

Vergaderjaar 2005–2006

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 en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 14 december 2005

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag over het onderhavige wetsvoorstel. Ik dank de leden van de fracties voor hun inbreng. Met genoegen constateer ik dat de fracties die inbreng hebben geleverd op hoofdlijnen kunnen instemmen met het wetsvoorstel en kunnen onderschrijven dat met het wetsvoorstel een bijdrage wordt geleverd aan de waarborging van een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht en het vertrouwen daarin. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om hieronder de vragen die nog leven bij de fracties te beantwoorden. Bij de beantwoording wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat omwille van de duidelijkheid de antwoorden op de vragen met betrekking tot rechters-plaatsvervanger samengevoegd zijn.

De leden van de CDA-fractie vrezen dat het ontbreken van een nadere definitie van het begrip «nevenbetrekkingen» tot gevolg kan hebben dat nevenfuncties die juist wel nevenbetrekkingen zijn, niet als dusdanig aangemerkt zullen kunnen worden en vragen waarom er niet voor gekozen is om alle nevenfuncties te laten registreren.

Uitgangspunt bij de regeling van nevenbetrekkingen is dat het tot de verantwoordelijkheid van de rechterlijk ambtenaar zelf behoort om te beoordelen of een nevenbetrekking verenigbaar is met zijn ambt. Daarnaast heeft de functionele autoriteit respectievelijk de president een toetsingsrol bij de aanvaardbaarheid van nevenbetrekkingen. Met het voorgestelde criterium in artikel 44, tweede lid, van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) (geen betrekking vervullen waarvan de uitoefening ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt of op de handhaving van hun onpartijdigheid en onafhankelijkheid) wordt naar mijn mening een toereikend handvat geboden voor de beoordeling van de geoorloofdheid van nevenbetrekkingen. Met deze norm wordt aangesloten bij de norm in artikel 7, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

De voorgestelde regeling is mede ingegeven door overwegingen van proportionaliteit. Het verplicht registreren van nevenbetrekkingen kan tot een inbreuk leiden op het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zoals dat wordt beschermd door artikel 10 van de Grondwet

en artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) zijn beperkingen mogelijk voorzover deze zijn neergelegd in een wettelijk voorschrift en de maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Voorts dienen de maatregelen te voldoen aan eisen van proportionaliteit, dat wil zeggen dat deze in redelijke verhouding dienen te staan tot het hiermee nagestreefde doel. Met de voorgestelde regeling wordt aan deze proportionaliteitseis voldaan, juist omdat niet alle nevenactiviteiten, maar alleen nevenactiviteiten die een nevenbetrekking opleveren dienen te worden gemeld. Daarnaast kan het registreren van nevenbetrekkingen in strijd komen met de Wet bescherming persoonsgegevens, wanneer dit leidt tot de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Ook vanuit dit oogpunt geldt dat de voorgestelde regeling, op grond waarvan niet elke willekeurige nevenactiviteit behoeft te worden gemeld, een passende waarborg ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer biedt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de toetsingsnorm niet te vaag en open is geformuleerd en hoe voorkomen kan worden dat daaraan op verschillende wijze invulling wordt gegeven. Voor de duidelijkheid en leesbaarheid van deze wet zien deze leden graag dat de in de memorie van toelichting vermelde voorbeelden van nevenbetrekkingen worden opgenomen in de wet zelf.

De niet limitatieve opsomming van voorbeelden in de memorie van toelichting zou in theorie in de wet kunnen worden opgenomen, maar dit is juist niet gedaan omdat van een opsomming de suggestie uitgaat dat het alleen om die nevenactiviteiten gaat. Juist de open norm voorkomt dat bepaalde categorieën nevenbetrekkingen niet gemeld en getoetst zullen worden. Het wordt van belang geacht dat iedere rechterlijk ambtenaar en ook de functionele autoriteit respectievelijk de president van een gerecht zich bewust is van het belang om iedere schijn van partijdigheid te voorkomen. Niet uit te sluiten valt dat er sprake zal zijn van enige diversiteit in het toepassen van de normen, maar ik ga er vanuit dat de discussie over de toepassing van de normen, maar ik ga er vanuit dat de discussie over de toepassing van de normen waardevol is om het besef dat iedere schijn van partijdigheid voorkomen dient te worden levend te houden. In de praktijk zal zich ook jurisprudentie hierover ontwikkelen. Aan de hand van dit criterium kunnen binnen de rechterlijke macht (nadere) criteria worden opgesteld om bijvoorbeeld de geoorlooftheid van bepaalde nevenbetrekkingen te beoordelen of de toedeling van zaken nader te reguleren. De Leidraad onpartijdigheid van de rechter uit 2004, waarop ik hieronder nader zal ingaan, kan hierbij uitkomst bieden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er nog een beroepsmogelijkheid is als de rechterlijk ambtenaar of de rechterlijk ambtenaar in opleiding van mening verschilt met de functionele autoriteit over de vraag of de vervulling van de betrekking ongewenst is.

Artikel 47 van de Wrra voorziet in een beroepsmogelijkheid tegen een besluit of een andere handeling van een bestuursorgaan waarbij een rechterlijk ambtenaar of een rechterlijk ambtenaar in opleiding belanghebbende is. Ingevolge artikel 44, vierde lid, van de Wrra, toetst de functionele autoriteit ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren, niet met rechtspraak belast (de procureur-generaal en de andere leden van het parket bij de Hoge Raad, de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het openbaar ministerie, de griffier- en de substituut-griffiers bij de Hoge Raad, de gerechtsauditeurs werkzaam bij de gerechten en de rechterlijke ambtenaren in opleiding), of de vervulling van de nevenbetrekking ongewenst is. In artikel 1, tweede lid, van de Wrra is bepaald wie als functionele autoriteit dient te worden aangemerkt ten aanzien van welke categorie rechter-

lijke ambtenaren. Ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding die werkzaam zijn bij een parket tijdens de binnenstage is de functionele autoriteit het hoofd van het parket. Ten aanzien van de leden van het College van procureurs-generaal betreft het de Minister van Justitie. De beoordeling van de gewenstheid van de nevenbetrekking door de hiervoor genoemde functionele autoriteiten is een besluit van een bestuursorgaan. Op grond van artikel 47, eerste lid, van de Wrra kan hiertegen beroep worden ingesteld bij de Centrale Raad van beroep.

Voor rechterlijke ambtenaren in opleiding, voorzover de opleiding wordt doorgebracht bij een rechtbank, is de functionele autoriteit het bestuur van de rechtbank. Voor gerechtsauditeurs, werkzaam bij een rechtbank of een gerechtshof, betreft de functionele autoriteit het bestuur van dat gerecht. Ten aanzien van de leden van het parket bij de Hoge Raad is de functionele autoriteit de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Voor deze categorieën rechterlijke ambtenaren, niet met rechtspraak belast, staat eveneens op grond van artikel 47, eerste lid, van de Wrra beroep open tegen een beslissing van de functionele autoriteit bij de Centrale Raad van Beroep. Weliswaar worden ingevolge artikel 1:1 tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onder c en g, onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast en de voorzitters, leden, griffiers en secretarissen van deze organen alsmede de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet aangemerkt als bestuursorgaan, maar in artikel 1:1, derde lid van de Awb wordt hierop een uitzondering gemaakt voorzover het orgaan, de persoon of het college besluiten neemt of handelingen verricht ten aanzien van een niet voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar.

Ten aanzien van de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren (rechter(-plaatsvervanger), raadsheer(-plaatsvervanger en in buitengewone dienst), vice-presidenten en coördinerend vice-presidenten(senior), werkzaam bij de gerechten (rechtbanken, gerechtshoven en Hoge Raad) is de beoordeling van de nevenbetrekkingen toebedeeld aan de president van het gerecht waar de betrokken rechterlijk ambtenaar werkzaam is. Ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren die tevens president van een rechtbank binnen het rechtsgebied van een gerechtshof zijn, komt de toetsingsbevoegdheid toe aan de president van dat gerechtshof. Ten aanzien van rechterlijke ambtenaren die tevens president van een gerechtshof zijn, wordt deze bevoegdheid uitgeoefend door de president van de Hoge Raad.

Op grond van artikel 47, derde lid, van de Wrra staat tegen een beslissing door een onafhankelijk bij wet ingesteld met rechtspraak belast orgaan of door de voorzitter daarvan rechtstreeks beroep open bij de Centrale Raad van beroep.

Tegen beslissingen of handelingen van de president van de Hoge Raad staat geen beroep open (artikel 47, vierde lid, van de Wrra). Dat betekent dat op grond van de huidige wetgeving geen beroepsmogelijkheid bestaat tegen de beoordeling van nevenbetrekkingen voor de presidenten van een gerechtshof, de griffier en de substituut-griffiers bij de Hoge Raad en de gerechtsauditeurs werkzaam bij de Hoge Raad. Omdat het hier gaat om een leemte in de rechtsbescherming bij alle beslissingen van de Hoge Raad, wordt het niet opportuun geacht om hiervoor in het kader van dit wetsvoorstel een voorziening te treffen. In het kader van de integrale herziening van de Wrra zal hieraan aandacht worden besteed.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de bij algemene maatregel van bestuur nader te stellen regels over de uitvoering van de voorgestelde artikelen 44 en 44a van de Wrra via de «zwaarste» voorhang-

procedure dienen te worden vastgesteld en vragen of de regering deze mening deelt.

Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie strekt ertoe parlementaire betrokkenheid te waarborgen bij de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de voorgestelde regeling. Het is algemeen regeringsbeleid om geen formele betrokkenheid van het parlement bij gedelegeerde regelgeving bij wet te regelen, tenzij daarvoor bijzondere redenen bestaan (zie ook Aanwijzing 35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Dit vanuit de gedachte dat bij verdeling van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van lager niveau duidelijke keuzes dienen te worden gemaakt waarbij ofwel een onderwerp in de wet wordt geregeld, ofwel het geven van voorschriften daaromtrent wordt gedelegeerd aan een lagere regelgever.

Uit het wetsvoorstel in combinatie met de memorie van toelichting blijkt dat bij algemene maatregel van bestuur geregeld zal worden of en zo ja op welke wijze gegevens over nevenbetrekkingen die meer aan het persoonlijk leven van de rechterlijk ambtenaar gerelateerd zijn openbaar worden gemaakt. Andere onderwerpen die bij algemene maatregel van bestuur geregeld zullen worden zijn een standaardformulier voor de melding en registratie, de vaststelling van categorieën van bezoldigingen, een uitzondering op de meldplicht van het plaatsvervangerschap van rechtswege en de wijze van verstrekking van gegevens op aanvraag. Het staat dus al redelijk vast welke onderwerpen op welke wijze bij algemene maatregel van bestuur geregeld zullen worden. Om die reden ben ik van mening dat hier geen sprake is dermate bijzondere redenen die tot een bij wet geregelde voorhangprocedure dienen te leiden. Om aan de wens van de leden van de PvdA-fractie om betrokkenheid bij de uitvoering van de voorgestelde regeling tegemoet te komen ben ik niettemin bereid om de eerste keer dat een algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van de artikelen 44 en 44a van de Wvra wordt voorgedragen, deze vier weken van tevoren aan beide Kamers der Staten-Generaal te overleggen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering aan te geven hoe zij tegenover de mogelijkheid en wenselijkheid van een wettelijke verankering van de «Leidraad onpartijdigheid van de rechter» staat.

Evenals de leden van de fractie van de PvdA juich ik de totstandkoming van de Leidraad, die een vorm van zelfregulering betreft, toe. De Leidraad wordt onderschreven door de besturen van de gerechten in Nederland, de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, door de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak (NVvR) en de Raad voor de rechtspraak. Het betreft hier uitdrukkelijk een initiatief van de beroepsgroep zelf ter vergroting van het bewustzijn van onpartijdigheid binnen de beroepsgroep. De Leidraad is gericht tot de individuele rechter en bevat (niet bindende) aanbevelingen om in concrete gevallen de individuele onpartijdigheid nader in te vullen, waaronder aanbevelingen ten aanzien van gezins- en familiebanden, kennissenkring, nevenfuncties, nevenfuncties van familieleden, eerdere bemoeienis met een zaak of partijen etc. Het streven naar een onpartijdige en integere rechtsprekende macht wordt vooral gediend door vergroting van het bewustzijn binnen de doelgroep zelf. Naar mijn mening geeft de inhoud van deze Leidraad blijk van een toereikend zelfregulerend vermogen van de beroepsgroep op dit gebied. Overheidsinterventie, bijvoorbeeld door wettelijke verankering van de Leidraad, wordt om deze reden noch noodzakelijk noch wenselijk geacht.

De Leidraad bevat geen aanbevelingen met betrekking tot de aanvaarding, melding en registratie van nevenbetrekkingen en doet gelet hierop niet af aan de uitkomsten van het WODC-rapport uit 2000 dat de huidige regeling inzake nevenbetrekkingen en de registratie hiervan niet toereikend is. De

noodzaak tot aanvulling van de bestaande regeling inzake nevenbetrekkingen blijft dus ook na de totstandkoming van de Leidraad aanwezig. Het wetsvoorstel voorziet in aanvullingen op de huidige regeling, waaronder het opnemen van een toetsingsnorm in artikel 44, derde lid, van de Wrra, de explicitering van de bevoegdheid van de functionele autoriteit respectievelijk de president en de verduidelijking van de gegevens die gemeld dienen te worden. Bij de invulling van de norm in het voorgestelde artikel 44, derde lid, van de Wrra met betrekking tot het al dan niet melden van een nevenbetrekking kan gebruik worden gemaakt van de aanbevelingen in de Leidraad.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering de combinatie van actief rechterlijk ambtenaar en actief politicus in een vertegenwoordigende of bestuurlijke functie (of bepaalde varianten daarvan) inmiddels zodanig onwenselijk acht dat een wettelijke regeling gewenst is. Zo ja, waarom wordt deze dan niet meegenomen in deze wetswijziging vragen deze leden? Zo neen, waarom niet of welke varianten niet?

