

# Verlag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2014

## Verlag van werkzaamheden

### 1. Inleiding

Bij Koninklijk Besluit van 13 oktober 1992, Staatsblad 1992, 565, werd de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren in het leven geroepen. Deze commissie kreeg enerzijds tot taak het bevoegd gezag van advies te dienen over het voornemen een disciplinaire straf op te leggen als bedoeld in artikel 82a van het Algemeen Rijksambtenarenreglement (hierna: ARAR), artikel 117a van het Ambtenarenreglement Staten-Generaal (hierna: ARSG) of artikel 55a van het Arbeidsovereenkomstenbesluit (hierna: AOB). Deze artikelen betreffen het opleggen van een disciplinaire straf wegens het openbaren van gedachten of gevoelens of de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging in strijd met het bepaalde in artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. De bevoegdheid tot advisering over voornemens om vanwege de overtreding van deze bepaling een disciplinaire straf op te leggen, is naderhand uitgebreid tot de sector Politie. Voor deze sector is deze bevoegdheid neergelegd in artikel 80 van het Besluit algemene rechtspositie politie.

Anderzijds heeft de commissie tot taak de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, respectievelijk het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 128 van het ARSG, van advies te dienen over een voornemen tot ontslagverlening als bedoeld in artikel 97b van het ARAR respectievelijk artikel 128 van het ARSG. Hierbij gaat het om voorgenomen ontslagen van ambtenaren die een vertrouwensfunctie vervullen als bedoeld in artikel 1, eerste lid onder a, van de Wet veiligheidsonderzoeken, en uit die functie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van deze wet. Ingevolge artikel 120 van het Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie moeten ook voornemens om burgerambtenaren van het ministerie van Defensie om de zojuist genoemde reden te ontslaan, ter advisering worden voorgelegd aan de commissie.

### 2. Samenstelling van de commissie en bezetting van het secretariaat in 2014

Met ingang van 1 februari 2013 zijn de volgende personen voor de duur van vier jaar benoemd als lid van de commissie:

De heer prof. mr. M.J. Cohen als lid, tevens voorzitter;  
De heer prof. mr. A.W. Heringa als lid, tevens plaatsvervangend voorzitter;  
Mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos als lid;  
Mevrouw E.L. Snoeij als lid;  
De heer dr. J.S. Timmer als lid met een bijzondere deskundigheid in politieaangelegenheden.

In het verslagjaar heeft de heer mr. dr. C.F. Sparrius gefungeerd als secretaris van de commissie en tot 1 oktober 2014 mevrouw mr. B.J. Langeveld als plaatsvervangend secretaris. Mevrouw R.J.R. Heijmans is in het verslagjaar als administratief-juridisch medewerker opgevolgd door mevrouw mr. Z. Fatehmahomed.

### 3. Behandeling van adviesaanvragen en overige activiteiten van commissie en secretaris in 2014.

In het verslagjaar heeft het ministerie van Defensie een adviesaanvraag ingetrokken die dit ministerie in 2013 bij de commissie had ingediend en zijn bij de commissie acht nieuwe adviesaanvragen ingediend. Twee van deze adviesaanvragen zijn afkomstig van het ministerie van Veiligheid en Justitie en betreffen voorgenomen disciplinaire straffen vanwege het gebruik van de zogenaamde sociale media voor uitlatingen over de situatie in het Midden-Oosten. De andere zes adviesaanvragen betreffen voorgenomen ontslagen van ambtenaren die uit een vertrouwensfunctie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van de daarvoor benodigde verklaring van geen bezwaar. Vijf van deze zes adviesaanvragen betreffen burgerlijke ambtenaren van het ministerie van Defensie, voor wie de herplaatsingsmogelijkheden binnen dit ministerie na de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar beperkt zijn, omdat 85% van de functies voor burgerlijke ambtenaren bij dit ministerie is aangewezen als vertrouwensfunctie. De zesde adviesaanvraag is afkomstig van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en betreft een medewerker van de AIVD, waar alle functies vertrouwensfuncties zijn.

## Verslag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2014

Een van de twee adviesaanvragen over voorgenomen disciplinaire straffen vanwege de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting is behandeld op 5 januari 2015. De andere adviesaanvraag is op 20 februari 2015 ingetrokken gelet op het resultaat van het overleg met het oog waarop de behandeling van deze adviesaanvraag eerder was aangehouden.

Van de zes adviesaanvragen over voorgenomen ontslagen van ambtenaren die uit een vertrouwensfunctie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar, heeft de commissie er drie behandeld in 2014 of in de eerste twee maanden van 2015. Tot dit drietal behoort de adviesaanvraag die afkomstig is van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De behandeling van de drie overige adviesaanvragen, die alle afkomstig zijn van het ministerie van Defensie, is aangehouden in afwachting van het besluit van de minister van Defensie op het bezwaar van de betrokken ambtenaar tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar. De commissie voert de vaste gedragslijn dit besluit op bezwaar af te wachten, omdat een ambtenaar wiens bezwaar tegen de intrekking van zijn verklaring van geen bezwaar gegrond is verklaard, niet meer vanwege die intrekking behoeft te worden ontslagen. Beroepsprocedures en procedures in hoger beroep vormen voor de commissie daarentegen geen aanleiding de behandeling van de adviesaanvragen waarop die procedures betrekking hebben nog langer aan te houden. Dergelijke procedures kunnen maandenlang en soms jarenlang duren en de kans van slagen hiervan is gering, omdat de bestuursrechter marginaal toetst. Wel adviseert de commissie de uitslag van een lopende beroeps- of hoger beroepsprocedure af te wachten alvorens de ambtenaar te ontslaan, wanneer zij deze procedure niet op voorhand kansloos acht.

Zoals uit het voorafgaande blijkt, zijn de meeste adviesaanvragen over voorgenomen ontslagen vanwege de intrekking van een verklaring van geen bezwaar afkomstig van het ministerie van Defensie. In het verslagjaar heeft de voorzitter van de commissie door middel van drie brieven aan de minister van Defensie de aandacht gevestigd op de (rechts)positie van Defensieambtenaren die uit hun functie moesten worden ontheven vanwege de intrekking van hun verklaring van geen bezwaar. De eerste brief dateert van 22 januari 2014. De tweede brief, die dateert van 6 mei 2014, vestigt de aandacht op de toename van het aantal intrekkingen van verklaringen van geen bezwaar van Defensieambtenaren wegens onvoldoende gegevens over een buitenlandse partner. De politieke en maatschappelijke aandacht voor de (rechts)positie van deze groep Defensieambtenaren heeft onlangs geleid tot het treffen van een tijdelijke voorziening, op basis waarvan zij zolang er nog geen veiligheidsonderzoek mogelijk is naar hun partner kunnen blijven werken bij het ministerie van Defensie in een functie die geen vertrouwensfunctie is. Zij moeten daatooe dan wel een aanvraag indienen voor 1 september 2015 en op het moment van die aanvraag moet hun partner wonen in Nederland of in een land waarmee de MIVD gegevens uitwisselt met het oog op veiligheidsonderzoeken. Niet alle Defensieambtenaren met een buitenlandse partner naar wie geen veiligheidsonderzoek kan worden ingesteld voldoen aan deze voorwaarden, maar voor een aanzienlijk deel van deze groep voorkomt de tijdelijke voorziening een gedwongen ontslag. De derde brief dateert van 27 oktober 2014 en betreft de personeelszorg voor Defensieambtenaren van wie de verklaring van geen bezwaar is of dreigt te worden ingetrokken. Over dit onderwerp heeft de voorzitter van de commissie op 16 februari 2015 van gedachten gewisseld met de Hoofddirecteur Personeel van het ministerie van Defensie. Bij dit gesprek werd de voorzitter bijgestaan door de secretaris.

In het verslagjaar heeft de secretaris verder twee publicaties voorbereid. Een van deze publicaties is nog in het verslagjaar verschenen. Het gaat hierbij om een bewerking van een lezing over de wijze waarop de commissie voorgenomen disciplinaire straffen van ambtenaren vanwege de uitoefening van een grondrecht toetst aan de toepasselijke regelgeving, die de voorzitter op 12 november 2013 heeft gegeven bij de Vereniging voor Ambtenaar & Recht. De bewerking van deze lezing is onder de titel 'Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren: ruime maar niet onbepaalde mogelijkheden' gepubliceerd in de op 13 november 2014 onder de titel *Vijf jaar Ambtenaar & Recht in volgelvlucht* verschenen jubileumbundel van de Vereniging voor Ambtenaar & Recht. Deze publicatie is als bijlage gevoegd bij dit jaarverslag. Naast deze gerealiseerde publicatie heeft de secretaris in het verslagjaar in samenwerking met prof. mr. A. De Becker van de door het CAOP ondersteunde Ien Dalesleerstoel aan de UvA en het commissielid mr. dr. L.A. van Noorloos een artikel geschreven dat onder de titel 'Vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in Nederland' is aangeboden aan de redactie van het *Tijdschrift voor Recht en Arbeid*.

## Verlag van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren over het verslagjaar 2014

Naast de secretaris van de commissie zijn bij de voorbereiding van de bovengenoemde publicaties ook enkele andere medewerkers van het CAOP betrokken geweest die hier niet onvermeld mogen blijven. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan de senior communicatieadviseur mevrouw drs. A. Compaijen van de afdeling Communicatie & Marketing. Zij heeft de voorbereiding van de bovengenoemde publicaties vanuit haar professionele deskundigheid begeleid. Daarnaast is mevrouw L.A. Spaans als ambtelijk secretaris van de door het CAOP ondersteunde bijzondere leerstoelen behulpzaam geweest bij de totstandkoming van het onder meer in samenwerking met prof. mr. A. De Becker geschreven artikel.

### 4. Aantallen adviesaanvragen over de jaren 2005 tot en met 2014

Het aantal adviesaanvragen dat per jaar wordt aangeboden aan de commissie, fluctueert sterk. Na een abrupte daling in 2006 was in het aantal adviesaanvragen vanaf 2007 een stijgende lijn te onderkennen met een onderbreking in 2009, in welk jaar geen enkele adviesaanvraag is ingediend. In 2012 en 2013 is de stijgende lijn van het aantal adviesaanvragen niet voortgezet. In deze beide jaren zijn slechts twee adviesaanvragen ingediend. In het verslagjaar is het aantal bij de commissie ingediende adviesaanvragen echter verviervoudigd tot acht. Deze verviervoudiging is het resultaat van twee ontwikkelingen. De indiening van twee adviesaanvragen over voorgenomen disciplinaire straffen vanwege de wijze waarop ambtenaren hun vrijheid van meningsuiting hebben uitgeoefend, is toe te schrijven aan de toename van het aantal uitlatingen over de situatie in het Midden-Oosten in sociale media zoals Facebook en Twitter. De verdrievoudiging van het aantal adviesaanvragen over voorgenomen ontslagen vanwege de intrekking van een verklaring van geen bezwaar is een verlaet gevolg van de in 2011 begonnen geautomatiseerde uitwisseling van gegevens over strafbare feiten tussen het Centraal Justitieel Documentatieregister en de MIVD. Als gevolg van deze geautomatiseerde gegevensuitwisseling komen strafbare feiten die aanleiding geven een verklaring van geen bezwaar in te trekken sneller dan voorheen aan het licht. Hierdoor hebben niet alleen enkele tientallen militairen maar ook enkele burgerlijke ambtenaren van het ministerie van Defensie hun verklaring van geen bezwaar verloren. Omdat naast alle militaire functies ook vrijwel alle functies voor burgerambtenaren bij dit ministerie vertrouwensfuncties zijn, zijn ook zij bij verlies van hun verklaring van geen bezwaar nauwelijks herplaatsbaar en worden ook zij om die reden voorgedragen voor ontslag. Artikel 120 Burgerlijk Ambtenarenreglement Defensie schrijft voor over een voornemen tot een dergelijk ontslag het advies in te winnen van de commissie.

