



HUIS VOOR KLOKKENLUIDERS

Den Haag, 9 februari 2024

Betreft: reactie conceptwetsvoorstel Klokkenluidersregeling rechtspraak

Het Huis voor Klokkenluiders (hierna: Huis) maakt graag gebruik van de mogelijkheid om (ook) via deze brief te reageren op het conceptwetsvoorstel Klokkenluidersregeling rechtspraak en de daarbij behorende memorie van toelichting.

Een natuurlijk persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand tegenkomt moet dit ingevolge de Wet bescherming klokkenluiders (hierna: Wbk) ook direct extern kunnen melden. In artikel 2c Wbk zijn bevoegde autoriteiten aangewezen die, ter bescherming van de melder, een extern meldkanaal moeten hebben ingericht voor het ontvangen van dergelijke meldingen. Afhankelijk van het onderwerp van de vermoede misstand staat deze ter beoordeling van autoriteiten of diensten die op specifieke terreinen bevoegd zijn toezicht te houden. Betreft het bijvoorbeeld een schending van de Algemene Verordening Gegevensbescherming, dan is de Autoriteit Persoonsgegevens de aangewezen autoriteit om een misstandmelding te beoordelen. Het Huis is last resort; het onderzoekt enkel misstandmeldingen waar geen andere inspectie of toezichthouder op ziet. Als een melder naar aanleiding van een melding benadeling ondervindt, kan de melder enkel het Huis verzoeken om de gedraging van de werkgever te onderzoeken.

Het Huis is thans op grond van artikel 4, tweede lid, onderdeel a, de Wbk niet bevoegd om een onderzoek in te stellen als het verzoek afkomstig is van rechterlijke ambtenaren. Het wetsvoorstel wijzigt onder meer de Wbk op dit punt en voorziet in een 'eigen' extern meldkanaal voor personen werkzaam bij een rechterlijke organisatie en de Raad van State (hierna: RvS) voor zowel misstandmeldingen als verzoeken tot bejegeningsonderzoek, voor zover het vermoeden van een misstand raakt aan de ambtsuitoefening van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast respectievelijk van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak. Overige misstandmeldingen – die het rechterlijk domein niet raken – kunnen door personen werkzaam bij een rechterlijke organisatie en de RvS wel extern worden gemeld, alsmede kunnen zij een verzoek tot bejegeningsonderzoek bij het Huis doen indien zij menen te zijn benadeeld vanwege het doen van een dergelijke melding.

Het is goed dat de wetgever duidelijkheid heeft gecreëerd met betrekking tot de positie van personen werkzaam bij een rechterlijke organisatie en de Raad van State. Het Huis ziet geen bezwaren tegen de voorgestelde werkwijze met dien verstande dat het Huis één van de autoriteiten is waar een misstandmelding – die het rechterlijk domein niet raakt – kan worden gedaan. Deze laatste nuance volgt nu niet helder uit de bij het conceptwetsvoorstel horende memorie van toelichting. Het Huis heeft derhalve een aantal opmerkingen bij de memorie van toelichting opgenomen en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel wordt ingediend. Het Huis verwijst hiervoor naar de bijlage bij deze brief.

Bijlage

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In Nederland biedt de wet bescherming aan werknemers die een melding doen van een vermoeden van een misstand bij de werkgever, zogenaamde klokkenluiders. Dit wetsvoorstel voorziet in een, specifiek voor de rechtspraak geldende, regeling voor het melden van vermoedens van misstanden. Ook binnen de rechtspraak kunnen zich immers misstanden voordoen. Vermoedens van misstanden moeten daarom gemeld kunnen worden. Waar nodig moet bovendien in een oplossing worden voorzien, zonder dat de melder daarvan nadelen ondervindt.

Bijzonder aan de rechtspraak is dat onderzoek door een externe organisatie, zoals het Huis voor klokkenluiders, op gespannen voet kan staan met de Grondwet. In onze Grondwet is, met het oog op het waarborgen van de rechterlijke onafhankelijkheid, vastgelegd dat toezicht op rechters alleen door rechters zelf mag worden uitgeoefend (artikel 116, vierde lid, Grondwet). Vanuit deze achtergrond sluit de huidige Wet bescherming klokkenluiders rechters uit van het doen van een melding bij het Huis voor klokkenluiders.

Deze uitsluiting is om twee redenen ongelukkig te noemen. In de eerste plaats hebben rechters op dit moment geen mogelijkheid melding te maken van een vermoeden van een misstand bij het Huis voor Klokkenluiders, terwijl niet uit te sluiten valt dat ook een rechter een dergelijk vermoeden wel zou willen melden. In de tweede plaats sluit de Wet bescherming klokkenluiders alleen (grotendeels) rechters uit van het doen van een melding bij het Huis voor klokkenluiders, terwijl een groot gedeelte van de werkenden bij een rechterlijke instantie bestaat uit andere (rechterlijke) ambtenaren dan rechters (officiëren van justitie, parketmedewerkers, griffiers, gerechtsauditeurs, juridisch medewerkers, ondersteuners, etc.). Deze niet met rechtspraak belaste rechterlijke ambtenaren kunnen wel een melding van een vermoeden van een misstand doen bij het Huis voor klokkenluiders. Als de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders vervolgens een onderzoek start kan dit op gespannen voet komen te staan met de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid. Het is immers goed voorstelbaar dat dit onderzoek alsnog het rechterlijk domein raakt, terwijl de Wet bescherming klokkenluiders nu juist had beoogd onderzoeken die raken aan het rechterlijk domein uit te sluiten.

Het wetsvoorstel voorziet daarom in een klokkenluidersregeling voor de tot de rechterlijke macht behorende instanties (de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad), alsmede voor de rechterlijke instanties die belast zijn met bestuursrechtspraak (de Centrale Raad van Beroep, het College van het Beroep voor het bedrijfsleven en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State), rekening houdend met de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid. Het wetsvoorstel beoogt daarmee bij te dragen aan het verbreden van het palet aan mogelijkheden om vermoedens van misstanden op een veilige manier te melden en aan het verder versterken van onze onafhankelijke rechtspraak.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Huidige situatie

De Wet bescherming klokkenluiders kent een systematiek op grond waarvan vermoedens van misstanden binnen de eigen organisatie (de interne meldingsprocedure) en buiten de eigen organisatie (externe meldingsprocedure) gemeld kunnen worden. De werkgever bij wie in de regel ten minste vijftig werknemers werkzaam zijn, is verplicht te voorzien in een interne

Commented [MP1]: Het klopt dat de Wbk uitsluit dat rechters een vermoeden van een misstand kunnen melden bij de afdeling Onderzoek van het Huis. De Wbk staat er echter niet aan in de weg dat rechters een vermoeden van een misstand melden bij een andere dienst of autoriteit die op specifieke terreinen bevoegd is toezicht te houden. Het Huis is last resort en pas aan zet als er geen andere inspectie of toezichthouder is. Indien het vermoeden dat een rechter zou willen melden ligt op het gebied van arbeidsomstandigheden, dan is de Nederlandse Arbeidsinspectie hiervoor de aangewezen inspectie. Het Huis is dus niet per definitie dé autoriteit waar rechters extern vermoedens van misstanden kunnen melden.

meldingsprocedure. In deze procedure wordt in ieder geval de wijze waarop met de interne melding wordt omgegaan vastgelegd, omschreven wanneer sprake is van een vermoeden van een misstand, vastgelegd bij welke daartoe aangewezen functionaris of functionarissen het vermoeden van een misstand kan worden gemeld, de verplichting voor de werkgever opgenomen de melding vertrouwelijk te behandelen en vastgelegd dat de werknemer de mogelijkheid heeft om een adviseur in vertrouwen te raadplegen over een vermoeden van een misstand. De werkgever is daarnaast verplicht een schriftelijke of elektronische opgave te verstrekken van de procedure. Ook dient de werkgever informatie te verstrekken over de omstandigheden waaronder een vermoeden van een misstand buiten de organisatie kan worden gemeld, alsmede over de rechtsbescherming van de werknemer bij het melden van een vermoeden van een misstand. Na de implementatie van 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) (hierna: EU-Klokkenluidersrichtlijn) zijn hier enkele verplichtingen bij gekomen, waaronder de verplichting meldingen te registreren. Sinds de inwerkingtreding van de implementatiewet van de EU-Klokkenluidersrichtlijn kan een misstand bovendien ook bestaan uit een schending of een gevaar voor schending van het Unierecht.¹

Naast een interne meldingsmogelijkheid, hebben melders op grond van de Wet bescherming klokkenluiders de mogelijkheid vermoedens van misstanden aan iemand buiten de eigen organisatie te melden, de externe meldingsprocedure. Deze mogelijkheid moet er zijn, omdat er situaties kunnen zijn waarin het intern melden van het vermoeden van een misstand in redelijkheid niet van de melder gevraagd kan worden, ofwel waarin de organisatie de melding niet naar behoren heeft behandeld. In deze gevallen kan een melder zich tot één van de (op grond van de Wet bescherming klokkenluiders) aangewezen bevoegde autoriteiten, waaronder het Huis voor klokkenluiders of andere autoriteit of dienst die op een specifiek terrein bevoegd is toezicht te houden wenden met het verzoek het vermoeden van de misstand in behandeling te nemen. Daarnaast kan een melder het Huis voor klokkenluiders verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

Rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast - alsmede de (plaatsvervangend) procureur-generaal en de advocaten-generaal (in buitengewone dienst) bij de Hoge Raad (de rechterlijke ambtenaren bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1^o tot en met 4^o, van de Wet op de rechterlijke organisatie, hierna Wet RO) kunnen met hun vermoedens van misstanden op grond van het huidige recht niet terecht bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders. Het gaat hier om de rechterlijke ambtenaren die nu uitgezonderd zijn in artikel 4, tweede lid, onder a, Wet bescherming klokkenluiders. De achtergrond van deze uitzondering, houdt blijkens de parlementaire geschiedenis verband met artikel 116, vierde lid Grondwet.² In dit artikel is kort gezegd neergelegd dat, vanwege de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid, toezicht op rechters uitsluitend door rechters zelf mag worden uitgeoefend. Onderzoek door anderen dan rechters staat op gespannen voet met de constitutionele gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid.³ Dit wetsvoorstel voorziet daarom in een externe meldingsprocedure voor vermoedens van misstanden die raken aan de ambtsuitoefening van rechters.

Niet alle rechterlijke ambtenaren zijn uitgezonderd van de externe meldingsprocedure bij het Huis voor klokkenluiders. Zo staat de huidige externe meldingsmogelijkheid bij het Huis voor klokkenluiders bijvoorbeeld wel open voor de gerechtsauditeurs bij de gerechten, de (substituut-)griffier van de Hoge Raad, de (hoofd)officieren van justitie en de (hoofd)advocaten-generaal bij het ressortparket. Ook de binnen de rechtspraak werkende gerechtsambtenaren kunnen bij de externe meldingsprocedure van het Huis voor klokkenluiders terecht. Hetzelfde geldt voor de ambtenaren werkzaam bij de Raad van State, alsmede voor de leden benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering bij de Raad van State. Deze externe

Commented [MP2]: Dit artikel regelt dat bij de afdeling Onderzoek een vermoeden van een misstand kan worden gemeld en dat kan worden verzocht om een bejegeningsonderzoek. Het betreft niet de externe meldprocedure in het algemeen. Dat is geregeld in hoofdstuk 1a van de Wbk en is van toepassing op alle bevoegde autoriteiten.

Commented [MP3]: Dat is niet in alle gevallen zo en is afhankelijk van het onderwerp van de vermoede misstand. Zoals gezegd is het Huis last resort en zijn er voor veel beleidsterreinen autoriteiten (toezichhouders/inspecties) waar extern gemeld kan worden.

¹ Stb. 2023, 29.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 258, nr. 3, p. 6: "Het onderzoek naar het gedrag van rechters zal een interne aangelegenheid zijn. In de Grondwet (artikel 116, vierde lid) is opgenomen dat het toezicht op de ambtsvervulling van leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de personen die niet tot de rechterlijke macht behoren en deelnemen aan de rechtspraak, wordt uitgeoefend door de leden van de rechterlijke macht. Een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders ligt dan niet voor de hand."

³ Vanuit deze achtergrond is destijds, op advies van de Raad van State, de externe klachtbehandeling bij de Hoge Raad belegd, in plaats van bij de Nationale Ombudsman, zoals oorspronkelijk was voorzien in het wetsvoorstel inzake de klachtregeling dat aan de Raad van State was voorgelegd. Zie Kamerstukken II 2008/09, 32 021, nr. 3, p. 27.

meldingsmogelijkheid bij het Huis voor klokkenluiders kan spanning opleveren met de constitutionele waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Het is immers niet uit te sluiten dat deze meldingen eveneens raken aan de ambtsuitoefening van rechters. De nieuw voorgestelde regeling bevat daarom een voorziening, die ertoe leidt dat meldingen inzake misstanden die de ambtsuitoefening van rechters raken bij de nieuwe externe meldingsinstantie in behandeling worden genomen.

Kernelementen externe klokkenluidersregeling rechtspraak

1. De regeling voorziet, zoveel als binnen het grondwettelijke kader voor rechterlijke onafhankelijkheid mogelijk is, in een externe meldingsregeling voor vermoedens van misstanden binnen de rechtspraak.

Bij deze externe meldingsregeling voor de rechtspraak is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande klachtregeling voor de rechtspraak (de artikelen 13a tot en met 13g van de Wet RO). De externe klachtbehandeling voor rechtspraak is vanwege artikel 116, vierde lid van de Grondwet niet bij de Nationale Ombudsman belegd.⁴ Iemand die een klacht heeft over de wijze waarop een rechter zich in de uitoefening van zijn functie jegens hem heeft gedragen, kan zich wenden tot de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal kan, na een vooronderzoek, een vordering bij de Hoge Raad instellen tot het doen van onderzoek naar de gedraging. De uiteindelijke klachtbehandeling vindt dus door de Hoge Raad plaats. Op vergelijkbare wijze kunnen melders van vermoedens van misstanden zich wenden tot de procureur-generaal bij de Hoge Raad, met het verzoek een vordering in te stellen bij de Hoge Raad tot het doen van onderzoek. Na vooronderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad vindt het onderzoek naar de mogelijke misstand die raakt aan de ambtsuitoefening van rechters door de Hoge Raad plaats, waarmee de situatie van een externe instantie die met afstand onderzoek kan doen naar een mogelijke misstand is bereikt dan wel dicht is genaderd. Op enkele onderdelen verschilt de in Afdeling 1b, Wet RO opgenomen regeling voor vermoedens van misstanden van de klachtregeling opgenomen in Afdeling 1a, Wet RO. Zo zijn de gronden voor het instellen van een vordering anders, alsmede (een deel van) de gronden waarop de procureur-generaal bij de Hoge Raad kan besluiten geen gevolg te geven aan de melding. In de artikelsgewijze toelichting is dit nader toegelicht. De achtergrond is dat getracht is zoveel mogelijk aan te sluiten bij de gronden genoemd in de Wet bescherming klokkenluiders. Ook zijn bij de regeling voor vermoedens van misstanden de beschermingsmaatregelen van de Wet bescherming klokkenluiders van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor de klachtregeling gelden deze beschermingsmaatregelen niet.

Voor de Raad van State wordt een soortgelijke regeling voorgesteld, met dien verstande dat personen werkzaam bij de Raad van State de vice-president van de Raad van State kunnen verzoeken een vordering in te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak tot het doen van onderzoek. De vice-president kan, na vooronderzoek, die vordering instellen indien hij in overeenstemming met de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel is dat de melding raakt aan de ambtsuitoefening van een lid benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak.

2. De specifiek voor de rechtspraak geldende regeling is 'meldersvriendelijk' en strekt niet verder dan noodzakelijk is.

Dit betekent dat alleen vermoedens van misstanden die raken aan de ambtsuitoefening van rechters aan de Hoge Raad dan wel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden voorgelegd. Meldingen die niet raken aan de ambtsuitoefening van rechters kunnen aan de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders worden voorgelegd. Melders mogen geen hinder ondervinden van het feit dat ze onverhoopt bij 'het verkeerde loket' zouden melden. De voorgestelde regeling kent een ruim bereik van mogelijke melders. Dit is in lijn met de ruime reikwijdte van de Wet bescherming klokkenluiders.

3. De beschermingsmaatregelen Wet bescherming klokkenluiders zijn van overeenkomstige toepassing.

De beschermingsmaatregelen als voorzien in de Wet bescherming klokkenluiders zijn van overeenkomstige toepassing op melders die zich tot de procureur-generaal of vice-president

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 32 021, nr. 3, p. 27.

wenden met een vermoeden van een misstand bij een rechterlijke instantie. Hierdoor wordt voor melders bij de procureur-generaal of vice-president voorzien in soortgelijk beschermingsniveau als voor melders bij het Huis voor klokkenluiders. Daarnaast kan niet alleen melding worden gemaakt van een vermoeden van een misstand, maar ook over de wijze waarop de werkgever dan wel de functionele autoriteit zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand.

Reikwijdte regeling

De voorgestelde klokkenluidersregeling geldt in de eerste plaats 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. Voor de Raad van State is een afzonderlijke regeling opgesteld, die in grote lijnen wat betreft de systematiek overeenkomt met de regeling in de Wet RO. Daarnaast is de klokkenluidersregeling voor de rechtspraak, vanwege de mogelijkheid van het kunnen uitfilteren van meldingen die raken aan het rechterlijk domein, eveneens van toepassing op de Raad voor de rechtspraak, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, alsmede het openbaar ministerie. De wettelijke tuchtcolleges vallen met het oog op de uitvoerbaarheid en de reeds bestaande meldingsmogelijkheden bij het Huis voor klokkenluiders niet onder de reikwijdte van deze regeling.

In lijn met de ruime kring van beschermden van de Wet bescherming klokkenluiders kunnen meldingen afkomstig zijn van eenieder werkzaam bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Raad van State. Wel moet het gaan om informatie waarover de melder beschikking heeft gekregen in het kader van zijn werkzaamheden. Ook dient er een relatie te bestaan tussen de melder en de entiteit aan wie de melding wordt toegeschreven, in die zin dat melders te maken zouden kunnen krijgen met een vorm van benadeling indien zij informatie over misstanden zouden melden. Het kan hierbij niet alleen gaan om zeer vergaande vormen van benadeling (ontslag, schorsing, het onthouden van een bevordering), maar ook om minder vergaande vormen van benadeling (intimidatie, pesterijen of uitsluiting, het voortijdig beëindigen van een overeenkomst voor het leveren van goederen of diensten).

De kring van beschermden van de Wet bescherming klokkenluiders is ruim, maar niet onbeperkt. Een belangrijke beperking is dat het moet gaan om meldingen in een 'werkgerelateerde context'. Onder 'werkgerelateerde context' wordt in de Wet bescherming klokkenluiders (in navolging van de EU-klokkenluidersrichtlijn) verstaan de huidige, vroegere of eventueel toekomstige werkgerelateerde activiteiten in de publieke of private sector waardoor, ongeacht de aard van die activiteiten, personen informatie kunnen verkrijgen over misstanden en inbreuken en waarbij die personen te maken kunnen krijgen met benadeling indien zij dergelijke informatie zouden melden. Onder deze ruime definitie vallen niet alleen werknemers en ambtenaren, maar ook zzp'ers, stagiairs, uitzendkrachten en sollicitanten. Meldingen van burgers vallen niet binnen de reikwijdte van de Wet bescherming klokkenluiders en evenmin binnen de reikwijdte van deze regeling. Maar bijvoorbeeld gezinsvoogden en tolken die in de uitoefening van hun werkzaamheden als gezinsvoogd respectievelijk tolk worden betrokken bij een rechterlijke procedure vallen wel binnen de reikwijdte van de regeling. Ook advocaten zijn veelvuldig binnen de muren van een gerechtsgebouw werkzaam. Vanwege hun bijzondere positie in ons rechtsbestel is het niet goed voorstelbaar dat zij een vorm van benadeling in de zin van de Wet bescherming klokkenluiders zouden kunnen ondervinden bij een melding van een vermoeden van een misstand binnen de rechtspraak. Om die reden zullen zij veelal buiten de reikwijdte van de regeling vallen.

