

Advies van de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Bij brief van 18 december 2023 (kenmerk 5126297) heeft de minister voor Rechtsbescherming aan de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter advisering toegezonden het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, de Wet op de Raad van State en de Wet bescherming klokkenluiders in verband met het instellen van een klokkenluidersregeling voor de rechtspraak (Wet klokkenluidersregeling rechtspraak) en de concept memorie van toelichting. In het hierna vermelde advies wordt op die concepten ingegaan. Dit advies is uitgebracht door de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij brief van 21 februari 2024 (kenmerk UIT- UIT-ADNLR/2024/167).

Advies

Bij brief van 18 december 2023 (kenmerk 5126297) heeft de minister voor Rechtsbescherming aan ons ter advisering toegezonden het conceptwetsvoorstel Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Beroepswet, de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie, de Wet op de Raad van State en de Wet bescherming klokkenluiders in verband met het instellen van een klokkenluidersregeling voor de rechtspraak (Wet klokkenluidersregeling rechtspraak) en de concept memorie van toelichting. Het conceptwetsvoorstel geeft ons aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

A. Inleiding

Het conceptwetsvoorstel voorziet in een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand voor degenen die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn. De huidige Wet bescherming klokkenluiders sluit de rechterlijk ambtenaren met rechtspraak belast en de leden van het parket bij de Hoge Raad uit van de mogelijkheid een melding te doen bij het Huis voor klokkenluiders. In ons advies van 13 januari 2022 betreffende de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten met het oog op verdere versterking van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak hebben wij gewezen op het gemis van een externe meldingsprocedure voor de rechtspraak. Wij hebben daarbij in overweging gegeven een regeling tot stand te brengen waarvoor zou kunnen worden aangesloten bij de regeling voor de externe behandeling van klachten over rechters (artikel 13a e.v. Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO)). Wij stellen met waardering vast dat het conceptwetsvoorstel de strekking heeft hierin te voorzien.

B. Artikelsgewijze opmerkingen

1. **Artikel 13i** bepaalt dat degenen die bij of ten behoeve van de ‘rechterlijke organisatie’ werkzaam zijn een melding kunnen doen. Het begrip ‘rechterlijke organisatie’ is in artikel 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie en in artikel 13h niet gedefinieerd. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat de voorgestelde klokkenluidersregeling in de eerste plaats geldt voor alle gerechten genoemd in artikel 2 Wet RO (rechtbanken, hoven en de Hoge Raad), de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Daarnaast is de regeling volgens de memorie van toelichting van toepassing op “de Raad voor de rechtspraak, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, alsmede het openbaar ministerie”. Ten aanzien van het parket bij de Hoge Raad en het openbaar ministerie worden bepalingen ingevoegd (artikel 120, lid 5 respectievelijk artikel 139c Wet RO) waarbij de regeling van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Voor de Raad voor de

rechtspraak is een afzonderlijke bepaling niet opgenomen in het wetsvoorstel. Dit verschil is niet toegelicht. Indien met het begrip 'rechterlijke organisatie' in artikel 13i is bedoeld alle geledingen van de rechterlijke organisatie te bestrijken die door de Wet op de rechterlijke organisatie worden bestreken, geven wij in overweging dit in de memorie van toelichting te verduidelijken.

2. Artikel 13i lid 1 biedt de wettelijke grondslag voor de meldingsmogelijkheid bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat het uitspreken van een oordeel over "eventuele normschendingen" is voorbehouden aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Daaraan wordt toegevoegd dat de procureur-generaal niet met rechtspraak is belast, maar in lijn met de gangbare praktijk van de externe klachtregeling wel vooronderzoek kan doen, "zonder zich uit te spreken over eventuele normschendingen".

Artikel 116 lid 4 Grondwet bepaalt dat de wet het toezicht door leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast uit te oefenen op de ambtsvervulling door zodanige leden regelt. Deze bepaling staat er niet aan in de weg dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad een vooronderzoek instelt en beoordeelt of een in artikel 13j lid 1 neergelegde grond voor het niet voldoen aan een verzoek een vordering bij de Hoge Raad in te stellen van toepassing is. Daarbij kan het gaan om een inschatting of sprake is van een misstand. Te wijzen valt bijvoorbeeld op artikel 13j lid 1 sub c, over de situatie waarin het maatschappelijk belang bij een onderzoek door de Hoge Raad dan wel de ernst van de misstand kennelijk onvoldoende is. Een dergelijke grond impliceert dat de procureur-generaal zich een oordeel vormt over de vraag of sprake is van (de ernst van) een misstand. De regeling brengt verder mee dat indien de procureur-generaal een vordering indient, de Hoge Raad daarop beslist. Deze taakverdeling is in overeenstemming met artikel 116 lid 4 Grondwet en sluit aan bij andere vormen van toezicht, zoals het klachtrecht, het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens en het disciplinair toezicht op rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast.

Wij geven in het licht van het voorgaande in overweging in de desbetreffende passage in de memorie van toelichting de zinsnede ", zonder zich uit te spreken over eventuele normschendingen" te schrappen. Deze zou bijvoorbeeld vervangen kunnen worden door de zinsnede "en beoordelen of een in artikel 13j lid 1 neergelegde grond voor het niet voldoen aan een verzoek een vordering bij de Hoge Raad in te stellen van toepassing is". Ook verdient het aanbeveling in de desbetreffende passage aan te sluiten bij de wettelijke terminologie ('toezicht' en 'misstand') in plaats van het gebruik van de term '(eventuele) normschending'.

3. Artikel 13j lid 1 sub i biedt de procureur-generaal de mogelijkheid geen gevolg te geven aan het verzoek van de melder indien een vordering als bedoeld in artikel 46o Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) op grond van een van de in sub i vermelde bepalingen van de Wrra is of zal worden ingesteld.

a. Een van die bepalingen is artikel 46d Wrra (oplegging van disciplinaire maatregelen). Volgens artikel 46d lid 1 Wrra kan de disciplinaire maatregel van schriftelijke berisping worden opgelegd door de Hoge Raad of de gerechtspresident. Het tweede lid van artikel 46d Wrra luidt als volgt: 'De overige disciplinaire maatregelen genoemd in artikel 46ca, eerste lid, worden uitsluitend door de Hoge Raad opgelegd'.

De verwijzing in sub i van het voorgestelde artikel 13j, lid 1 naar (uitsluitend) het tweede lid van artikel 46d Wrra (de overige disciplinaire maatregelen) kan tot onduidelijkheid leiden. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat de procureur-generaal niet de mogelijkheid heeft het verzoek van de melder af te wijzen indien een vordering tot oplegging van de in artikel 46d lid 1 bedoelde disciplinaire maatregel van schriftelijke berisping is ingesteld. Verwijzing naar de eerste twee leden van artikel 46d kan deze onduidelijkheid wegnemen.

b. De in sub i van artikel 13j lid 1 opgesomde artikelen 46f, 46l, en 46m Wrra betreffen geen disciplinaire maatregelen maar schorsing respectievelijk niet-disciplinair ontslag, zoals ontslag op grond van ongeschiktheid anders dan wegens ziekte. In de memorie van toelichting bij artikel 13j, lid 1, sub i wordt enkel gewag gemaakt van een vordering inzake een disciplinaire maatregel. Wij geven in overweging de memorie van toelichting in zoverre aan te vullen, dat daarin tot uitdrukking wordt gebracht dat een vordering tot schorsing respectievelijk een vordering tot niet-disciplinair ontslag evenzeer reden kan zijn het verzoek van de melder af te wijzen.

c. De memorie van toelichting lijkt op de verwachting te berusten dat de procureur-generaal alleen gebruik zal maken van de afwijzingsgrond van artikel 13j lid 1 sub i als de aan een (voorgenomen) Wrra-vordering ten grondslag liggende feiten en omstandigheden in enigerlei mate verband houden of kunnen houden met de vermoedelijke misstand. Wij tekenen daarbij aan dat de vertrouwelijkheid die moet worden betracht bij de behandeling van rechtspositionele zaken ertoe kan leiden dat niet aanstonds aan de melder kenbaar kan worden gemaakt op welke punten de melding en de Wrra-vordering elkaar raken. Dit zal moeten blijken uit de vordering en de uitspraak van de Hoge Raad, die in de regel uitsluitend geanonimiseerd zullen worden gepubliceerd,

4. In **artikel 13j lid 2** is vastgelegd dat de procureur-generaal bij het verrichten van een vooronderzoek de verzoeker en de werkgever dan wel de functionele autoriteit in de gelegenheid stelt hem mondeling of schriftelijke inlichtingen te verstrekken. Hij kan ook anderen daartoe in de gelegenheid stellen. Daarnaast beschikt de procureur-generaal over een aantal onderzoeksmiddelen doordat in artikel 13k enkele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Wat het vooronderzoek inhoudt en welke middelen nodig zijn teneinde te kunnen beoordelen of een onderzoek door de Hoge Raad in de rede ligt, zal verschillen van geval tot geval. De voorgestelde regeling biedt de procureur-generaal de nodige ruimte om het vooronderzoek in het concrete geval toe te spitsen op de melding van een vermoeden van een misstand.

Een met artikel 13b lid 3 Wet RO overeenkomende bepaling - inhoudende dat de procureur-generaal de verzoeker en de werkgever dan wel de functionele autoriteit op de hoogte stelt van de uitkomst van het vooronderzoek - ontbreekt in het voorgestelde artikel 13j. Uit de memorie van toelichting kunnen wij niet opmaken wat hiervoor de reden is. Wij geven in overweging het voorstel aan te vullen met een bepaling als hiervoor bedoeld dan wel in de memorie van toelichting alsnog toe te lichten waarom van het opnemen van een dergelijke bepaling is afgezien.

5. Bij **artikel 13l lid 1** geven wij in overweging in de tweede volzin de zinsnede 'naar het oordeel van een van de leden' te wijzigen in 'naar het oordeel van een van die leden'. Hiervoor verwijzen wij naar ons wetgevingsadvies van 13 januari 2022 voor zover betreffende de voorgestelde aanvulling van artikel 13d Wet RO en naar het desbetreffende, inmiddels aanhangige, wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak (kamerstukken 36 243, nr. 2).

6. **Art. 13m** voorziet in een expliciete grondslag om bijzondere persoonsgegevens als bedoeld in par. 3.1 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) te mogen verwerken indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de in het wetsvoorstel opgenomen taken. Daarbij is klaarblijkelijk aansluiting gezocht bij art. 1c Wet bescherming klokkenluiders. De vraag is echter of een expliciete grondslag als voorzien in art. 13m nodig is naast de in de Algemene verordening gegevensbescherming (Verordening (EU) 2016/679; AVG) en de UAVG reeds opgenomen verwijzingen naar verwerkingen door gerechten in het kader van hun

gerechtelijke/rechtsprekende taken. Wij menen dat dat niet het geval is en merken daarover het volgende op.

Er is geen specifieke bepaling die de grondslag vormt voor de verwerking van persoonsgegevens door gerechten in het kader van gerechtelijke taken, waaronder de zaaksbehandeling. Een dergelijke specifieke grondslag is niet vereist wanneer de verwerking berust op een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen. Als grondslag voor verwerkingen van persoonsgegevens door gerechten in het kader van gerechtelijke taken dient art. 6 lid 1 onder e AVG: 'de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen'. De wettelijke grondslag voor uitvoering van de publieke taak kan worden beschouwd als grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens, zonder dat vereist is dat in de sectorspecifieke regelgeving ook expliciet is opgenomen dat ten behoeve van de vervulling van de wettelijke taak gegevens verwerkt mogen worden. Dat geldt ook voor de taken die door de wet aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn toegekend.

Wanneer een rechterlijke instantie de rechterlijke bevoegdheden uitoefent die haar krachtens het nationale recht zijn toegekend, moet ervan worden uitgegaan dat de door die rechterlijke instantie uit te voeren verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor het in artikel 6 lid 1 eerste alinea, onder e, AVG geformuleerde doeleinde betreffende de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen.¹

De AVG maakt een onderscheid tussen (gewone) persoonsgegevens en bijzondere categorieën van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 9 AVG en strafrechtelijke gegevens als bedoeld in artikel 10 AVG. Bijzondere gegevens mogen niet worden verwerkt (artikel 9 lid 1 AVG), tenzij (onder meer) de verwerking noodzakelijk is "wanneer de gerechten handelen in het kader van hun rechtsprekende taken (art. 9 lid 1 sub f AVG) of "om redenen van zwaarwegend algemeen belang, op grond van het Unierecht of lidstatelijk recht, (...)." (Art. 9 lid 1 sub g AVG). In par. 3.1 UAVG wordt dit uitgewerkt. Zo verwijst art. 22 lid 2 onder e UAVG naar de uitzondering voor rechtsprekende taken.

Strafrechtelijke gegevens kunnen, kort gezegd, worden verwerkt voor zover het Unierecht of lidstatelijk recht met voldoende waarborgen dat toelaat (art. 10 AVG). Dit wordt geregeld in par. 3.2 UAVG. Art. 32 onder c UAVG laat de verwerking onder meer toe "wanneer gerechten handelen in het kader van hun rechtsbevoegdheid".

Artikel 13m van het concept wetsvoorstel betreft alleen de gegevens als bedoeld in de artikelen 9 en 10 AVG. Het artikel doet hiermee niet af aan het uitgangspunt dat een specifieke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens niet is vereist wanneer de verwerking berust op een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag. Artikel 13m veronderstelt wel dat er een noodzaak zou zijn om ten aanzien van de gegevens als bedoeld in de artikelen 9 en 10 AVG expliciet te bepalen dat de verwerking van dergelijke gegevens door de procureur-generaal dan wel de Hoge Raad is toegestaan in het kader van de klokkenluidersregeling.

Met dit laatste doet artikel 13m de vraag rijzen waarom een dergelijke bepaling nodig wordt geacht naast de in de UAVG reeds opgenomen verwijzingen naar verwerkingen door gerechten in het kader van hun gerechtelijke/rechtsprekende taken. Hierop wordt thans immers gebaseerd dat de Hoge Raad – evenals de procureur-generaal bij de Hoge Raad - dergelijke gegevens mag verwerken in het kader van de uitoefening van zijn wettelijke taken, waaronder, naast het beroep in cassatie,

¹ HvJ EU 4 mei 2023, C-60/22, ECLI:EU:C:2023:373 (UZ tegen Bondsrepubliek Duitsland).

prejudiciële vragen en cassatie in het belang der wet, ook de behandeling van klachten als bedoeld in art. 13a Wet RO en zaken in het kader van disciplinaire maatregelen, schorsing en ontslag op basis van hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

Wij menen in het licht van het voorgaande dat opneming van art. 13m niet nodig is en tot onduidelijkheid aanleiding kan geven wat de grondslag voor gegevensverwerking in het kader van andere gerechtelijke taken betreft. Wij geven daarom in overweging art. 13m uit het wetsvoorstel te schrappen.

7. Het komt ons voor dat aan het voorgestelde artikel **5a lid 1 Wet bescherming klokkenluiders** dient te worden toegevoegd dat indien het verzoek afkomstig is van een persoon die bij of ten behoeve van het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad respectievelijk het openbaar ministerie werkzaam is, de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders evenmin een onderzoek instelt dan nadat de procureur-generaal in de gelegenheid is gesteld te beoordelen of het vermoeden van een misstand raakt aan de ambtsuitoefening van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. Voor zover ervan wordt uitgegaan dat personen die bij of ten behoeve van het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad respectievelijk het openbaar ministerie werkzaam zijn, kunnen worden aangemerkt als behorende tot de 'rechterlijke organisatie', geven wij in overweging dit in de memorie van toelichting te verduidelijken (zie ook hiervoor onder 1).

C. Overige opmerkingen

8. De EU-richtlijn 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuk op het Unierecht melden (PbEU L305/17) vermeldt (preambule onder 109) dat deze richtlijn de grondrechten eerbiedigt en de beginselen die met name zijn erkend in het Handvest, met name artikel 11, de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van informatie. Op dezelfde plaats (preambule onder 109) staat onder meer dat deze richtlijn moet worden toegepast met inachtneming van deze rechten en beginselen, door de volledige eerbiediging te waarborgen van onder meer de vrijheid van meningsuiting en van informatie (...) alsmede het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Dit duidt erop dat ook de waarborgen van artikel 6 lid 1 EVRM relevant zijn.

De vrijheid van de lidstaten om vast te stellen welke autoriteiten bevoegd zijn om informatie over binnen het toepassingsgebied van deze richtlijn vallende inbreuken te ontvangen en die op gepaste wijze op te volgen (preambule onder 64) valt mede in dit licht te bezien.

Zo beschouwd lijkt de voorgestelde regeling die autoriteiten in staat te moeten stellen om die waarborgen te bieden en om bij te dragen aan het vertrouwen in het algehele systeem voor klokkenluidersbescherming (preambule onder 57). Tegen deze achtergrond waarderen wij het dat de voorgestelde regeling een en ander in acht neemt door voort te bouwen op de gebruikelijke scheiding van taken van de procureur-generaal en van de Hoge Raad. In dat verband valt wel op dat de voorgestelde regeling de Raad van State minder ruimte biedt om een vergelijkbare positie in te nemen, waar in artikel V van de voorgestelde regeling rollen in de taakuitoefening worden vermengd. Wij geven u in overweging ook aan de Raad van State in de regeling de nodige ruimte te bieden om de benodigde waarborgen te bieden en bij te dragen aan het genoemde vertrouwen.

9. De concept memorie van toelichting bevat (p. 4, onder 'Reikwijdte regeling', eerste alinea) als derde volzin: 'Daarnaast is de klokkenluidersregeling (...) eveneens van toepassing op (...) de procureur-generaal bij de Hoge Raad (...)'.
'

Te overwegen valt in deze passage buiten twijfel te stellen dat de regeling ook van toepassing is op andere leden van het parket bij de Hoge Raad door deze als volgt te laten luiden: 'Daarnaast is de klokkenluidersregeling (...) eveneens van toepassing op (...) het parket bij de Hoge Raad'. De in het conceptwetsvoorstel voorgestelde aanpassing van artikel 120 Wet RO houdt immers in dat de klokkenluidersregeling van overeenkomstige toepassing wordt verklaard op degenen die bij of ten behoeve van het parket bij de Hoge Raad werkzaam zijn.

10. De concept memorie van toelichting (p. 16, onder "Onderdeel D') bevat als tweede volzin: 'Volledigheidshalve zij hierbij verwezen naar artikel 13i, vierde lid (...)'.
'

Bedoeld zal zijn: 'Volledigheidshalve zij hierbij verwezen naar artikel 13j, vierde lid (...)'.
'

11. Artikel II maakt melding van een artikel 44b Wrra. Bij raadpleging van de Wrra op overheid.nl hebben wij geen artikel 44b Wrra aangetroffen.

Tot zover onze opmerkingen bij het conceptwetsvoorstel. Desgewenst zijn wij tot nadere toelichting van dit advies graag bereid