

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 en rechterlijke ambtenaren in opleiding gedurende de binnenstage

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld op 3 februari 2005

De vaste commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Een transparante rechterlijke macht is een wezenlijk element van onze rechtstaat en duidelijke richtlijnen betreffende de toelaatbaarheid van nevenbetrekkingen en de openbaarmaking van de gegevens betreffende deze nevenbetrekkingen van rechterlijke ambtenaren achten deze leden dan ook van groot belang.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van dit wetsvoorstel. In het bijzonder, omdat deze wijzigingen zijn ingegeven door de gedachte het vertrouwen in de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechterlijke ambtenaren hoog te willen houden door de wettelijke waarborgen nog explicieter op te nemen in de wet. Deze leden onderschrijven deze doelstelling. In een democratische rechtsstaat is vertrouwen in de rechterlijke macht immers van groot belang. Daarom moet er voorts voor worden gewaakt dat zelfs maar de schijn van partijdigheid of afhankelijkheid kan worden gewekt. Gelet op dit laatste willen deze leden zelfs nog een stap verder gaan dan hetgeen de regering nu voorstelt.

De leden van de fractie van de VVD hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij ondersteunen het streven om de integriteit van de rechterlijke macht te vergroten. Het wetsvoorstel geeft hen aanleiding tot het maken van enkele opmerkingen en het stellen van enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben naar aanleiding van dit wetsvoorstel nog enige vragen en opmerkingen.

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Griffith (VVD), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Vacature (algemeen) en Vacature (algemeen).
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjong-A-Ten (PvdA), van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Örgü (VVD), Lambrechts (D66), Rijpstra (VVD), Karimi (GL), Hermans (LPF) en Vergeer (SP).

Nevenbetrekkingen

De leden van de CDA-fractie stellen vragen over het gebrek aan exacte definiëring van het begrip «nevenbetrekking». Gesteld wordt dat het van verschillende omstandigheden kan afhangen of een nevenactiviteit tevens als nevenbetrekking gezien moet worden. De opsomming van nevenfuncties die als nevenbetrekking worden aangemerkt is niet-limitatief, om niet bij voorbaat bepaalde categorieën uit te sluiten van de meldings- en registratieplicht. Deze leden vrezen het ontbreken van een nadere definitie juist tot gevolg kan hebben dat nevenfuncties die juist wel nevenbetrekkingen zijn, niet als dusdanig aangemerkt zullen kunnen worden. Waarom is er niet voor gekozen om alle nevenfuncties te laten registreren? Per slot van rekening kan ook een nevenfunctie, niet zijnde een nevenbetrekking, leiden tot belangenverstrengeling.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat uit onderzoek is gebleken – zo wordt duidelijk uit de toelichting – dat de nevenfunctieregisters niet altijd optimaal worden gevuld en aangevuld. Ook is de wèl opgenomen informatie niet altijd concreet genoeg en verschilt de mate van detail. Het is daarom goed dat daarvoor nu uniforme regels komen. Deze leden spreken de volle steun uit voor alle regels die hier betrekking op hebben. Zij vragen of de toetsingsnorm niet te vaag en open is geformuleerd. Al hebben zij er anderzijds vertrouwen in dat de praktijk deze normen buiten twijfel voldoende zal gaan concretiseren. Maar hoe kan daarbij worden voorkomen dat daar op verschillende wijze invulling aan wordt gegeven door de functionele autoriteiten? Wat in ieder geval onder een nevenbetrekking dient te worden verstaan wordt nu vermeld in de memorie van toelichting. Voor de duidelijkheid en leesbaarheid van deze wet zien deze leden wel graag dat deze voorbeelden opgenomen worden in de wet zelf. Zou de regering dat in overweging willen nemen? Dat er een speciale regeling komt voor de bescherming van de veiligheid achten deze leden zeer acceptabel. Niet onmiddellijk is duidelijk of er nog een beroepsmogelijkheid is als de rechterlijke ambtenaar of de rechterlijke ambtenaar in opleiding van mening verschilt met de functionele autoriteit over de vraag of de vervulling van de betrekking ongewenst is. Graag op dit punt nog een toelichting. Naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie moeten de bij algemene maatregel van bestuur nader te stellen regels over de uitvoering van voorliggende artikelen wel via de «zwaarste» voorhangprocedure worden vastgesteld. Deelt de regering deze opvatting?

In maart 2004 hebben de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (verder: NVvR) en de vergadering van presidenten van rechtbanken en appélcolleges de «Leidraad onpartijdigheid van de rechter» gepubliceerd. De leden van de fractie van de PvdA waren zeer ingenomen met dit initiatief. Dit soort regelingen draagt eveneens bij aan het vasthouden van het vertrouwen in de rechtspraak. Deze leidraad vormt voor de individuele rechter een toetsingskader om te beoordelen of het behandelen van een specifieke zaak kan leiden tot een situatie waarin de schijn van partijdigheid wordt gewekt. Hoewel de leidraad een vorm van zelfregulering is, en daarom «niet bindende» aanbevelingen bevat, willen deze leden er toch voor pleiten de regeling wel een meer bindend karakter te geven. Te denken valt aan een wettelijke verankering via een algemene maatregel van bestuur. Dat geeft functionele autoriteiten ook meer houvast, indien rechterlijke ambtenaren onverhoopt moeten worden aangesproken op (niet-) naleving van deze leidraad. Kan de regering aangeven hoe zij tegenover de mogelijkheid en wenselijkheid van een wettelijke verankering van de leidraad staat?

De leden van de PvdA-fractie steunen de aanscherping van de formele onverenigbaarheden van functies. Rechterlijke ambtenaren moeten naast de vervulling van dit ambt niet actief kunnen en mogen zijn als (enig)

professioneel rechtsbijstandverlener. Toch vinden deze leden deze aanscherping nog niet ver genoeg gaan. Zij krijgen ook in toenemende mate moeite met en vragen over de combinatie van actief rechterlijk ambtenaar en actief politicus in een vertegenwoordigende of bestuurlijke functie. Acht ook de regering deze combinatie (of bepaalde varianten daarvan) inmiddels zodanig onwenselijk dat een wettelijke regeling gewenst is? Zo ja, waarom dan niet meegenomen in deze wetswijziging? Zo neen, waarom niet of welke varianten niet? Voorts zouden zij in dit wetsvoorstel graag geregeld zien dat advocaten – anders dan in opleiding – ook formeel niet langer benoembaar zijn als plaatsvervanger in het «eigen» arrondissement. Feitelijk is dit bij veel rechterlijke colleges al beleid. Waarom ook dit niet formaliseren. Dat komt de duidelijkheid van het beleid en de vele vragen die daarover met een zekere regelmaat opkomen zeer ten goede. Een minister mag zijn ambt terecht niet combineren met dat van rechter. «Zijn» ambtenaren, die hiërarchisch ondergeschikt zijn aan hem en dus in een van hem afhankelijke positie verkeren, mogen die werkzaamheden wel combineren. Hetzelfde geldt voor leden van het Openbaar Ministerie. Schuren ook die combinaties langzamerhand niet teveel met de onafhankelijkheid van de rechtsprekende macht? Een rechter moet toch voor de volle 100% onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht. Acht de minister deze combinaties nog wel mogelijk? Zo neen, waarom zijn ze niet meegenomen in dit wetsvoorstel? De Raad voor de Rechtspraak heeft geadviseerd dat de benoeming van aan de rechtspraak bijdragende personen met een hoofdfunctie buiten de rechterlijke macht een tijdelijke zou moeten worden. Bijvoorbeeld voor een periode van vier of vijf jaar, met de mogelijkheid van herbenoeming. Deze leden zijn het – kort samengevat – eens met dat advies. Wat is de regering voornemens te doen met dit advies? Dit wetsvoorstel leent zich uitstekend om ook dat advies om te zetten in wetgeving. Is het de regering bekend hoeveel tot rechter-plaatsvervanger benoemde personen feitelijk nooit (meer) actief zijn als zodanig. Volgens de leden van deze fractie zijn dat er vele. Door die benoeming een tijdelijke te maken kan er een einde komen aan dit fenomeen van zogenoemde «spook-plaatsvervangers», en de vele misverstanden die daarover op gezette tijden opkomen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering integriteit uitwerkt als «een gezindheid van onkreukbaarheid, onomkoopbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid» en plaatst het wetsvoorstel in dat licht. In aansluiting op de lijn die al door de NVvR is uitgezet, wordt in dit verband openbaarheid nagestreefd met betrekking tot nevenfuncties. De leden van de VVD-fractie ondersteunen dit streven. Zij menen dat in algemene zin een onderscheid kan worden gemaakt in openbaarheid met betrekking tot belanghebbenden en een algemene openheid. Zij vragen in dit verband 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. Is in dit verband bijvoorbeeld een evaluatie gemaakt van de rol die informatie over nevenfuncties in concrete processen (zoals bijvoorbeeld in de zaak Volkert van der G.) heeft gespeeld? En heeft dit bijgedragen aan het wetsvoorstel? Zo neen, waarom niet en zo ja in hoeverre en op welke manier? Is overwogen om een onderscheid te maken tussen gegevens die door belanghebbenden zijn op te vragen en gegevens die door iedereen kunnen worden geraadpleegd? Zo neen, waarom niet en zo ja, wat waren die overwegingen? Bestaan er andere soortgelijke registers van overheidsfunctionarissen? Zo ja, welke? Is de opzet daarvan met dit voorstel vergeleken en wat waren de overwegingen dienaangaande? De integriteit van de rechterlijke macht omvat meer, maar het wetsvoorstel is deels geënt op wrakingsproblematiek. Op basis van Europese en nationale jurisprudentie is hierbij van belang ook de schijn van partijdig-

heid. Dat wordt ook diverse malen in de memorie van toelichting gememoreerd. Deze schijn moet echter ook objectief gerechtvaardigd zijn.

Kan de regering aangeven of het mogelijk is voor de verdediging om in verband met een wrakingsverzoek inzage te krijgen in alle gegevens, ook die zijn afschermd (paragraaf 8 MvT)? 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?

Door de regering wordt opgemerkt dat het destijds een bewuste keuze van de wetgever is geweest om zoveel mogelijk een uniforme rechtspositieregeling tot stand te brengen. Daarom kiest de regering ervoor om de nieuwe regeling gelijk te laten gelden voor met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren en voor overige rechterlijke ambtenaren. De leden van de VVD-fractie vragen de regering of hij meent dat 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 hij dan aangeven in hoeverre deze uniforme regeling ruimte biedt om uitdrukking te geven aan dit verschil?

Ten aanzien van de hoogte van de bezoldiging, en de openbaarmaking van het bestaan daarvan in verband met een bepaalde nevenbetrekking, meent de regering, anders dan de Hoge Raad, de Raad voor de Rechtspraak en de NVvR, dat dit een relevant gegeven is voor de onpartijdigheid van rechterlijke ambtenaren. De regering verklaart dit slechts door – kortweg – te zeggen dat hoe meer er wordt bijverdiend, hoe minder loyaliteit naar het eigenlijke vak. De leden van de VVD-fractie vragen waar deze stelling op is gebaseerd. Zijn er concrete gevallen uit het verleden bekend waar dit een rol speelde? Zo ja welke? Is er onderzoek gedaan naar dit fenomeen? Zo ja welk? Zo nee, waarom niet? Uit de voorstellen voor categorieën van bezoldigingen kan worden afgeleid dat de regering meent dat het uitmaakt of voor een bepaalde nevenbetrekking 500 of 1000 euro wordt betaald. Ook hier vernemen genoemde leden graag op basis waarvan de relevantie van deze grenzen is bepaald en wat de overwegingen van de regering dienaangaande zijn geweest.

Met name ten aanzien van het door de NVvR gesignaleerde veiligheidsvraagstuk omtrent de vermelding van de aard van de betrekking vragen de leden van de fractie van de VVD het volgende. 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? Is het niet beter om alle adresgevoelige informatie standaard niet openbaar te maken? Wellicht zouden immers rare verschillen kunnen ontstaan. Graag vernemen genoemde leden de overwegingen dienaangaande van de regering.

De leden van de SP-fractie onderschrijven ten volle de stelling dat de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een van de essentiële verworvenheden van onze rechtsstaat vormen. De aanvullingen op de regeling van de nevenbetrekkingen die in dit wetsvoorstel worden beschreven, kunnen dan ook voor het overgrote deel op de instemming van de leden van de SP-fractie rekenen. Echter, de leden van de SP-fractie hebben vragen over de uitzonderingen die in dit wetsvoorstel worden gemaakt ten aanzien van de plaatsvervangers. De leden van de SP-fractie menen dat het inzetten van plaatsvervangers te grote risico's met zich meebrengt voor aantasting van de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en vinden daarom dat het plaatsvervangerschap niet mogelijk zou moeten zijn. Als toch gekozen wordt voor de inzet van plaatsvervangers zouden, juist gezien de mogelijk risico's, maximale eisen aan openheid moeten worden gesteld. Waarop is de verwachting, dat indien plaatsvervangers de hoogte van de bezoldiging van hun hoofdbetrekking dienen te melden, het aantal plaatsvervangers zal afnemen,

gebaseerd? En zelfs al zou dit het geval zijn, is het dan niet mogelijk dat juist plaatsvervangers die grotere risico's lopen om de schijn van partijdigheid tegen zich te krijgen, zullen afzien van het plaatsvervangerschap? Gezien het belang van onpartijdigheid en onafhankelijkheid zouden de leden van de SP-fractie dit niet per se een onwenselijk gevolg vinden. Deze leden zouden dan ook graag zien dat de voorgestelde zinsnede hierover in het vijfde lid van artikel 44, sub g, vervalt. Kan de regering uitvoerig ingaan op de vraag, hoe hij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van plaatsvervangers op dit moment beoordeelt en hoe hij deze onafhankelijkheid en onpartijdigheid gaat bevorderen?

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

Adjunct-griffier van de commissie,
De Groot