



nationale ombudsman

Rapport

Het OM luistert onvoldoende naar de burger

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over het Openbaar Ministerie deels gegrond.

Aanleiding

Bij het Team Criminele Inlichtingen van de politie (TCI) kwam - samengevat - de volgende melding binnen: een ambtenaar genaamd X en werkzaam bij overheidsinstantie Y heeft informatie gelekt over een aanstaande activiteit vanuit die overheidsinstantie. Deze melding kwam binnen via een informant en de melding werd als betrouwbaar aangemerkt. Op enig moment werd verzoeker – werkzaam als ambtenaar – gelinkt aan de melding en werd hij door het Openbaar Ministerie (OM) aangemerkt als verdachte van het schenden van zijn ambtsgeheim.¹ In opdracht van het OM werd verzoeker door de politie aangehouden. Na onderzoek door de politie sepondeerde het OM de zaak tegen verzoeker met code 02 (onvoldoende bewijs). Verzoeker verzocht het OM om de sepotcode te wijzigen naar code 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt). Hierbij wees verzoeker erop dat hij problemen op zijn werk ondervindt als gevolg van sepotcode 02. Het OM wees het verzoek (om de sepotcode te wijzigen) af. Daarna benaderde verzoeker de ombudsman. De ombudsman stelde een onderzoek in naar verzoekers klacht.

Klacht

Verzoeker klaagt over de wijze waarop het OM heeft gereageerd op zijn bezwaren tegen de beslissing om de zaak tegen hem te seponeren met als motivering dat niet vast is komen te staan dat verzoeker een strafbaar feit heeft gepleegd (sepotcode 02).

Onderzoek politie

De politie heeft verzoeker aangehouden en daarbij zijn telefoon, (werk)iPad en werktas in beslag genomen. Vervolgens is onderzoek verricht naar de gegevens op de telefoon en iPad en is de werktas onderzocht. Verder is verzoeker meerdere malen als verdachte verhoord. Verzoekers partner en werkgever zijn als getuigen gehoord. Ook is het telefoonnummer van verzoeker enkele dagen getapt.

Strafdossier

Tijdens het onderzoek ontving de ombudsman een kopie van het strafdossier. Verzoeker heeft tevens kennis kunnen nemen van dit dossier voor zover het relevant was voor het onderzoek naar zijn klacht.

Uit het strafdossier blijken onder meer de volgende bevindingen van de politie:

- op verzoekers Iphone en Ipad en in verzoekers werktas werden geen aanwijzingen gevonden voor betrokkenheid bij enig strafbaar feit;
- uit de historische gegevens van verzoekers telefoonnummer kwamen geen aanwijzingen naar voren van betrokkenheid bij het lekken van informatie;
- uit het tappen van verzoekers telefoonnummer gedurende enkele dagen kwamen geen bijzonderheden naar voren;
- uit de verklaring van verzoekers partner bleek niet van betrokkenheid van verzoeker bij een strafbaar feit;
- bij verzoekers werkgever waren er geen signalen dat verzoeker betrokken was bij het lekken van informatie.

De ombudsman en verzoeker hebben tevens kennis kunnen nemen van het proces-verbaal dat is opgesteld door TCI.

¹ Artikel 272, eerste lid, Wetboek van Strafrecht: Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

Standpunt verzoeker

Volgens verzoeker waren er onvoldoende gronden om hem als verdachte aan te merken. Hij is van mening dat de melding die bij TCI was binnengekomen te vaag was en onvoldoende was om hem als verdachte aan te merken. Verzoeker wijst erop dat niet alleen hij, maar meerdere personen binnen de overheidsinstantie op de hoogte waren van de informatie die zou zijn gelekt. De informant heeft een naam genoemd van de persoon die de informatie zou hebben gelekt, maar volgens verzoeker werken er meerdere personen met dezelfde naam bij zijn werkgever. Ook is volgens verzoeker niet duidelijk of het een voor- of achternaam betreft.

Verder is verzoeker van mening dat niet blijkt waarom de melding als betrouwbaar is aangemerkt. Volgens verzoeker zijn er ook geen gegevens van de informant bekend. Zelfs als zou worden aangenomen dat er destijds voldoende gronden voor een verdenking waren, dan dient achteraf vastgesteld te worden dat die verdenking niet (meer) gerechtvaardigd is. Hierbij verwijst verzoeker naar het onderzoek dat de politie heeft verricht. Tijdens al dit onderzoek is volgens verzoeker geen enkele bevestiging gevonden voor het lekken van informatie door hem. Verzoeker stelt dat als deze informatie al bij het begin van het onderzoek door de politie bekend was geweest, hij niet als verdachte zou zijn aangemerkt. Verzoeker is dan ook van mening dat hij ten onrechte als verdachte is aangemerkt en dat de sepotcode in code 01 zou moeten worden veranderd.