Het gaat hier, als gezegd, uitsluitend om een regeling die beoogt, zoveel als mogelijk is met het oog op de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid, invulling te geven aan de meldingsmogelijkheid die geldt als buiten de eigen organisatie (de externe meldingsmogelijkheid). Diezelfde constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid strekt niet zover dat alle meldingen van alle (rechterlijke) ambtenaren werkzaam bij of ten behoeve van de rechtspraak bij het Huis voor klokkenluiders moeten worden weggehouden. Alleen voor meldingen die raken aan de ambtsuitoefening van rechters geldt dat een bijzondere voorziening getroffen moet worden.

Tot slot zijn meldingen over rechterlijke beslissingen, overeenkomstig de externe klachtregeling, uitgezonderd van deze regeling. Het begrip 'rechterlijke beslissing' wordt, conform de reeds bestaande klachtregeling, in deze situatie ruim geïnterpreteerd. Noch (de inhoud en motivering

Commented [MP4]: De definitie van misstand in de Wbk behelst ook inbreuken op het Unierecht.

van) eindbeslissingen, noch de daaraan voorafgaande beslissingen kunnen onderwerp van een melding zijn.⁵ Het gesloten stelsel van rechtsmiddelen staat daaraan in de weg.

Richtlijn inzake inbreuken op het Unierecht

Op 18 februari 2023 is de Wet bescherming klokkenluiders in werking getreden.⁶ Deze wet implementeert de EU-klokkenluidersrichtlijn 2019/1937 van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van personen die inbreuk op het Unierecht melden tot stand gebracht (PbEU L305/17). Kort gezegd gaat het bij deze richtlijn om de bescherming van klokkenluiders die (vermoedens van) inbreuken op de naleving van het Unierecht aan de orde willen stellen. Het materiële toepassingsbereik van de richtlijn wordt in artikel 2, eerste lid van de richtlijn afgebakend door te verwijzen naar de in de bijlage bij de richtlijn opgenomen lijst van Uniehandelingen, waaronder richtlijnen en verordeningen van de EU op het terrein van verkeersveiligheid, milieubescherming, volksgezondheid, consumentenbescherming, bescherming van persoonsgegevens en bescherming van de financiële belangen van de EU.

Werkzaamheden binnen de rechterlijke organisatie vallen onder de reikwijdte van de richtlijn, met dien verstande dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de verplichting tot geheimhouding van rechterlijke beraadslagingen (art. 3 lid 2 sub c). Gezien het afgebakende materiële toepassingsgebied (verkeersveiligheid, consumentenbescherming, etc.) van de richtlijn ligt het echter niet in de lijn der verwachting dat er zich binnen de rechterlijke organisatie meldingen van een vermoeden van een inbreuk zullen voordoen, die raken aan de ambtsuitoefening van rechters. Het treffen van afwijkende voorzieningen geldend voor de rechtspraak is voor inbreuken op het Unierecht dan ook niet nodig.

Volledigheidshalve zij hier opgemerkt dat er voor eventuele meldingen van inbreuken op de AVG al een bijzondere voorziening getroffen is, nu uit de AVG zelf al volgt dat het toezicht op de gegevensverwerking door gerechten en andere rechterlijke autoriteiten in het kader van hun (ge)rechtelijke taken, moet worden toevertrouwd aan specifieke instanties binnen de rechterlijke organisatie (artikel 55 lid 3 AVG). Uit overweging 20 van de preambule van de AVG volgt dat deze toezichthoudende instanties onder andere tot taak hebben klachten met betrekking tot de gegevensverwerkingen door gerechten te behandelen. De rechtspraak heeft deze toezichthoudende taak bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad belegd. Rechters en andere (rechterlijke) ambtenaren werkzaam bij de rechtspraak kunnen zich dus waar het gaat om meldingen over gegevensverwerking reeds tot de procureur-generaal wenden.

Verhouding tot andere wettelijke regelingen

Artikel 13i en volgende van de Wet RO geldt naast bestaande andere wettelijke regelingen die zien op klachten ten aanzien van handelingen door en gedragingen van (medewerkers binnen) de rechtspraak. Een procedure op grond van artikel 13i Wet RO laat bijvoorbeeld onverlet de in de artikelen 13a en verder van de Wet RO geregelde procedure voor klachten over de wijze waarop een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast zich in de uitoefening van zijn functie heeft gedragen, en de bij en krachtens de Wrra geregelde procedure voor disciplinaire maatregelen tegen rechterlijke ambtenaren. De voorgestelde meldingsregeling voorziet in een externe meldingsmogelijkheid, waarvan het equivalent voor meldingen afkomstig van melders buiten de rechterlijke organisatie en de Raad van State is opgenomen in paragraaf 4 van de Wet bescherming klokkenluiders. De interne meldingsregeling van artikel 2 Wet bescherming klokkenluiders en de bijbehorende toepasselijke wetsartikelen gelden onverkort voor de gerechtsambtenaren en andere rijksambtenaren die op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij de rechtsprekende instanties. Dit wetsvoorstel voorziet daarnaast in een wettelijke grondslag voor een interne meldingsregeling voor de rechterlijke ambtenaren. Paragraaf 3 van de Wet bescherming klokkenluiders (de bepalingen inzake de mogelijkheid de afdeling advies van het Huis voor Klokkenluiders te benaderen met het verzoek om nadere voorlichting, informatie, advies of ondersteuning over de te ondernemen stappen bij een vermoeden van een misstand) geldt onverkort ook voor alle betrokken werkzaam bij de rechtsprekende instanties.

⁵ Zie eveneens de memorie van toelichting behorende bij de wet mede strekkende tot invoering van de externe klachtregeling, Kamerstukken II 2008/09, 32021, nr. 3, p. 28.

⁶ *Stb.* 2023, 29

3. Verhouding tot het hoger recht

De achtergrond van de voorgestelde klokkenluidersregeling is de constitutioneel gewaarborgde onafhankelijkheid van de rechtspraak. In het bijzonder artikel 116, vierde lid, van de Grondwet is hiervan belang. Op grond van die bepaling moet het toezicht op de ambtsvervulling door rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast bij de wet worden geregeld. Bovendien kan dat toezicht alleen worden uitgeoefend door andere rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Onderzoek naar aanleiding van een vermoeden van een misstand kan raken aan de ambtsuitoefening van rechters. Dit onderzoek laten verrichten door anderen dan ambtenaren met rechtspraak belast levert spanning op met de constitutionele gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid. Zoals eerder toegelicht is vanuit deze achtergrond destijds de externe klachtbehandeling bij de Hoge Raad belegd, in plaats van bij de Nationale Ombudsman. Het nieuw voorgestelde artikel 13i Wet RO sluit aan bij deze regeling van klachtbehandeling door de Hoge Raad en geeft daarmee invulling aan een klokkenluidersregeling voor de rechtspleging, in overeenstemming met de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid.

Personen die in de context van hun werkgerelateerde activiteiten verkregen informatie openbaar maken, maken gebruik van hun recht op vrijheid van meningsuiting en informatie, onder andere neergelegd in artikel 11 van het Handvest en artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De EU-klokkenluidersrichting (inmiddels geïmplementeerd in de Wet bescherming klokkenluiders) stoelt op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over het recht op vrijheid van meningsuiting en de beginselen die op basis daarvan door de Raad van Europa zijn uitgewerkt in zijn aanbeveling over de bescherming van klokkenluiders die zijn Comité van ministers op 30 april 2014 heeft vastgesteld. Het onderhavige wetsvoorstel kent eenzelfde beschermingsniveau als de Wet bescherming klokkenluiders, en biedt ten opzichte van de huidige situatie extra rechtsbescherming voor een groep die nu nog uitgesloten is van het doen van meldingen bij een externe instantie.

4. Administratieve lasten en regeldruk

Kosten regeldruk verzoeker

In de eerste plaats brengt de uitvoering van de klokkenluidersregeling werkzaamheden met zich mee voor de persoon die een melding wil doen van een vermoeden van een misstand, de verzoeker. De verzoeker moet de melding op schrift zetten en indienen bij de in het wetsvoorstel aangewezen meldingsinstantie, de procureur-generaal bij de Hoge Raad of de vice-president van de Raad van State. Het verzoekschrift bevat de naam en het adres van de verzoeker, de dagtekening, een omschrijving van de misstand die wordt vermoed, waaronder de naam van de betrokken werkgever dan wel de functionele autoriteit en de gronden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd. Ook het vertrouwelijk melden van een vermoeden van een misstand is mogelijk en tevens kan een melding worden gedaan door de vertrouwenspersoon of de advocaat van een verzoeker.

Nadat het verzoekschrift is ingediend is de omvang van de werkzaamheden en tijdsinvestering van de verzoeker afhankelijk van het vervolg dat door de procureur-generaal of de vice-president aan het verzoek wordt gegeven. Werkzaamheden kunnen bijvoorbeeld bestaan uit het voeren van een of meer gesprekken, eventueel in bijzijn van de vertrouwenspersoon of de advocaat, of het vergaren van aanvullende inlichtingen of documenten. De tijdsinvestering die daarmee gemoeid is zal zeer afhankelijk zijn van de omvang en reikwijdte van het onderzoek dat door de procureur-generaal wordt uitgevoerd. Indien de procureur-generaal of de vice-president – eventueel na een gesprek en nader aangedragen informatie - het verzoekschrift niet ontvankelijk verklaart komen de werkzaamheden van de verzoeker in het kader van deze klokkenluidersregeling ten einde. Indien de procureur-generaal of de vice-president het verzoek ontvankelijk verklaart en een onderzoek start, dan nemen tijdsinvestering en te verrichten werkzaamheden van de verzoeker toe.

In het hierna volgende worden de geschatte tijdsbelasting en de kosten voor de verzoeker berekend. De berekeningen en genoemde bedragen zijn noodgedwongen slechts een indicatie van de verwachte kosten. Van het aantal te verwachten meldingen per jaar kan geen inschatting worden gemaakt. Tot op heden zijn door het Huis van klokkenluiders geen meldingen van een vermoeden van een misstand vanuit de rechterlijke organisatie of de Raad van State ontvangen.

Commented [MP5]: Op grond van de Wbk moet een melding ook mondeling of door middel van een gesprek op locatie kunnen worden gedaan (art. 2d lid 2).

Waar de werkzaamheden zien op het vergaren en op schrift stellen van de benodigde informatie en het voeren van gesprekken gaat het om een berekening van tijd, uitgedrukt in geld. Het aantal uren dat nodig is om de benodigde handelingen te verrichten zal variëren naar de omvang en tijdsduur van het onderzoek en of de verzoeker een vertrouwenspersoon of advocaat in de arm neemt. Voor de berekening van de kosten wordt daarom een bandbreedte gehanteerd, uitgaande van een minimumvariant en een maximumvariant.

Conform het Handboek Meting Regeldrukkosten vallen rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en de andere (rechterlijke) ambtenaren werkzaam binnen de rechterlijke organisatie of de Raad van State in de doelgroep overheid. Voor de inschatting van de regeldruk van deze regeling wordt het standaard gemiddelde uurtarief van 54 euro gehanteerd, gebaseerd op CBS-statistieken voor uurlonen naar beroepsgroep. Hierbij wordt uitgegaan van de categorie hoogopgeleide medewerkers. Indien een verzoeker zich laat bijstaan door een advocaat komen er extra kosten bij. Voor deze berekeningen wordt een uurtarief gehanteerd van 145 euro. Dit is de gemiddelde prijs per uur voor een advocaat. Uit het bovenstaande volgt dat voor een verzoeker de regeldrukkosten die gepaard gaan met de klokkenluidersregeling rechtspraak zich in de volgende bandbreedte bevinden.

Voor een verzoekschrift dat door de procureur-generaal of de vice-president niet wordt ingewilligd en derhalve niet leidt tot een onderzoek (de minimumvariant), wordt voor de verzoeker een tijdsbesteding van 5 dagen van 8 uur – in totaal 40 uur- als uitgangspunt genomen. In die tijdspanne kan de verzoeker de benodigde informatie verzamelen en op schrift stellen en kunnen zo nodig gesprekken worden gevoerd. De kosten van deze minimumvariant bedragen 2.160 euro (40 x 54 euro). Indien een advocaat wordt ingeschakeld wordt voor diens tijdsbesteding uitgegaan van 1 werkdag van 8 uur (1:5 ten opzichte van de tijdsbesteding van verzoeker) ten behoeve van het verlenen van bijstand, bijvoorbeeld bij het opstellen van het verzoekschrift, het op schrift stellen van nadere informatie en het eventueel bijwonen van een gesprek. Dit komt uit op 1.160 euro (8 x 145 euro) extra.

Voor een verzoekschrift dat leidt tot een onderzoek, en dat uitmondt in een vordering bij en uitspraak door de Hoge Raad of de Raad van State (de maximumvariant), wordt een periode van 4 werkweken van 40 uur (160 uur) als uitgangspunt genomen. Verondersteld wordt dat verzoeker tijdens het onderzoek diverse gesprekken voert en eventueel nadere informatie verzamelt en op schrift stelt. De kosten daarvan zijn 8.640 euro (160 x 54 euro). Indien de verzoeker een advocaat inschakelt wordt uitgegaan van een tijdsbesteding van de advocaat in dezelfde verhouding (1:5) als bij de minimumvariant, uitkomende op 8 werkdagen van 8 uur (64 uur), resulterende in een extra bedrag van 9.280 euro (64 x 145 euro).

Kosten regeldruk procureur-generaal bij de Hoge Raad

In de tweede plaats vloeien uit de klokkenluidersregeling werkzaamheden voort voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad die voor dit wetsvoorstel als meldingsinstantie wordt aangewezen, en voor de Hoge Raad die een beslissing neemt op het verzoek. Datzelfde geldt voor de Raad van State, in het bijzonder voor de vice-president als meldingsinstantie, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak die wordt betrokken bij de beoordeling of een melding raakt aan de ambtsuitoefening van een staatsraad benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak en voor de Afdeling bestuursrechtspraak die een beslissing neemt op verzoek.

Bij binnenkomst van een verzoekschrift zal de procureur-generaal, na registratie, een ontvangstbevestiging sturen en vervolgens oordelen of sprake is van een van de in artikel 13j, eerste lid, onderdeel a t/m i van de Wet RO opgesomde afwijzingsgronden. Indien daarvan sprake is, kan de procureur-besluiten niet aan het verzoek te voldoen en zal de verzoeker daarvan schriftelijk op de hoogte stellen. Indien de procureur-generaal oordeelt dat het vermoeden van een misstand niet raakt aan de ambtsuitoefening van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast, zal hij het verzoek verwijzen naar het Huis voor klokkenluiders. Indien van bovenstaande omstandigheden geen sprake is, zal de procureur-generaal een vooronderzoek starten. Voor de Raad van State geldt dat de vice-president bij binnenkomst van een verzoekschrift na registratie een ontvangstbevestiging sturen en vervolgens zal oordelen of sprake is van een van de in artikel 13j, eerste lid, onderdeel a t/m i Wet RO opgesomde afwijzingsgronden. Indien daarvan sprake is, kan de vice-president besluiten niet aan het verzoek te voldoen en zal de verzoeker daarvan schriftelijk op de hoogte stellen. Indien de vice-president in overeenstemming met de voorzitter

van de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat het vermoeden van een misstand niet raakt aan de ambtsuitoefening van een staatsraad benoemd in de Afdeling bestuursrechtspraak, zal hij het verzoek verwijzen naar het Huis voor klokkenluiders. Indien van bovenstaande omstandigheden geen sprake is, zal de vice-president een vooronderzoek starten.

Voor de berekening van de regeldrukkosten van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt uitgegaan van eenzelfde minimum- en maximumvariant als die wordt gehanteerd voor de berekening van de regeldrukkosten van de verzoeker. Gezien de onafhankelijke positie van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt voor dit onderdeel volstaan met een globale raming van de kosten. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de Afdeling bestuursrechtspraak, de vice-president en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

De minimumvariant, een verzoekschrift dat niet leidt tot een onderzoek of dat wordt verwezen naar het Huis voor klokkenluiders, bestaat uit de volgende werkzaamheden. De ontvangst van de melding wordt geregistreerd en er wordt een ontvangstbevestiging verstuurd. De procureur-generaal of de vice-president en eventueel de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak concludeert dat niet aan het verzoek kan worden voldaan, of dat moet worden verwezen naar het Huis voor klokkenluiders, en stelt de verzoeker daarvan schriftelijk in kennis. Het verzoekschrift is daarmee afgehandeld.

De maximumvariant, een verzoekschrift dat leidt tot een onderzoek en dat uitmondt in een vordering bij en uitspraak door de Hoge Raad kan de volgende werkzaamheden betreffen. Aanvullend op de onder de minimumvariant beschreven handelingen, kunnen de volgende werkzaamheden worden uitgevoerd. Er kunnen relevante stukken worden opgevraagd, getuigen worden gehoord en er kan onderzoek ter plaatse worden verricht. Op basis van deze informatie wordt een reconstructie van de feiten gemaakt. De aldus verzamelde informatie wordt geanalyseerd, van een oordeel en conclusies voorzien en verwerkt in een conceptrapport. Na voorleggen van dit concept-rapport aan de verzoeker en diens werkgever stelt de procureur-generaal het eindrapport vast en stelt hij een vordering in bij de Hoge Raad. De Hoge Raad behandelt de vordering in een kamer die zitting houdt met drie of vijf leden. De Hoge Raad kan de verzoeker of diens werkgever of functionele autoriteit verzoeken hem mondeling of schriftelijk inlichtingen te verstrekken en kan getuigen horen. De Hoge Raad neemt een schriftelijke en met redenen omklede beslissing en stuurt daarvan een afschrift naar de verzoeker en de werkgever dan wel de functionele autoriteit. De Hoge Raad maakt in zijn jaarverslag melding van het aantal en de aard van de ontvangen meldingen van een vermoeden van een misstand. Volgens de systematiek van het Handboek meting regeldruk komen de geraamde kosten regeldruk van de minimumvariant op een bedrag van 500 euro, en die van de maximumvariant op 15.000 euro.

In het voorgestelde artikel 6b, zesde lid, van de Wet op de Raad van State is een delegatiegrondslag opgenomen, waardoor de precieze uitwerking van de behandeling van vermoedens van misstanden in de Afdeling bestuursrechtspraak is overgelaten aan de vice-president en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak. De berekening van de lastendruk is daardoor lastiger vast te stellen voor de klokkenluidersregeling bij de Raad van State. Niettemin wordt voor de voorlopige schatting van regeldrukkosten aangesloten bij de berekening voor de klokkenluidersregeling bij de Hoge Raad, te weten 500 euro voor de minimumvariant en 15.000 euro voor de maximumvariant.

5. Financiële gevolgen

Voor de uitvoering van de taken die zijn gemoeid met de functie van meldingsinstantie voor de klokkenluidersregeling rechtspraak, dient de procureur-generaal extra capaciteit tot zijn beschikking te hebben en dient een administratiesysteem te worden opgezet. In overleg met de Hoge Raad zijn, voor zover op dit moment mogelijk, de financiële consequenties daarvan in kaart gebracht. De verwachting is dat enkele zaken per jaar de procureur-generaal zullen bereiken en dat daarvoor toereikende capaciteit nodig is van het parket en van het wetenschappelijk bureau (of juridische ondersteuning) van de Hoge Raad. Dit heeft geresulteerd in de toevoeging van een structureel bedrag van 130.000 euro aan de begroting van de Hoge Raad. Omdat op dit moment onvoldoende informatie voorhanden is om een preciezere inschatting te maken van het aantal verzoeken per jaar en de impact daarvan op de organisatie, wordt de werking van de klokkenluidersregeling in de praktijk gemonitord. De uitkomsten daarvan kunnen aanleiding zijn het beschikbare bedrag aan te passen.