Voor een aantal categorieën rechterlijke ambtenaren is de onverenigbaarheid van het ambt en het lidmaatschap van de Staten-Generaal en/of het Europees Parlement wettelijk geregeld. Ingevolge de Grondwet zijn het lidmaatschap van de Hoge Raad en het zijn van procureur-generaal of advocaat-generaal bij de Hoge Raad onverenigbaar met het lidmaatschap van de Staten-Generaal. De Wet Incomptabiliteiten Staten-Generaal en Europees Parlement voorziet in een nadere regeling met betrekking tot de onverenigbaarheid van het ambt en het lidmaatschap van de Staten-Generaal en het Europees Parlement voor de plaatsvervangend procureur-generaal, de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het openbaar ministerie en de rechterlijke ambtenaren in opleiding.

Voor de overige categorieën rechterlijke ambtenaren (de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, inclusief de gerechtsauditeurs), werkzaam bij de gerechten en de hoven (uitgezonderd de leden van het gerechtsbestuur), de griffier en de substituut-griffiers bij de Hoge Raad en de advocaten-generaal in buitengewone dienst) is niet voorzien in een nadere regeling.

Het voorgestelde artikel 44, derde lid, van de Wrra, biedt een open norm voor de beoordeling van een nevenbetrekking. Aan de hand hiervan zal (afgezien van de hiervoor genoemde gevallen waarin sprake is van een wettelijke onverenigbaarheid) in eerste instantie door de rechterlijk ambtenaar zelf, in tweede instantie door de functionele autoriteit respectievelijk de president van het gerecht waar de betrokken rechterlijk ambtenaar werkzaam is, beoordeeld kunnen worden of een politieke nevenactiviteit een al dan niet toelaatbare nevenbetrekking oplevert.

De laatste jaren is er op diverse fronten aandacht besteed aan de verenigbaarheid van het rechterlijk ambt en een politieke functie. Zo worden in het WODC-onderzoek Schijn van Partijdigheid (2002) bevindingen weergegeven naar aanleiding van een onderzoek binnen de rechterlijke macht zelf, waaruit kan worden opgemaakt dat de verenigbaarheid van het ambt met een politieke functie in de aandacht staat van de beroepsgroep zelf. Voorts lijkt de Straatsburgse jurisprudentie inzake het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM de laatste jaren op een veranderende (rechts)opvatting te wijzen met betrekking tot de onverenigbaarheden voor rechterlijke ambtenaren. In het kader van de op handen zijnde algemene herziening van de Wrra wordt momenteel nader onderzocht of er aanleiding bestaat de regeling op het punt van de verenigbaarheid van het ambt met politieke functies te heroverwegen.

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als de leden van de SP-fractie stellen vragen over het instituut rechter-plaatsvervanger, die een verder-

gaand karakter dragen dan de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen omtrent (de registratie van) nevenfuncties van rechterlijke ambtenaren.

Ik hecht er aan om alvorens in concrete zin op deze vragen in te gaan een aantal opmerkingen te maken over de mijns inziens gewenste maatschappelijke inbedding van de professionele rechtspraak en de rol van het instituut rechter (of raadsheer)-plaatsvervanger daarbinnen.

Het is van groot belang dat onze rechtspraak, die gebaseerd is op professionele rechters die het rechtsprekend ambt als hun hoofdbetrekking hebben, zo goed mogelijk maatschappelijk ingebed is. Maatschappelijke inbedding is immers een voorwaarde voor maatschappelijk draagvlak. Zonder voldoende maatschappelijk draagvlak erodeert de legitimiteit van de rechtspraak en wordt de rechtsstaat in haar fundamenten aangetast. Maatschappelijke inbedding wordt – hoe noodzakelijk ook – niet alleen gewaarborgd door het vergroten van inzicht van de burger in de wijze waarop de rechtspraak functioneert en hoe de rechter tot zijn oordeel komt, maar ook door maatschappelijke participatie binnen de rechtspraak en door maatschappelijke activiteiten van rechterlijke ambtenaren zelf. In het licht hiervan acht ik het wenselijk dat rechterlijke ambtenaren actief zijn op diverse fronten in het maatschappelijk verkeer. Het vervullen van nevenbetrekkingen door rechters die van rechtspreken hun hoofdfunctie hebben gemaakt is daarvoor bij uitstek een geschikt middel. Grenzen worden daarbij getrokken door het maatschappelijk vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht. Het vergroten van de openbaarheid en transparantie – het onderliggende motief van dit wetsvoorstel – met betrekking tot die nevenbetrekkingen is een middel om dat maatschappelijk vertrouwen te bevorderen.