Verzoeker stelt dat hij sinds zijn aanhouding en zelfs na de sepotbeslissing enorme reputatieschade heeft opgelopen. Medewerkers van andere overheidsinstanties willen niet meer met hem samenwerken. Verder mag verzoeker van zijn werkgever bepaalde werkzaamheden niet meer verrichten. Zijn werkgever deelde verzoeker mee dat dit zo blijft, zolang de sepotcode 02 op zijn naam staat. Tot op de dag van vandaag heeft verzoeker last van de sepotcode 02.

Standpunt OM

In reactie op het onderzoek van de ombudsman en door hem gestelde vragen, liet het OM het volgende weten. De TCI werkt alleen met ingeschreven informanten. Hierdoor wordt de kwaliteit van informanten geborgd. Voordat een informant wordt ingeschreven, voert de TCI gesprekken met deze informant en dient de CI-officier groen licht voor de inschrijving te geven. Ingewonnen informatie wordt veredeld en geanalyseerd, bijvoorbeeld op basis van informatie in de politiesystemen. Indien de TCI besluit om informatie te delen met de opsporing dan wordt er een TCI-proces-verbaal opgesteld. Dit wordt opgesteld door een teamleider, niet door de informant zelf. In het TCI-proces-verbaal staat vermeld of de informatie betrouwbaar wordt geacht of er staat dat geen oordeel over de betrouwbaarheid kan worden gegeven. De TCI deelt nooit informatie die onbetrouwbaar wordt geacht. Op basis van de achtergrond van de informant in samenhang met de door die informant aangedragen gegevens, is de TCI-melding in dit geval als betrouwbaar aangemerkt.

In reactie op verzoekers stelling dat de melding te vaag was en ten onrechte als betrouwbaar is aangemerkt, stelde het OM het volgende. Volgens jurisprudentie dient TCI-informatie voldoende concreet en specifiek te zijn. De in de melding genoemde informatie is voldoende concreet en specifiek; naar tijd (een activiteit in een bepaalde maand in een bepaald jaar), plaats (ambtenaar van een specifieke overheidsinstantie), persoon (met de (fonetische) naam X) en strafbaar feit (juridisch te kwalificeren als lekken). Volgens het OM heeft verzoeker niet onderbouwd op grond waarvan hij meent dat de melding ten onrechte als betrouwbaar zou zijn aangemerkt.

Verder heeft het OM toegelicht hoe de verdenking richting verzoeker tot stand is gekomen. Naar aanleiding van de TCI-melding is er een onderzoek gestart. Volgens het OM is de melding gekoppeld aan een bepaalde activiteit vanuit de overheid. Dergelijke activiteiten komen niet vaak voor en in de betreffende periode was

geen andere vergelijkbare activiteit gepland of in voorbereiding. De informatie uit de TCI-melding is geduid als betrekking hebbend op die activiteit.

Volgens de melding had een ambtenaar met de naam X de informatie gelekt. Bij het concretiseren van de TCI-melding is onderzocht welke medewerkers binnen de betreffende overheidsinstantie werkzaam waren met de naam X. Hierbij is rekening gehouden met mogelijk denkbare spellingen van de in de melding genoemde naam. Hieruit bleek dat er meerdere personen met de fonetische naam X bij de instantie werkzaam waren. Vervolgens is een schifting gemaakt op basis van de functie van die personen en de reële mogelijkheid tot het beschikken over de relevante informatie. Op basis hiervan bleven er vier mensen over. Uit nader onderzoek bleek dat verzoeker als enige met de fonetische naam X vanuit de overheidsinstantie bekend was met de activiteit die zou gaan plaatsvinden. Op grond van het voorgaande vond de officier van justitie dat er voldoende was voor een verdenking jegens verzoeker ter zake van artikel 272 Wetboek van Strafrecht. Gelet op het feit dat de TCI-melding als betrouwbaar is aangemerkt, er vlak na de melding een activiteit gepland stond, verzoekers werkgever hierbij betrokken was en bleek dat slechts een medewerker met de naam X hiervan op de hoogte was, is het OM van oordeel dat sprake is van een redelijk vermoeden van schuld.