Ook de Raad van State zal extra taken krijgen met de functie van meldingsinstantie voor de klokkenluidersregeling rechtspraak. Voor de berekening van de financiële gevolgen wordt opgemerkt dat de kosten voor de Raad van State naar verwachting lager zullen zijn, omdat de klokkenluidersregeling voor de Raad van State een kleiner bereik heeft dan de klokkenluidersregeling voor de gerechten die onder het bereik van de Wet RO vallen. In overleg met de Raad van State zijn, voor zover op dit moment mogelijk, de financiële consequenties in kaart gebracht. De verwachting is dat een beperkt aantal zaken de vice-president en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zullen bereiken en dat de ondersteuning van de beiden op dit moment voldoende is geëquipeerd om meldingen zorgvuldig te behandelen. Ook hier geldt dat op dit moment onvoldoende informatie voorhanden is om een precieze inschatting te maken van het aantal verzoeken per jaar en de impact daarvan op de organisatie. Ook wat betreft de Raad van State zal de werking van de klokkenluidersregeling in de praktijk worden gemonitord en kunnen de uitkomsten daarvan aanleiding zijn het beschikbare bedrag aan te passen.

6. Bescherming persoonsgegevens

Met het oog op de in dit wetsvoorstel voorgestelde klokkenluidersregeling is geanalyseerd welke gevolgen deze regeling kan hebben voor de persoonlijke levenssfeer van degenen die een melding van een vermoeden van een misstand, en hoe deze gevolgen zoveel mogelijk beperkt kunnen worden. Deze analyse heeft geleid tot de volgende inzichten. Hetgeen hieronder vermeld is over de procedure bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad, geldt mutatis mutandis voor de procedure bij de vice-president.

Indien gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om een vermoeden van een misstand te melden bij de procureur-generaal, ligt de registratie en verwerking van de volgende persoonsgegevens voor de hand:

- Naam en adres van de melder;
- functie (de werkzaamheden) van de melder binnen of ten behoeve van de rechterlijke organisatie;
- het gerecht of parket waar de melder werkzaam is, of ten behoeve waarvan de melder werkzaamheden verricht;
- naam en functie van personen op wie de melding betrekking heeft.

Na ontvangst van de melding; indien de melding leidt tot het doen van onderzoek; en indien de resultaten daarvan worden voorgelegd aan de Hoge Raad, liggen de volgende gegevensverwerkingen voor de hand:

- het aan de melder versturen van een ontvangstbevestiging; een schriftelijke melding over het gevolg dat wordt gegeven aan de melding, waaronder de mogelijke verwijzing naar het Huis voor Klokkenluiders;
- in geval van verwijzing: doorzending van de melding aan het Huis voor Klokkenluiders;
- kennisneming, verwerking en registratie van gegevens in het kader van de toepassing van de onderzoeksbevoegdheden van de procureur-generaal, zoals het vragen van inlichtingen, het inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden en het oproepen en horen van personen;
- verwerking en registratie van voornoemde gegevens in het onderzoeksrapport;
- gegevensverwerking als gevolg van het voorleggen van het onderzoeksrapport aan de Hoge Raad;
- gegevensverwerking in het proces van oordeelsvorming en uitspraak door de Hoge Raad.
- gegevensverwerking en registratie bij de afronding van het onderzoek.

Het betreft gewone en in voorkomende gevallen bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens van personen die een melding hebben gedaan van een mogelijke misstand, alsmede gegevens van door de Hoge Raad onderzochte en geïnterviewde personen tijdens een onderzoek volgend op een melding.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de

betreffende taken, onder voorwaarde dat bij die uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Met de klokkenluidersregeling is een zwaarwegend algemeen belang gediend, namelijk bieden van bescherming aan melders die mogelijk misstanden aan de orde willen stellen. Dit zwaarwegende algemene maatschappelijke belang rechtvaardigt de uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard, mits aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. Hoewel het gebruik van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard van betrokkenen werkzaam bij of ten behoeve van de praktijk van de rechtspleging niet direct voor de hand ligt, is niet uitgesloten dat deze gegevens in een voorkomend geval toch relevant blijken te zijn. Te denken valt aan persoonsgegevens over religie of seksuele geaardheid, of het eventuele lidmaatschap van een vakbond.

Het enige doel en tevens het belang van deze gegevensverwerkingen is het adequaat in behandeling kunnen nemen en onderzoeken van meldingen van een vermoeden van een misstand. Het verwerken van genoemde persoonsgegevens is daartoe noodzakelijk: er is geen alternatieve werkwijze mogelijk. Bovendien sluit deze regeling aan op de reeds bestaande regeling in de Wet bescherming Klokkenluiders. De gegevens worden niet voor een ander doel gebruikt. De verwerking van persoonsgegevens beperkt zich tot de melder en de personen die naar aanleiding van de melding in het onderzoek naar voren komen of door de procureur-generaal bij het onderzoek worden betrokken. Bij de gegevensverwerking zijn betrokken de procureur-generaal bij de Hoge Raad, het kabinet van de procureur-generaal, de Hoge Raad en het Huis voor Klokkenluiders. Alle gegevensverwerkingen vinden in Nederland plaats.

Bij de gegevensverwerking wordt gebruik gemaakt van een geautomatiseerd systeem. Daarbij wordt aangesloten bij het bestaande systeem dat de procureur-generaal gebruikt in het kader van zijn taak inzake de wettelijke klachtprocedure op grond van artikel 13a Wet RO.⁷ Dit systeem voldoet aan de eisen van de Uitvoeringswet Algemene Verordening gegevensbescherming (UAVG) en bevat waarborgen ter bescherming tegen datalekken en oneigenlijk gebruik. Er is geen sprake van geautomatiseerde besluitvorming.

7. Advies en consultatie

PM

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I (Wet op de rechterlijke organisatie)

Onderdeel A

In het navolgende worden de verschillende artikelen uit de nieuw voorgestelde afdeling afzonderlijk toegelicht.

Artikel 13h

Artikel 13h bevat enkele, grotendeels aan de Wet bescherming klokkenluiders ontleende, definities die van toepassing zijn op deze wet. Voor de definitie van 'melder' en 'vermoeden van misstand' wordt verwezen naar de Wet bescherming klokkenluiders. In het algemene deel van de toelichting van dit wetsvoorstel (*paragraaf 2.3 Reikwijdte wetsvoorstel*) is dit begrip nader toegelicht. Op enkele onderdelen wijken de definities wel af van de Wet bescherming klokkenluiders. Zo geldt voor 'misstand' een afwijkende regeling, nu voor het treffen van specifiek voor de rechtspraak geldende afwijkende voorzieningen voor vermoedens van inbreuken op het Unierecht niet nodig is gebleken. Ook komt in deze definitie tot uitdrukking dat een misstand in de zin van de Wet klokkenluidersregeling rechtspraak slechts een misstand is als het raakt aan de ambtsuitoefening van rechters. Verder is, in afwijking van de definitieomschrijving van 'werkgever' in de Wet bescherming klokkenluiders, voor de rechterlijke ambtenaren aansluiting gezocht bij het, voor rechterlijke ambtenaren gebruikelijke, begrip 'functionele autoriteit' (artikel 1, tweede lid, Wrra).

⁷ In het geval van de vice-president van de Raad van State gaat het om de klachtprocedure als bedoeld in artikel 45 van de Wet op de Raad van State, uitgewerkt in Klachtenregeling Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Staatscourant 2010, 14111.

Voor de rijksambtenaren werkzaam binnen de rechterlijke organisatie wordt in dit wetsvoorstel wel de term 'werkgever' gehanteerd, waarbij, in lijn met de Wet bescherming klokkenluiders, met de bewoordingen "anders dan uit dienstbetrekking" ruimte is gelaten voor de atypische arbeidsrechtelijke relaties. In afdeling 1b wordt steeds verwezen naar "werkgever dan wel functionele autoriteit", zodat zowel rechterlijke ambtenaren, rijksambtenaren als ambtenaren met een atypische arbeidsrelatie onder het bereik van deze klokkenluidersregeling vallen.

Artikel 13i

Artikel 13i eerste lid biedt de wettelijke grondslag voor de meldingsmogelijkheid bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor vermoedens van misstanden afkomstig van degenen die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn. De procedure komt in hoofdlijnen overeen met die van de externe klachtbehandeling door de procureur-generaal (artikel 13a Wet RO en volgende). Dit betekent dat een melder de procureur-generaal schriftelijk kan verzoeken een vordering bij de Hoge Raad in te stellen tot het doen van onderzoek naar, in dit geval, een vermoeden van een misstand (eerste lid, sub a), of de wijze waarop de functionele autoriteit dan wel de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand (eerste lid, sub b). Zoals toegelicht in het algemene deel zijn meldingen over rechterlijke beslissingen, overeenkomstig de externe klachtregeling, uitgezonderd van deze regeling.

De twee gronden voor onderzoek genoemd in de subonderdelen a en b komen overeen met de gronden voor onderzoek waar het Huis voor klokkenluiders op grond van artikel 4 van de Wet bescherming klokkenluiders onderzoek naar kan doen. Het gaat om een vermoeden van een misstand (subonderdeel a) en de wijze waarop de werkgever dan wel de functionele autoriteit zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand (subonderdeel b).

Met het oog op de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid is het uitspreken van een oordeel over eventuele normschendingen voorbehouden aan rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, in dit geval leden van de Hoge Raad. De procureur-generaal is niet met rechtspraak belast, maar kan, in lijn met de reeds gangbare praktijk van de externe klachtregeling, wel vooronderzoek doen, zonder zich uit te spreken over eventuele normschendingen. Lang niet in alle gevallen blijkt een uitspraak over een eventuele normschending uiteindelijk nodig. Waar dat wel het geval is, kan de procureur-generaal de Hoge Raad verzoeken uitspraak te doen. Normschendingen die raken aan het rechterlijk domein zullen zich bij vermoedens van misstanden (subonderdeel a) sneller voordoen dan bij de bejegeninggrond genoemd in subonderdeel b. Niettemin is goed voorstelbaar dat ook een bejegeningklacht van bijvoorbeeld een rechter niet in behandeling kan worden genomen zonder kennis te nemen van een bredere context die wel raakt aan het rechterlijk domein, waardoor ook deze melding bij de procureur-generaal en de Hoge Raad thuis hoort in plaats van bij het Huis voor klokkenluiders. In het algemene deel van deze toelichting is reeds ingegaan op de andere aspecten van de reikwijdte van deze regeling, waaronder de vereiste werkgerelateerde context.