Maatschappelijke participatie in de rechtspraak door anderen dan degenen die van rechtspreken hun hoofdfunctie hebben gemaakt krijgt in ons rechtssysteem – anders dan door de inzet van leken in specifieke gevallen – vooral gestalte door het instituut van de rechter-plaatsvervanger. Juist de noodzaak van maatschappelijke inbedding en inbreng binnen de rechtspraak is een belangrijke reden om dit instituut niet zomaar af te schaffen, wezenlijk te veranderen of in de praktijk sterk te beperken. Ook hier worden de grenzen getrokken – vooral bij de inzetbaarheid van rechters-plaatsvervanger in de praktijk – door het maatschappelijk vertrouwen in onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak. Hoe deze grenzen uitwerken zal afhankelijk zijn van de omstandigheden van het concrete geval. Telkens zal dan ook een afweging moeten worden gemaakt tussen de voordelen die de inzet van een plaatsvervanger oplevert en het mogelijke gevaar voor aantasting van het maatschappelijke vertrouwen in de rechtspraak. Ik ben ervan overtuigd dat de gerechtsbesturen zich zeer bewust zijn van genoemde grenzen en zeer wel in staat zijn om terzake gefundeerde afwegingen te maken.

Het voorgaande leidt mij tot de overtuiging dat het minder wenselijk is om bepaalde groepen beroepsbeoefenaren, zoals bijvoorbeeld de door de leden van de fractie van de PvdA genoemde advocaten of departementsambtenaren, in zijn algemeenheid uit te sluiten van de benoembaarheid tot rechter(raadsheer)-plaatsvervanger. Zelfs als het een advocaat in zijn «eigen» arrondissement betreft is het niet uitgesloten dat inzet van de betrokkene in een concreet geval niet op gespannen voet hoeft te staan met het vertrouwen in de rechtspraak. Ook hier zal het in zijn algemeenheid om een individuele afweging moeten gaan, waarbij het overigens voorstelbaar is dat die afweging in het geval van het inzetten van een advocaat in het «eigen» arrondissement zo vaak negatief uitvalt, dat

gerechtsbesturen het niet inzetten van «eigen» advocaten tot beleid verheffen.

De leden van de SP-fractie vragen mij in zijn algemeenheid hoe de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van plaatsvervangers op dit moment wordt beoordeeld, c.q. hoe de regering onafhankelijkheid en onpartijdigheid gaat bevorderen.

Ik ben ervan overtuigd dat bij de keuze om een bepaalde plaatsvervanger al dan niet in te zetten of dat al dan niet beleid terzake gemaakt moet worden, het gerechtsbestuur primair zal bezien of op enigerlei wijze getwijfeld kan worden aan de onafhankelijkheid en onpartijdigheid of dat zelfs maar de schijn van het tegendeel opgeworpen kan worden. Uitgaande van het hiervoor reeds aangehaalde zelfregulerend vermogen binnen de sector zie ik, naast het initiatief in onderhavig wetsvoorstel om de regeling inzake nevenbetrekkingen – die ook voor plaatsvervangers geldt – nader aan te vullen, voor het overige geen aanleiding om actief op te treden ter bevordering van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van plaatsvervangers.

Evenmin zie ik reden om het instituut rechter-plaatsvervanger wezenlijk van karakter te laten veranderen, zoals het gevolg zou zijn van het door de leden van de PvdA-fractie omarmde voorstel van de Raad voor de rechtspraak om plaatsvervangers niet meer voor het leven te benoemen, maar voor een bepaalde tijd (vier jaren). Het overnemen van het voorstel van de Raad zou ertoe leiden dat de rechter- en de raadsheer-plaatsvervanger niet meer als leden van de rechterlijke macht aan de rechtspraak deelnemen. Leden van de rechterlijke macht worden immers op grond van artikel 117 van de Grondwet voor het leven benoemd. Het voorstel van de Raad houdt een ingrijpende wijziging van het instituut rechter- of raadsheer-plaatsvervanger in die zich onvoldoende laat rechtvaardigen. Zo ben ik er niet van overtuigd dat het een significant effect zal hebben op het maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak als personen met een hoofdfunctie buiten de rechterlijke macht voortaan voor een periode van vier jaar zullen worden benoemd. Bovendien zou het praktische gevolg van het voorstel kunnen zijn dat de maatschappelijke participatie binnen de rechtspraak vermindert, omdat minder personen belangstelling tonen voor het plaatsvervangerschap. Een dergelijke ontwikkeling zou ongewenst zijn.

