

Vergaderjaar 2004–2005

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Achtergrond

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Artikel 44 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra), dat op 1 januari 1997 in werking is getreden (Stb. 1996, 590), bevat een regeling over de onverenigbaarheden en nevenbetrekkingen van de rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding. Op grond van dit artikel zijn bepaalde functies onverenigbaar met het rechterlijk ambt (eerste lid) en dienen de nevenbetrekkingen gemeld en geregistreerd te worden (tweede en derde lid). De regeling van artikel 44 Wrra strekt ertoe de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en meer in het bijzonder het vertrouwen daarin te waarborgen. De regeling dient tevens ter verzekering van de zuiverheid van verhoudingen en het vertrouwen in de rechterlijke macht in het algemeen.

Aanleiding

Rechterlijke ambtenaren vervullen van oudsher betrekkingen naast het rechterlijk ambt. Het vervullen van een of meer nevenbetrekkingen wordt binnen de rechterlijke macht veelal ervaren als een nuttige aanvulling op het ambt. Benadrukt wordt dat wij het vervullen van nevenbetrekkingen op zichzelf geenszins bezwaarlijk achten, integendeel. Dat neemt echter niet weg dat de regeling inzake de nevenbetrekkingen, met het oog op het vertrouwen in de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechterlijke macht, aanpassing behoeft.

De integriteit van ambtenaren en openbare ambtsdragers staat in toeneemende mate in de belangstelling. In het voorjaar van 2003 is de Wet van 23 januari 2003 tot wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit (Stb. 60) in werking getreden en is de nota Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2002/03, 28 844, nr. 2). Op 21 februari 2004 is het wetsvoorstel tot wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2003/04, 29 436, nr. 2). Ook de onpartijdigheid en integriteit van rechterlijke ambtenaren is de laatste jaren herhaaldelijk onderwerp van maatschappelijk

debat geweest. Inmiddels zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd die dit onderwerp raken. In 2000 en 2001 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) een onderzoek en een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar de nevenbetrekkingen die binnen de rechtsprekende macht worden vervuld. De uitkomsten van beide onderzoeken zijn gepubliceerd in respectievelijk het onderzoeksrapport «Nevenfuncties zittende magistratuur» (2000) en de aanvullende rapportage «De nevenfuncties van vaste rechters en plaatsvervangers» (2001). In het najaar van 2002 heeft het WODC het onderzoeksrapport «Schijn van partijdigheid rechters» gepubliceerd. In opdracht van de Raad voor de rechtspraak heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau onderzoek gedaan naar het nut en de mogelijkheden van een «monitor» van het vertrouwen van de bevolking in de rechtspraak. De resultaten van dat onderzoek zijn gepubliceerd in het rapport «Vertrouwen in de rechtspraak – Theoretische en empirische verkenningen voor een monitor», dat in maart 2004 is verschenen. Eveneens in maart 2004 hebben de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de vergadering van presidenten van rechtbanken en appèlcolleges de «Leidraad onpartijdigheid van de rechter» vastgesteld (gepubliceerd op de website www.rechtspraak.nl).

In de WODC-rapporten uit 2000 en 2002 wordt een bredere maatschappelijke ontwikkeling geconstateerd waarbij de autoriteit, deskundigheid en onkreukbaarheid van professionele deskundigen in toenemende mate als minder vanzelfsprekend lijken te worden ervaren. Deze ontwikkeling lijkt ook te gelden voor de rechterlijke macht. Dat blijkt onder meer uit de omstandigheid dat het aantal wrakingsverzoeken lijkt toe te nemen. Uit het WODC-onderzoek naar de nevenbetrekkingen van rechters (2000) is bovendien gebleken dat de huidige regeling in artikel 44, tweede en derde lid, Wvra niet toereikend is om de beoogde doelstellingen te bereiken. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de nevenfunctieregisters niet optimaal functioneerden, dat zij niet uniform waren en dat zij niet altijd de informatie bevatten die nodig is om te kunnen beoordelen of de onpartijdigheid van de rechter in het geding is. Zo bleek uit het onderzoek dat de nevenbetrekkingen soms te summier waren omschreven om daaruit op te kunnen maken wat die betrekking inhield; werd geconstateerd dat het niet verplicht melden van de naam en vestigingsplaats van de instelling of organisatie waar de nevenbetrekking vervuld wordt, een probleem oplevert omdat wraking dan niet goed mogelijk is; bleek dat bepaalde nevenbetrekkingen op grond van een interne richtlijn soms niet gemeld behoeften te worden; en bleek aan de hand van de registratie van dezelfde personen bij verschillende gerechten dat de registers niet met elkaar in overeenstemming waren. De «Leidraad onpartijdigheid van de rechter» is gericht tot de individuele rechter en bevat (niet bindende) aanbevelingen om in concrete gevallen de individuele onpartijdigheid nader in te kunnen vullen.

De Leidraad is een vorm van zelfregulering. Een rechter kan aan de hand van de Leidraad beoordelen of hij zich in een concrete zaak al dan niet dient terug te trekken. Aan de nevenbetrekkingen van rechters zijn twee aanbevelingen gewijd. Aanbeveling 3 heeft betrekking op de nevenbetrekkingen van de rechter zelf. De aanbeveling houdt in dat een rechter geen zaken behandelt waarbij zijn onpartijdigheid ter discussie zou kunnen komen te staan vanwege een nevenbetrekking. Het gaat daarbij om nevenbetrekkingen die in de afgelopen drie jaar zijn vervuld. Aanbeveling 4 bevat een soortgelijke bepaling over de nevenbetrekkingen van (voormalige) partners alsmede van nauwe bloed- en aanverwanten. De Leidraad bevat geen aanbevelingen met betrekking tot de aanvaarding, melding en registratie van nevenbetrekkingen. De Leidraad doet derhalve niets af aan de uitkomsten uit bovengenoemd WODC-rapport.

Naar aanleiding van de uitkomsten van de WODC-onderzoeken uit 2000 en 2001 is bij brieven van de 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 (beide brieven zijn niet gepubliceerd; zie Handelingen II 2000/01, blz. 10–707 en Handelingen II 2000/01, blz. 42–336). In deze brieven is aangegeven dat:

- in artikel 44 Wvra een algemene toetsingsnorm wordt opgenomen, gelijk aan artikel 7, tweede lid, van de Wet op de Raad van State;
- er een standaardformulier wordt ontwikkeld voor de registratie van nevenbetrekkingen, dat in een algemene maatregel van bestuur kan worden opgenomen; en dat
- de registers volledig moeten zijn en op internet moeten worden gepubliceerd.

Inmiddels is de werking van de nevenfunctieregisters van de gerechten reeds aanzienlijk verbeterd. Het Bureau internetsystemen en -toepassingen (Bistro) heeft in het kader van het Project versterking rechterlijke organisatie een nevenfunctieregister op internet geplaatst, genaamd «Nero» (nevenfunctieregister rechterlijke organisatie). Dit register bevat de nevenbetrekkingen van de rechters, raadsheren en plaatsvervangers bij alle gerechten. Het register is te vinden op de website www.rechtspraak.nl. Het register is opgezet aan de hand van de namenlijst leden rechterlijke macht en wordt onderhouden door Bistro. In het kader van deze activiteiten heeft Bistro ook een standaardformulier ontwikkeld. Door Bistro wordt ook een register voor de nevenbetrekkingen van de leden van het openbaar ministerie ontwikkeld. Het is nog niet bekend welke vorm dit register zal krijgen. Deze initiatieven vanuit de rechterlijke macht nemen echter niet weg dat het wenselijk is de wettelijke regeling op onderdelen aan te vullen en een wettelijke basis te creëren voor een op internet te plaatsen register. Dit wetsvoorstel sluit bovendien aan bij eerdergenoemde regelingen die de integriteit van de overheid, de rijksambtenaren en openbare ambtsdragers bevorderen. Juist van rechterlijke ambtenaren mag worden verwacht dat zij integer zijn. Daarbij wordt onder integriteit meer verstaan dan alleen maar onpartijdigheid. Integriteit is een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onomkoopbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid. De aanvullingen in dit wetsvoorstel moeten ook in dat licht worden gezien.

Inhoud wetsvoorstel

De aanvullingen in dit wetsvoorstel op de regeling van de nevenbetrekkingen strekken in het algemeen tot voortzetting van het op transparantie en openbaarheid gerichte beleid. Meer in het bijzonder strekken zij tot uitvoering van een deel van bovengenoemde maatregelen en tot het verbeteren van het inzicht in de nevenbetrekkingen die worden vervuld.

De aanvullingen in dit wetsvoorstel bestaan onder meer uit:

- het opnemen in artikel 44 Wvra van een toetsingsnorm;
- explicitering van de bevoegdheid van de functionele autoriteit of president tot toetsing van de nevenbetrekking;
- verduidelijking van de gegevens over de die nevenbetrekking gemeld en openbaar gemaakt worden;
- aanvullende bepalingen over het register; en
- een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over bepaalde onderdelen van de regeling over de nevenbetrekkingen.

De regeling met betrekking tot de nevenbetrekkingen heeft een tweeledig karakter. Enerzijds zijn er bepalingen die voornamelijk gericht zijn tot de

rechterlijk ambtenaar of die betrekking hebben op de verhouding functionele autoriteit – rechterlijk ambtenaar. Deze bepalingen hebben een min of meer intern karakter. Anderzijds wordt in deze regeling openbaarmaking van (bepaalde gegevens over) de nevenbetrekkingen geregeld. Deze bepalingen hebben externe werking. Vanwege dit tweeledige karakter wordt de regeling over de nevenbetrekkingen, mede op advies van de NVvR, verdeeld over twee artikelen. Artikel 44 Wrra bevat algemene bepalingen over hoofd- en nevenbetrekkingen en bepalingen die zien op de verhouding rechterlijk ambtenaar functionele autoriteit. Het nieuwe artikel 44a Wrra bevat bepalingen over het register en de openbaarmaking van nevenbetrekkingen. Op de melding en registratie van de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren is de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing, omdat het daarbij gaat om de verwerking van persoonsgegevens. In het vervolg van deze toelichting zal daar nader op worden ingegaan. Bij het voorgaande wordt ten slotte benadrukt dat de informatie uit het register een hulpmiddel is, dat er mede toe kan strekken te beoordelen of een rechterlijk ambtenaar al dan niet onpartijdig is. Voor de bescherming van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is in de eerste plaats de instelling van de rechterlijke ambtenaren zelf van belang.

Werkingsfeer

Bovengenoemde WODC-onderzoeken hebben uitsluitend betrekking op de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren. De verplichting tot het melden en registreren van nevenbetrekkingen geldt echter voor alle rechterlijke ambtenaren alsmede voor de rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage. Aangezien het destijds een bewuste keuze van de wetgever is geweest om zoveel mogelijk een uniforme rechtspositieregeling tot stand te brengen (zie Kamerstukken II 1994/95, 24 220, nr. 3, blz. 3 en 7), geldt de nieuwe regeling niet alleen voor de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, maar ook voor de overige rechterlijke ambtenaren alsmede voor de rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage.

Consultatie

De Hoge Raad, het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak en het College bescherming persoonsgegevens hebben advies uitgebracht over het wetsvoorstel¹. Op de daartoe geëigende plaatsen wordt op deze adviezen ingegaan. Over de inhoud van het wetsvoorstel is de in artikel 51 Wrra bedoelde overeenstemming bereikt met de Sectorcommissie rechterlijke macht. Bij die gelegenheid heeft de NVvR zich er positief over uitgesproken dat het publiek inzage krijgt in de relevante nevenactiviteiten van rechterlijke ambtenaren. Dit past volgens de NVvR in het door haar voorgestane beleid dat openheid wordt betracht bij het openbaar maken van de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren.

2. Nevenbetrekkingen

Ingevolge het nieuwe derde lid (voorheen tweede lid) van artikel 44 Wrra dienen de rechterlijke ambtenaren de betrekkingen die zij buiten het rechterlijk ambt vervullen, te melden. In de ontvangen adviezen is gevraagd om een nadere invulling van het begrip «nevenbetrekkingen». Onder dit begrip vallen in ieder geval:

- alle bezoldigde functies en activiteiten;
- alle docentschappen;
- het voeren van een eigen bedrijf;

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

- lidmaatschappen van besturen, adviescommissies, arbitragecommissies, tuchtcolleges en klachtencommissies;
- het drijven van nering of handel;
- het deelnemen aan aannemingen en leveringen;
- het zijn van commissaris, bestuurder of vennoot van een vennootschap, stichting of vereniging; en
- het optreden als arbiter, bindend adviseur of mediator.

Deze omschrijving is onder meer gebaseerd op de omschrijving in de door de presidenten opgestelde «Leidraad voor de toepassing van artikel 44, tweede en derde lid, Wvra» en hetgeen voor de rijksambtenaren geldt op grond van de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Benadrukt wordt dat deze opsomming niet limitatief is. Het kan van verschillende omstandigheden afhangen of een nevenactiviteit tevens een nevenbetrekking is. Om niet bij voorbaat bepaalde categorieën nevenactiviteiten uit te sluiten van de meldings- en registratieplicht wordt dan ook geen nadere definitie in de wet opgenomen. Ter voorkoming van misverstanden wordt op advies van het College van procureurs-generaal in deze toelichting zoveel mogelijk aangesloten bij de wettekst en wordt zoveel mogelijk gesproken van «nevenbetrekkingen» in plaats van het ook wel gangbare begrip «nevenfuncties».

In zijn advies heeft het College van procureurs-generaal gevraagd wat moet worden verstaan onder de in het eerste lid opgenomen onverenigbaarheid «beroep maken van het verlenen van rechtskundige bijstand». Bij deze onverenigbaarheid gaat het om beroepen in de sfeer van de professionele rechtsbijstandverlening. Daarbij kan worden gedacht aan beroepen als belastingadviseur, jurist bij een stichting rechtsbijstand, vakbondsjurist en jurist bij een rechtsbijstandverzekeraar. Van zulke beroepen vormt het verlenen van rechtskundige bijstand een min of meer vast bestanddeel van de functie. Het is op grond van het eerste lid niet verboden incidenteel, bijvoorbeeld in de privésfeer, een juridisch advies te verstrekken. Het gaat erom dat een rechterlijk ambtenaar daarvan niet zijn beroep mag maken. De door het College genoemde voorbeelden – een non-profit adviesfunctie binnen een schoolvereniging, het verlenen van juridische bijstand aan een vereniging van eigenaren waarvan de rechterlijk ambtenaar lid is – kunnen niet als beroepsmatig worden aangemerkt en vallen dus niet onder het eerste lid. Deze voorbeelden zouden echter wel als nevenbetrekking kunnen worden aangemerkt indien het het lidmaatschap betreft van het bestuur van die school of vereniging dan wel van een van de hiervoor genoemde commissies binnen die school of vereniging. Indien het slechts een incidenteel, op persoonlijke titel verstrekt en onbezoldigd advies betreft, is geen sprake van een nevenbetrekking. Naar aanleiding van daartoe strekkende vragen van de Hoge Raad en de presidentenvergadering, waarnaar de Raad voor de rechtspraak in zijn advies verwijst, wordt opgemerkt dat het actieve lidmaatschap van een politieke partij of kerkgenootschap als zodanig niet als nevenbetrekking behoeft te worden aangemerkt. Dit lijdt in ieder geval uitzondering indien de desbetreffende rechterlijk ambtenaar lid is van het bestuur of van een van de eerdergenoemde commissies binnen die partij of dat kerkgenootschap, dan wel hij een bezoldigde functie heeft binnen die partij of dat kerkgenootschap. Datzelfde geldt voor de door de Hoge Raad genoemde voorbeelden van actieve lidmaatschappen van een voetbal- of patiëntenvereniging.

3. Beperking van grondrechten

De onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vormt een van de essentiële verworvenheden van onze rechtsstaat. De verplichting tot melding, registratie en openbaarmaking van nevenbetrekkingen in

artikel 44 Wvra komt voort uit de gedachte dat openbaarheid in het belang is van het vertrouwen in de (onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de) rechterlijke macht. Uit vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) met betrekking tot de onpartijdigheid van rechters vloeit voort dat er geen feiten of omstandigheden mogen zijn die, ongeacht de persoonlijke instelling van de rechter, twijfel wekken over de vraag of de rechter onpartijdig is. Er mag zelfs geen schijn van partijdigheid bestaan. De melding, registratie en openbaarmaking van de nevenbetrekkingen dragen er in belangrijke mate aan bij dat de schijn van partijdigheid kan worden vermeden. Als gevolg van de openbaarmaking kan immers publiekelijk worden geoordeeld over de vraag of de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren al dan niet tot strijdigheid van belangen en schijn van partijdigheid kunnen leiden. Openbaarheid geeft op die wijze meer inhoud aan de instrumenten van terugtrekking en wraking. De in dit wetsvoorstel voorgestelde aanvullingen op artikel 44 Wvra en het nieuwe artikel 44a Wvra leveren dan ook een waardevolle bijdrage aan de bescherming van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht alsmede van het vertrouwen daarin.

De aanvullingen in dit wetsvoorstel kunnen echter een beperking inhouden van het grondrecht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De persoonlijke levenssfeer wordt beschermd door artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Artikel 8 EVRM bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid van dit artikel bevat beperkingsmogelijkheden van dit recht. Beperkingen zijn mogelijk voor zover die zijn neergelegd in een wettelijk voorschrift en de maatregelen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van de in dat lid opgesomde belangen. De beperkingsgronden waartoe de maatregelen in dit wetsvoorstel zijn te herleiden, zijn enerzijds de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen en anderzijds het tegengaan en het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten. De eerste beperkingsgrond is te herleiden tot artikel 6, eerste lid, EVRM. Op grond van dat artikelid heeft een ieder recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht. Het ontbreken van (voldoende) inzicht in de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren kan ertoe leiden dat dit recht onvoldoende beschermd wordt. Over de tweede beperkingsgrond heeft het EHRM geoordeeld dat de term «wanordelijkheden» niet alleen betrekking kan hebben op de publieke orde, maar ook op de orde die geldt binnen een bepaalde sociale groep (uitspraak in de zaak Engel, 8 juni 1976, A.22 (1977), blz. 41). De term wanordelijkheden kan in die zin aldus worden uitgelegd, dat daarvan sprake is indien bepaalde gedragsregels worden geschonden waardoor de integriteit of het vertrouwen in de onpartijdigheid wordt aangetast. Volgens vaste rechtspraak van het EHRM vloeit uit het vereiste dat de maatregelen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving voort, dat de beperking van dit grondrecht een zwaarwegend maatschappelijk belang moet dienen. Dat zwaarwegende maatschappelijke belang is in dit geval gelegen in de bescherming van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht alsmede van het daarin te stellen vertrouwen. Een onafhankelijke, onpartijdige en integere rechterlijke macht is een van de essentiële verworvenheden van onze rechtsstaat. Wij achten dit een voldoende zwaarwegend maatschappelijk belang om een beperking op het recht van de persoonlijke levenssfeer te rechtvaardigen. De maatregelen zelf moeten voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de beperking in redelijke verhouding moet staan tot het te dienen belang. Het subsidiariteitsvereiste houdt in dat voor het bereiken van het gewenste resultaat de minst ingrijpende maatregel wordt toegepast. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt voldaan,

doordat alleen de nevenbetrekkingen moeten worden gemeld. Zoals ook in paragraaf 2 is uiteengezet, behoeft dus niet elke willekeurige nevenactiviteit te worden gemeld. Aan het subsidiariteitsvereiste wordt eveneens voldaan. Het gewenste resultaat, het verkrijgen van voldoende en helder inzicht in de nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren, kan immers niet met andere middelen worden behaald. In dit verband wordt erop gewezen dat ook de rijksambtenaren alle nevenwerkzaamheden dienen te melden die hun functievervulling kunnen raken (artikel 61 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement). Het geheel overziend zijn wij dan ook van mening dat mogelijke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd zijn.

De Hoge Raad heeft er in zijn advies terecht op gewezen dat verplichte registratie van nevenbetrekkingen waaruit kan worden afgeleid dat de betrokkene behoort tot een minderheid – bijvoorbeeld een bestuursfunctie bij het Nederlands-Israëlitisch Kerkgenootschap –, een registratie zou kunnen betekenen van minderheden. In beginsel is de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging verboden op grond van artikel 16 Wbp. Een dergelijke verwerking is evenwel toegestaan op grond van artikel 23, eerste lid, onderdeel e, Wbp indien dat noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald. Het zwaarwegende algemeen belang als bedoeld in dat artikel is gelegen in het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht en het vertrouwen daarin. De passende waarborgen bestaan er ten eerste uit dat niet elke willekeurige nevenactiviteit behoeft te worden gemeld, maar slechts die activiteiten die als nevenbetrekking kunnen worden aangemerkt. Daarvan is in ieder geval sprake in de in paragraaf 2 genoemde gevallen. Een tweede passende waarborg is dat niet alle te melden gegevens automatisch openbaar worden gemaakt, maar dat een aantal gegevens niet openbaar gemaakt mag worden (zie paragraaf 8). Aan het derde vereiste is eveneens voldaan. De regeling is immers opgenomen in de Wrra.

4. Toetsingsnorm

Het nieuwe tweede lid van artikel 44 Wrra bevat de norm van artikel 7, tweede lid, van de Wet op de Raad van State. Het voornemen daartoe was al eerder aan de Tweede Kamer meegedeeld (zie paragraaf 1). Dit criterium biedt een handvat voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een nevenbetrekking naast het ambt. Tevens kunnen aan de hand van dit criterium binnen de rechterlijke macht (nadere) criteria worden opgesteld om bijvoorbeeld de geoorloofdheid van bepaalde nevenbetrekkingen te beoordelen of het toedelen van zaken nader te reguleren. Deze norm is specifiek dan de normen die zijn opgenomen in artikel 46c Wrra, dat geldt voor de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (verwaarlozing van de waardigheid van het ambt, de ambtsbezigheden of de ambtsplichten dan wel het door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengen aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen), en artikel 80 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement, zoals dat geldt voor de niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren en de rechterlijke ambtenaren in opleiding (niet nakomen van de opgelegde verplichtingen of plichtsverzuim). Anders dan de Raad voor de rechtspraak achten wij dit een nuttige aanvulling.

5. Beoordeling nevenbetrekkingen

Het is in de eerste plaats de rechterlijk ambtenaar zelf die dient te beoordelen of een nevenbetrekking verenigbaar is met zijn ambt. Daarnaast zal echter de functionele autoriteit of, ten aanzien van de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren, de president dienen na te gaan of de vervulling van de nevenbetrekking ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt of de handhaving van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid of van het vertrouwen daarin. In de praktijk blijkt misverstand te bestaan over deze toetsingsbevoegdheid. Deze bevoegdheid staat niet met zoveel woorden in de huidige tekst van artikel 44 Wrra. Uit de wetsgeschiedenis blijkt echter uitdrukkelijk dat de functionele autoriteit zijn oordeel kenbaar kan maken over de nevenbetrekking en zelfs disciplinaire maatregelen kan treffen of een ontslagprocedure in gang kan zetten, indien hij van mening is dat de aanvaardig of vervulling van een bepaalde betrekking leidt tot verwaarlozing van de waardigheid van het rechterlijk ambt, de ambtsbezigheden of de ambtsplichten (Kamerstukken II 1994/95, 24 220, nr. 3, blz. 23). Ter voorkoming van misverstanden wordt voorgesteld om deze bevoegdheid uitdrukkelijk in een nieuw vierde lid van artikel 44 Wrra op te nemen. Opgemerkt wordt dat het in de rede ligt dat de functionele autoriteit of president zorgvuldig met deze bevoegdheid omgaat. Niet vereist is dat de functionele autoriteit of president iedere aan hem gemelde nevenbetrekking uitdrukkelijk goedkeurt. Slechts indien hij de uitoefening van een bepaalde nevenbetrekking ongewenst acht, zal hij dit aan betrokkene meedelen. Naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van het College van procureurs-generaal wordt opgemerkt dat de functionele autoriteit alsmede, voor de voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren, de procureur-generaal bij de Hoge Raad toezien op de naleving van het eerste lid. Dit volgt uit hun (mogelijke) rol in een eventuele ontslagprocedure.

Ten aanzien van de met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren is ervoor gekozen de toetsingsbevoegdheid niet bij de functionele autoriteit neer te leggen, maar bij de president. Reden hiervoor is dat uiteindelijk de president beoordeelt of disciplinaire maatregelen worden getroffen jegens een met rechtspraak belaste rechterlijk ambtenaar die zijn nevenbetrekkingen niet of onjuist meldt dan wel een ongewenste nevenbetrekking blijft vervullen (artikel 46d, eerste lid, onder a, Wrra). Het ligt dan in de rede dat de president ook de voorafgaande beoordeling van de nevenbetrekkingen verricht. Voor de vraag wie de nevenbetrekkingen van de presidenten beoordeelt, is aansluiting gezocht bij artikel 46d, eerste lid, onder b en c, Wrra. Ten aanzien van de hoofden van de parketten geldt de gewone regel: hun functionele autoriteit beoordeelt de nevenbetrekkingen. Dat is het College van procureurs-generaal (artikel 1, tweede lid, onder h, Wrra).

De Raad voor de rechtspraak heeft aangegeven dat aan de bevoegdheid van de functionele autoriteit tot het bindend vaststellen van de onverenigbaarheid van een concrete nevenbetrekking met het rechterlijk ambt geen behoefte bestaat. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat de toetsingsbevoegdheid van de functionele autoriteit essentieel is. Zonder deze bevoegdheid zou een functionele autoriteit immers niet disciplinair kunnen optreden jegens een rechterlijk ambtenaar en zou de regeling illusoir zijn. Bovendien ligt deze bevoegdheid al in de huidige tekst van artikel 44 Wrra besloten. De wetsgeschiedenis stelt immers buiten twijfel dat een functionele autoriteit ook nu al disciplinair kan optreden. De Raad voor de rechtspraak heeft voorts opgemerkt dat deze toetsingsbevoegdheid van de functionele autoriteit in strijd is met het streven van de wetgever de incompatibiliteitenregeling beknopt en duidelijk te maken en te houden. Die regeling blijft beknopt. Slechts van vier beroepen is

aangegeven dat zij absoluut onverenigbaar zijn met het rechterlijk ambt (artikel 44, eerste lid, Wrra). Evenals bij de totstandkoming van artikel 44 Wrra blijft het uitgangspunt dat de mogelijkheid tot het vervullen van nevenfuncties zo min mogelijk wordt beperkt (Kamerstukken II 1995/1995, 24 220, nr. 3, blz. 7). Om die reden wordt bepaald dat alleen wanneer de vervulling van het ambt of de onpartijdigheid en onafhankelijkheid in gevaar komt, de vervulling van een bepaalde nevenbetrekking ongewenst is. Wij gaan ervan uit dat een functionele autoriteit slechts in uitzonderingsgevallen tot een dergelijk oordeel zal komen, temeer omdat een rechterlijk ambtenaar eerst zelf nagaat of een bepaalde betrekking verenigbaar is met zijn ambt.

De Raad voor de rechtspraak heeft gevraagd naar de toetsingsbevoegdheid in verhouding tot de op te leggen disciplinaire maatregelen en de toetsing daarvan. Indien een voor het leven benoemde rechterlijk ambtenaar een op grond van artikel 44, tweede lid, Wrra ongewenst geachte betrekking blijft vervullen, kan hem eerst een schriftelijke waarschuwing worden opgelegd wegens verwaarlozing van het ambt, de ambtsbezigheden of de ambtsplichten (artikel 46c, eerste lid, onder a, Wrra). In het uiterste geval kan hem ontslag worden verleend wegens het door handelen of nalaten ernstig nadeel toebrengen aan de goede gang van zaken bij de rechtspraak of het in haar te stellen vertrouwen (artikel 46c, tweede lid, Wrra). Het ontslag van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren op grond van artikel 46l, eerste lid, aanhef en onder b, Wrra (ontslag bij een volgens de wet met het ambt onverenigbare betrekking) heeft uitsluitend betrekking op de absolute onverenigbaarheden, genoemd in het eerste lid van artikel 44 Wrra.

Het College van procureurs-generaal heeft gevraagd of de functionele autoriteit wel een mening mag vellen over een actief lidmaatschap van een kerkgenootschap of politieke partij. Het College stelt dat, zeker als de nevenbetrekkingen raken aan grondwettelijke vrijheden, een uitdrukkelijke voorziening in de wet gewenst zou zijn. Volgens het College is voorstelbaar dat voor deze categorie nevenbetrekkingen een aparte regeling wordt gemaakt, waarbij wel een opgave moet worden gedaan, maar niet mag worden getoetst. Zoals in paragraaf 2 is aangegeven, is een actief lidmaatschap van een kerkgenootschap of politieke partij als zodanig nog niet een nevenbetrekking. In paragraaf 3 is uiteengezet dat inbreuken op grondrechten mogelijk zijn in verband met het waarborgen van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechterlijke macht. Een afzonderlijke regeling is dan ook niet nodig. Benadrukt wordt dat een functionele autoriteit prudent met zijn bevoegdheid om dient te gaan en niet lichtvaardig zal oordelen dat de vervulling van een bepaalde nevenbetrekking ongewenst is, zeker niet waar het om de uitoefening van grondrechten gaat.

In artikel 47 Wrra ligt besloten dat beroep kan worden ingesteld tegen een beslissing van de functionele autoriteit of president dat de vervulling van een bepaalde nevenbetrekking ongewenst is. Er behoeft dus niet, zoals het College van procureurs-generaal zich afvraagt, te worden voorzien in een afzonderlijke beroepsmogelijkheid. Ten slotte wordt naar aanleiding van een daartoe strekkende vraag van het College van procureurs-generaal opgemerkt dat een overgangsbepaling niet nodig is. De functionele autoriteit beoordeelt zowel de bestaande nevenbetrekkingen, voor zover hij dat nog niet heeft gedaan, als de nevenbetrekkingen die een rechterlijk ambtenaar voornemens is te gaan vervullen.

6. Meldingsplicht indien geen nevenbetrekkingen worden vervuld

Op grond van de laatste volzin van het nieuwe derde lid van artikel 44 Wvra is een rechterlijk ambtenaar voortaan ook verplicht te melden dat hij geen nevenbetrekkingen vervult. Daarmee wordt bereikt dat het gemakkelijker is voor een functionele autoriteit of president om disciplinaire maatregelen te treffen jegens rechterlijke ambtenaren die weigeren opgave te doen van de nevenbetrekkingen die zij vervullen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat plaatsvervangers op grond van het derde lid hun hoofdbetrekking buiten de rechterlijke macht dienen te melden: ook dat is immers een «betrekking die zij buiten het ambt vervullen».

7. Melding van gegevens over de nevenbetrekking

Het nieuwe vijfde lid van artikel 44 Wvra bevat regels over de gegevens die gemeld moeten worden. Met de melding van een nevenbetrekking wordt een aantal doelen gediend. In de eerste plaats kan de functionele autoriteit aan de hand van de melding toetsen of vervulling van de nevenbetrekking ongewenst is met het oog op een goede vervulling van het ambt. Benadrukt wordt dat de melding van deze gegevens uitdrukkelijk niet bedoeld is om de functionele autoriteit in staat te stellen controle uit te oefenen op de rechterlijke ambtenaren. De functionele autoriteit kan de nevenbetrekkingen slechts toetsen aan het criterium dat in het nieuwe tweede lid van artikel 44 Wvra is opgenomen. In de tweede plaats wordt een deel van de gemelde gegevens openbaar gemaakt. Dat is noodzakelijk om in concrete gevallen een goed inzicht te kunnen verkrijgen in mogelijke belangenverstrengeling en schijn van partijdigheid. Op de openbaarmaking van de nevenbetrekkingen wordt in paragraaf 8 van deze toelichting ingegaan. De verplichte melding van bepaalde gegevens bevordert ten slotte bovendien de eenheid in melding (en daarmee registratie) van nevenbetrekkingen, iets waar het volgens het WODC-onderzoek (2000) aan schortte. Voorgesteld wordt de melding van de volgende gegevens verplicht te stellen:

a) nevenbetrekking

Er wordt een korte omschrijving gegeven van de nevenbetrekking. Voor de vraag wat onder nevenbetrekking dient te worden verstaan, wordt verwezen naar paragraaf 2.

b) naam bedrijf/instantie

Het vermelden van de naam van het bedrijf of de instantie waar men de nevenbetrekking vervult, kan van belang zijn. De enkele vermelding «commissaris» of «bestuurslid» van «een bedrijf» zal immers onvoldoende aanknopingspunten bieden om een rechter in een concrete zaak te kunnen wraken, zoals eveneens is geconstateerd in het WODC-rapport (2000) (blz. 4, 58). Om redenen van veiligheid kan van openbaarmaking van dit gegeven worden afgezien door middel van een globale, gestandaardiseerde omschrijving (zie paragraaf 8).

c) plaats

Ook de plaats waar de nevenbetrekking wordt uitgeoefend kan van belang zijn in het kader van de beoordeling van de onpartijdigheid en in het verlengde daarvan van terugtrekking, verschoning en wraking, bijvoorbeeld de gemeente waarin de betrokken rechterlijk ambtenaar lid is van een gemeentelijke bezwaarschriftencommissie. Om redenen van veiligheid kan van openbaarmaking van dit gegeven worden afgezien door

middel van een globale, gestandaardiseerde omschrijving (zie paragraaf 8).

d) bezoldiging

De omstandigheid of een nevenbetrekking bezoldigd is, is van belang om te bepalen of de activiteit als nevenbetrekking moet worden aangemerkt. In ieder geval zullen alle bezoldigde betrekkingen gemeld moeten worden. Dit neemt uiteraard niet weg dat ook onbezoldigde betrekkingen als nevenbetrekking kunnen worden aangemerkt. Dit gegeven werd voorheen door de leden van de Hoge Raad gemeld. Het is voorts gebruikelijk dat rijksambtenaren (onder meer bij het Ministerie van Justitie) dit gegeven melden. Volgens de Raad voor de rechtspraak en de Hoge Raad is voor de vraag of er belangenverstremming of schijn van partijdigheid kan bestaan, niet van belang of de nevenbetrekking bezoldigd is of niet. Wij zijn het ermee eens dat reeds vanwege de aard van een nevenbetrekking sprake kan zijn van schijn van partijdigheid. Daarnaast zijn wij echter van mening dat ook het feit dat een nevenbetrekking bezoldigd is, een aanwijzing kan vormen voor mogelijke belangenverstremming en schijn van partijdigheid. Het gaat er niet alleen om hoe rechterlijke ambtenaren zelf aankijken tegen het al dan niet ontvangen van een bezoldiging, maar vooral ook om de indruk die deze omstandigheid kan wekken bij het publiek. Het kan voor de perceptie van betrokkenheid in onze ogen wel degelijk verschil uitmaken of iemand voor een nevenbetrekking bezoldigd wordt of niet.

e) aanvangstijdstip en tijdstip beëindiging

Het aanvangs- en beëindigingstijdstip van de vervulling van de nevenbetrekking is van belang om vast te stellen in welk tijdvak banden (hebben) bestaan met de instantie of organisatie. Dat kan van belang zijn in zaken met «oude» feitencomplexen.

f) tijdbeslag

Het is van belang het tijdbeslag van een nevenbetrekking aan te geven. Er moet immers voldoende tijd overblijven om het rechterlijk ambt te vervullen. In de wetsgeschiedenis is er uitdrukkelijk op gewezen dat voorop staat dat de eigenlijke functievervulling in kwantitatieve zin niet in gevaar mag komen (Kamerstukken II 1994/95, 24 220, nr. 3, blz. 7). Dit gegeven is dan ook relevant voor de beoordeling door de functionele autoriteit of president van de aanvaardbaarheid van de desbetreffende nevenbetrekking. Indien een nevenbetrekking een dermate groot tijdbeslag op de betrokken rechterlijk ambtenaar legt, dat de vervulling van diens ambt in gevaar komt, kan vervulling van de nevenbetrekking onwenselijk zijn. Daarbij kan gedacht worden aan een nevenbetrekking waarvoor structureel werkzaamheden moeten worden verricht die, door de tijdstippen waarop deze moeten worden verricht, samenvallen met de werkzaamheden als rechterlijk ambtenaar. Het tijdbeslag moet worden gemeld, maar wordt niet openbaar gemaakt (zie paragraaf 8). Op advies van de NVvR behoeven de plaatsvervangers op grond van het vijfde lid niet de omvang van hun hoofdbetrekking te vermelden.

g) hoogte van de bezoldiging

De hoogte van de bezoldiging is van belang voor de functionele autoriteit bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van een nevenbetrekking. In geval van (ruime) bezoldiging zal er eerder sprake van kunnen zijn dat de loyaliteit van een rechterlijk ambtenaar niet (altijd) primair bij een goede vervulling van zijn ambt ligt. Anders dan de Raad voor de rechtspraak, de

Hoge Raad en de NVvR achten wij de melding van dit gegeven dan ook van belang. De hoogte van de bezoldiging moet worden gemeld, maar wordt niet openbaar gemaakt (zie paragraaf 8). Het begrip bezoldiging dient ruim te worden uitgelegd, in de zin van financiële beloning. Daar valt dus bijvoorbeeld ook vacatiegeld e.d. onder.

De hoogte van de bezoldiging dient in categorieën te worden gemeld. Op het formulier waarmee de nevenbetrekkingen gemeld worden, kan de hoogte van de bezoldiging bijvoorbeeld als volgt worden aangegeven:

< € 500;

< € 1000;

€ 1 000 – € 5 000;

> € 5 000.

Op die wijze behoeft niet de exacte hoogte van de bezoldiging te worden gemeld, maar bestaat wel een goed inzicht in de geldelijke belangen.

Op advies van de Hoge Raad en de Raad voor de rechtspraak is aan het vijfde lid de zinsnede toegevoegd dat de plaatsvervangers die een hoofdbetrekking buiten de rechterlijke macht vervullen, voor die hoofdbetrekking niet de hoogte van de bezoldiging behoeven te melden. Indien de plaatsvervangers ook de hoogte van de bezoldiging van hun hoofdbetrekking dienen te melden, is immers de verwachting gerechtvaardigd dat het aantal plaatsvervangers zal afnemen.

De NVvR heeft naar aanleiding van de uitzondering voor plaatsvervangers aan het slot van het vijfde lid om niet het tijdsbeslag en de hoogte van de bezoldiging van de hoofdbetrekking te melden, gevraagd om een verduidelijking van het begrip «hoofdbetrekking». Het komt immers wel eens voor dat twee of meer deeltijdbanen worden gecombineerd. Opgemerkt wordt dat deze uitzondering alleen geldt voor de rechterlijke ambtenaren die niet op grond van artikel 2 Wvra zijn aangesteld voor het vervullen van een gedeeltelijke of volledige taak of die op grond van artikel 6 Wvra slechts tijdelijk zijn aangesteld voor het vervullen van een gedeeltelijke of volledige taak. Rechterlijke ambtenaren die op grond van artikel 2 Wvra zijn aangesteld voor het vervullen van een gedeeltelijke taak en daarnaast een of meer andere deeltijdfuncties vervullen, dienen ook van die deeltijdfuncties het tijdsbeslag en de hoogte van de bezoldiging te melden, ongeacht of zij een van die functies beschouwen als hoofdbetrekking.

De gegevens onder a tot en met g zijn ontleend aan de formulieren die de presidenten hebben vastgesteld, de huidige en in het recente verleden door Bistro ontwikkelde formulieren, de gegevens die door de leden van de Hoge Raad plachten te worden gemeld en de formulieren die door de rijksambtenaren bij het Ministerie van Justitie worden gebruikt. Met uitzondering van de hoogte van de bezoldiging komen deze gegevens alle voor op het formulier dat Bistro aanvankelijk voor de rechtsprekende macht had ontwikkeld, voordat het huidige formulier in gebruik werd genomen. Op grond van het formulier dat nu binnen de rechtsprekende macht wordt gebruikt, dienen te worden gemeld: de betrekking, de instantie, de plaats en de ingangs- en einddatum. Ten opzichte van laatstgenoemd formulier houdt de regeling in het vijfde lid een uitbreiding in van het aantal te melden gegevens. In vergelijking met de meldingspraktijk bij de gerechten in het recente verleden is echter alleen de hoogte van de bezoldiging nieuw. Met name gelet op de conclusie in eerdergenoemd WODC-onderzoek (2000) dat de registers niet altijd de gegevens bevatten die nodig zijn om te kunnen oordelen of de onpartijdigheid van een rechter in het geding is, achten wij een uitbreiding van het aantal te melden gegevens noodzakelijk.

De melding van de gegevens onder a tot en met g zal niet altijd relevant zijn. Niettemin kán het onder omstandigheden van belang zijn al deze gegevens te melden. Of een gegeven relevant is of niet, zal meestal

afhangen van een concrete zaak en is dus tevoren niet goed in te schatten. Indien het al dan niet melden van een gegeven aan het oordeel van de betrokken rechterlijk ambtenaar zelf wordt overgelaten, blijft het risico van een niet-eenduidige interpretatie en registratie aanwezig en blijft het gevaar aanwezig dat juist die elementen ontbreken die in een concrete zaak inzicht kunnen geven in de al dan niet onpartijdigheid van een rechterlijk ambtenaar. Dat kan alleen worden voorkomen door de melding van deze gegevens integraal verplicht te stellen. Alleen op deze wijze kan buiten twijfel worden gesteld dat alle mogelijk relevante gegevens ook daadwerkelijk worden gemeld en bekend zijn. Bedacht dient te worden dat een rechterlijk ambtenaar er zelf voor kiest een bepaalde nevenbetrekking te vervullen. Een gevolg van die keuze is dat hij verplicht is alle mogelijk relevante gegevens omtrent die nevenbetrekking te melden. Indien een van de bovengenoemde gegevens niet precies kan worden aangegeven, dan dient het gevraagde gegeven bij benadering te worden gemeld. Het zal daarbij met name gaan om het tijdsbeslag (onderdeel f) en de hoogte van de bezoldiging (onderdeel g). Van de overige gegevens is niet goed in te zien waarom zij niet precies zouden kunnen worden gemeld. De kennisgevingen en de bijbehorende gegevens moeten op grond van het zesde lid jaarlijks worden geactualiseerd. Zij worden door de functionele autoriteit bewaard in het personeelsdossier van de betrokken rechterlijk ambtenaar.

De Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat geen behoefte bestaat aan een verdergaande grondslag voor de melding en kennisgeving, omdat het register van de gerechten ten aanzien van de daadwerkelijk functionerende rechters actueel en geheel dekkend is. Afgezien van de vraag of dat laatste juist is – het College bescherming persoonsgegevens constateert in zijn advies juist dat het op internet geplaatste register niet volledig is – neemt dat niet weg dat de inhoud van het huidige register niet altijd voldoende is om een goed inzicht te kunnen krijgen in mogelijke belangenverstrengeling. De Raad gaat aan deze belangrijke constatering voorbij.

8. Openbaarmaking van bepaalde gegevens

Het nieuwe artikel 44a Wvra bevat bepalingen over de openbaarmaking van nevenbetrekkingen. Openbaarmaking van bepaalde gegevens over een nevenbetrekking is noodzakelijk om in concrete gevallen een goed inzicht te kunnen verkrijgen in mogelijke belangenverstrengeling en schijn van partijdigheid. Alleen wanneer een nevenbetrekking voldoende individualiseerbaar is, kunnen de instrumenten van wraking, terugtrekking en verschoning immers voldoende inhoud krijgen. Het huidige artikel 44, derde lid, Wvra bevat een onbeperkte openbaarmakingsregeling van het register. De uitbreiding van het aantal verplicht te melden gegevens noopt echter tot beperking van de openbaarmaking van het register. Onbeperkte openbaarmaking van alle gegevens zou namelijk op gespannen voet kunnen komen te staan met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Bovendien is een beperking van de openbaarmaking wenselijk in het licht van recente ontwikkelingen binnen de rechterlijke macht, waarbij de veiligheid van rechterlijke ambtenaren in het geding was.

Op grond van artikel 11, eerste lid, Wbp moet worden nagegaan of de openbaarmaking van de in artikel 44, vijfde lid, onder a tot en met g, Wvra gemelde gegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig is. Het College bescherming persoonsgegevens heeft er in zijn advies op gewezen dat het zonder meer opnemen van al deze gegevens in een elektronisch register als een te ver gaande inbreuk op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zou kunnen worden ervaren en dat voor een beoordeling van de onpartij-

digheid van een rechterlijk ambtenaar kan worden volstaan met de vermelding van de nevenbetrekkingen. Onder vermelding van de nevenbetrekkingen vallen in ieder geval de omschrijving van de nevenbetrekking (onderdeel a) en de naam van het bedrijf of instantie (onderdeel b). Daarnaast zijn wij van mening dat de omstandigheid of een nevenbetrekking al dan niet bezoldigd is (onderdeel d), gelet op het doel van dit wetsvoorstel, ter zake dienend en niet bovenmatig is. Hiervoor is al uiteengezet dat dit de schijn van partijdigheid kan vergroten. Dit gegeven kan op voorhand een indicatie vormen voor mogelijke belangenverstremgeling. De inbreuk op de privacy bij registratie van dit gegeven achten wij gering, nu daaruit niet blijkt hoe hoog de bezoldiging precies is. Melding van de plaats (onderdeel c) en het tijdstip van aanvang en beëindiging (onderdeel e) achten wij eveneens ter zake dienend en niet bovenmatig, gelet op het doel van het wetsvoorstel. Beide gegevens worden bovendien in de praktijk al gemeld. Openbaarmaking daarvan is om die reden niet (extra) belastend en kan op voorhand inzicht verschaffen in de regio en het tijdvak waarin banden met een bepaalde instelling of organisatie kunnen (hebben) bestaan. Het niet opnemen van deze gegevens in het register zou bovendien een stap terug betekenen ten opzichte van de huidige situatie, terwijl met dit wetsvoorstel juist wordt beoogd de bescherming van de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te vergroten. Gelet op het voorgaande wordt in het vierde lid van artikel 44a Wvra dan ook bepaald dat de onderdelen a tot en met e van artikel 44, vijfde lid, Wvra openbaar worden gemaakt.

Openbare registratie van het tijdsbeslag (onderdeel f) en de hoogte van de bezoldiging (onderdeel g) zouden in het licht van artikel 11, eerste lid, Wbp echter wel als een bovenmatige inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kunnen worden ervaren. Beide gegevens zijn bovendien van belang met het oog op de bedrijfsvoering (de beoordeling door de functionele autoriteit van de aanvaardbaarheid van de nevenbetrekking). Om deze redenen worden beide gegevens niet openbaar gemaakt.

Een tweede aspect dat aanleiding geeft tot een beperking van de openbaarmaking van bepaalde gegevens is de veiligheid van rechterlijke ambtenaren, een onderwerp waar de NVvR in het bijzonder de aandacht voor heeft gevraagd. De NVvR meent dat een globale aanduiding van de nevenbetrekkingen zou volstaan, eventueel ter toetsing van de functionele autoriteit. Het zonder meer globaal aanduiden van nevenbetrekkingen staat echter haaks op het doel van de regeling en op het beleid, dat is gericht op het bevorderen van transparantie en openbaarheid. Bovendien ondergraaft dat de publieke controle op een onpartijdige rechtspraak. Dat neemt niet weg dat de gevoelens van de NVvR begrijpelijk zijn, zeker in het licht van enkele recente incidenten waarbij de veiligheid van rechterlijke ambtenaren in het geding was. Gelet op die incidenten achten wij het wenselijk om een bijzondere regeling te treffen in het zesde lid van artikel 44a Wvra. In dat lid is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur voor categorieën van nevenbetrekkingen wordt vastgesteld op welke wijze de naam van het bedrijf of de instantie (onderdeel b) en/of de plaats waar de nevenbetrekking wordt vervuld (onderdeel c) openbaar worden gemaakt. Deze gegevens kunnen bij bepaalde soorten nevenbetrekkingen zowel afzonderlijk als in combinatie met elkaar een duidelijke aanwijzing vormen voor de woonplaats dan wel het woonadres van de betrokken rechterlijk ambtenaar. Automatische openbaarmaking van deze gegevens kan het gevoel van onveiligheid van een rechterlijk ambtenaar vergroten. Voorbeelden van nevenbetrekkingen waaruit de woonplaats of het adres gemakkelijk kan worden afgeleid, zijn het lidmaatschap van het schoolbestuur van de school van de kinderen van de rechterlijk ambtenaar, of van een commissie van eigenaren van het gebouw waarin de betrokken rechterlijk ambtenaar woont. Het moge duidelijk zijn dat het hierbij gaat om de

meer aan het persoonlijke leven gerelateerde nevenbetrekkingen. Deze uitzondering geldt derhalve uitdrukkelijk niet voor de meer zakelijke en publieke nevenbetrekkingen van een rechterlijk ambtenaar, zoals bijvoorbeeld een commissariaat bij een bedrijf, het lidmaatschap van een gemeentelijke bezwaarschriftencommissie of het lidmaatschap van een commissie van een ziekenhuis. Bij algemene maatregel van bestuur wordt voor dergelijke soorten nevenbetrekkingen geregeld of en zo ja op welke wijze bovengenoemde gegevens openbaar worden gemaakt. Gedacht kan worden aan een globale, summiere en gestandaardiseerde omschrijving, zoals bij het eerstgenoemde voorbeeld aan de omschrijving «lid van het bestuur van een basisschool». Deze afwijkende wijze van openbaarmaking geldt voor alle rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage.

Deze bijzondere beperking op de openbaarmaking kan ertoe leiden dat voor procespartijen in een andere zaak die de betrokken rechterlijk ambtenaar behandelt en waarin geen veiligheidsrisico's bestaan voor de betrokkene, niet duidelijk is in hoeverre mogelijk sprake is van belangenverstremming van die rechterlijk ambtenaar in hun zaak. Indien uit het register bijvoorbeeld blijkt dat de betrokken rechterlijk ambtenaar lid is van een schoolbestuur, terwijl de zaak in kwestie een geschil betreft met een schooldirecteur, moet voor de procespartijen duidelijk zijn dat het niet om dezelfde school gaat. Op die gevallen ziet het zevende lid. Partijen in een dergelijke zaak kunnen bij de functionele autoriteit informeren of de desbetreffende nevenbetrekking verband houdt met bedrijven of instanties die bij hun zaak betrokken zijn. De functionele autoriteit kan in dat geval aangeven of dat het geval is of niet. Indien de functionele autoriteit van mening is dat door dergelijke nadere mededelingen de veiligheid van de betrokken rechterlijk ambtenaar in gevaar komt, behoeft hij geen nadere mededelingen te doen.

9. Het nevenbetrekkingenregister

Op grond van het tweede lid van artikel 44a Wvra worden de kennisgevingen en bepaalde gegevens over de nevenbetrekkingen opgenomen in een register. Voortaan bevat het register ook de kennisgevingen dat geen nevenbetrekkingen worden vervuld. Dat is nu al de praktijk bij de gerechten. Zoals in paragraaf 1 is aangegeven, is voor de gerechten inmiddels een landelijk register op internet geplaatst (www.rechtspraak.nl). Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak is de tekst van het tweede lid verduidelijkt. Op grond van dit lid is zowel het voeren van een register per gerecht of parket als het voeren van een regionaal of landelijk register mogelijk. In het kader van de toegankelijkheid van het register moeten in een regionaal of landelijk register echter wel per gerecht of parket de nevenbetrekkingen van de daar werkzame rechterlijke ambtenaren en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage kunnen worden opgevraagd. Dat is nu overigens al mogelijk in het landelijke register van de gerechten. De tweede volzin van het tweede lid strekt ertoe de verantwoordelijkheid voor de melding en registratie van de nevenbetrekkingen en voor de juistheid en volledigheid van het register, per gerecht of parket bij de functionele autoriteit te leggen. Dat is immers degene die maatregelen kan treffen jegens rechterlijke ambtenaren die niet meewerken aan de melding en registratie van hun nevenbetrekkingen. In dit verband heeft het College bescherming persoonsgegevens gewezen op artikel 11, tweede lid, Wbp. Ingevolge dat artikellid dient de verantwoordelijke de nodige maatregelen te treffen opdat persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Het College constateert in zijn advies dat het openbare register op de website www.rechtspraak.nl niet volledig is en dat de feitelijke situatie van het register dus niet in

overeenstemming is met genoemde bepaling. Op advies van zowel het College bescherming persoonsgegevens als de NVvR wordt in het derde lid de plicht tot jaarlijkse actualisering van het register opgenomen. De verplichting in het nieuwe zesde lid van artikel 44 Wvra voor rechterlijke ambtenaren om jaarlijks de kennisgevingen te actualiseren, houdt hiermee verband.

Aangezien maximale openbaarheid het vertrouwen in de rechterlijke organisatie ten goede komt, wordt voorgesteld in het vierde lid van artikel 44a Wvra de verplichting op te nemen het register tevens in elektronische vorm openbaar te maken. Daarmee wordt bedoeld dat dat deel van het register op een website op internet moet worden geplaatst. Om rekening te kunnen houden met zeer snelle ontwikkelingen op technisch gebied is gekozen voor een techniek-onafhankelijke formulering. Naast openbaarmaking in elektronische vorm moet dat deel van het register binnen het desbetreffende gerecht of parket kunnen worden ingezien. Reden hiervoor is dat de elektronisering van de samenleving niet ten koste mag gaan van hen die (nog) geen toegang hebben tot het elektronisch verkeer. De voorgestelde regeling sluit in beide opzichten aan bij de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de nota «Wetgeving voor de elektronische snelweg» (Kamerstukken II 1997/98, 25 880, nr. 2), die ook zijn overgenomen in de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (Stb. 2004, 214). Invoering van dit voorschrift betekent overigens dat in de op internet geplaatste registers van de gerechten, anders dan nu het geval is, ook de gerechtsauditeurs en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage moeten worden opgenomen. Het betekent voorts dat ook de nevenfunctieregisters van het openbaar ministerie in elektronische vorm zullen moeten worden geopenbaard.

Het huidige derde lid van artikel 44 Wvra bevat wel een recht op inzage in het register, maar niet een recht op afschrift. Naar aanleiding van een toezegging van de toenmalige minister van Justitie de mogelijkheid daartoe te onderzoeken, wordt in het vijfde lid van artikel 44a Wvra een recht op afschrift uit het register tegen kostprijs opgenomen (Aanhangsel Handelingen II 1997/98, nr. 253). Andere nevenfunctieregisters kennen ook een recht op afschrift (vergelijk artikel 10, eerste lid, van de Wet op het notarisambt). Een recht op afschrift ligt ook in het verlengde van de openbaarheidsgedachte en is minder belastend dan een recht op inzage. Dit geldt temeer omdat ook volgens de Leidraad van de presidenten bij artikel 44, tweede en derde lid, Wvra overschrijven uit het register is toegestaan en het nu al mogelijk is zelf afschriften te maken uit het op internet gepubliceerde register. Belangrijkste argument tegen een recht op afschrift is de inbreuk op de privacy. Voor zover dit argument niet reeds achterhaald is door de ontwikkelingen rond de plaatsing van de registers van de gerechten op internet, is in paragraaf 3 reeds aangegeven dat deze inbreuk gerechtvaardigd wordt door het belang van openbaarheid.

In het achtste lid van artikel 44a Wvra is bepaald dat de gegevens van een beëindigde nevenbetrekking gedurende een termijn van drie jaar bewaard blijven in het register. De NVvR heeft hier uitdrukkelijk aandacht voor gevraagd tijdens het Sectoroverleg Rechterlijke Macht van 8 mei 2001. Bij de keuze voor deze termijn is aangesloten bij de «Leidraad onpartijdigheid van de rechter», waarin ook een termijn van drie jaar wordt gehanteerd voor beëindigde nevenbetrekkingen.

Het negende lid van artikel 44a Wvra bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te kunnen stellen over de uitvoering van dat artikel. Het ligt in de rede dat deze eventuele nadere regels worden opgenomen in het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Daarbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan een standaard-

formulier voor de melding en registratie van nevenbetrekkingen. Dat formulier bevat dan alle gegevens die op grond van artikel 44, vijfde lid, Wrra dienen te worden gemeld. Binnen de gerechten wordt al met een standaardformulier gewerkt. Bij dergelijke nadere regelgeving kan voorts worden gedacht aan de vaststelling van categorieën van bezoldiging (zie paragraaf 7, onderdeel g). Tevens kan bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld dat het plaatsvervangerschap van rechtswege niet steeds door alle rechterlijke ambtenaren in «vaste dienst» behoeft te worden gemeld. Dit is nu al standaard in de registers van de gerechten vermeld. Ten slotte kan daarin een regeling worden opgenomen over de wijze van verstrekking van gegevens op aanvraag op grond van het zesde lid.

10. Inwerkingtreding

Het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal samenvallen met de inwerkingtreding van de regeling bij algemene maatregel van bestuur, waarbij voor bepaalde categorieën van nevenbetrekkingen wordt vastgesteld op welke wijze zij openbaar worden gemaakt (artikel 44a, zesde lid, Wrra).

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