

Vergaderjaar 2016–2017

33 258

Voorstel van wet van de leden Van Raak, Fokke, Koşer Kaya, Voortman, Segers, Thieme en Klein houdende de oprichting van een Huis voor klokkenluiders (Wet Huis voor klokkenluiders)

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2016

Op 28 juni 2016 heeft uw Kamer een motie van het lid Merkies aangenomen (Kamerstuk 25 087, nr. 121). In deze motie wordt de regering verzocht om te reflecteren op de juridische behandeling van klokkenluiders zoals de bron van de Panama Papers en te bezien of hierin verbeteringen mogelijk zijn.

Tevens wordt de regering verzocht het gesprek hierover aan te gaan in EU-verband en de Kamer over de uitkomst te informeren. Onderstaande dient hiertoe.

1. Juridische positie klokkenluiders in Nederland

In Nederland is met de recente totstandkoming van de Wet Huis voor klokkenluiders de rechtspositie van klokkenluiders verbeterd. Deze wet voorziet in de rechtsbescherming van klokkenluiders tegen benadeling door de werkgever en in de oprichting van een Huis voor klokkenluiders. Voorts verplicht de wet werkgevers bij wie ten minste 50 personen werkzaam zijn om een interne klokkenluidersregeling vast te stellen, die er onder andere in voorziet dat meldingen binnen de organisatie vertrouwelijk kunnen worden gedaan. Op 1 juli 2016 is de wet in werking getreden. Op maandag 4 juli 2016 heeft het Huis voor klokkenluiders zijn deuren geopend in Utrecht¹.

Het Huis voor klokkenluiders begeleidt mensen die een misstand willen melden, waarvan zij kennis hebben vanuit hun werksituatie. Dit kunnen werknemers² of ambtenaren zijn, maar ook ex-werknemers/- ambtenaren, zzp»-ers, en vrijwilligers. Het Huis adviseert, ondersteunt en doet indien

¹ Zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 juli 2016 aan uw Kamer over de inwerkingtreding van de Wet Huis voor klokkenluiders, het bestuur en de financiën van het Huis voor klokkenluiders, Kamerstuk 33 258, nr. 32.

² Uitzendkrachten zijn ook werknemers in de zin van het Burgerlijk Wetboek.

nodig onderzoek. De dienstverlening is vertrouwelijk, onafhankelijk en gratis. Het Huis geeft ook voorlichting over klokkenluiden en integriteit aan werknemers en werkgevers.

De persoon die in Nederland een werkgerelateerde misstand meldt, mag niet vanwege zijn melding worden benadeeld in zijn rechtspositie³. Deze bescherming geldt niet alleen tijdens maar ook na de behandeling van de melding.

De klokkenluider moet wel zorgvuldig hebben gehandeld en te goeder trouw zijn. Ook vertrouwelijk melden bij de afdeling onderzoek van het Huis is mogelijk.

Een melder die vindt dat hij door zijn werkgever benadeeld wordt omdat hij een melding heeft gedaan, kan de afdeling onderzoek van het Huis ook vragen om een zogenoemd bejegeningsonderzoek. Zo'n onderzoek moet duidelijkheid brengen over de wijze waarop de werkgever zich jegens de melder heeft gedragen naar aanleiding van de melding.

Een klokkenluider die in ons land een vermoeden van belastingontduiking zou willen melden, kan van de bovengenoemde voorzieningen gebruik maken. Bij voorkeur wordt eerst bij de werkgever gemeld. Het Huis voor klokkenluiders heeft in situaties waarin er ten aanzien van een bepaald onderwerp een inspectie of toezichthouder bevoegd is, de plicht een klokkenluider daarnaar te verwijzen. Voor vermoedens van belastingontduiking is dat de Belastingdienst. Vermoedens van belastingontduiking kunnen ook rechtstreeks bij de Belastingdienst worden gemeld.

2. Juridische positie klokkenluider in internationaal verband

Internationaal is er de afgelopen jaren meer aandacht voor de positie van de klokkenluider. Klokkenluiderszaken met een grensoverschrijdend karakter zoals het af luisterschandaal van de NSA (de onthullingen van klokkenluider Snowden) en recent de Panama Papers hebben dit thema hoog op de politieke agenda gezet.

2.1 Raad van Europa

De Raad van Europa heeft op 30 april 2014 een Aanbeveling aangenomen met als doelstelling de bescherming van klokkenluiders⁴. Deze Aanbeveling bevat 29 algemene, richtinggevende principes, onder andere gebaseerd op jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens⁵. Hierin is opgenomen dat een werknemer (zeer breed gedefinieerd in de aanbeveling) geen nadelen mag ondervinden van het doen van een melding van een vermoeden van een misstand. De Aanbeveling spoort lidstaten aan om kanalen te hebben die interne melding mogelijk maken binnen organisaties en bedrijven (inclusief interne vertrouwelijke melding). Hetzelfde geldt voor meldingen bij inspecties, rechtshandhavers en toezichthoudende instanties. Ook meldingen bij een parlementslid of een journalist zouden onder omstandigheden moeten leiden tot bescherming.

Het is de bedoeling dat alle lidstaten de Aanbeveling van de Raad van Europa incorporeren in hun nationale wetgeving en rechtspraak. In

³ Met «persoon» wordt hier bedoeld een werknemer in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders.

⁴ Recommendation on the protection of whistleblowers, Aanbeveling van de Raad van Europa van 30 april 2014, CM/Rec(2014)7.

⁵ Zie ook de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 14 oktober 2014 aan uw Kamer in reactie op een motie van de leden Recourt en Schouw over bescherming van internationale klokkenluiders, Kamerstuk 33 258, nr. 30.

Nederland zijn de principes van deze Aanbeveling grotendeels terug te vinden in de onlangs in werking getreden Wet Huis voor klokkenluiders.

Naast deze specifieke «klokkenluidersaanbeveling» bevatten andere juridische documenten van de Raad van Europa ook bepalingen die voor de juridische positie van klokkenluiders van belang zijn, zoals het Verdrag inzake de strafrechtelijke bestrijding van corruptie en het Burgerrechtelijk Verdrag inzake corruptie. De hoofddoelstelling van deze verdragen is het bieden van een minimumniveau van bescherming tegen corruptie, maar zij bevatten ook de opdracht voor verdragspartijen tot het treffen van maatregelen ter bescherming van klokkenluiders en getuigen. Er wordt niet voorgeschreven op welke wijze de wettelijke bescherming geregeld moet worden. Nederland heeft deze verdragen in het verleden al geratificeerd. De maatregelen in de Wet Huis voor klokkenluiders sluiten aan bij deze verdragen.

2.2. Europese Unie

De Raad van de Europese Unie heeft op 27 mei 2016 een nieuwe Richtlijn aangenomen ter bescherming van bedrijfsgeheimen. Hoewel de richtlijn voorziet in maatregelen die moeten voorkomen dat bedrijfsgeheimen openbaar worden gemaakt, zullen klokkenluiders op grond van deze richtlijn passende bescherming genieten. De bescherming van bedrijfsgeheimen zal namelijk niet gelden voor gevallen waarin het de bedoeling was een fout, wangedrag, of illegale activiteiten te onthullen. De EU-lidstaten hebben na publicatie en inwerkingtreding van de Richtlijn twee jaar de tijd om deze richtlijn om te zetten in nationaal recht.

Ten slotte heeft de Europese Commissie zeer recent (5 juli 2016) een Mededeling uitgebracht over verdere maatregelen om de transparantie te verhogen en belastingontduiking en -ontwijking te bestrijden⁶. De Europese Commissie zet in deze Mededeling naar aanleiding van de Panama Papers uiteen welke maatregelen zij wil nemen om belastingontduiking en -ontwijking tegen te gaan. De Mededeling bevat naast fiscale maatregelen ook een maatregel die een verbeterde bescherming van klokkenluiders betreft. De Commissie constateert dat er op dit moment slechts beperkt en gefragmenteerd EU-regelgeving op dit terrein van kracht is en dat met name nationale wet- en regelgeving ten aanzien van de bescherming van klokkenluiders geldt. Om die reden is de Commissie van plan een onderzoek te doen naar de best practices onder de lidstaten. Ook wil de Commissie de mogelijkheden voor verdere maatregelen op EU-niveau evalueren.

3. Conclusie ten aanzien van juridische behandeling van klokkenluiders

De juridische behandeling van klokkenluiders in Nederland is recent door de totstandkoming van de Wet Huis voor klokkenluiders verbeterd, met name door het benadelingsverbod waar de ontslagbescherming deel van uitmaakt en de mogelijkheid van een bejegeningsonderzoek. Internationaal is er de afgelopen jaren meer aandacht voor de positie van de klokkenluiders.

In het kader van de Raad van Europa is een Aanbeveling tot stand gekomen voor de bescherming van klokkenluiders, die in Nederland grotendeels geïmplementeerd is in de Wet Huis voor Klokkenluiders.

⁶ Mededeling van de Europese Commissie van 5 juli 2016, COM (2016) 451.

De EU-regelgeving op dit terrein is – zoals de Europese Commissie ook constateert – beperkt en gefragmenteerd. De bescherming van klokkenluiders is met name afhankelijk van de nationale wet- en regelgeving. Wel kunnen klokkenluiders een beroep doen op de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, waarin de in de Aanbeveling opgenomen beginselen doorwerken.

4. Gesprek in EU-verband

In antwoord op uw verzoek aan de regering om in EU-verband hierover het gesprek aan te gaan, mag het volgende dienen. In EU-verband is op dit moment al een discussie gaande over betere bescherming van (internationale) klokkenluiders. Zo heeft de Europese Commissie in haar hiervoor genoemde Mededeling naar aanleiding van de Panama Papers acties voorgesteld ter verbetering van de bescherming van klokkenluiders. Tevens heeft het Europees Parlement op 6 juli 2016 een plenaire sessie georganiseerd, waarin specifiek is gesproken met de vicepresident van de Europese Commissie en met het Slowaakse voorzitterschap over betere bescherming van klokkenluiders. Uiteraard zal Nederland actief aan deze discussies in EU-verband deelnemen.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk