

Vergaderjaar 2007–2008

29 937

Wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met enkele aanvullingen op de regeling inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage

Nr. 16

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 januari 2008 en het nader rapport d.d. 27 mei 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 oktober 2007, no. 07.003497, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie (ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal), bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de adviesaanvraag inzake amendementen op het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met enkele aanvullingen op de regeling inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage (29 937, nrs. 9, 10, 11, 14).

Het gaat in deze adviesaanvraag om vier amendementen op een voorstel van wet tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra). Dit wetsvoorstel geeft aanvullende regels over de toelaatbaarheid en de openbaarmaking van nevenfuncties van rechters. Deze regels zullen in hoofdzaak ook gelden voor rechters-plaatsvervangers. Doel van dit wetsvoorstel is het vergroten van de openbaarheid en transparantie rond nevenbetrekkingen van rechters. Beoogd wordt om daardoor het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht te bevorderen.

De nu aan de Raad van State voorgelegde amendementen gaan elk over de rechter-plaatsvervanger (waar in dit advies wordt gesproken over de rechter-plaatsvervanger wordt daaronder de raadsheer-plaatsvervanger mede verstaan). Zij willen regelen:

- een verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn in de rechtbank of het hof behorend tot het rechtsgebied waar de advocaat is ingeschreven (nr. 9);*
- een verbod voor rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie om tevens als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn, behoudens in geval buitengewoon verlof is verleend (nr. 10);*
- de mogelijkheid van ontslag van rechters-plaatsvervangers die gedurende twee jaar niet als zodanig zijn opgeroepen (nr. 11);*
- een algeheel verbod voor advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn (nr. 14).*

De Raad maakt een algemene opmerking over de positie van de rechter-plaatsvervanger binnen de rechterlijke macht. Vervolgens worden de amendementen afzonderlijk behandeld.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 oktober 2007, nr. 07.003497, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake de amendementen 29 937, nrs. 9, 10, 11 en 14 rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 januari 2008, nr. W03.07.0389/II, bied ik U hierbij aan.

1. Context van de amendementen

Het wetsvoorstel waarop de amendementen betrekking hebben, heeft tot doel het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht in algemene zin te bevorderen. Deze doelstelling vormt het kader voor de beoordeling van de vier aan de Raad voorgelegde amendementen, die behoudens amendement nr. 11 betrekking hebben op de positie van de rechter-plaatsvervanger die tevens werkzaam is als advocaat of als officier van justitie en niet op plaatsvervangers afkomstig uit andere juridische beroepsgroepen en evenmin op leden van de zittende magistratuur die (tijdelijk) buiten hun eigen arrondissement of hofressort als plaatsvervanger fungeren.

Ter toelichting op de amendementen nrs. 9, 10 en 14 wordt de schijn van partijdigheid aangevoerd al dan niet in combinatie met de schijn van afhankelijkheid. Het oogmerk van deze amendementen past binnen de doelstelling van het wetsvoorstel. Amendement nr. 11 heeft niet betrekking op aspecten van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit maar betreft het niet uitoefenen van het plaatsvervangerschap gedurende een bepaalde periode, en valt in zoverre buiten het kader van het wetsvoorstel.

¹ Persbericht van 19 december 2003, www.rechtspraak.nl. Zie ook T.K.A.B. Eskes & L.E. Groot-Van Leeuwen, «De plaatsvervanger tussen rechtspraak en opspraak», Trema 1996, no. 7, bladzijden 197–201, en Marijke ter Voert & Jos Kuppens, *Schijn van partijdigheid*, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum 2002, bladzijde 69.

² Bijvoorbeeld EHRM 31 juli 2007, 11106/04, 11108/04, 11116/04, 11311/04 en 13276/04 (Ekeberg e.a. / Noorwegen), paragraaf 31–33, EHRM 9 november 2006, 65411/01, paragraaf 59–63 (Sacilor Lormines/Frankrijk).

³ Wat onder «dezelfde zaak» moet worden verstaan is door het EHRM verduidelijkt in zijn arrest van 9 november 2006, 65411/01 (Sacilor/Frankrijk).

⁴ Het EHRM heeft in 2005 in een zaak tegen Liechtenstein geoordeeld over een geval waarin de rechter die in beroep oordeelde als advocaat gelijkwaardig partner was van de rechter die de uitspraak in eerste aanleg had genomen. Het Hof oordeelde dat artikel 6 EVRM niet was geschonden, omdat er tussen de twee advocaten geen professionele of financiële afhankelijkheid was, hun relatie niet verder ging dan het professionele vlak en ze niet uitgebreid informatie hadden uitgewisseld over de zaak. Het Hof deed deze uitspraak tegen de achtergrond van de situatie in een klein land als Liechtenstein (34 000 inwoners), waar de functies van advocaat en rechter vaak in deeltijd en in combinatie worden verricht (EHRM 19 mei 2005, 63 151/00, Steck-Risch / Liechtenstein, LJN: AT9129).

⁵ Kamerstukken II 2004/05, 29 937, nr. 2 (artikel 44, tweede lid, Wvra). Het wetsvoorstel spreekt in het opschrift over «nevenbetrekkingen», maar de regeling geldt voor alle gevallen waarin een rechter betrekkingen buiten zijn ambt vervult. Het geldt dus ook als het rechterschap de nevenbetrekking is (Kamerstukken II 2004/05, 29 937, nr. 3, blz. 10).

Rechters-plaatsvervangers worden reeds gedurende lange jaren ingezet om structurele of incidentele tekorten aan rechters op te vangen, om te voorzien in incidentele behoefte aan specialistische of praktijkkennis binnen de rechterlijke macht en om van buiten komende juristen opleidingen toetredingsmogelijkheden bij de zittende magistratuur te geven. Rechters-plaatsvervangers worden veelal uit de advocatuur gerekruteerd, maar worden ook regelmatig aangetrokken uit de wereld van de wetenschap, uit andere colleges die met rechtspraak zijn belast en uit het openbaar ministerie.

Naar het de Raad voorkomt, vervullen rechters-plaatsvervangers reeds vele jaren binnen de rechterlijke macht een nuttige functie, die zelden tot feitelijke problemen aanleiding heeft gegeven. Wel roept, zoals de Raad voor de rechtspraak in 2003 constateerde¹, de combinatie van het plaatsvervangerschap met een hoofdfunctie als advocaat, politicus of bestuurder, officier van justitie of ambtenaar van tijd tot tijd vragen op over de schijn van institutionele vermenging en individuele belangenverstrengeling.

Een belangrijk uitgangspunt bij de beoordeling van de positie van de rechter-plaatsvervanger vormt het recht op een eerlijk proces door een onpartijdige en onafhankelijke rechter (artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)). Bij de positie van de rechter-plaatsvervanger gaat het in hoofdzaak om het vereiste van onpartijdigheid. Uit vaste jurisprudentie² van het Europees Hof voor de Rechten van Mens (EHRM) blijkt dat onpartijdigheid moet worden beoordeeld aan de hand van een subjectieve en een objectieve test. Bij de subjectieve test gaat het om de persoonlijke overtuiging van de rechter. Bij de objectieve test gaat het om de vraag of er, ongeacht het gedrag van een rechter, verifieerbare gegevens zijn die twijfel kunnen doen rijzen ten aanzien van diens onpartijdigheid. Het vertrouwen dat de rechters in een democratische samenleving moeten oproepen bij het publiek komt dan in geding. Daarom zal een rechter zich (moeten) terugtrekken als er gegronde redenen zijn om aan zijn onpartijdigheid te twijfelen. Dit brengt onder meer met zich dat institutioneel voldoende waarborgen dienen te zijn ingebouwd dat een en dezelfde persoon niet in twee verschillende hoedanigheden oordeelt over dezelfde zaak.³ Ten aanzien van de persoon van de rechter betekent het meer in het bijzonder dat deze geen zodanige persoonlijke of materiële banden mag hebben, dat daardoor grond voor twijfel aan diens onpartijdigheid ontstaat.⁴ De toetsing of een rechter-plaatsvervanger een bepaalde zaak kan behandelen wordt naar huidig recht in eerste instantie verricht door de rechter zelf.⁵ Over een dergelijk systeem heeft het EHRM in enkele recente zaken overwogen dat,

wanneer niet is gewaarborgd dat rechters worden herinnerd aan hun betrokkenheid bij bepaalde eerdere zaken, het gevaar bestaat dat zich problemen zullen voordoen, al is het maar omdat rechters zich eerdere gevallen niet altijd zullen herinneren.¹

De regering heeft een algehele herziening van de Wrra aangekondigd.² Die herziening biedt naar de mening van de Raad bij uitstek gelegenheid om met het oog op het voor de rechtsstaat essentiële vertrouwen in de rechterlijke macht de voor- en nadelen van een combinatie van de functie van rechter (plaatsvervanger) met andere maatschappelijke functies en beroepen (zoals advocaat, notaris, belastingadviseur, of procesvertegenwoordiger namens een bestuursorgaan) in breed perspectief te bezien. In dat kader kan zorgvuldig worden afgewogen welke voorzieningen moeten worden getroffen om het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht, voor zover het gaat om het functioneren van rechters-plaatsvervangers, veilig te stellen en kunnen ook andere aspecten aan de orde worden gesteld, waaronder het zo nodig treffen van waarborgen voor voldoende zittingservaring zoals die waartoe amendement nr. 11 strekt. Dan zal kunnen worden afgewogen in hoeverre op langere termijn met het oog op een goede vervulling van de taak van de rechterlijke macht behoefte bestaat aan deelname aan rechtspraak door personen die tevens werkzaam zijn buiten de zittende magistratuur, en of met het oog op de benoembaarheid als rechter-plaatsvervanger daarbij onderscheid dient te worden gemaakt naar (hoofd)beroep of functie. Mede aan de hand van concrete cijfermatige gegevens over herkomst en feitelijke inzet van rechters-plaatsvervangers kan bij gelegenheid van de algehele herziening beter dan thans het geval is ook worden beoordeeld of eventueel aan het (hoofd)beroep te koppelen restricties voor benoeming tot rechter-plaatsvervanger in de praktijk zullen leiden tot capaciteits- of kwaliteitsproblemen bij de zittende magistratuur.

Op grond van het voorgaande meent de Raad dat bij elk van de amendementen de opportuniteit dient te worden nagegaan in verband met de herijking bij de aangekondigde algehele herziening.³

1. De Raad van State wijst er terecht op dat bovenvermeld wetsvoorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) ertoe strekt de openbaarheid en transparantie inzake nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren te vergroten en daardoor het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht te bevorderen. Daartoe bevat dit wetsvoorstel een aanvulling van de huidige regeling in de Wrra met bepalingen over de melding van nevenbetrekkingen door rechterlijke ambtenaren, de beoordeling hiervan door de functionele autoriteit, alsmede de registratie en openbaarmaking van gegevens met betrekking tot gemelde nevenbetrekkingen. Met drie van de vier aan de Raad van State voor advies voorgelegde amendementen op het wetsvoorstel (Kamerstukken II 2007/08, 29 937, nrs. 9, 10 en 14) wordt blijkens de toelichtingen hierop beoogd met een verbod van een functiecombinatie ten aanzien van rechterlijke ambtenaren de schijn van partijdigheid te vermijden. Het oogmerk van de amendementen past derhalve, zoals de Raad van State ook opmerkt, binnen de doelstelling van het wetsvoorstel. Dat geldt echter niet voor het vierde aan de Raad van State voorgelegde amendement (Kamerstukken II 29 937, nr. 11), dat ertoe strekt ontslag mogelijk te maken ten aanzien van plaatsvervangers die twee jaren niet zijn opgeroepen, en dus een geheel andere materie behelst dan het onderhavige wetsvoorstel.

Met dit wetsvoorstel wordt nadrukkelijk niet beoogd om een einde te maken aan de inzet van rechters-plaatsvervangers en raadsheren-plaatsvervangers bij de gerechten. Maatschappelijke participatie in de rechtspraak door anderen dan degenen die van rechtspreken hun hoofdfunctie hebben gemaakt, acht ik, net als overigens het verrichten van maatschappelijke activiteiten door degenen die rechtspreken wél als hoofdfunctie hebben, uit een oogpunt van maatschappelijke inbedding van de rechtspraak van groot belang. Onder meer vanwege hun specifieke deskundigheid en ter voorkoming van acute capaciteitsproblemen wordt binnen de rechtspraak ook al geruime tijd en naar tevredenheid gebruik gemaakt van de inzet van rechters- en raadsheren-plaatsvervangers, die hun hoofdfunctie bijvoorbeeld binnen de advocatuur

¹ EHRM 23 november 2004, 54857/00 (Puolitaival & Pirttiäho/Finland), paragraaf 44. EHRM 8 februari 2007, 75617/01 (Švarc & Kavnik/Slovenië), paragraaf 41.

² Kamerstukken II 2005/06, 29 937, nr. 5, blz. 5.

³ Artikel 8 van de Wet op de rechterlijke organisatie; Kamerstukken II 1999/2000, 27 181, nr. 3, blz. 43 (artikel 2.1.7. volgens de voorlopige nummering).

vervullen. Wel acht ik het, ook als het rechters- of raadsheren-plaatsvervangers betreft, van groot belang dat de regelgeving omtrent betrekkingen die naast het rechterlijk ambt worden vervuld, genoegzaam erin voorziet dat het voor rechtzoekenden duidelijk kan zijn of er vanwege nevenbetrekkingen ten aanzien van een rechterlijk ambtenaar mogelijk sprake is van belangenverstrengeling. De in dit wetsvoorstel vervatte aanvulling van de regels in de Wrra over melding, toetsing, registratie en openbaarmaking van nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren hebben dan ook uitdrukkelijk tevens betrekking op voornoemde plaatsvervangers.

In het kader van de beoordeling van de positie van rechters- en raadsheren-plaatsvervangers, die hun hoofdbetrekking bijvoorbeeld binnen de advocatuur vervullen, dient inderdaad in ogenschouw te worden genomen of wordt voldaan aan de vereisten ingevolge artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In laatstbedoeld artikel is bepaald dat een ieder recht heeft op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt onderscheid gemaakt tussen subjectieve en objectieve onpartijdigheid. Bij eerstvermeld aspect gaat het om de persoonlijke instelling van de rechter. Wat het aspect van objectieve onpartijdigheid betreft is bepalend of er feiten of omstandigheden zijn die, ongeacht zijn persoonlijke instelling, twijfel wekken omtrent de onpartijdigheid van de rechter. Van belang is in dit verband dat er zelfs geen sprake mag zijn van de schijn van partijdigheid. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat het met het oog op de vereisten ingevolge artikel 6 van het EVRM in algemene zin niet bezwaarlijk is dat plaatsvervangers binnen de rechtsprekende macht daarbuiten een hoofdbetrekking bekleden. Meer specifiek heeft het EHRM bijvoorbeeld de combinatie van de betrekkingen van advocaat en rechter-plaatsvervanger als zodanig niet in strijd met artikel 6 van het EVRM bevonden (zie bijv. *Wettstein v. Zwitserland*, EHRM 21 december 2000, Appl. nr. 33 958/96). Gelet hierop kan derhalve worden geconcludeerd dat de jurisprudentie over artikel 6 van het EVRM het niet noodzakelijk maakt om wettelijk te regelen dat het vervullen van een bepaald soort betrekking naast het ambt van rechter- of raadsheer-plaatsvervanger in algemene zin ontoelaatbaar is. Dat doet er echter niet aan af dat discussie mogelijk is over de vraag of het plaatsvervangerschap bij een gerecht desalniettemin in de wet algemeen onverenigbaar zou moeten worden verklaard met het vervullen van een bepaald soort nevenbetrekking. Daarbij dient de eventuele wenselijkheid hiervan uit een oogpunt van het voorkomen van het risico van de schijn van partijdigheid echter nadrukkelijk te worden betrokken in een afweging van de (overige) voor- en nadelen van een dergelijke algemene onverenigbaarheid (eventuele capaciteitsproblemen bij gerechten, etc.).

De Raad van State maakt enige malen, onder verwijzing naar de nota naar aanleiding van het verslag inzake het onderhavige wetsvoorstel, melding van de aankondiging van een algehele herziening van de Wrra. Daarin ziet de Raad een mogelijkerwijs geschikte gelegenheid om onder meer af te wegen of en in hoeverre er redenen zijn om beperkingen te stellen aan de deelname aan de rechtspraak door personen die ook buiten de rechtsprekende macht werkzaam zijn. Naar aanleiding hiervan merk ik allereerst op dat de verwijzing in de nota naar aanleiding van het verslag naar een (eventuele) algehele herziening van de Wrra alleen betrekking had op een eventuele heroverweging van de regeling van de verenigbaarheid van het rechterlijk ambt met een politieke nevenbetrekking. Voorts kan worden opgemerkt dat een algehele herziening van de Wrra, die aanvankelijk was voorzien, achterwege is gebleven en dat in plaats daarvan een wetsvoorstel tot wijziging van de Wrra en enige andere wetten tot stand is gebracht, dat in hoofdzaak strekt tot flexibilisering en verduidelijking van de in die wetten opgenomen regeling van de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren. Dat wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 227, nr. 2). Met dat wetsvoorstel is uitdrukkelijk niet beoogd om de regelgeving over de rechtspositie van rechterlijke ambtenaren grondig te wijzigen en bijvoorbeeld op het punt van het vervullen van nevenbetrekkingen eventueel zelfs ten principale te herzien. Van een algehele herziening, waarmee rekening zou kunnen worden gehouden bij het nagaan van de opportuniteit van de bovenbedoelde amendementen, is derhalve geen sprake. Een en ander laat onverlet dat het naar mijn oordeel

wenselijk is om te gelegener tijd de voor- en nadelen van de inzet van plaatsvervangers binnen de rechtspraak voor de langere termijn te bezien. In dat verband kan onder meer in ogenschouw worden genomen of en in hoeverre voor de benoembaarheid van plaatsvervangers onderscheid naar het hoofdberoep zou moeten worden gemaakt alsmede of en op welke wijze plaatsvervangers voortaan wellicht voor een bepaalde duur benoemd zouden dienen te worden.

2. De advocaat als rechter-plaatsvervanger

Om de schijn van partijdigheid te vermijden, wordt met amendement nr. 14 voorzien in de algemene uitsluiting van advocaten om als rechter-plaatsvervanger werkzaam te zijn. Amendement nr. 9 voorziet in een uitsluiting die beperkt is tot het hofressort en het arrondissement waar de advocaat is ingeschreven. De Raad maakt eerst een algemene opmerking en bespreekt vervolgens deze amendementen afzonderlijk.

De Raad stelt voorop dat er in de bestaande situatie diverse waarborgen aanwezig zijn voor de onpartijdige en onafhankelijke uitoefening van de functie van rechter-plaatsvervanger door advocaten, ook in het eigen arrondissement (de subjectieve test van het EHRM).

Voor elke rechter geldt de wettelijke regeling voor wraking en verschoning. Binnen de rechterlijke macht geldt voorts de ongeschreven regel dat een advocaat zich als rechter-plaatsvervanger onthoudt van het behandelen van en beslissen in zaken waarmee hijzelf of een van zijn kantoorgenoten van doen heeft (gehad). Verder past het bij de goede beroepsuitoefening van advocaten dat een advocaat niet voor een rechterlijk college optreedt indien een kantoorgenoot als rechter-plaatsvervanger bij de behandeling van de zaak is of zal worden betrokken.

Een en ander laat onverlet dat bij het fungeren van advocaten als rechter-plaatsvervanger de schijn van institutionele vermenging van taken en verantwoordelijkheden en individuele belangenverstrengeling (de objectieve test) niet geheel te voorkomen is.

a. Het amendement op stuk nr. 9 houdt in dat een advocaat niet tevens werkzaam kan zijn als plaatsvervanger in de rechtbank of het hof waarbij hij als advocaat is ingeschreven. Volgens de toelichting wordt hiermee beoogd de schijn van partijdigheid te vermijden. Dit is bestaand beleid bij een groot aantal gerechten zoals voortvloeit uit het door de Raad voor de rechtspraak uitgebrachte advies over dit amendement.¹

De Raad constateert dat met het aannemen van het amendement wordt bereikt dat de beleidslijn die de meeste gerechten volgen – namelijk om advocaten niet in te zetten als rechter-plaatsvervanger in het eigen arrondissement – in de wet wordt verankerd en voor alle gerechten zal gelden. De Raad onderschrijft de doelstelling van het amendement, maar wijst erop dat het effect ervan beperkt zal zijn, omdat advocaten, in het bijzonder diegenen die over grote praktijkervaring of over bijzondere specialistische kennis beschikken, in toenemende mate in rechte en als adviseur optreden in het gehele land. Bij de in punt 1 aangeduide algemene herziening kan worden nagegaan of er redenen en mogelijkheden zijn om de in het amendement voorgestelde begrenzing territoriaal of inhoudelijk toe te spitsen.

b. Het amendement op stuk nr. 14 is verstrekkender dan dat op stuk nr. 9. Volgens de toelichting is het doel hiervan het vermijden van iedere schijn van partijdigheid. De Raad onderkent dat het amendement dat effect zal hebben, maar merkt op dat blijkens het negatieve advies van de Raad voor de rechtspraak over dit amendement de algehele uitsluiting van de advocaat als rechter-plaatsvervanger in de huidige omstandigheden tot (soms onoverkomelijke) capaciteits- en roosterproblemen zal leiden. De voor- en nadelen van een zo vergaande uitsluiting zouden bij voorkeur moeten worden afgewogen in het kader van de aangekondigde herziening van de Wrra. De Raad is van de opportuniteit van het amendement niet overtuigd.

2. Zowel het amendement op stuk nr. 9 als het amendement op stuk nr. 14 voorziet in een verbod voor advocaten om tevens als rechter- als raadsheer-plaatsvervanger werkzaam te zijn, met dien verstande dat eerstgenoemd

¹ Advies van 3 september 2007, kenmerk UIT 11355 BV/HS.

amendement het verbod beperkt tot het plaatsvervaarderschap in het arrondissement of ressort waar de advocaat als zodanig is ingeschreven en laatstgenoemd amendement een landelijk verbod om als advocaat tevens rechter- of raadsheer-plaatsvervanger te zijn behelst. In beide gevallen heeft het amendement blijkens de toelichting als oogmerk om hiermee de schijn van partijdigheid te vermijden. Dat oogmerk valt, zoals ik heb opgemerkt, binnen de doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel. Hierboven is toegelicht dat er met het oog op artikel 6 van het EVRM geen noodzaak is om het vervullen van het ambt van rechter- of raadsheer-plaatsvervanger en dat van advocaat in algemene zin onverenigbaar met elkaar te verklaren. Wel is het mogelijk dat in een concrete zaak de vraag zich aandient of ten aanzien van een rechter- of raadsheer-plaatsvervanger, vanwege diens (neven)betrekking van advocaat, wellicht sprake is van de schijn van partijdigheid. Door onder meer zaakstoeiding en verschoning kan vanuit de rechterlijke macht zelf worden voorkomen dat in een zaak recht wordt gesproken door een plaatsvervanger ten aanzien van wie vanwege die nevenbetrekking twijfels omtrent diens onpartijdigheid zouden kunnen bestaan. Voor rechtzoekenden bestaat daarnaast de mogelijkheid om gebruik te maken van het instrument van wraking ter voorkoming van dezelfde omstandigheid. Met dit wetsvoorstel wordt ervoor gezorgd dat meer openbaarheid wordt betracht omtrent de nevenbetrekkingen van (onder meer) plaatsvervaarders en op die wijze meer inhoud wordt gegeven aan een instrument als wraking. Een en ander laat onverlet dat, zoals de Raad van State ook aangeeft, de kans dat in een individuele zaak de schijn van partijdigheid zich voordoet ten aanzien van een plaatsvervanger, die tevens advocaat is, niet geheel is te voorkomen.

Voor het in algemene zin uitsluiten van de combinatie van de functies van advocaat en rechter- of raadsheer-plaatsvervanger is er derhalve geen juridische noodzaak. Het gaat erom een afweging te maken tussen het door de indieners van bovenvermelde twee amendementen genoemde nadeel van het ontbreken van een dergelijke uitsluiting en de voordelen die zijn verbonden aan de huidige mogelijkheid om advocaten bij een gerecht als plaatsvervanger werkzaam te laten zijn. Uit het advies van de Raad voor de rechtspraak over het amendement op stuk nr. 9 blijkt dat bij een groot aantal gerechten reeds als beleid wordt gehanteerd dat alleen advocaten van buiten het eigen arrondissement of ressort als plaatsvervanger worden ingezet en dat wijziging van de regelgeving overeenkomstig dit amendement bij de meeste gerechten niet of nauwelijks tot praktische problemen zal leiden. Alleen voor enkele gerechtshoven wordt blijkens dit advies verwacht dat uitsluiting van het plaatsvervaarderschap van advocaten uit het eigen ressort, zeker indien niet wordt voorzien in een ruime overgangstermijn, grote capaciteitsproblemen zal opleveren. Voor dit amendement geldt bovendien dat hiermee de mogelijkheid om advocaten in het kader van de opleiding tot rechter in een rechtbank of raadsheer in een gerechtshof bij dat gerecht als plaatsvervanger te benoemen blijft bestaan. Enig verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat deze mogelijkheid niet meer zal gelden voor de rechtbank waarbij de advocaat is ingeschreven of het gerechtshof van het rechtsgebied waartoe die rechtbank behoort. Voorts meen ik het amendement aldus te mogen verstaan dat het hierin geformuleerde verbod geen betrekking heeft op de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven, zodat ook bij deze colleges voor advocaten de mogelijkheid gehandhaafd wordt om in het kader van de opleiding als plaatsvervanger werkzaam te zijn.

Voor dit amendement geldt derhalve dat er geen aanzienlijke nadelige effecten aan zijn verbonden. Ik heb tegen dit amendement in beginsel dan ook geen overwegende bezwaren. Daarbij merk ik overigens nog wel op dat ik de opmerking van de Raad van State, dat het effect van dit amendement beperkt wordt door de omstandigheid dat advocaten in toenemende mate buiten het eigen arrondissement optreden, onderschrijf. Bovendien ben ik van mening dat het amendement op een onderdeel nog wel aanpassing behoeft. Met name met het oog op de bij de gerechtshoven te verwachten capaciteitsproblemen dient naar mijn mening namelijk voor de huidige plaatsvervaarders, die tevens advocaat zijn, al dan niet voor onbepaalde tijd een overgangsvoorziening te worden getroffen.

Voor het amendement op stuk nr. 14 geldt dat het, zoals de Raad van State terecht opmerkt, een minder beperkt effect heeft dan het amendement op stuk nr. 9, maar ook dat er meer nadelige consequenties aan zijn verbonden. Blijkens het advies van de Raad voor de rechtspraak over dit amendement wordt door de gerechten gewezen op het verlies van specifieke deskundigheid in geval van een algehele uitsluiting van advocaten van het plaatsvervangerschap. Bovendien hebben zowel rechtbanken als gerechtshoven aangegeven dat een algeheel verbod voor advocaten om werkzaam te zijn als plaatsvervanger tot (soms onoverkomenlijke) capaciteits- en roosterproblemen zal leiden. Voorts voorziet dit amendement, anders dan het amendement op stuk nr. 9, niet in enige mogelijkheid om advocaten in het kader van de opleiding tot rechter of raadsheer als plaatsvervanger werkzaam te laten zijn. Vrijwel alle gerechten hebben, zo blijkt uit het advies van de Raad voor de rechtspraak, gewezen op de belemmerende werking van dit amendement op de instroom van nieuwe rechters en raadsheren. Weliswaar geldt dat dit amendement in sterkere mate dan het amendement op stuk nr. 9 het effect zal hebben dat ten aanzien van plaatsvervangers elke schijn van partijdigheid wordt vermeden, doch daar staat tegenover dat de nadelen die aan dit amendement zijn verbonden blijkens het voorgaande aanzienlijk zijn en aanvaarding hiervan zelfs op korte termijn al tot niet geringe problemen binnen de rechtspraak aanleiding zal kunnen geven. Dit geldt des te meer, omdat ook dit amendement niet voorziet in enige vorm van overgangsrecht voor bijvoorbeeld de huidige plaatsvervangers. Ik acht dit amendement gelet op het bovenstaande dan ook bezwaarlijk.

3. De officier van justitie als rechter-plaatsvervanger

Het amendement op stuk nr. 10 bepaalt dat een rechterlijk ambtenaar van het openbaar ministerie niet tevens rechter-plaatsvervanger kan zijn, behoudens gedurende de periode waarin aan hem voor de taak waarvoor hij is aangesteld op zijn verzoek buitengewoon verlof is verleend. Volgens de toelichting op het amendement wordt hiermee beoogd de schijn van afhankelijkheid en partijdigheid te vermijden. Ook hier geldt dat veel rechterlijke colleges al conform deze beleidslijn werken, aldus de toelichting.

Bij de benoeming van een officier van justitie tot rechter-plaatsvervanger vergt het aspect van de onafhankelijkheid bijzondere aandacht. Weliswaar treedt de individuele officier van justitie in hoge mate zelfstandig op, maar het is onmiskenbaar dat hij als vervolgende instantie functioneert binnen de hiërarchie van het openbaar ministerie. Hij is uit dien hoofde gebonden aan binnen het openbaar ministerie geldende algemene richtlijnen en dient ook specifieke aanwijzingen op te volgen. Wanneer de officier van justitie zijn rol als vervolgende instantie combineert met die van rechter in strafzaken, kan bij de justitiabele twijfel ontstaan of hij in zijn incidentele optreden als rechter geheel onafhankelijk is. Mede in aanmerking nemend dat het amendement voortbouwt op een beleidslijn die naar verluidt breed wordt gevolgd, onderschrijft de Raad met het oog op het vertrouwen in de onafhankelijkheid van de rechter het amendement.

Echter, in het wetsvoorstel wordt een uitzondering voorzien voor functioneel verlof op eigen verzoek van een lid van het openbaar ministerie.¹ Het College van procureurs-generaal heeft in het over dit amendement uitgebrachte advies gepleit voor behoud van de mogelijkheid door middel van een plaatsvervangerschap de geschiktheid van rechterlijke ambtenaren van het openbaar ministerie voor de zittende magistratuur te kunnen beoordelen.² De Raad geeft in overweging de uitzondering in het amendement te beperken tot die rechtbanken waar de officier van justitie actief werkzaam is.

3. Het amendement op stuk nr. 10 behelst een verbod voor bij het openbaar ministerie werkzame rechterlijke ambtenaren (OM'ers) om tevens als rechter-plaatsvervanger of raadsheer-plaatsvervanger werkzaam te zijn. Ook met dit amendement wordt blijkens de toelichting beoogd om de schijn van partijdigheid te vermijden. Dit oogmerk valt, zoals al is opgemerkt, binnen de doelstelling van dit wetsvoorstel. Ook als het gaat om het vervullen van een rechterlijk ambt bij het OM naast dat van rechter- of raadsheer-plaatsvervanger geldt dat er met het oog op artikel 6 van het EVRM geen noodzaak is om deze in algemene zin onverenigbaar met elkaar te verklaren. Met name indien een betrokkene zijn rol bij het OM als vervolgende instantie combineert met

¹ Artikel 44, tweede lid, tweede volzin, Wvra.