Er bestaat geen inzicht in het aantal «spook-plaatsvervangers», zoals de leden van de PvdA-fractie personen noemen die tot plaatsvervanger zijn benoemd maar feitelijk niet meer ingezet worden. Ook de Raad voor de rechtspraak beschikt niet over deze gegevens. Met deze leden ben ik het eens dat het overnemen van genoemd voorstel een einde zou maken aan dit fenomeen, maar desondanks meen ik dat dit voordeel niet opweegt tegen de reeds genoemde nadelen.

De leden van de VVD-fractie vragen in het kader van het onderscheid in openbaarheid met betrekking tot belanghebbenden en een algemene openbaarheid of van de zijde van de regering een inschatting is gemaakt van het effect dat algemene openbaarheid van gegevens zoals de regering die voorstelt (door middel van een internet-register) op de beeldvorming van de rechterlijke macht in de media heeft. Zij vragen of in dit verband bijvoorbeeld een evaluatie is gemaakt van de rol die informatie over nevenfuncties in concrete processen (zoals in de zaak Volkert van der G.) heeft gespeeld en of, in welke mate en op welke wijze, dit heeft bijgedragen aan het wetsvoorstel.

De beeldvorming van de rechterlijke macht in het algemeen, in de zin van het voorkomen van (de schijn van) partijdigheid en het bevorderen van vertrouwen in de rechtspraak is sinds jaar en dag een punt van aandacht. Zo is naar aanleiding van de uitkomsten van de WODC-onderzoeken in 2000 en 2001 bij brieven van de toenmalige Minister van Justitie van 9 oktober 2000 en 19 januari 2001 aan de Tweede Kamer meegedeeld dat het beleid, gericht op het bevorderen van openbaarheid en transparantie, zou worden voortgezet (zie ook pagina 3 memorie van toelichting). Het waarborgen van een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke macht en het vertrouwen in de rechtspraak in het algemeen zijn, zoals ik hiervoor reeds enkele malen heb gememoreerd, motieven geweest die ten grondslag liggen aan het onderhavige wetsvoorstel.

Sinds 1998 maakt het ministerie van Justitie gebruik van de Justitie Issue Monitor (JIM), waarmee beoogd wordt inzicht te krijgen in opinies die leven in de samenleving en die van invloed zijn op het werkkterrein van Justitie. De rechtspraak is één van de hoofdthema's waarnaar onderzoek wordt verricht. In het kader hiervan wordt ook aandacht besteed aan het functioneren van de rechterlijke macht. De beeldvorming van de rechterlijke macht in het algemeen heeft derhalve mijn continue aandacht. De door de leden van de VVD genoemde concrete processen en de daarmee gepaard gaande media-aandacht bevestigen niettemin nogmaals het nut en de noodzaak van een volledig en goed werkend registratiesysteem voor nevenbetrekkingen teneinde openbaarheid en transparantie en daarmee het maatschappelijk vertrouwen in rechtspraak te bevorderen.

De leden van de VVD-fractie vragen of er andere soortgelijke registers van overheidsfunctionarissen bestaan, en zo ja welke. Tevens vernemen zij graag of de opzet daarvan met dit wetsvoorstel is vergeleken en wat de overwegingen dienaangaande zijn.

De integriteit van ambtenaren en openbare ambtsdragers staat in toenevende mate in de belangstelling. Voor verschillende categorieën overheidsfunctionarissen zijn regelingen inzake de nevenbetrekkingen getroffen. Rijksambtenaren dienen ingevolge artikel 61 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement melding te doen van hun nevenwerkzaamheden. Voor de zogenaamde «topambtenaren» geldt op grond van artikel 125, eerste lid, onder I, van de Ambtenarenwet dat hun nevenwerkzaamheden openbaar dienen te worden gemaakt. Op grond van artikel 7, derde lid, van de Wet op de Raad van State worden betrekkingen die de vicepresident en de staatsraden en de staatsraden in buitengewone dienst buiten hun ambt beoefenen openbaar gemaakt.

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is deels gekeken naar voornoemde regelingen – zo is qua toetsingsnorm voor de geoorloofdheid van nevenbetrekkingen aangesloten bij die voor de leden van de Raad van State – deels wordt hiermee eigen opzet gecreëerd. Uitgangspunt hiervoor is de constatering geweest in het WODC-onderzoek dat de huidige nevenfunctieregisters niet altijd voldoende functioneren, niet uniform zijn en dat de inhoud van de registers niet altijd voldoende relevante gegevens bevat om een goed inzicht te kunnen verkrijgen in mogelijke belangenverstrengeling. Met het oog op de doelstellingen die met de regeling inzake nevenbetrekkingen gediend worden – het vergroten van de openbaarheid en de transparantie en daarmee het maatschappelijk vertrouwen in de rechtspraak – is gekozen voor de regeling in de artikelen 44 en 44a van de Wvra, op grond waarvan de nevenbetrekking, de naam van het bedrijf/de instantie, de plaats, de bezoldiging, het aanvangstijdstip en het tijdstip van de beëindiging, het tijdsbeslag en de hoogte van de bezoldiging gemeld dienen te worden en (deels) openbaar worden gemaakt.

