

De demissionaire minister voor rechtsbescherming
F. Weerwind
p/a Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum
19 februari 2024

Contactpersoon
P. Passchier

Onderwerp
Advies NVvR inzake Klokkenuidersregeling

Geachte heer Weerwind

Aan de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (hierna: de NVvR) is op 18 december 2023 gevraagd advies uit te brengen over het concept wetsvoorstel klokkenluidersregeling rechtspraak (hierna: het “Wetsvoorstel”). De NVvR heeft het Wetsvoorstel in het bijzonder beoordeeld ten aanzien van de rechtspositie van de leden van de rechterlijke macht, de rechterlijke ambtenaren.

I. HET WETSVOORSTEL

Doel van het wetsvoorstel

Volgens de memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel (hierna: “de toelichting”) heeft het Wetsvoorstel tot doel het bieden van een specifiek voor de rechtspraak geldende regeling voor het melden van vermoedens van misstanden. Anders gezegd: een eigen klokkenluidersregeling voor de Rechtspraak. Een eigen regeling voor de Rechtspraak is volgens de toelichting noodzakelijk en wenselijk omdat een onderzoek door een *externe* organisatie of partij naar aanleiding van een melding die de functie van de rechter raakt, op gespannen voet staat met artikel 116 lid 4 van de Grondwet. Uit dit artikel volgt dat toezicht op de ambtsuitoefening van rechters alleen door rechters zelf uitgeoefend mag worden. Daarom zijn op dit moment – kort gezegd – rechterlijke ambtenaren ingevolge artikel 4 lid 2 onder a Wet bescherming klokkenluiders (Wbk) uitgesloten van de in die wet geregelde klokkenluidersregeling.

Voor de voorgestelde regeling is aansluiting gezocht bij de externe klachtbehandeling voor de rechtspraak. Deze klachtregeling is belegd bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Hoge Raad. Verder volgt de regeling veelal de systematiek en begrippen van de Wbk.

Uitgangspunt is dat de melding moet gaan om een vermoeden van een misstand die raakt aan de ambtsuitoefening van een rechter en waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Het gaat om, kort gezegd, (i) schending of een gevaar daarvoor van een wettelijk voorschrift of van interne regels gebaseerd op een wettelijk voorschrift, (ii) een gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid van personen, de aantasting van het milieu of het goed functioneren van de rechtspleging. Voor een dergelijke melding geldt de voorgestelde procedure. Daarbij geldt dat de melding eerst intern moet worden gedaan, tenzij dat redelijkerwijs niet van de melder gevraagd kan worden. Dit is een duidelijke afwijking van de Wbk op grond waarvan niet de verplichting geldt de melding eerst intern te doen.

Na het doorlopen van de interne procedure kan de melder de procureur-generaal bij de Hoge Raad verzoeken een vordering bij de Hoge Raad in te stellen tot het doen van onderzoek naar (a) een vermoeden van een misstand of (b) de wijze waarop de werkgever dan wel functionele autoriteit zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. De procureur-generaal doet een vooronderzoek en betreft daarbij ook de vraag of de melding raakt aan de ambtsuitoefening van een rechterlijk ambtenaar. Als dat niet het geval is zal doorverwijzing plaatsvinden naar het Huis voor klokkenluiders.

De procureur-generaal kan na het vooronderzoek een vordering doen bij de Hoge Raad om het daadwerkelijke onderzoek te verrichten. De Hoge Raad kan in het kader van het onderzoek inlichtingen opvragen en getuigen horen. De Hoge Raad neemt ten slotte een schriftelijke en met redenen omklede beslissing.

De voorgestelde regeling geldt blijkens de toelichting voor alle gerechten genoemd in artikel 2 Wet RO (rechtbanken, hoven en de Hoge Raad), het openbaar ministerie, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Raad voor de Rechtspraak, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Voor de Raad van State geldt een afzonderlijke regeling. Degenen die daar werkzaam zijn kunnen de vice-president van de Raad van State verzoeken een vordering tot onderzoek bij de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State in te stellen.

Het begrip “melder” in het Wetsvoorstel heeft een ruim bereik: het geldt voor iedereen die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie of de Raad van State werkzaam is. Maar er moet wel sprake zijn, zoals gezegd, van een misstand die de ambtsuitoefening van de rechterlijk ambtenaar raakt. Daarnaast moet de melding om informatie gaan waarover de melder beschikking heeft gekregen in het kader van zijn werkzaamheden. Ook moet er een relatie bestaan tussen de melder en de entiteit aan wie de melding wordt toegeschreven, in die zin dat de melder te maken kan krijgen met een vorm van benadeling indien hij informatie over de misstand zou melden.

2. ADVIES

De NVvR adviseert als volgt.

Noodzaak van het wetsvoorstel

De NVvR onderkent de noodzaak en het belang van een eigen klokkenluidersregeling voor de rechtspraak. Zij spreekt haar waardering uit voor het wetsvoorstel. Die waardering ziet in het bijzonder op de zorgvuldige wijze waarop - rekening houdend met de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht – een op maat gesneden regeling is ontworpen, die aansluiting vindt in de systematiek van de bestaande klachtenregeling en de klokkenluidersregeling uit hoofde van de Wbk. Op een aantal onderdelen vraagt de NVvR aandacht voor het volgende.

Meer duidelijkheid wie tot de rechterlijke organisatie behoort en wie kan melden

- a. De NVvR constateert dat de in artikel 13i Wet RO genoemde mogelijkheid om een verzoek te doen aan de procureur-generaal, blijkens lid 1 van dat artikel toekomt aan “degenen die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn”. Een wettelijke definitie van “rechterlijke organisatie” ontbreekt echter. Het is op basis van deze wettekst dan ook niet duidelijk wie op basis van het Wetsvoorstel een melding kan doen. Een en ander blijkt alleen uit een nauwkeurige lezing van de toelichting. Daaruit blijkt dat deze bepaling ziet op hen die werkzaam zijn bij de rechterlijke macht (de rechtbanken, hoven en de Hoge Raad), maar ook op hen die werkzaam zijn bij de Raad voor de Rechtspraak (die ingevolge artikel 2 Wet RO formeel niet tot de rechterlijke macht behoort), het parket bij de Hoge Raad (artikel 120 lid 5 nieuw Wet RO), het openbaar ministerie (artikel 139c nieuw Wet RO) en de rechterlijke instanties die belast zijn met bestuursrechtspraak, te weten de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven (ingevolge een schakelbepaling in de Beroepswet respectievelijk de Wet Bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie die een aantal afdelingsnummers van de Wet RO van toepassing verklaart). Evenmin is in de wettekst duidelijk dat een melding ook kan worden gedaan door niet rechterlijke ambtenaren die werken bij voornoemde instanties (tenzij de melding niet raakt aan de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren).

Deze problematiek (het ontbreken van duidelijkheid wie bij of ten behoeve van “de rechterlijke organisatie” werkzaam is en wie mag melden) komt ook terug in het nieuwe artikel 5a van de Wbk (artikel VI van het Wetsvoorstel). Daar worden het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep wél separaat genoemd, maar niet de Raad voor de Rechtspraak, het parket bij de Hoge Raad of het openbaar ministerie.

De NVvR acht het problematisch dat op basis van de wetstekst het voor de melder moeilijk is te achterhalen of een melding mogelijk is en die daarvoor de memorie van toelichting moet gaan bestuderen. De NVvR pleit daarom voor het uitdrukkelijk noemen in de wettekst wie op grond van de regeling een melding kan doen. Ook pleit de NVvR voor het integraal opnemen van de definitie van melder, namelijk “een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand meldt of openbaar maakt”.

Inbreuk Unierecht moet ook binnen de rechterlijke organisatie kunnen worden gemeld

- b. De toelichting vermeldt in paragraaf 2.4 dat er binnen de rechterlijke organisatie na de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving van de Richtlijn (EU) 2019/1937 (ingevoerd op 18 februari 2023) een *interne* meldingsmogelijkheid moet zijn om informatie over mogelijke inbreuken van het Unierecht te melden. Extern kunnen rechters en andere (rechterlijke) ambtenaren werkzaam binnen de rechterlijke organisatie hun informatie over mogelijke inbreuken, na de inwerkingtreding van de implementatiewetgeving, melden bij de daartoe op grond van de Wbk bevoegde autoriteiten, aldus de toelichting.

Het is de NVvR niet duidelijk of hiermee bedoeld wordt dat voor schendingen van Unierecht binnen de rechterlijke organisatie deze bevoegde autoriteiten de externe aangewezen instantie zijn in plaats van de procureur-generaal en de Hoge Raad? De NVvR meent dat meer duidelijkheid op dit punt gewenst is. De onduidelijkheid is bij de NVvR ontstaan omdat de wetgever in de toelichting van mening is dat het niet in de lijn der verwachting ligt dat er zich binnen de rechterlijke organisatie meldingen van een vermoeden van inbreuk van Unierecht zullen voordoen, aangezien het slechts richtlijnen en verordeningen van de EU op het gebied van verkeersveiligheid, milieubescherming, volksgezondheid, consumentenbescherming, bescherming van persoonsgegevens en bescherming van financiële belangen van de EU betreft. Kennelijk om die reden – zo begrijpt de NVvR – is in het wetsvoorstel “een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht”, buiten de definitie van een misstand gelaten. De NVvR ziet niet goed in waarom een inbreuk op het Unierecht binnen de rechterlijke organisatie, mogelijk rakend aan de rechterlijke ambtsuitoefening, niet zou kunnen voorkomen. De NVvR zou u daarom in overweging willen geven, gelet ook op de Unierechtelijke verplichting voor de Nederlandse Staat om de voornoemde Richtlijn om te zetten in wetgeving, om een mogelijke inbreuk op Unierecht deel uit te laten maken van de definitie van misstand, gelijk die ook is opgenomen in de Wet bescherming klokkenluiders, en de externe melding van de inbreuk op het Unierecht ook bij de procureur-generaal en de Hoge Raad te beleggen.

Consequent gebruik van de bewoordingen ‘werkgever dan wel functionele autoriteit’

- c. In de toelichting wordt onderkend dat rechterlijke ambtenaren geen werkgever hebben maar, gelet op hun bijzondere aanstelling, er sprake is van een functionele autoriteit zoals neergelegd in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. In een aantal artikelen van het Wetsvoorstel worden daarom de bewoordingen “werkgever dan wel functionele autoriteit” gebruikt. Nu echter voor de definitie “Vermoeden van misstand” de definitie als bedoeld in artikel I van de Wbk wordt overgenomen, voldoet die definitie niet volledig omdat het daar slechts gaat om “kennis die de melder bij zijn werkgever heeft opgedaan (...)”. De NVvR stelt voor een aangepaste eigen definitie bij “vermoeden van misstand” in artikel I 3h op te nemen en na “werkgever” toe te voegen “dan wel functionele autoriteit”.

Geen van de WBK afwijkende verplichting tot het eerst volgen van de interne procedure

- d. Ingevolge artikel 13 j onder e moet de melder eerst de interne procedure volgen. Dit is zoals gezegd een duidelijke afwijking van de Wkb waar die verplichting niet geldt. Als reden noemt de toelichting dat dit ook geldt bij de bestaande klachtenregeling, en dat juist van een rechterlijke organisatie verwacht mag worden dat er een veilig werkklimaat is, met ruimte voor tegenspraak en kritische zelfreflectie, en laagdrempelige mogelijkheden om zaken bespreekbaar te maken en problemen op te lossen. Een laagdrempelige meldingsmogelijkheid voor situaties waarin dit redelijkerwijs van de melder gevraagd kan worden, sluit hierbij aan en draagt bij aan het zelfreinigend vermogen van de organisatie, aldus de toelichting. De NVvR vindt deze argumentatie niet overtuigend, immers ook bij de rechtspraak kan intern sprake zijn van een onveilig werkklimaat en beperkte ruimte voor tegenspraak. Hoewel de NVvR onderschrijft dat eerst intern melden de voorkeur heeft, geeft NVvR in overweging om de verplichting tot interne melding te laten vervallen. De NVvR constateert bovendien dat nog geen interne meldingsregeling voor de rechtspraak bestaat en dringt er op aan dat spoedig een concept regeling ontworpen wordt die voordat deze wordt vastgesteld, breed in de rechterlijke organisatie besproken wordt.

Geen extra drempel met een toets op “Een naar behoren behandelde interne procedure”

- e. Artikel 13j onder f bepaalt dat de procureur-generaal niet verplicht is aan het verzoek tot het doen van een vordering bij de Hoge Raad te voldoen “indien de verzoeker niet eerst de interne procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden heeft gevolgd en de organisatie het vermoeden naar behoren heeft behandeld”. De NVvR begrijpt dat aan de procureur-generaal in enige mate een filterfunctie toekomt voor verzoeken tot onderzoek door de Hoge Raad maar zou er voor willen pleiten de procureur-generaal niet een oordeel te laten vellen over de vraag of de melding door de organisatie intern correct is behandeld, zoals uit deze bepaling lijkt te volgen. Dit klemt temeer, zoals gezegd, omdat op de melder – anders dan op andere melders buiten de rechterlijke organisatie – de verplichting rust om eerst intern te melden terwijl andere melders op grond van de Wbk direct extern kunnen melden. Onder d. hierboven is daarbij al een kritisch vraagteken geplaatst. Het valt daarom niet goed in te zien waarom voor de melder in de voorgestelde regeling nog een extra drempel, in de zin van onderzoek naar de wijze van de eerdere interne afhandeling, zou moeten worden opgeworpen. De NVvR geeft in overweging het gedeelte onder f van artikel 13j in zijn geheel te schrappen.

Geen externe meldingsprocedure bij Raad van State

- f. De melder die werkzaam is bij de Raad van State moet voor de externe meldingsregeling een verzoek doen aan de vice-president van de Raad van State om een vordering in te stellen tot het doen van onderzoek bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De NVvR constateert dat de externe regeling in feite een sterk interne aangelegenheid betreft. De NVvR realiseert zich dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen deel uitmaakt van de rechterlijke macht en de Raad van State als Hoog College van Staat een bijzondere

positie inneemt binnen ons staatsbestel. Toch vraagt de NVvR zich af of ter bescherming van de melder en het belang van een onderzoek naar de melding door een externe organisatie in dit geval niet beter aangesloten kan worden bij de voorgestelde regeling voor de rechtspraak, in die zin dat ook de melder die bij of voor de Raad van State werkzaam is een verzoek kan doen aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad teneinde een vordering te doen tot onderzoek door de Hoge Raad. Dit zou ook beter aansluiten bij de kritische opmerkingen en voorstellen die de Venice Commission heeft gemaakt in haar rapport van 11 oktober 2023 over tekortkomingen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Venice Commission is van oordeel dat de rechtspositie van de bestuursrechters bij de Afdeling bestuursrechtspraak op het punt van disciplinaire maatregelen nauw moet aansluiten bij die van de 'gewone' rechters, in die zin dat ook voor hen zou moeten gelden dat de procureur-generaal het initiatief neemt tot het opleggen van een maatregel (citaat van Paul Bovend'Eert, *Versterking van de Rechtstaat. Betere waarborgen voor rechterlijke onafhankelijkheid, Reflecties op een rapport van de Venice Commission*, NJB 2024/197).

Wettelijke tuchtcolleges niet uitzonderen

- g. De NVvR constateert dat blijkens de toelichting de regeling *niet* geldt voor de wettelijke tuchtcolleges, terwijl daar ook rechterlijke ambtenaren in kunnen functioneren. Het is niet ondenkbeeldig dat degene die optreedt als tuchtrechter, in een situatie komt waarover een melding kan worden gedaan. Bovendien valt het werk van deze tuchtcolleges veelal onder de gewone rechtspraak (College van Beroep voor het Bedrijfsleven voor accountants, Hof Amsterdam voor Gerechtsdeurwaarders en notarissen.). De NVvR geeft u daarom in overweging de wettelijke tuchtcolleges ook onder de regeling te laten vallen gelijk ook de deskundige leden van bijzondere kamers (pachtkamer, kamer voor kwekersrecht, Ondernemingskamer) onder de voorgestelde regeling vallen.

3. CONCLUSIE

De NVvR adviseert met in achtneming van het bovenstaande positief over indiening en invoering van het Wetsvoorstel. De NVvR zou in het verlengde daarvan willen pleiten voor een evaluatie van de regeling na een periode van bijvoorbeeld drie jaar om te zien of deze voldoet. Ook pleit de NVvR voor de spoedige totstandkoming van een interne meldingsregeling.