Het OM vindt dat verzoeker dan ook terecht als verdachte is aangemerkt. Op basis van het opsporingsonderzoek is niet komen vast te staan dat verzoeker een strafbaar feit heeft gepleegd, waardoor de sepotcode 02 van toepassing is. Hiermee komt een verdenking niet te vervallen, er is volgens het OM alleen sprake van onvoldoende wettig en overtuigend bewijs. Het OM stelt dat de resultaten van het opsporingsonderzoek de verdenking van verzoeker niet hebben verzwakt of ontkracht. Bezien naar het huidige moment vindt het OM dat er uit het opsporingsonderzoek geen feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van verzoeker en dus is sepotcode 01 niet aan de orde.

In reactie op vragen van de ombudsman heeft het OM gesteld dat voor en tijdens de actie het signaal is binnengekomen dat er informatie is gelekt. Dat vermoeden is tijdens de actie versterkt, maar het vermoeden kon niet concreet worden onderbouwd. Ook nader onderzoek heeft niet geleid tot harde informatie daaromtrent.

Tijdens de klachtbehandeling door het OM is verzoeker niet gehoord, omdat zijn advocaat een duidelijk onderbouwde klacht had ingediend. Naar het oordeel van het OM was die klacht kennelijk ongegrond en daarom is het horen achterwege gelaten conform art. 9:10, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht.² Tijdens zijn onderzoek vroeg de ombudsman of het OM in het kader van de klachtbehandeling samen met verzoeker heeft bekeken of een andere actie van het OM dan het toekennen van de code 01 de reputatieschade zou kunnen beperken. Deze vraag beantwoordde het OM ontkennend. Tijdens de interne klachtbehandeling beoordeelde het OM slechts of gegeven de feiten en omstandigheden de juiste sepotcode is toegepast, dat is het geval. Dat een sepotcode 02 nadelige gevolgen kan hebben voor een betrokkene doet volgens het OM niet af aan die juridische beoordeling. Waar mogelijk informeert het OM een verzoeker over mogelijke procedures. Tijdens het onderzoek van de ombudsman liet het OM weten geen mogelijkheden te zien voor enige actie richting verzoeker. Het OM is niet bevoegd om te oordelen of een registratie wel of niet in de justitiële documentatie wordt opgenomen. Dit is aan de Justitiële Informatiedienst (Justid).

Gesprek No, TCI en OM

Tijdens het onderzoek ging de ombudsman in gesprek met medewerkers van de TCI en het OM. Samengevat stelden de TCI en het OM het volgende. Op basis van de ervaring met een informant in het

² Van het horen van de klager kan worden afgezien indien: a. de klacht kennelijk ongegrond is.

verleden en de door hem verstrekte informatie wordt bepaald of de informatie als betrouwbaar wordt aangemerkt of dat hierover geen oordeel kan worden gegeven. De TCI verstrekt geen informatie die als onbetrouwbaar is aangemerkt. In dit geval maakte de achtergrond van de informant en de verstrekte informatie dat de informatie als betrouwbaar is aangemerkt. Bij corruptiezaken is er vaak geen technisch bewijs. Vanwege de reputatieschade die bij corruptiezaken kan ontstaan, wordt zorgvuldig met tips/meldingen in dat verband omgegaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat kritisch wordt doorgevraagd bij de informant.

Wat de TCI levert is geen bewijs, maar kan een aanleiding zijn om een onderzoek te starten. Volgens de TCI en het OM blijkt uit jurisprudentie van de Hoge Raad dat CI-informatie voldoende is voor een verdenking als bedoeld in artikel 27 Wetboek van Strafvordering.³ Dan moet de informatie wel voldoende concreet zijn naar tijd en plaats en dergelijke. In dit geval maakte de uitkomst van het opsporingsonderzoek de door de informant verstrekte informatie niet alsnog onbetrouwbaar, aldus de TCI.

Beoordeling

Sepotcode

In de 'Aanwijzing gebruik sepotgronden' is vastgelegd hoe het OM omgaat met sepotcodes. Zoals het OM heeft gesteld, is in deze Aanwijzing vermeld dat sepotcode 01 uitsluitend is bedoeld voor de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden naar voren komen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene. Volgens de Aanwijzing is sepotcode 02 van toepassing wanneer er onvoldoende bewijs is of er bewijs is dat niet voldoende overtuigt.

De rol van de ombudsman is beperkt tot een terughoudende beoordeling van de besluitvorming door het OM. Bij deze toets van de ombudsman staat de door het OM gegeven motivering centraal. In deze motivering dient het OM zijn beslissing duidelijk uit te leggen. Ook dient het OM aan te geven van welke feiten het is uitgegaan. Verder dient de motivering begrijpelijk en consistent te zijn.