Om op adequate wijze opvolging te kunnen geven aan een melding is nodig dat de procureur-generaal over informatie beschikt over in ieder geval de herkomst van de melding en de toedracht van de vermoedelijke misstand. Het tweede lid van artikel 13i voorziet hierin, door op te sommen welke informatie het verzoekschrift dient te bevatten. Het verzoekschrift bevat de naam en het adres van de verzoeker, de dagtekening, een omschrijving van de misstand die wordt vermoed, waaronder de naam van de betrokken werkgever dan wel de functionele autoriteit en de gronden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd. In lijn met de Wet bescherming klokkenluiders is vertrouwelijk melden mogelijk. Een melding kan ook worden gedaan door de vertrouwenspersoon of de advocaat van een melder.

Artikel 13j

De procureur-generaal is niet in alle situaties verplicht te voldoen aan het verzoek een vordering in te stellen bij de Hoge Raad. De procureur-generaal verricht vooronderzoek, dat tot doel heeft te beoordelen of een onderzoek door de Hoge Raad in de rede ligt. De procureur-generaal stelt de verzoeker en in voorkomende gevallen de werkgever dan wel de functionele autoriteit in de

gelegenheid hem mondeling of schriftelijk inlichtingen te verstrekken en kan ook anderen daartoe in de gelegenheid stellen (tweede lid).

Artikel 13j, eerste lid, geeft een opsomming van de gronden waarop de procureur-generaal kan besluiten geen vordering bij de Hoge Raad in te stellen. Dit is onder meer het geval als het verzoek kennelijk ongegrond is, als het maatschappelijk belang bij een onderzoek door de Hoge Raad, dan wel de ernst van de misstand, kennelijk onvoldoende is, als het vermoeden van de misstand ter beoordeling staat van bestuursorganen of diensten die zijn belast met de opsporing van strafbare feiten en het bestuursorgaan of de dienst het vermoeden van een misstand naar behoren behandelt of heeft behandeld en als de verzoeker het vermoeden van een misstand heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand en de organisatie het vermoeden naar behoren heeft behandeld.

Deze opsomming van gronden komt grotendeels overeen met de opsomming genoemd in artikel 6 Wet bescherming klokkenluiders. Op een enkel onderdeel is de opsomming aangevuld met gronden die ontleend zijn aan artikel 13b Wet RO (de externe klachtprocedure). Dit is onder meer het geval met de in artikel 13j, eerste lid, sub e genoemde grond dat de verzoeker het vermoeden van een misstand niet heeft gemeld aan een leidinggevende, een vertrouwenspersoon of een andere in een interne procedure aangewezen persoon van de organisatie waarbinnen sprake is van de vermoedelijke misstand, tenzij dat van hem in redelijkheid niet gevraagd kan worden. Een soortgelijke afwijzingsgrond kende de Wet bescherming klokkenluiders (toen nog: Wet Huis voor klokkenluiders), maar in het wetsvoorstel ter implementatie van de klokkenluidersrichtlijn is voorgesteld deze grond te verwijderen, eendachtig het uitgangspunt van de richtlijn dat de melder gebruik mag maken van de interne meldkanalen, onverminderd de mogelijkheden om extern te melden. Hierbij speelt ook een rol dat de externe meldkanalen bedoeld in artikel 2c van de Wet bescherming klokkenluiders een toezichthoudende taak hebben op de materiele toepassingsgebieden van de EU-klokkenluidersrichtlijn die zich moeilijk laat verenigen met het in voorkomende gevallen niet kunnen geven van opvolging aan een melding van een vermoeden van een misstand.⁸

Voor de rechterlijke organisatie is ervoor gekozen als uitgangspunt te nemen dat de melder een misstand eerst intern meldt, tenzij dat in redelijkheid niet van hem gevraagd kan worden. De procureur-generaal is, anders dan de externe meldkanalen bedoeld in artikel 2c van de Wet bescherming klokkenluiders, belast met geheel andere taken dan taken die voortvloeien uit de Wet bescherming klokkenluiders. De keuze voor het inrichten van een externe procedure bij de procureur-generaal voor de rechtspraak hangt samen met het feit dat de procureur-generaal nu reeds belast is met de klachtregeling, in aanvulling op de hoofdtaak als omschreven in artikel 111 Wet RO. Voor deze klachtregeling geldt eveneens dat een melder klachten eerst intern meldt, tenzij dat in redelijkheid niet van hem gevraagd kan worden. Deze klachtregeling blijkt in de praktijk goed te functioneren. Daar komt bij dat juist van de 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 redelijkerwijze van de melder gevraagd kan worden, sluit hierbij aan en draagt bij aan het zelfreinigend vermogen van de organisatie. De voorgestelde regeling houdt enerzijds de deur open voor rechtstreekse melding bij de procureur-generaal in gevallen waarin dat nodig is, terwijl anderzijds van de melder gevraagd wordt eerst gebruik te maken van de interne meldingsmogelijkheid waar dat mogelijk is. Vanzelfsprekend geldt de in artikel 13j, eerste lid, sub e genoemde grond uitsluitend voor situaties waarin er voor de desbetreffende melder ook daadwerkelijk een interne regeling voorhanden is. Bijvoorbeeld een officier van justitie die een vermoeden van misstand rakend aan de ambtsuitoefening van rechters zou willen melden, kan hiervoor mogelijk noch bij de eigen organisatie, noch bij de rechtbank waar de rechter werkzaam is terecht. Het eerst intern melden is in deze situatie niet mogelijk, waardoor direct gemeld kan worden bij de externe instantie.

Ook artikel 13j, eerste lid, sub i is ontleend aan de externe klachtprocedure in de Wet RO (artikel 13b, eerste lid, sub g, Wet RO). Ter voorkoming van samenloop van procedures kan de procureur-generaal besluiten aan de klacht dan wel de melding van een vermoeden van een misstand geen

⁸ Kamerstukken II, 2020/21, 35851, nr. 4, p. 7-8.

vervolg te geven, indien de procureur-generaal een vordering inzake een disciplinaire maatregel instelt. Het ligt in de rede dat de procureur-generaal daar alleen toe zal besluiten als de disciplinaire maatregel in enigerlei mate verband houdt of kan houden met de vermoedelijke misstand.

Het derde lid bevat de gronden waarop de procureur-generaal kan besluiten het vooronderzoek niet voort te zetten. Het vierde lid geeft de wettelijke grondslag voor de, in het algemene deel reeds toegelichte, verwijzing van de procureur-generaal naar het Huis voor klokkenluiders indien hij tot het oordeel komt dat het vermoeden van een misstand niet raakt aan de ambtsuitoefening van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. In aanvulling op de toelichting in het algemene deel zij vermeld dat de aanleiding voor een onderzoek naar vermoedens van misstanden die raken aan de ambtsuitoefening van rechters niet beperkt blijft tot handelingen van rechterlijk ambtenaren met rechtspraak belast. Niet uitgesloten is bijvoorbeeld dat het handelen van gerechtsbestuurders (in de oefening van hun functie als bestuurder) naar het oordeel van de procureur-generaal ook raakt aan het rechterlijk domein en dus aan de Hoge Raad kan worden voorgelegd.

Artikel 13k

Met de van overeenkomstige toepassing verklaring van enkele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht staan de procureur-generaal enkele middelen ter dienste ten behoeve van het vooronderzoek. Zo gelden er, onder voorwaarden, een inlichtingen- en verschijningsplicht, en kan de procureur-generaal desgewenst deskundigen en tolken inschakelen ten dienste van het onderzoek. Deze bepaling komt grotendeels overeen met het eerste lid (eerste volzin) en het tweede lid van artikel 10 van de Wet bescherming klokkenluiders. Artikel 9:31 van de Algemene wet bestuursrecht is niet overgenomen, omdat artikel 13j, tweede lid, al een soortgelijke wettelijke voorziening biedt. De leden drie en vier van artikel 10 van de Wet bescherming klokkenluiders zijn niet overgenomen, omdat deze bepalingen niet goed inpasbaar zijn met het oog op de scheiding der staatsmachten.

Artikel 13l

Artikel 13l bevat enige, aan de externe klachtprocedure ontleende, wettelijke regels voor het onderzoek dat verricht wordt door de Hoge Raad. Het onderzoek geschiedt in de raadkamer. De Hoge Raad kan, hetzij ambtshalve, hetzij op verzoek van de procureur-generaal, de werkgever dan wel de functionele autoriteit of de verzoeker, getuigen horen. De Hoge Raad stelt de verzoeker en de werkgever dan wel de functionele autoriteit in de gelegenheid zijn zienswijze schriftelijk of mondeling te doen blijken. De norm waarover de Hoge Raad een schriftelijke en met redenen omklede beslissing neemt is opgenomen in het vierde lid: de Hoge Raad beoordeelt of sprake is van een misstand dan wel of de werkgever dan wel de functionele autoriteit zich al dan niet behoorlijk heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand. Denkbaar is dat de Hoge Raad hierbij ook aanbevelingen doet ter voorkoming van eventuele andere ongewenste situaties.

Artikel 13m

Artikel 13m voorziet in een grondslag om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 13i, eerste lid, artikel 13j, derde lid, en artikel 13l, onder voorwaarde dat bij die uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Met deze klokkenluidersregeling is een zwaarwegend algemeen belang gediend, namelijk bieden van bescherming aan melders die mogelijk misstanden aan de orde willen stellen. Dit zwaarwegende algemene maatschappelijke belang rechtvaardigt de uitzondering op het verbod op het verwerken van bijzondere persoonsgegevens en gegevens van strafrechtelijke aard, mits aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan. Hoewel het gebruik van bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard van betrokkenen werkzaam bij of ten behoeve van de praktijk van de rechtspleging wellicht niet direct voor de hand ligt, is niet uitgesloten dat deze gegevens in een voorkomend geval toch relevant blijken te zijn. Te denken valt aan persoonsgegevens over religie of seksuele geaardheid, of het eventuele lidmaatschap van een vakbond.

Artikel 13n

Voor het verbod van benadeling wordt aangesloten bij hoofdstuk 2a van de Wet bescherming klokkenluiders (beschermingsmaatregelen tegen benadeling). Het verbod van benadeling omvat elke vorm van benadeling van een melder van een vermoeden van een misstand, waaronder dreigingen met en pogingen daartoe. De benadeling kan allerlei vormen van maatregelen en handelingen in de arbeidsrechtelijke sfeer betreffen, waaronder bijvoorbeeld schorsing en een onvrijwillige verandering van locatie. Hierbij moet opgemerkt worden dat deze vorm van benadeling van rechters moeilijk voorstelbaar is, gegeven de reeds bestaande constitutionele waarborgen die er voor rechters op dit terrein gelden. Evenwel is niet uitgesloten dat ook rechters te maken kunnen krijgen met andere vormen van benadeling, waaronder bijvoorbeeld psychosociale beschadiging, zoals pesterijen en uitsluiting. Deze vormen van benadeling vallen ook onder de reikwijdte van artikel 17da van de Wet bescherming klokkenluiders. Voor de volledigheid zij opgemerkt dat meldingen ook van andere (rechterlijke) ambtenaren afkomstig kunnen zijn, waarvoor dit verbod van benadeling (uiteraard) eveneens geldt.

Onderdeel B

Onderdeel B verklaart de artikelen 13i tot en met 13n van overeenkomstige toepassing voor de deskundige leden van de bijzondere kamers, waaronder de pachtkamer, de kamer voor het kwekersrecht en de ondernemingskamer. Deze van overeenkomstige toepassing verklaring heeft onder meer tot gevolg dat de procureur-generaal (in plaats van het Huis voor klokkenluiders) een vermoeden van een misstand die raakt aan de ambtsuitoefening van de deskundige leden van de bijzondere kamers voor verder onderzoek in behandeling kan nemen, op vergelijkbare wijze als de rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Voor deze van overeenkomstige toepassing verklaring is gekozen, omdat het werk van deze deskundige leden in het verlengde ligt van de werkzaamheden van de rechterlijke leden van de bijzondere kamers.

Onderdeel C

De voorgestelde wijziging van artikel 120 Wet RO voorziet in een van overeenkomstige toepassing verklaring van de artikelen 13i tot en met artikel 13n op degene die bij of ten behoeve van het parket bij de Hoge Raad werkzaam zijn. Zij kunnen zich voor een verzoek als genoemd in artikel 13i eveneens wenden tot de procureur-generaal, die dit verzoek op dezelfde wijze zal beoordelen en behandelen als elk ander verzoek als genoemd in artikel 13i, met als mogelijke uitkomst dat het verzoek aan de Hoge Raad wordt voorgelegd voor onderzoek. De procureur-generaal staat eveneens aan het hoofd van dit parket, en vervult daarmee in feite een dubbelfunctie. Deze dubbelfunctie is evenwel gerechtvaardigd gegeven de bijzondere staatsrechtelijke positie van de procureur-generaal, die onder meer tot uitdrukking komt in artikel 117, eerste lid GW: "De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd". De procureur-generaal is daarmee de enige rechterlijk ambtenaar niet met rechtspraak belast, waarvoor de benoeming voor het leven grondwettelijk is gewaarborgd. De bijzondere staatsrechtelijke positie komt eveneens tot uitdrukking in andere staatsrechtelijk bijzondere taken die aan de procureur-generaal zijn toebedeeld, waaronder de vervolging van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen. Van de procureur-generaal mag, gegeven deze bijzondere positie, verwacht worden dat hij een verzoek als genoemd in artikel 13i afkomstig uit de organisatie waarvan hij zelf aan het hoofd staat op dezelfde wijze zal beoordelen als elk ander verzoek genoemd in artikel 13i. Indien bij de misstand dan wel bij de opvolging van een melding van een misstand een gedraging van de procureur-generaal in het geding is, worden de in de artikelen 13h tot en met 13n aan de procureur-generaal toegekende bevoegdheden en verplichtingen uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal.

Onderdeel D

Onderdeel D stelt buiten twijfel dat de artikelen 13i tot en met 13m ook van toepassing zijn voor degene die bij of ten behoeve van het openbaar ministerie werkzaam zijn. Volledigheidshalve zij hierbij verwezen naar artikel 13i, vierde lid, waarin is opgenomen dat de procureur-generaal verwijst naar het Huis voor klokkenluiders als hij tot het oordeel komt dat de melding niet raakt aan de ambtsuitoefening van rechters.

Artikel II (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

Artikel II voorziet in een wettelijke opdracht aan de functionele autoriteit te voorzien in een regeling voor het omgaan met, bij rechterlijke ambtenaren levende, vermoedens van misstanden. Voor gerechtsambtenaren en andere rijksambtenaren die op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij de rechtsprekende instanties geldt artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de Ambtenarenwet 2017. Op grond van dit artikel moet de overheidswerkgever zorg dragen voor een interne procedure voor het omgaan met meldingen van vermoedens van misstanden. Deze interne meldingsprocedure is voor de gerechtsambtenaren en andere rijksambtenaren die op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn bij rechtsprekende instanties nader uitgewerkt in hoofdstuk 13 van de CAO Rijk. De Ambtenarenwet 2017 en hoofdstuk 13 de van CAO Rijk zijn niet van toepassing op rechterlijke ambtenaren, maar tot voor kort vielen zij wel onder de reikwijdte van artikel 2 Wet bescherming klokkenluiders⁹. In de oude Wet Huis voor klokkenluiders gold voor organisaties waar ten minste vijftig personen werkzaam zijn de verplichting te voorzien in een regeling voor melding van vermoedens van misstanden binnen de eigen organisatie. Met de inwerkingtreding van de wet ter implementatie van de klokkenluidersrichtlijn is het begrip 'personen' vervangen door 'werknemers', waardoor de rechtspraak voor wat betreft de rechterlijke ambtenaren onbedoeld is uitgezonderd van toepasselijkheid van artikel 2 Wet bescherming klokkenluiders. Dit wordt in dit wetsvoorstel hersteld, door in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en de Wet op de Raad van State te voorzien in de opdracht te voorzien in een regeling voor het omgaan met vermoedens van misstanden (Artikel V). Op deze wijze is gewaarborgd dat zowel de niet met rechtspraak belaste als de wel met rechtspraak belaste ambtenaren hun vermoedens van misstanden binnen de eigen organisatie kunnen melden.

In lijn met onder andere de opdracht te voorzien in een gedragscode inzake het integriteitsbeleid (artikel 44b Wvra) is de functionele autoriteit belast met het voorzien in een regeling voor het omgaan met vermoedens van misstanden. Ook andere rechtspositionele bevoegdheden in de Wvra en het daarop gebaseerde Bvra zijn toebedeeld aan de functionele autoriteit. Niettemin geldt hier dat een zekere mate van uniformiteit binnen de gerechten wenselijk is. Met het oog hierop ligt het voor de hand dat de Raad voor de rechtspraak een coördinerende en faciliterende rol vervult bij het vaststellen van de regeling.

Artikelen III en IV (Beroepswet en Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie)

De artikelen II en III voorzien in de van overeenkomstige toepassing verklaring van de artikelen 13i tot en met 13n voor de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Artikel V (Wet op de Raad van State)

Hoewel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen onderdeel uitmaakt van de rechterlijke macht (artikel 116 Grondwet), geldt het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid, dat ten grondslag ligt aan artikel 116, vierde lid, Grondwet evenzeer voor de met rechtspraak belaste staatsraden bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Op dit moment is het echter mogelijk dat het Huis voor klokkenluiders een misstand met betrekking tot de ambtsbeoefening van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak onderzoekt, terwijl de Grondwet voorschrijft dat het toezicht op rechters door rechters moet plaatsvinden.

Gelet op de bijzondere positie van de Raad van State als Hoog College van Staat binnen ons staatsbestel is ervoor gekozen om niet aan te sluiten bij de klokkenluidersregeling bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zoals deze is opgenomen in artikel I van dit wetsvoorstel. In artikel V van dit wetsvoorstel is daarom voorzien in een eigen klokkenluidersregeling voor de Raad van State, zoals ook voor de klachtregeling voorzien is in een eigen regeling voor de Raad van State. Net als bij de klachtregeling voor de Raad van State is er, vanwege de relatief geringe omvang van de organisatie, ook bij de regeling voor vermoedens van misstanden geen strikt onderscheid te maken tussen een interne procedure en een externe procedure.¹⁰ Uit een oogpunt van uniformiteit is er wel voor gekozen om op verschillende onderdelen aan te sluiten bij de systematiek uit afdeling 1b van de Wet op de rechterlijke organisatie, waaronder de definitiebepalingen. Dat wordt hieronder nader toegelicht.

⁹ *Kamerstukken II*, 35 851, nr. 7, Onderdeel A.

¹⁰ Zie artikel 45 van de Wet op de Raad van State, uitgewerkt in Klachtenregeling Afdeling bestuursrechtspraak, (*Stcrt.* 2010, 14111).

Eenieder die bij de Raad van State werkzaam is kan de vice-president op grond van artikel 7b schriftelijk verzoeken een vordering bij de Afdeling bestuursrechtspraak in te stellen tot het doen van onderzoek naar, in dit geval, een vermoeden van een misstand (tweede lid, sub a), of de wijze waarop de vice-president als functionele autoriteit dan wel de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand (tweede lid, sub b). Zoals toegelicht in het algemene deel zijn meldingen over rechterlijke beslissingen, overeenkomstig de externe klachtregeling, uitgezonderd van deze regeling. Noch (de inhoud en motivering van) eindbeslissingen, noch de daaraan voorafgaande beslissingen kunnen onderwerp van een melding zijn.

De twee gronden voor onderzoek genoemd in de subonderdelen a en b komen overeen met de gronden voor onderzoek waar het Huis voor klokkenluiders op grond van artikel 4 van de Wet bescherming klokkenluiders onderzoek naar kan doen. Met het oog op de constitutioneel gewaarborgde rechterlijke onafhankelijkheid is het uitspreken van een oordeel over eventuele normschendingen voorbehouden aan leden van de Afdeling bestuursrechtspraak. Hoewel de vice-president bij de Raad van State geen onderdeel uitmaakt van de Afdeling bestuursrechtspraak, vervult hij binnen de Raad van State wel de functie van functionele autoriteit.¹¹ Bovendien zal de vice-president onderzoek doen naar meldingen afkomstig van personen die bij of ten behoeve van de gehele Raad van State werkzaam zijn. Dat kan betekenen dat de vice-president ook meldingen ontvangt van personen die werkzaam zijn ten behoeve van de Afdeling advisering. De vice-president is daarom aangewezen om het vooronderzoek te verrichten zonder zich uit te spreken over eventuele normschendingen.

Na afronding van het vooronderzoek, zal de vice-president de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak betrekken bij de beslissing of de melding raakt aan de ambtsuitoefening van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak. Indien de vice-president in overeenstemming met de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt dat de melding raakt aan de ambtsuitoefening van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak, kan de vice-president een vordering instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak om een onderzoek te doen naar de melding. In dat geval zal een commissie worden ingericht bij de Afdeling bestuursrechtspraak, bestaande uit leden van de Afdeling bestuursrechtspraak. Indien de vice-president en de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak oordelen dat de melding niet raakt aan de ambtsuitoefening van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak, wijst de vice-president de melding naar het Huis voor Klokkenluiders voor onderzoek, zoals opgenomen in het vierde lid van het voorgestelde artikel 7b. Het Huis voor Klokkenluiders zal de melding dan conform de wijze als bedoeld in de Wet bescherming klokkenluiders onderzoeken. Opgemerkt wordt dat de klokkenluidersregeling voor de Raad van State van toepassing is op eenieder die bij of ten behoeve van de Raad van State werkzaam is. Derhalve bestaat de mogelijkheid dat bij een melding niet een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak, maar bijvoorbeeld een lid van de Afdeling advisering betrokken is. Ook in dat geval wordt de melding doorgezonden naar het Huis voor Klokkenluiders.

Andersom kan het voorkomen dat het Huis voor Klokkenluiders een melding ontvangt van een persoon die bij de Raad van State werkzaam is. In het voorgestelde artikel 5b van de Wet bescherming klokkenluiders is daarom opgenomen dat de afdeling onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders bij een verzoek afkomstig van een persoon die bij of ten behoeve van de Raad van State werkzaam is, geen onderzoek instelt dan nadat de vice-president door haar in de gelegenheid is gesteld te beoordelen of het vermoeden van een misstand op enigerlei wijze raakt aan de ambtsuitoefening van een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak. Indien de vice-president in overeenstemming met de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van oordeel is dat dit het geval is, dan stelt de afdeling onderzoek van het Huis voor Klokkenluiders geen onderzoek in. In plaats daarvan wordt de procedure bij de vice-president doorlopen, die het verzoek behandelt als een verzoekschrift in de zin van artikel 7b, tweede lid, van de Wet op de Raad van State.

Om op adequate wijze opvolging te kunnen geven aan een melding is nodig dat de vice-president over informatie beschikt over in ieder geval de herkomst van de melding en de toedracht van de vermoedelijke misstand. Het derde lid van artikel 7b voorziet hierin, door op te sommen welke informatie het verzoekschrift dient te bevatten. Het verzoekschrift bevat de naam en het adres van

¹¹ Zie artikel 3 en artikel 30 van de Wet op de Raad van State.

de verzoeker, de dagtekening, een omschrijving van de misstand die wordt vermoed, en de gronden waarop het vermoeden van een misstand is gebaseerd.

Het vijfde lid van het voorgestelde artikel 7b voorziet in de situatie waarin een gedraging van de vice-president in het geding is. In dat geval zullen de in het tweede en vierde lid toegekende bevoegdheden aan de vice-president worden uitgeoefend door het oudste aanwezige lid naar rang van benoeming. Deze systematiek komt overeen met het bepaalde in artikel 3, tweede lid, van de Wet op de Raad van State ingeval van disciplinaire maatregelen.

In het zesde lid van het voorgestelde artikel 7b is opgenomen dat de vice-president een nadere procedure voor wijze waarop een vordering bij de Afdeling bestuursrechtspraak wordt behandeld, vaststelt. Hierbij kan worden gedacht aan het aantal leden dat zitting neemt in de kamer die zal worden gevormd naar aanleiding van een melding, de wijze waarop het onderzoek zal plaatsvinden en de manier waarop de Afdeling bestuursrechtspraak een beslissing neemt. Deze regeling zal worden gepubliceerd in de Staatscourant. De voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak heeft reeds overeenkomstig artikel 45 van de Wet op de Raad van State een klachtenregeling voor leden van de Afdeling bestuursrechtspraak vastgesteld die vergelijkbare elementen bevat.¹² Daarom is ervoor gekozen om deze uitwerking verder aan de Raad van State over te laten. Omdat de regeling ziet op meldingen vanuit de gehele Raad van State, stelt de vice-president de regeling vast in overeenstemming met de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak.

Ook zijn de artikelen 13j, 13k, 13m en 13n van de Wet op de rechterlijke organisatie van overeenkomstige toepassing verklaard. Naar analogie van artikel 13j is onder andere bepaald in welke gevallen de vice-president niet verplicht is te voldoen aan een verzoek tot het instellen van een vordering bij de Afdeling bestuursrechtspraak, of een lopend onderzoek voort te zetten. Het vierde lid van artikel 13j is reeds opgenomen in het derde lid van het voorgestelde artikel 7b, zodat dit niet van overeenkomstige toepassing is verklaard. Artikel 13k zorgt ervoor dat enkele bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht de vice-president ten dienste staan ten behoeve van het vooronderzoek. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13k. Artikel 13l is niet van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de nadere uitwerking van de wijze waarop de kamer van de Afdeling bestuursrechtspraak in het vijfde lid van artikel 7b is overgelaten aan de vice-president in overeenstemming met de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak. Artikel 13m voorziet in een grondslag om bijzondere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te mogen verwerken indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de taken genoemd in artikel 7b, tweede tot en met vierde lid. Hiermee wordt afgeweken van de AVG. Voor een nadere toelichting alsook de rechtvaardiging voor deze afwijking wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13m.

Artikel 13n regelt dat voor het verbod van benadeling wordt aangesloten bij hoofdstuk 2a van de Wet bescherming klokkenluiders (beschermingsmaatregelen tegen benadeling). Zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13n voor een nadere toelichting. De onderdelen B, C en D van artikel I zorgen ervoor dat de klokkenluidersregeling van overeenkomstige toepassing is voor deskundige leden van de bijzondere kamers, het parket bij de Hoge Raad en het openbaar ministerie. Aangezien deze onderdelen niet onderdeel zijn van de Raad van State, of op enigerlei wijze betrokken zijn bij de Raad van State, zijn deze onderdelen niet van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikel VI (Wet bescherming klokkenluiders)

Onderdeel A en B

In het tweede lid van artikel 4 zal alleen de tekst van het huidige onderdeel b behouden blijven, omdat onderdeel a van het tweede lid van artikel 4, Wet bescherming klokkenluiders, kan komen te vervallen. Met de voorgestelde externe meldingsprocedure bij de procureur-generaal (artikel 13i van de Wet RO) wordt immers voorzien in een specifiek voor de rechtspraak geldende, eigenstandige, regeling voor het melden van vermoedens van misstanden die raken aan de ambtsuitoefening van rechters. In aanvulling daarop regelen de voorgestelde nieuwe artikelen 5a en 5b van de Wet bescherming klokkenluiders dat de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders bij een verzoek afkomstig van een persoon die bij of ten behoeve van de rechterlijke

¹² Klachtenregeling Afdeling bestuursrechtspraak, (*Stcrt.* 2010, 14111).

organisatie (dan wel de Raad van State) werkzaam is, geen onderzoek instelt dan nadat de procureur-generaal bij de Hoge Raad (dan wel de vice-president) door haar in de gelegenheid is gesteld te beoordelen of het vermoeden van een misstand op enigerlei wijze raakt aan de ambtsuitoefening van een rechterlijk ambtenaar met rechtspraak (dan wel een lid van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State) belast. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad (dan wel de vice-president) van oordeel is dat dit het geval is, dan stelt de afdeling onderzoek geen onderzoek in. In plaats daarvan wordt de procedure bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad (dan wel de vice-president) doorlopen, die het verzoek behandelt als een verzoekschrift in de zin van artikel 13i van de Wet op de rechterlijke organisatie.

Op deze wijze wordt voorzien in een systeem waarbij iedereen werkzaam bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie een vermoeden van een misstand bij zowel de procureur-generaal (dan wel de vice-president) als de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders kan melden, zij het dat een dergelijke melding kan leiden tot een doorverwijzing. Deze doorverwijzing leidt ertoe dat meldingen over vermoedens van misstanden die naar het oordeel van de procureur-generaal (dan wel de vice-president) raken aan de ambtsuitoefening van rechters worden behandeld door de procureur-generaal (dan wel de vice-president) en overige meldingen bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders. Het maken van nadere werkafspraken tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad respectievelijk de vice-president) en het Huis voor klokkenluiders strekt, mede gelet op artikel 17a, eerste lid, van de Wet bescherming klokkenluiders, tot de aanbeveling. Artikel 4, eerste lid, onder b van de Wet bescherming klokkenluiders is van overeenkomstige toepassing verklaard, met als gevolg dat verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich jegens hem heeft gedragen naar aanleiding van een melding van een vermoeden van een misstand hetzelfde stramien doorlopen.

Volledigheidshalve zij vermeld dat dit wetsvoorstel de reeds bestaande meldingsmogelijkheden bij autoriteiten of diensten die op specifieke terreinen bevoegd zijn toezicht te houden onverlet laat.

Artikel VII (Inwerkingtredingsbepaling)

Artikel VII bevat een standaard inwerkingtredingsbepaling, waardoor bij de inwerkingtreding van onderdelen van dit wetsvoorstel rekening kan worden gehouden met de vraag of uitvoeringspraktijk gereed is.

Artikel VIII (Citeertitel)

Artikel VIII geeft de citeertitel weer.

De Minister voor Rechtsbescherming,