² Advies van 31 augustus 2007, kenmerk PaG/HRM/6263.

deelname als plaatsvervanger aan de rechtspraak in strafzaken, is het echter mogelijk dat in zaken bij rechtzoekenden twijfels omtrent dat plaatsvervangerschap ontstaan, zoals de Raad van State ook opmerkt, en de vraag aan de orde komt of ten aanzien van hem als plaatsvervanger wellicht sprake is van de schijn van partijdig- of afhankelijkheid. Dat de kans hierop wordt voorkomen door een algemene onverenigbaarheid terzake, dient te worden betrokken in de afweging van de aan een dergelijke onverenigbaarheid verbonden voor- en nadelen. In het kader van deze afweging is eveneens van belang dat van de zijde van de Raad voor de rechtspraak in het advies over dit amendement is aangegeven dat de praktische gevolgen van een algeheel verbod voor OM'ers om het plaatsvervangerschap te vervullen, zeer beperkt zijn. Anders dan bij een algehele uitsluiting van advocaten van het plaatsvervangerschap, waartoe het amendement op stuk nr. 14 strekt, wordt derhalve door de gerechten niet gevreesd voor capaciteitsproblemen of een aanzienlijk verlies aan specifieke deskundigheid. Voorts is van belang dat dit amendement uitdrukkelijk erin voorziet dat OM'ers gedurende de opleiding tot rechter wél plaatsvervanger kunnen zijn, indien in verband hiermee buitengewoon verlof is verleend. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het in dit amendement vervatte verbod geen grote nadelige gevolgen heeft. Ik heb tegen dit amendement in beginsel dan ook geen bezwaren. Daarbij merk ik overigens nog wel op dat het naar mijn oordeel overweging verdient om, juist met het oog op de omstandigheid dat twijfels omtrent het plaatsvervangerschap van OM'ers zich met name voor kunnen doen bij de deelname aan de rechtspraak in strafzaken, het amendement in die zin aan te passen, dat het verbod om plaatsvervanger te zijn wordt beperkt tot de deelname aan de rechtspraak in strafzaken en andere zaken waarbij het OM als procespartij is betrokken.

Door de Raad van State is in overweging gegeven om de in het amendement opgenomen uitzondering op het verbod voor OM'ers om plaatsvervanger te zijn, te beperken. Met name gelet op de hieraan voorafgaande opmerkingen meen ik het advies van de Raad van State op dit punt echter aldus te mogen verstaan, dat in overweging wordt gegeven om het in het amendement vervatte verbod te beperken, namelijk tot het plaatsvervangerschap in de rechtbanken waar een officier van justitie als zodanig actief werkzaam is. Daarmee zou ook tegemoet worden gekomen aan de wens van het College van procureurs-generaal om het plaatsvervangerschap ook mogelijk te maken als de opleiding tot rechter wordt gevolgd en hiervoor geen buitengewoon verlof is verleend. Ook voor een andersluidende uitsluiting van OM'ers van het plaatsvervangerschap geldt dat de praktische gevolgen hiervan, met het oog op bovenvermeld advies van de Raad voor de rechtspraak, beperkt zullen zijn. Een amendement in de door de Raad van State in overweging gegeven aangepaste zin acht ik, ook gelet op de vergelijkbaarheid met bovenbedoeld amendement op stuk nr. 9, niet op voorhand bezwaarlijk, met dien verstande dat de door de Raad voorgestane aanpassing nog wel in een aantal opzichten verduidelijking behoeft. Zo is thans nog niet duidelijk of het verbod om plaatsvervanger te zijn, in geval van aanpassing, voor bij arrondissementsparketten werkzame OM'ers bijvoorbeeld geacht zou moeten worden alleen betrekking te hebben op de rechtbank waarvan de hoofdplaats gelijk is aan de plaats van vestiging van dat parket. Voorts is nog onduidelijk of en in welke zin er ook een verbod om plaatsvervanger te zijn zou moeten komen te gelden voor de bij de ressortsparketten, het landelijk parket, het functioneel parket en het parket-generaal werkzame OM'ers. Ook is nog niet duidelijk of en welke consequenties, in geval van aanpassing van het amendement, worden verbonden aan de omstandigheid dat OM'ers van rechtswege of vanwege een besluit van het College van procureurs-generaal bij andere parketten plaatsvervangend officier van justitie of plaatsvervangend advocaat-generaal (kunnen) zijn.

4. Mogelijkheden tot ontslag van rechters-plaatsvervangers

Het amendement nr. 11 houdt in dat de Hoge Raad de bevoegdheid krijgt rechters-plaatsvervangers te ontslaan die gedurende een termijn van twee jaar niet zijn opgeroepen voor het verrichten van werkzaamheden. De strekking van het amendement gaat in die zin verder dan de amendementen 9 en 10 dat het ook rechters betreft die tot plaatsvervanger zijn benoemd buiten het eigen arrondissement. De toelichting voert niet aan dat

het scheppen van deze mogelijkheid tot onvrijwillig ontslag zou (kunnen) leiden tot vergroting van het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht. Voor zover het amendement beoogt een sanctie te stellen op non-activiteit van een rechter-plaatsvervanger acht de Raad de hiervoor onder 1 aangeduide algehele herziening van de Wvraa een betere gelegenheid om het onderwerp aan de orde te stellen dan het huidige wetsvoorstel.

Evenmin als de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in hun gezamenlijke advies¹ is de Raad van State er van overtuigd dat een goede rechtspleging gebaat is bij de voorgestelde ontslagmogelijkheid, naast de bestaande mogelijkheden voor onvrijwillig ontslag. Niet evident is dat er een wezenlijk probleem is dat door middel van het invoeren van deze nieuwe ontslaggrond zou moeten worden opgelost. Waarom zou een gerechtsbestuur niet in staat zijn het bestand aan rechters-plaatsvervangers op eenvoudige wijze en zonder tussenkomst van een andere instantie op te schonen door in goed overleg rechters-plaatsvervangers die langere tijd niet actief zijn geweest ervan te overtuigen vrijwillig ontslag te nemen.

Voorts merkt de Raad op dat bij rechters-plaatsvervangers die benoemd zijn vanwege hun specialistische kennis of ervaring niet de regelmaat van hun werkelijke inzet als rechter van belang is maar veeleer de actualiteit van hun specialisme of ervaring. Ook de keuze van de periode van twee jaar is niet nader onderbouwd en behoeft rechtvaardiging. De Raad acht, evenals de Raad voor de rechtspraak, de voorgestelde periode van twee jaar in elk geval te kort. Voorts rijst de vraag waarom de oproeping als criterium voor ontslag is gekozen en niet veeleer het feitelijk optreden als rechter-plaatsvervanger. Bij een algemene benadering van de problematiek waarop dit amendement betrekking heeft en waarbij ook de ruimte dient te worden beoordeeld die geboden wordt door artikel 117 van de Grondwet en de internationale richtlijnen genoemd in het advies van de President van de Hoge Raad en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, zou de mogelijkheid overweging verdienen personen als rechter-plaatsvervanger ook voor een bepaalde duur aan te stellen.

De Raad is niet overtuigd van de wenselijkheid van de in dit amendement voorgestelde ontslagmogelijkheid.

4. Het amendement op stuk nr. 11 strekt ertoe ten aanzien van rechters- en raadsheren-plaatsvervangers voortaan ook ontslag door de Hoge Raad mogelijk te maken, indien zij gedurende een termijn van twee jaar, om welke reden dan ook, niet als zodanig zijn opgeroepen. Met dit amendement wordt blijkens de toelichting hiervan beoogd om zogeheten spook-plaatsvervangers (eenvoudiger) te kunnen ontslaan. Zoals eerder is opgemerkt, behelst dit amendement een andere materie dan het onderhavige wetsvoorstel, dat immers (aanvulling van) de regeling inzake de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren als onderwerp heeft. Ook valt het oogmerk hiervan ruimschoots buiten de doelstelling van het wetsvoorstel, te weten vergroting van de openbaarheid inzake nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren en daardoor bevordering van het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht. Om deze reden ben ik, net als de Raad van State alsook de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad in hun advies over dit amendement, onverminderd van oordeel dat de in dit amendement vervatte materie niet in het onderhavige wetsvoorstel dient te worden geregeld en dit amendement hierom reeds als onwenselijk moet worden aangemerkt.

Dit laat onverlet dat aan de orde zou kunnen komen of met het oog op bovenbedoelde spook-plaatsvervangers een afzonderlijk wetsvoorstel tot stand zou dienen te worden gebracht. Anders dan de Raad van State meen ik dat de aanwezigheid van plaatsvervangers, op wie al geruime tijd geen beroep wordt gedaan en die bovendien niet bereid zijn om desverzocht ontslag te nemen, op zich een probleem kan zijn dat wellicht aanleiding vormt om wijziging van regelgeving in overweging te nemen. Wel meen ik dat het aanbeveling verdient om een eventuele wetswijziging, die ertoe strekt met het oog op spook-plaatsvervangers een nieuwe ontslaggrond in het leven te roepen, serieus af te wegen tegen de andere mogelijkheden waarvoor in verband met de problematiek van deze plaatsvervangers zou kunnen worden gekozen, zoals bijvoorbeeld een ruimere gebruikmaking van de huidige ontslaggronden of

¹ Advies van 3 september 2007, kenmerk 090/07/WD/sk.

een verkenning van de mogelijkheid om plaatsvervangers voor een bepaalde duur te benoemen. Daarbij ligt het in de rede de adviezen van de Raad van State, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over het amendement op stuk nr. 11 mede in ogenschouw te nemen. Een en ander zou kunnen plaatsvinden in het kader van de beschouwing van de voor- en nadelen van de inzet van plaatsvervangers binnen de rechtspraak, waarvan ik hierboven reeds heb aangegeven het wenselijk te achten dat deze zal gaan plaatsvinden.

Tegen openbaarmaking van dit advies bestaat bij de Raad van State geen bezwaar.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken mij te machtigen de adviesaanvraag, het advies van de Raad van State en het nader rapport aan te bieden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin