

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie

Mr. I.W. Opstelten

Postbus 20301

2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

Telefoon +31 (0)70 339 96 00

telefax +31 (0)70 339 98 51

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Afdeling Wet- en Regelgeving

26 augustus 2013

PaG/W&R/16844

408993

Advies inzake Huis voor klokkenluiders

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 22 juli 2013 heeft u, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken, het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het initiatiefwetsvoorstel (33.258) houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders.

Tijdens de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel in de Tweede Kamer is de vraag gesteld hoe het Openbaar Ministerie aankijkt tegen de mogelijke samenloop van onderzoeken van het Huis van de klokkenluiders en strafrechtelijke onderzoeken onder leiding van het Openbaar Ministerie.

Concreet wordt verzocht om een standpunt over:

1. De voorgestelde regeling bij samenloop.
2. Een zogenaamd "afstemmingsprotocol" waarin afspraken worden vastgelegd tussen het huis voor klokkenluiders en het Openbaar Ministerie over het leggen van contact, het doen van aangifte van een strafbaar feit, het uitwisselen van informatie, het gebruik van onderzoeksresultaten in een strafzaak en de positie van onderzoekers van het Huis voor klokkenluiders in strafzaken.

Daarnaast verzoekt u om desgewenst aandacht te besteden aan andere aandachtspunten bij samenloop van onderzoek. Het College is gaarne bereid hierover te adviseren.

Om praktische redenen wordt in dit advies eerst het afstemmingsprotocol besproken.

Het afstemmingsprotocol

In de praktijk komt het regelmatig voor dat naast een strafrechtelijk onderzoek één of

meerdere instanties onderzoek verrichten naar aanleiding van een gebeurtenis. Die andere onderzoeken kunnen een publiek belang betreffen, zoals het verbeteren van de veiligheid, maar ook private belangen zoals civielrechtelijke aansprakelijkheid. Deze onderzoeken vinden in de regel onafhankelijk naast elkaar plaats. Daar waar onderzoeken elkaar dreigen te hinderen is het van belang dat — voor zover mogelijk — afstemming plaatsvindt. In een enkel geval is door de wetgever daarvoor een regeling getroffen. Dit is het geval bij samenloop met onderzoeken van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

Een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders naar aanleiding van een melding van een misstand kan samenlopen met een strafrechtelijk onderzoek. In dat geval is het denkbaar dat bevindingen uit het onderzoek door het Huis voor klokkenluiders van belang zijn voor het strafrechtelijk onderzoek en ook omgekeerd kan dat het geval zijn. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat de onderzoeken elkaar hinderen. Met het oog daarop onderschrijft het College de gedachte dat afstemming met het Huis voor klokkenluiders in voorkomende gevallen wenselijk is. In een protocol kunnen daarover, binnen de geldende wettelijke kaders, algemene afspraken worden gemaakt. Deze afspraken kunnen onder meer betrekking hebben op de wijze waarop in die gevallen afstemming en informatieverstrekking zal plaatsvinden, alsmede over de wijze waarop aangifte kan worden gedaan.

Wel merkt het College op voorhand op dat de geldende wettelijke kaders in een aantal gevallen niet veel ruimte laten voor het maken van nadere afspraken. Een samenwerkingsprotocol kan immers het geldend recht niet opzij zetten. Zo kan in een protocol de aangifteplicht van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering, ingevolge het zesde lid van dat artikel slechts in een aantal gevallen worden beperkt. In de praktijk zal dit wellicht niet zo'n probleem opleveren, omdat niet alle meldingen bij het Huis voor klokkenluiders betrekking hoeven te hebben op de in artikel 162 SV genoemde misdrijven en overigens de melder ook zelf aangifte kan doen. De positie van medewerkers van het Huis voor klokkenluiders is in strafzaken echter niet anders dan die van andere ambtenaren. Dat geldt voor zowel de aangifteplicht als bijvoorbeeld voor de geheimhoudingsplicht. Ook het gebruik in het strafproces van onderzoeksresultaten van het Huis voor klokkenluiders kan niet in een protocol worden ingeperkt. Het College wijst er verder op dat het verstrekken van informatie uit een lopend strafrechtelijk onderzoek aan het Huis voor klokkenluiders op grond van de geldende wettelijke regelingen slechts beperkt mogelijk is en in sommige gevallen zal dat om operationele redenen in het geheel niet aan de orde kunnen zijn.

De voorgestelde wettelijke regeling bij samenloop

Artikel 9 van het voorliggende wetsvoorstel bepaalt dat het Huis voor klokkenluiders geen onderzoek zal instellen naar een vermoeden van misstand als de melding betrekking heeft op een gedraging ten aanzien waarvan een strafzaak bij de rechter aanhangig is. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is

besproken dat het wenselijk zou zijn dat het Huis eveneens geen onderzoek zal doen als een strafrechtelijk onderzoek is gestart.

Zoals hierboven opgemerkt is het verstrekken van informatie over lopende strafrechtelijke onderzoeken aan het Huis voor klokkenluiders slechts beperkt mogelijk. Het is daarbij ook praktisch onmogelijk om in alle gevallen de meldingen bij het Huis voor klokkenluiders af te zetten tegen de lopende strafrechtelijke onderzoeken in Nederland. En zelfs als wordt vastgesteld dat een melding bij het Huis voor klokkenluiders raakvlakken heeft met een strafrechtelijk onderzoek, betekent dat niet automatisch dat er sprake is van samenloop als bedoeld in het wetsvoorstel. Een strafrechtelijk onderzoek kan betrekking hebben op een complex van feiten en gebeurtenissen dat mede een misstand omvat, maar kan zich juist richten op andere (strafbare) gedragingen. Het kan zich ook richten op anderen dan de werkgever van degene die een misstand bij het Huis voor klokkenluiders heeft gemeld. Ook kan in de loop van een strafrechtelijk onderzoek het accent verschuiven naar andere feiten en verdachten. Een misstand hoeft niet een strafbare gedraging te omvatten en een strafrechtelijk onderzoek kan betrekking hebben op een misstand zonder dat daarvan melding is gedaan door een klokkenluider. Het zal dus vaak niet eenvoudig zijn om vast te stellen of er op enig moment sprake is van samenloop - in de zin van de voorgestelde wettelijke regeling - van een strafrechtelijk onderzoek met een onderzoek door het Huis voor klokkenluiders naar een misstand.

Verder merkt het College op dat een strafrechtelijk onderzoek zelf al geruime tijd in beslag kan nemen en als de zaak bij de strafrechter aanhangig is gemaakt, kan het erg lang duren voordat er een onherroepelijk vonnis is.

Het College schat tenslotte in dat het maatschappelijk gezien ook minder wenselijk is dat in alle gevallen het onderzoek door het Huis voor de klokkenluiders zou moeten worden opgeschort tot het strafrechtelijk onderzoek is afgerond en tot een onherroepelijk oordeel heeft geleid.

Alles afwegende concludeert het College dat het enerzijds praktisch niet goed uitvoerbaar is en anderzijds minder wenselijk om het aanvangen of voortzetten van een onderzoek van het Huis voor klokkenluiders afhankelijk te stellen van het strafrechtelijk onderzoek of het verloop van de procedure bij de strafrechter.

Op grond van deze overwegingen adviseert het College om het voorgestelde artikel 9 te laten vervallen. Het ligt naar het oordeel van het College meer in de rede om in plaats daarvan een discretionaire bevoegdheid aan het Huis voor klokkenluiders toe te kennen, op grond waarvan het onafhankelijk kan beslissen om een onderzoek niet in te stellen of voort te zetten als er een strafrechtelijk onderzoek loopt. Dat sluit goed aan bij de vergelijkbare bestaande regeling voor onderzoeken van de Nationale ombudsman in artikel 9:23 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tenslotte

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is de vraag gesteld of de inwerkingtreding van de voorgestelde wettelijke regeling gevolgen heeft voor de werkdruk van het Openbaar Ministerie.

Een inschatting daarvan is op voorhand moeilijk te maken. Meldingen van ambtelijke corruptie en soortgelijke feiten hebben hoe dan ook hoge prioriteit. Er komt echter geen extra opsporingscapaciteit beschikbaar en er zal geen extra OM-capaciteit beschikbaar zijn. Bij een toename van dit type zaken zullen keuzes moeten worden gemaakt en zal een keuze voor de aanpak van meer van dit soort zaken onvermijdelijk ten koste gaan van de aanpak van andere zaken.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal



H.J. Bolhaar