De leden van de VVD vragen of en zo ja waarom, overwogen is om een onderscheid te maken tussen gegevens die door belanghebbenden zijn op te vragen en gegevens die door iedereen kunnen worden geraadpleegd. Tevens vragen deze leden op basis waarvan wordt besloten of bepaalde gegevens niet openbaar worden gemaakt. Is dit alleen de persoonlijke inschatting van de rechter of wordt hier een protocol voor ontworpen? Zij vragen zich af of het niet beter is om alle adresgevoelige informatiestandaard niet openbaar te maken.

De openbaarmaking van gegevens kan op grond van het wetsvoorstel worden onderverdeeld in drie categorieën, te weten openbare gegevens, niet openbare gegevens en semi-openbare gegevens. Uitgangspunt is een onbeperkte openbaarmaking van het register. Dat betekent dat in principe alle door de rechterlijke ambtenaar gemelde gegevens openbaar zullen worden gemaakt. Op deze hoofdregel wordt een uitzondering gemaakt in artikel 44, tweede lid, van de Wvra, waarin gegevens met betrekking tot het tijdsbeslag en de hoogte van de bezoldiging van de nevenbetrekking worden uitgezonderd van opname in het register. De openbare registratie van het tijdsbeslag van een nevenbetrekking en de hoogte van de bezoldiging kan als een bovenmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer worden gezien. Bovendien zijn deze gegevens voornamelijk van belang voor de functionele autoriteit in het kader van de vraag of het belang van de bedrijfsvoering zich niet tegen de uitoefening van een bepaalde nevenbetrekking verzet. Om deze redenen is ervoor gekozen om deze gegevens niet openbaar te maken.

Een derde categorie betreft de gegevens bedoeld in artikel 44, vijfde lid, onder a en c, van de Wvra: de omschrijving van de nevenbetrekking en de plaats waar de nevenbetrekking wordt vervuld. Op grond van het voorgestelde artikel 44a, zesde lid, van de Wvra kan bij de openbaarmaking hiervan een bijzondere regeling worden getroffen met het oog op veiligheid van rechterlijke ambtenaren. Het gaat hierbij uitdrukkelijk om gegevens met betrekking tot de meer aan het persoonlijke leven gerelateerde nevenbetrekkingen, waaronder de door de leden van de fractie van de VVD genoemde adresgevoelige gegevens. Artikel 44a, zesde lid, van de Wvra biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur te regelen op of en zo ja op welke wijze deze gegevens openbaar worden gemaakt. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een globale summier en gestandaardiseerde omschrijving. De beoordeling van de vraag of sprake is van gegevens, waarop de bij of krachtens artikel 44, zesde lid, van de Wvra geldende bijzondere openbaarmakingsregeling van toepassing is, ligt bij de functionele autoriteit respectievelijk de president.

Voorts wensen de leden van de fractie van de VVD te vernemen of het voor de verdediging in het kader van een wrakingsverzoek mogelijk is om inzicht te krijgen in alle gegevens, ook al zijn die afgeschermd. En als dat zo is, hoe zal worden omgegaan met advocaten die deze gegevens in de openbaarheid brengen? En als dat niet zo is, vindt de regering dan dat van volledige informatievoorziening en dus een «fair trial» sprake is?

Uitgangspunt is openbaarmaking van het register. Echter, hierboven is reeds aan de orde geweest dat als het gaat om gegevens waarbij de veiligheid van de rechterlijke ambtenaar in het geding kan komen een afwijkende openbaarheidsregeling geldt. Of en zo ja op welke wijze bovengenoemde gegevens openbaar worden gemaakt, wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Gedacht wordt aan een globale en gestandaardiseerde en summier omschrijving van de nevenbetrekking. Dit zou er in uitzonderlijke gevallen toe kunnen leiden dat het niet voldoende duidelijk is voor een procespartij in hoeverre mogelijk sprake is van belangverstremming. Voor die gevallen voorziet het wetsvoorstel in een informatiemogelijkheid voor procespartijen. Deze kunnen infor-

meren bij de functionele autoriteit of een nevenbetrekking verband houdt met bedrijven of instanties die bij hun zaak betrokken zijn. De functionele autoriteit kan vervolgens aangeven of dat al dan niet het geval is. Indien de functionele autoriteit van mening is dat door dergelijke nadere mededelingen de veiligheid van de betrokken rechterlijk ambtenaar in gevaar komt, behoeft geen nadere mededeling te worden gedaan. Hiermee is naar mijn mening sprake van een afgewogen openbaarmakingsregeling die recht doet aan de betrokken belangen.

Overigens laat artikel 6 EVRM, waarin het recht van een ieder op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht beschermd wordt, de voorgestelde openbaarmakingsregeling onverlet. Ten eerste is er geen specifieke rechtspraak van het EHRM die ziet op de openbaarmaking van de gegevens uit het nevenbetrekkingenregister. Daarnaast dient volgens vaste rechtspraak van het EHRM (zie onder meer EHRM, 31 augustus 1999, Eesky-Czech Republic (appl. no 33 644/96)) de beoordeling van de eerlijkheid van het proces door een onpartijdig en onafhankelijk gerecht te geschieden aan de hand van het gehele proces. Zelfs indien in een bepaald geval één element uit de bijzondere openbaarmakingsregeling op gespannen voet zou komen te staan met het uitgangspunt van openbaarheid en transparantie, dan nog dient bij de beoordeling van de eerlijkheid van het proces gekeken te worden naar het proces in zijn totaliteit. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of voor een officier van justitie, die immers geen onafhankelijke positie heeft, niet deels geheel andere omstandigheden gelden ten aanzien van diens integriteit. Indien de regering dit niet meent, kan zij dan aangeven waarom? Indien zij dit wel meent, kan zij dan aangeven in hoeverre deze uniforme regeling ruimte biedt om uitdrukking te geven aan dit verschil?

De reden om alle rechterlijke ambtenaren, dus ook de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren onder de werkingssfeer van de regeling inzake nevenbetrekkingen te brengen is het – in de memorie van toelichting reeds gememoreerde – streven om zoveel mogelijk uniform te regelen voor rechterlijke ambtenaren. Daarnaast ziet de regeling inzake nevenbetrekkingen op een integriteitskwestie, die per definitie alle rechterlijke ambtenaren, dus ook de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren aangaat. Ook om deze reden is ervoor gekozen de regeling op alle rechterlijke ambtenaren van toepassing te verklaren. Overigens geldt voor andere openbare ambtsdragers, zoals de leden van de Raad van State en rijksambtenaren, een vergelijkbare meldingsplicht met betrekking tot nevenbetrekkingen.

De leden van de VVD-fractie vragen waarop de stelling dat hoe meer er wordt bijverdiend, hoe minder loyaliteit naar het eigenlijke vak, is gebaseerd. Deze leden vragen of er concrete gevallen uit het verleden bekend zijn waar dit een rol speelde en zo ja welke. Voorts vragen deze leden of er onderzoek is gedaan naar dit fenomeen en zo welk. Tot slot vernemen deze leden graag op basis waarvan de relevantie van de grenzen voor de categorieën van bezoldigingen zijn bepaald en wat de overwegingen van de regering dienaangaande zijn geweest.

De hoogte van de bezoldiging hoeft inderdaad niet bepalend te zijn voor de mate van betrokkenheid, maar kan daar wel een aanwijzing voor vormen. De enkele vermelding dat de functie bezoldigd is, zal meer aanleiding geven tot speculaties omtrent de hoogte van de bezoldiging en eventuele partijdigheid. Het gaat erom iedere schijn van partijdigheid bij het publiek te voorkomen. Transparantie door middel van inzicht in de mate van bezoldiging is het beste wapen om iedere schijn te voorkomen. Teneinde de privacy van de rechterlijk ambtenaar toch enigszins te

beschermen, is gekozen voor categorieën. Bij het bepalen van de omvang van de categorieën is gestreefd naar beknoptheid terwijl toch voldoende zicht geven in de omvang van de bezoldiging wordt gegeven.

Tot slot kondig ik hierbij het voornemen aan om een nota van wijziging op het wetsvoorstel uit te brengen ter introductie van een ontslaggrond bij het, ondanks het feit dat de disciplinaire maatregel van schriftelijke waarschuwing is opgelegd, niet voldoen door de rechterlijk ambtenaar aan de verplichting om de functionele autoriteit in kennis te stellen van zijn nevenbetrekkingen. Dit voornemen is eerder kenbaar gemaakt in reactie op vragen van de LPF-fractie tijdens de begrotingsbehandeling. Momenteel vindt over deze aanvulling van het wetsvoorstel overleg plaats met de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak. Op grond van artikel 51 van de Wvra dient hierover overeenstemming met de Sectorcommissie rechterlijke macht te worden bereikt.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner