

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Ministerie van Justitie en Veiligheid
Directie Wetgeving
Postbus 20301
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 13 februari 2024
Onderdeel Afdeling Kwaliteitontwikkeling, advisering en toetsing
Ons kenmerk PaG/KOAT/19533
Uw kenmerk 5126297
Onderwerp Advies Wet klokkenluidersregeling rechtspraak

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte (...),

Bij brief van 18 december 2023 heeft u namens de minister voor Rechtsbescherming het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het wetsvoorstel tot 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).

Met de wet wordt geregeld dat de leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast bij een externe instantie melding kunnen doen van vermoedens van misstanden bij het Huis voor klokkenluiders – voor zover deze misstanden niet de ambtsvervulling van personen die met de rechtspraak zijn belast raken. Dat betreft ook misstanden die het werk van het openbaar ministerie raken. Dit was gezien artikel 4 van de Wet bescherming klokkenluiders tot nu toe niet mogelijk. Een andere reden voor dit wetsvoorstel is dat het – op zijn minst in theorie – mogelijk is dat andere personen, waaronder medewerkers van het openbaar ministerie, bij het Huis voor klokkenluiders melding kunnen maken van vermoedens van misstanden die raken aan de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast. Dit is onwenselijk aangezien op grond van artikel 116 Grondwet het toezicht op de ambtsvervulling van personen die met de rechtspraak zijn belast, wordt uitgeoefend door de rechterlijke macht zelf.

Het College onderschrijft de wenselijkheid dat rechterlijke ambtenaren die met rechtspraak zijn belast bij een externe instantie melding kunnen doen van vermoedens van misstanden. Ook wenselijk is dat alle meldingen over vermoedens van misstanden die raken aan de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast, worden beoordeeld door instanties die wel verbonden zijn aan de rechtspraak, maar daar toch op enige afstand van staan: de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de vice-president van de Raad van State. Dit biedt een extra waarborg voor de integriteit van de rechtspraak.

Interne melding

Het verdient naar het oordeel van het College de voorkeur dat de rechterlijke organisatie meldingen van vermoedens van misstanden zoveel mogelijk intern kan afhandelen, zodat het gebruik van de voorgestelde externe procedure gereserveerd blijft voor die gevallen waarin een externe beoordeling aangewezen is. Daarmee wordt niet bedoeld dat het doen van een interne melding een absolute voorwaarde is voor het doen van een externe melding, maar wel dat zo mogelijk eerst een interne melding wordt gedaan indien dat redelijkerwijs van de melder gevraagd kan worden. Het College onderschrijft daarom de mogelijkheid die de procureur-generaal bij de Hoge Raad krijgt in het nieuwe artikel 13j lid 1 onder e Wet op de rechterlijke organisatie om een verzoek tot het instellen van een vordering bij de Hoge Raad tot het doen van een onderzoek naar een vermoeden van een misstand af te wijzen, omdat de verzoeker niet eerst de interne procedure voor het omgaan met vermoedens van misstanden heeft gevolgd. Een interne procedure zou ook moeten kunnen worden gevolgd door personen die niet bij de rechtspraak werken, maar in het kader van hun werkzaamheden kennis van dergelijke misstanden hebben gekregen. Het betreft de medewerkers van het openbaar ministerie en ook andere externen zoals arrestantenbeveiligers, reclasseringsmedewerkers, tolken of leveranciers van goederen. Indien de rechterlijke organisatie de interne meldingsprocedure openstelt voor deze personen, zou daarvan door de melder gebruik kunnen worden gemaakt. Specifiek voor het openbaar ministerie wordt daarnaast ook gedacht aan de informele meldingen die medewerkers van het openbaar ministerie doen aan hun leidinggevende, welke meldingen via deze leidinggevend en uiteindelijk het hoofd van een parket worden gedeeld met het bestuur van de rechtbank of het gerechtshof. Eenzelfde gang van zaken is mogelijk ook denkbaar tussen de bestuurders van andere organisaties en het bestuur van de gerechten.

Omschrijving van melders

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een melder een externe melding van een misstand doet bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Op basis van de wetstekst en memorie van toelichting kunnen drie categorieën van melders worden onderscheiden. Een eerste categorie melders zijn de rechterlijke

ambtenaren die met rechtspraak zijn belast. Door dit wetsvoorstel krijgen deze rechterlijke ambtenaren voor het eerst de mogelijkheid om een externe melding van misstanden te doen. Het creëren van deze mogelijkheid is de eerste reden van dit wetsvoorstel. Met het afschaffen van artikel 4 lid 2 onder a Wet bescherming klokkenluiders wordt ook de mogelijkheid gecreëerd voor rechterlijke ambtenaren met de rechtspraak belast, om bij het Huis voor de klokkenluiders om melding te maken van het vermoeden van misstanden bij de rechtspraak of een andere organisatie, waaronder het openbaar ministerie, voor zover dit niet raakt aan de ambtsuitoefening door rechters. Hiermee wordt een thans bestaande belemmering voor het doen van meldingen opgeheven waarvoor weinig rechtvaardiging was.

Een tweede categorie melders zijn de medewerkers van de rechtspraak, zoals gerechtssecretarissen en ander ondersteunend personeel. Zij kunnen op dit moment een melding doen bij het Huis voor klokkenluiders. Voor deze categorie melders zijn er straks ook twee (externe) meldpunten: (i) bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad (of de vice-president van de Raad van State) voor zover het misstanden betreft die raken aan de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren belast met de rechtspraak, en (ii) bij het Huis voor klokkenluiders voor alle andere meldingen.

De derde categorie melders zijn personen die niet werken voor de rechterlijke organisatie, voor zover zij vallen onder de definitie van melder uit artikel 1 Wet bescherming klokkenluiders: "een natuurlijke persoon die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand meldt of openbaar maakt". Het gaat in dit wetsvoorstel specifiek om een vermoeden van een misstand die de ambtsuitoefening van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast raakt. In de memorie van toelichting wordt het criterium 'context van werkgerelateerde activiteiten' uitgelegd als dat de informatie over de misstand moet zijn verkregen in het kader van de werkzaamheden van deze persoon. Daarnaast wordt gesteld dat de melder een vorm van benadeling moet kunnen ondervinden van het melden van een misstand, waarbij vooral de minder ernstige vormen van nadeel, zoals intimidatie, pesterijen of het beëindigen van overeenkomsten tot het leveren van goederen of diensten, relevant lijken voor melders die niet bij de rechterlijke organisatie werken. In deze derde categorie vallen verschillende soorten personen. Expliciet wordt in de memorie van toelichting gemeld dat medewerkers van het openbaar ministerie onder de nieuwe wettelijke regeling vallen (zowel rechterlijk ambtenaren als ander medewerkers), vanwege de mogelijkheid voor de procureur-generaal om de meldingen die raken aan 'het rechterlijk domein' – te begrijpen als meldingen inzake de ambtsuitoefening van de rechterlijk ambtenaar met de rechtspraak belast – eruit te filteren. Daarnaast worden ook genoemd, gezinsvoogden en tolken. In diezelfde categorie kan voor het strafrecht vermoedelijk ook worden gedacht aan

arrestantenbeveiligers (werkzaam bij de politie), reclasseringsmedewerkers en deskundigen die met regelmaat worden betrokken bij rechterlijke procedures. Verder kan ook worden gedacht aan leveranciers van goederen en diensten.

Er is geprobeerd deze drie categorieën van melders te verzamelen onder de frase 'degene die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn'. Voor wat betreft de derde categorie van melders is de formulering 'ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam' niet gelukkig. Dat geldt zonder meer voor de werkzaamheden van het openbaar ministerie. Het openbaar ministerie heeft een eigen wettelijke taak, en de uitvoering daarvan is – ook als die taakuitvoering plaatsvindt in een gerecht – niet ten behoeve van de rechterlijke organisatie, maar ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 124 Wet op de rechterlijke organisatie). Inzake de medewerkers die bij of ten behoeve van het openbaar ministerie werkzaam zijn, wordt in artikel 139c Wet op de rechterlijke organisatie weliswaar nog een eigen wettelijke grondslag voor de melding gecreëerd, omdat wordt bepaald dat artikel 13h tot en met 13n Wet op de rechterlijke organisatie van overeenkomstige toepassing is. Dat neemt niet weg dat de regeling als geheel slechts te begrijpen is als de medewerkers van het openbaar ministerie sowieso vallen onder de categorie 'degene die ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaamheden verrichten', en het voorgestelde artikel 139c Wet op de rechterlijke organisatie slechts als verduidelijking daarvan moet worden begrepen. Zo wordt bijvoorbeeld alleen via het in het voorstel toegevoegde artikel 5a van de Wet bescherming klokkenluiders – die slechts de aangehaalde frase bevat – voorkomen dat de medewerkers van het openbaar ministerie alsnog bij het Huis voor klokkenluiders een melding kunnen doen over de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren met de rechtspraak belast. Ook voor andere personen uit deze derde categorie kan niet of slechts met moeite worden volgehouden dat zij dit doen ten behoeve van de rechterlijke organisatie. Zo dient het werk van tolken ter ondersteuning van verdachten, slachtoffers, getuigen en partijen in het belang van een eerlijk proces. Dit is niet (uitsluitend) het belang van de rechterlijke organisatie, maar met name van de betrokken verdachten, slachtoffers, getuigen, partijen en de samenleving als geheel.

Het is onduidelijk waarom voor het gebruik van de frase 'degene die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn' is gekozen. In de Wet bescherming klokkenluiders wordt gesproken over melders en verzoekers. De vraag rijst waarom deze begrippen niet zijn gebruikt in dit wetsvoorstel, zeker nu er een eigen definitie van melder en verzoeker wordt opgenomen in artikel 13h Wet op de rechterlijke organisatie. Het College verzoekt om bij de omschrijving van de personen die een melding kunnen maken van vermoedelijke misstanden inzake de ambtsuitoefening van de rechterlijke ambtenaren die met rechtspraak zijn belast voldoende aandacht te hebben voor de eigenstandige positie van

personen die bij een andere organisatie dan de rechterlijke organisatie werken. Mogelijk zouden daarbij de definities van 'melder' en 'verzoeker' zo kunnen worden aangevuld dat ze zowel de personen omvatten die 'bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn' als de personen 'die in de context van zijn werkgerelateerde activiteiten een vermoeden van een misstand inzake de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren met de rechtspraak belast meldt of openbaar maakt'. Na herziening van de definities zouden deze kunnen worden gebruikt in de overige bepalingen. In dat geval zou ook kunnen worden nagedacht over de noodzaak van de schakelbepaling in artikel 139c Wet op de rechterlijke organisatie. Het – indien mogelijk – weglaten van de schakelbepaling zou de regeling kunnen vereenvoudigen.

Samenloop melding van misstand en onderzoek naar strafbaar feit

Een vermoedelijke misstand inzake de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren met de rechtspraak belast waarvan melding wordt gedaan, kan mogelijk ook een strafbaar feit zijn. Indien op voorhand – of gedurende het vooronderzoek van de procureur-generaal – voldoende duidelijk is dat er sprake is van een strafbaar feit, is het voorzienbaar dat er een verplichting ontstaat voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad om als openbaar college in de zin van artikel 162 Sv aangifte te doen van een strafbaar feit. Het is dan immers niet uitgesloten dat er sprake is van een misdrijf dat is begaan door een rechterlijk ambtenaar dat als ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht moet worden aangemerkt (artikel 162 lid 1 onder a Sv), waaronder bijvoorbeeld artikel 364 Sr (passieve omkoping van een rechter). Denkbaar is ook dat de misstand een schending van een bijzondere ambtsplicht inhoudt of dat daarbij gebruik is gemaakt van macht, gelegenheid of middelen die hem door zijn ambt zijn geschonken (artikel 160 lid 1 onder b Sv). Na de aangifte loopt er een opsporingsonderzoek parallel aan de afhandeling van de externe melding van de misstand bij de procureur-generaal. Een parallel traject is ook mogelijk als de politie of het openbaar ministerie op andere wijze op de hoogte zijn geraakt van een mogelijk strafbaar feit dat is gepleegd door een rechterlijk ambtenaar.

Het College constateert dat in dit wetsvoorstel minder aandacht is voor de mogelijke samenloop van de melding bij de procureur-generaal en de uitvoering van een opsporingsonderzoek. In de memorie van toelichting staat op pagina 6 slechts: "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." Verder heeft de procureur-generaal de bevoegdheid in bepaalde gevallen te weigeren te voldoen aan het verzoek om een vordering bij de Hoge Raad in te stellen voor het doen van een onderzoek naar een misstand betreffende een handeling of nalatigheid rakend aan de ambtsuitoefening van de rechterlijk ambtenaar met rechtspraak belast. Eén van de redenen is gezien artikel 13j lid 1 onder d dat "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". Deze optionele weigeringsgrond biedt evenwel weinig inzicht in hoe in de praktijk moet worden gehandeld als er zowel sprake is van een melding van een misstand en een opsporingsonderzoek betreffende hetzelfde feit.

In de Wet bescherming klokkenluiders is expliciet aandacht besteed aan de mogelijke samenloop tussen een melding van een misstand bij het Huis voor Klokkenluiders en het instellen van opsporingsonderzoek door het openbaar ministerie in verband met hetzelfde voorval. In artikel 17a Wet bescherming klokkenluiders is vastgelegd dat het Huis voor Klokkenluiders en het College van procureurs-generaal een samenwerkingsprotocol moeten opstellen over de samenwerking en informatie-uitwisseling. Sinds 2017 bestaat er een afstemmingsprotocol. Daarin is onder meer afgesproken dat zal worden overlegd als over dezelfde feiten een melding is gedaan en een opsporingsonderzoek loopt. Ook zijn afspraken gemaakt over de invulling van de aangifteplicht van artikel 162 Sv.

Het College verzoekt om in de memorie van toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden en wenselijkheid van een gelijktijdig (voor)onderzoek bij de procureur-generaal en de Hoge Raad naar een melding van een vermoeden van een misstand en een strafrechtelijk opsporingsonderzoek betreffende hetzelfde feit. Daarbij wordt opgemerkt dat voordat er door een officier van justitie een vervolgingsbeslissing kan worden genomen over een strafbaar feit dat de rechterlijke ambtenaar zou hebben gepleegd, er gezien artikel 510 Sv eerst bij de Hoge Raad een vordering moet worden gedaan voor een aanwijzing bij welk arrondissementsparket en bij welke rechtbank de vervolging en berechting plaats moeten hebben. In dergelijke gevallen adviseert de procureur-generaal de Hoge Raad over de vraag of een ander gerecht moet worden aangewezen en doet hij een voorstel voor de aan te wijzen rechtbank. Dit vergroot de overlap in procedures. Het College verzoekt de minister nader in te gaan op de wenselijkheid van een meldingsprocedure die parallel loopt aan strafrechtelijk onderzoek. Is het wenselijk dat de Hoge Raad tot een oordeel over een gemelde misstand komt indien het parallelle strafrechtelijk onderzoek nog gaande is? De vraag rijst ook of voor deze situatie nadere afspraken tussen het College van procureurs-generaal en de procureur-generaal bij de Hoge Raad moeten worden gemaakt en, zo ja, of daarvoor een wettelijke basis worden opgenomen in het wetsvoorstel vergelijkbaar met artikel 17a Wet bescherming klokkenluiders?

Meldprocedure

In de artikelen 10 tot en met 14 van de EU-Klokkenluidersrichtlijn worden een aantal eisen gesteld aan meldkanalen waar externe meldingen van misstanden

kunnen worden gedaan. De eisen aan meldkanalen zijn overgenomen in artikel 2d tot en met 2j Wet bescherming klokkenluiders. Onder meer wordt daarin geregeld dat een melding schriftelijk, telefonisch en op locatie kan worden gedaan (artikel 2d lid 2). Ook de termijnen waarbinnen het meldkanaal behoort te reageren (artikel 2e) zijn daarin opgenomen. Deze bepalingen zijn niet overgenomen in de Wet klokkenluidersregeling rechtspraak. Een mogelijke reden hiervoor is dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de EU-Klokkenluidersrichtlijn over het algemeen niet van toepassing is, omdat het niet in de lijn van de verwachting ligt dat meldingen over misstanden die de ambtsuitoefening van rechterlijke ambtenaren raken ook betrekking hebben op een inbreuk op het unierecht. Nog afgezien van het feit dat niet uitgesloten wordt dat de richtlijn in bepaalde gevallen wel van toepassing is, rijst de vraag of het stellen van nadere eisen aan de bereikbaarheid en beslistermijnen geen toegevoegde waarde kan hebben. Het College verzoekt daarom in de toelichting nader in te gaan op de keuze om de eisen die aan andere meldkanalen zijn gesteld niet te stellen aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de vice-voorzitter van de Raad van State.

Hoogachtend,

M. Otte
procureur-generaal