In dit geval is de ombudsman van oordeel dat het OM voldoende heeft gemotiveerd waarom de melding als betrouwbaar is aangemerkt, waarom de melding aanleiding was voor onderzoek en hoe de verdenking richting verzoeker tot stand is gekomen. Verder vindt de ombudsman dat het OM op basis van de melding en het naar aanleiding daarvan verrichte onderzoek in redelijkheid het standpunt kon innemen dat er voldoende was voor een verdenking ten aanzien van verzoeker. Ook is de ombudsman van oordeel dat het OM in redelijkheid tot de conclusie kon komen dat geen feiten/omstandigheden bekend zijn geworden die ondubbelzinnig wijzen op verzoekers onschuld. De motivering die ten grondslag ligt aan de conclusie van het OM dat op basis van het opsporingsonderzoek niet is komen vast te staan dat verzoeker een strafbaar feit heeft gepleegd en dat hier sprake is van een situatie waar code 02 op doelt, voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld. Het OM heeft het vereiste van goede motivering niet geschonden.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Naar het oordeel van de ombudsman maakt deze zaak nog eens duidelijk hoe streng het door het OM gehanteerde criterium van 'ondubbelzinnige onschuld' is. In verzoekers geval is veel onderzoek door de politie gedaan; zijn tas is doorzocht, er is onderzoek gedaan naar zijn telefoon en Ipad en zijn telefoonnummer is getapt. Verder zijn verzoeker en enkele getuigen verhoord. Uit al dit onderzoek kwamen geen aanwijzingen naar voren voor verzoekers betrokkenheid bij het lekken. Dat zelfs in dit geval geen code 01 volgt, laat zien hoe hoog de lat ligt. Feiten/omstandigheden die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld zijn er

³ Als verdachte wordt voordat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit.

bijna nooit, ook niet als iemand onschuldig is. De huidige werkwijze brengt met zich mee dat als een burger eenmaal als verdachte is aangemerkt, er bijna altijd een vermelding in de justitiële documentatie volgt.

In verzoekers geval blijft er onduidelijkheid bestaan. Het is mogelijk dat verzoeker informatie heeft gelekt, maar het is ook mogelijk dat hij volkomen onschuldig is. Of er überhaupt is gelekt, blijft zelfs onduidelijk. Er zijn allemaal onzekerheden waar verzoeker machteloos tegenover staat. Dit is onbevredigend. Het is echter niet aan de ombudsman om zelf een keuze te maken welke code of uitkomst het meest passend is. Zoals hiervoor is vermeld, beoordeelt de ombudsman de beslissing van het OM terughoudend. Op zijn beurt maakt het OM hierbij gebruik van zijn eigen criteria zoals vastgelegd in de Aanwijzing.

Klachtbehandeling

Het verzoek om een sepotcode te wijzigen, is een klacht over de sepotcode. Bij het reageren op bezwaren tegen een sepotcode, dient het OM zich ervan bewust te zijn dat het bezig is met klachtbehandeling. Dat betekent dat de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht over klachtbehandeling van toepassing zijn. Verder gelden de uitgangspunten die de ombudsman hanteert als het gaat om professionele klachtbehandeling.

In zijn rapport "Ombudsvisie op professionele klachtbehandeling" beschreef de Nationale ombudsman wat de burger mag verwachten van klachtbehandeling door de overheid. Persoonlijk contact moet het uitgangspunt zijn bij de behandeling van een klacht. Persoonlijk contact draagt ertoe bij dat de burger zich gehoord voelt en serieus genomen. In contact tussen klager en klachtbehandelaar kan bovendien worden gezocht naar een oplossing voor de klacht. Verder kan met het horen van de klager relevante informatie worden ingewonnen over wat hij met de klacht beoogt en over de toedracht.

In dit geval toetst de ombudsman aan het vereiste van luisteren naar de burger. Dat houdt in dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt.

De ombudsman is van oordeel dat het OM in dit geval het vereiste van luisteren naar de burger heeft geschonden. Gelet op de gevoeligheid van de zaak (beschuldiging van lekken als ambtenaar) en de door verzoeker gestelde impact van de sepotcode, had het OM persoonlijk contact met hem moeten opnemen in het kader van de klachtbehandeling. Tijdens dit contact had het OM navraag kunnen doen over de gevolgen van de sepotcode. Ook had het OM uitleg kunnen geven over de criteria die zijn vastgelegd in de Aanwijzing en over de mogelijkheden en onmogelijkheden in het kader van de klachtbehandeling. Dit past bij een betrokken, persoonlijke en oplossingsgerichte aanpak.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het Openbaar Ministerie is:

- niet gegrond ten aanzien van de sepotcode;
- gegrond ten aanzien van de klachtbehandeling, wegens schending van het vereiste van luisteren naar de burger.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen