HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

[redacted]
Directeur Wetgeving en Juridische Zaken
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum: 13 januari 2022 **Kenmerk:** [redacted]

Geachte mevrouw [redacted]

Met uw brief van 9 november 2021 [redacted] heeft u ons ter advisering toegezonden het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten met het oog op verdere versterking van de onafhankelijkheid, onpartijdigheid en integriteit van de rechtspraak.

Ons advies treft u aan in de bijlage.

Tot nadere toelichting op dit advies zijn wij graag bereid.

Hoogachtend,

[redacted]
President

[redacted]
Procureur-Generaal

Postbus 20303 | 2500 EH Den Haag | Telefoon 070 361 13 11
Bezoekadres: Korte Voorhout 8 | www.hogeraad.nl

Advies van de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad
13 januari 2022

1. Adviesaanvraag

Bij brief van 9 november 2021 [redacted] heeft de Directeur Wetgeving en Juridische zaken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aan de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter advisering toegezonden het conceptwetsvoorstel "Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, de Wet op de Raad van State en enige andere wetten in verband met enkele wijzigingen in het belang van integere, onafhankelijke en onpartijdige rechtspraak, alsmede de regeling van enige andere onderwerpen".

In reactie op deze adviesaanvraag hebben de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij brief van 13 januari 2022 [redacted] het volgende advies uitgebracht.

2. Inleiding; regeling bij wet in formele zin

Het conceptwetsvoorstel heeft als strekking de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren verder te waarborgen. Daartoe wordt onder meer voorgesteld bepalingen in te voeren over het bezit van en het melden van bepaalde financiële belangen. Hiermee wordt beoogd het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie door rechterlijke ambtenaren zoveel mogelijk tegen te gaan. Ook wordt voorgesteld in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren voorzieningen te treffen ten aanzien van een intern integriteitsbeleid voor rechterlijk ambtenaren.

Wij hebben met waardering kennisgenomen van het streven om de onafhankelijkheid en integriteit van rechters en andere rechterlijke ambtenaren verder te waarborgen. Ook hebben wij met waardering geconstateerd dat de bepalingen waarmee wordt beoogd het risico van financiële belangenverstrengeling en het risico van oneigenlijk gebruik van koersgevoelige informatie of de schijn daarvan bij rechterlijke ambtenaren tegen te gaan hun beslag krijgen in een wet in formele zin en niet in een algemene maatregel van bestuur. Regeling in een wet in formele zin is in lijn met het advies van onze ambtsvoorgangers van 19 augustus 2019 over het ontwerp tot wijziging van het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met het melden van financiële belangen en effectentransacties door rechterlijke ambtenaren. In dit verband roept de algemene en ongeclausuleerde formulering van het voorgestelde art. 44c lid 3 Wrra wel de vraag op of niet afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt dat regeling van deze onderwerpen in een wet in formele zin aangewezen is. Het voorgestelde artikellid luidt:

> "5. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot het bepaalde in het eerste tot en met derde lid."

Wij realiseren ons dat de wet ook ten aanzien van van de melding en registratie van nevenbetrekkingen de mogelijkheid biedt dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld (art. 44 lid 10 Wrra). Daarbij gaat het echter om de beperking dat deze regels betrekking hebben op de uitvoering van het vijfde, zevende en achtste lid. Met het oog op de belangen van een onafhankelijke rechtspraak en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken rechterlijk ambtenaren, zijn wij van mening dat de ruimte om nadere regels bij algemene maatregel van bestuur te stellen ten aanzien van (het melden van) financiële belangen en effectentransacties beperkt zou moeten zijn. Wij geven in overweging in de tekst van dan wel in de toelichting bij het voorgestelde art. 44c lid 3 Wrra tot uitdrukking te brengen dat regeling in een algemene maatregel van bestuur slechts uitvoeringsregels kan betreffen en niet kan afdoen aan het in de memorie van toelichting verwoorde uitgangspunt dat het primair de eigen verantwoordelijkheid van de rechterlijk ambtenaar is om te voorkomen dat een situatie ontstaat waarin (de schijn van) belangenverstrengeling aan de orde is.

3. Externe meldingsmogelijkheid vermoeden van misstand

Verder geven wij in overweging het (concept)wetsvoorstel aan te vullen met een externe meldingsmogelijkheid van een vermoeden van een misstand door degenen die bij of ten behoeve van de rechterlijke organisatie werkzaam zijn. Op grond van art. 4 lid 2 onder a van de Wet Huis voor klokkenluiders is de mogelijkheid van een melding bij het Huis voor klokkenluiders uitgesloten voor rechterlijke ambtenaren als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 1° tot en met 4°, van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO). Die uitzondering hangt samen met de onafhankelijkheid van de leden van de zittende magistratuur en de leden van het parket bij de Hoge Raad. Die onafhankelijke positie staat ook in de weg aan de behandeling van meldingen van een vermoedelijke misstand waarbij rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast en leden van het Parket bij de Hoge Raad zijn betrokken. Het voorliggende conceptwetsvoorstel is bij uitstek het aangewezen kader om een externe meldingsprocedure die recht doet aan de onafhankelijke rechtspraak een wettelijke grondslag te geven. Daarbij zou kunnen worden aangesloten bij de klachtprocedure op grond van artikel 13a van de Wet RO.

4. Uitbreiding maximumaantal advocaten-generaal bij de Hoge Raad

Met instemming hebben wij kennisgenomen van het voorstel tot aanpassing van art. 113 lid 1 Wrra, dat voorziet in uitbreiding van het maximumaantal advocaten-generaal bij de Hoge Raad. In aanvulling op onderdeel J van de memorie van toelichting merken wij op dat niet alleen de uitbreiding van de wettelijke taken van de procureur-generaal en het te verwachten aantal conclusies, maar ook de toename van het aantal bewerkelijke zaken noopt tot de voorgestelde uitbreiding. Het conceptwetsvoorstel voorziet ook in een voorstel tot vermindering van het maximum aantal advocaten-generaal in buitengewone dienst van elf naar zeven. Naar huidige verwachting zal deze vermindering niet op praktische problemen stuiten.

5. Behandeling van een zaak op de voet van artikel 13d Wet RO

5.1 Inleiding

In Artikel I, onder A, wordt voorgesteld aan het slot van artikel 13d van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO) een volzin toe te voegen, luidende: "Indien de klacht naar het oordeel van een van de leden ongeschikt is voor behandeling en beslissing door drie leden, wordt de behandeling voortgezet door vijf leden."

Wij hebben met instemming kennis genomen van het voorstel om erin te voorzien dat de Hoge Raad in voorkomende gevallen de behandeling van een zaak op de voet van artikel 13d Wet RO kan voortzetten met vijf leden, en van de concept-toelichting daarbij.

Hierna geven wij in overweging het tweede woord 'de' in dat voorstel te wijzigen in 'die', om rechtssystematische redenen die wij hierna uiteenzetten.

5.2 Systematiek artikel 75 Wet RO

In de concept-toelichting is vermeld (p. 23, II. Artikelsgewijs deel, Artikel I, Onderdeel A) dat met de voorgestelde aanvulling van artikel 13d Wet RO is bedoeld aan te sluiten bij artikel 75 lid 2 Wet RO.

De systematiek waarvan artikel 75 lid 2 Wet RO onderdeel is, ziet er als volgt uit.
Artikel 75 lid 1 Wet RO bepaalt, voor zover hier van belang, dat de Hoge Raad, op voorstel van de president, een of meer meervoudige kamers vormt. Artikel 75 lid 2 Wet RO bepaalt dat bij de Hoge Raad zaken, behoudens bij de wet bepaalde uitzonderingen, worden behandeld en beslist door vijf leden van een meervoudige kamer, van wie een als voorzitter optreedt. Artikel 75 lid 3 Wet RO bepaalt het volgende. De voorzitter van een meervoudige kamer kan bepalen dat een zaak die daarvoor naar zijn oordeel geschikt is, wordt behandeld en beslist door drie leden van die kamer. Indien de zaak naar het oordeel van een van deze leden ongeschikt is voor behandeling en beslissing door drie leden, wordt de behandeling voortgezet door vijf leden.

5.3 Vierde meervoudige kamer

Artikel 75 lid 4 Wet RO verlangt dat de Hoge Raad een reglement van inwendige dienst heeft waarin de indeling in kamers wordt vastgelegd. Dit reglement staat in paragraaf 1.1 van het procesreglement van de Hoge Raad. Het procesreglement staat op de website van de Hoge Raad (www.hogeraad.nl).

In artikel 1.1.9 van dat procesreglement staat dat de vierde meervoudige kamer van de Hoge Raad kennis neemt van de vorderingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot het instellen van een onderzoek als bedoeld in afdeling 1a van hoofdstuk 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Artikel 13d Wet RO staat in die afdeling.

De zaken die op de voet van artikel 13d aan de Hoge Raad worden voorgelegd, plegen thans dus te worden behandeld en beslist door een zetel van drie leden uit de vierde meervoudige kamer. Volgens artikel 1.1.4 van het procesreglement van de Hoge Raad

kunnen de overige leden van een kamer, die niet zijn belast met de behandeling en beslissing van een zaak, (de 'reservisten') met het oog op het bewaken van de rechtseenheid in de kamer deelnemen aan de beraadslaging over zaken in raadkamer.

5.4 Waarom 'die' in plaats van 'de'

De voorgestelde zin ter aanvulling van artikel 13d Wet RO zal tot gevolg hebben dat artikel 13d als volgt komt te luiden:

> "Een vordering bij de Hoge Raad als bedoeld in artikel 13a of 13c wordt behandeld door een bij het reglement van orde daartoe aangewezen kamer, die zitting houdt met drie leden. Indien de klacht naar het oordeel van een van de leden ongeschikt is voor behandeling en beslissing door drie leden, wordt de behandeling voortgezet door vijf leden."

Bij deze redactie van artikel 13d Wet RO zou, gezien het voorgaande, de vraag kunnen rijzen of niet alleen een van die drie leden om voortzetting van de behandeling door vijf leden kan verzoeken, maar of ook de overige leden van de vierde meervoudige kamer die niet met de behandeling en beslissing van de zaak zijn belast (de 'reservisten') daarom zouden kunnen verzoeken.

In de systematiek van artikel 75 Wet RO, waarbij het voorstel tot aanvulling van artikel 13d blijkens de concept-toelichting wil aansluiten, speelt dit niet. Uit de tekst van het zojuist aangehaalde artikel 75 lid 3 Wet RO volgt dat alleen het oordeel van een van de drie leden die met de behandeling van de zaak zijn belast, kan leiden tot voortzetting van de behandeling met vijf leden.

Wij geven u in overweging in de voorgestelde aanvulling van artikel 13d Wet RO te verduidelijken dat de systematiek van artikel 75 Wet RO wordt gevolgd. Een eenvoudige mogelijkheid daarvoor is in dat voorstel het tweede 'de' in 'die' te veranderen (hierna dikgedrukt), zodat artikel 13d na aanvaarding van het thans voorgelegde voorstel zou komen te luiden:

> ""Een vordering bij de Hoge Raad als bedoeld in artikel 13a of 13c wordt behandeld door een bij het reglement van orde daartoe aangewezen kamer, die zitting houdt met drie leden. Indien de klacht naar het oordeel van een van **die** leden ongeschikt is voor behandeling en beslissing door drie leden, wordt de behandeling voortgezet door vijf leden."

Artikel 13d krijgt dan op het punt van de voortzetting van de behandeling door vijf leden eenzelfde redactie als artikel 75 lid 3 Wet RO