



Rapport

Rapport over een klacht over de minister van Veiligheid en Justitie te Den Haag.

Rapportnummer: 2011/275

Datum: 20 september 2011

Klacht

Verzoekster klaagt erover dat de hoofdofficier van justitie bij het Landelijk Parket bij beschikking van 31 juli 2009 de sepotcode 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert) heeft gewijzigd in sepotcode 02 (onvoldoende bewijs), terwijl er volgens verzoekster geen enkele reden was om haar als verdachte aan te merken in verband waarmee de sepotcode moet worden gewijzigd in 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt).

ALGEMEEN

In Turkije was een strafrechtelijk onderzoek gaande naar het bestuur van een in Turkije gevestigde bank die ten gevolge van frauduleuze handelingen failliet was gegaan. Dat faillissement had bij de Turkse centrale bank tot grote verliezen geleid. De aandacht van de Turkse autoriteiten in dit onderzoek ging onder andere uit naar de verkoop van aandelen in 2001 aan enkele in Nederland opgerichte vennootschappen. Turkije diende vervolgens bij Nederland een rechtshulpverzoek in; medio 2005 startte het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie met de uitvoering daarvan. Met het rechtshulp-verzoek werd Nederland verzocht om onder andere onderzoek te doen naar een in Nederland gevestigd trustkantoor omdat dit kantoor betrokken zou zijn bij de oprichting en het beheer van enkele verdachte Nederlandse vennootschappen. Op grond van deze verdenking werd in Nederland uiteindelijk een afzonderlijk strafrechtelijk onderzoek gestart. Dit onderzoek richtte zich niet alleen op het trustkantoor, maar ook op een aantal natuurlijke personen waaronder verzoekster.

Op de personen rustte de verdenking van (medeplichtigheid aan) heling en/of witwassen van het geld dat van misdrijven gepleegd in Turkije afkomstig was, alsmede overtreding van een aantal bepalingen uit de Wet toezicht trustkantoren.

Verzoekster was destijds werkzaam als procuratiehouder bij het bewuste trustkantoor en medebestuurder van de verdachte Nederlandse vennootschappen.

Het Nederlandse strafrechtelijk onderzoek tegen twee hoofdverdachten werd in 2008 door de rechtbank beëindigd. Uiteindelijk werd het door het Openbaar Ministerie weinig zinvol meer geacht om ook de andere verdachten, waaronder verzoekster, (verder) te vervolgen. Aangezien ook de Turkse autoriteiten inmiddels het rechtshulpverzoek aan Nederland hadden ingetrokken werd besloten de strafzaak tegen alle verdachten te seponeren.

Bij brief van 10 juli 2008 werd verzoekster geïnformeerd dat de strafzaak tegen haar was geseponeerd met toepassing van sepotcode 20. Verzoekster wilde echter dat de sepotcode werd omgezet in sepotcode 01 of anders sepotcode 02 en diende op 18 juli

2008 een klacht in bij het Landelijk Parket tegen de sepotbeslissing. De hoofdofficier van justitie van het Landelijk Parket wijzigde op 31 juli 2009 de sepotcode inderdaad naar code 02. Verzoekster kon zich niet in deze code vinden en zij wendde zich op 3 november 2009 tot de Nationale ombudsman met onder andere bovengenoemde klacht.

In het kader van de klachtbehandeling vond er op 21 mei 2010 een gesprek plaats tussen enkele medewerkers van het Bureau van de Nationale ombudsman en verzoekster met haar advocaat. Uit dit gesprek kwam naar voren dat bemiddeling in deze zaak vooralsnog de beste aanpak leek. Op 28 juni 2010 vond dit bemiddelingsgesprek plaats. Hoewel er naar aanleiding van dit bemiddelingsgesprek een aantal concrete afspraken werden gemaakt tussen verzoekster en het Openbaar Ministerie, liet verzoekster de Nationale ombudsman op 8 juli 2010 weten alsnog een onderzoek te wensen. Op 10 december 2010 werd dit onderzoek geopend.

VISIE VERZOEKSTER

Verzoekster stelde zich allereerst op het standpunt dat het enkele feit dat zij gedurende een periode procuratiehouder was bij het trustkantoor en bestuurder van de vijf verdachte vennootschappen, onvoldoende was om daaruit enige strafbare betrokkenheid af te leiden. Niet alleen was zij gedurende een veel kortere periode dan ten laste was gelegd procuratiehouder en bestuurder, ook voerde zij aan dat zij niet de hoofdverantwoordelijke was voor deze vennootschappen. En het was de hoofdverantwoordelijke die contact onderhield met de klant en overlegde bij transacties met notarissen, advocaten en belastingadviseurs. Verzoekster had echter geen contact met de klant, voerde ook geen overleg met de externe adviseurs en zij was ook niet op de hoogte van de structuur van de vennootschappen.

Verzoekster voerde verder aan dat zij bij het trustkantoor de functie uitoefende van 'procuratiehouder 2'. Dat hield in dat zij als medebestuurder van de vennootschappen niet bevoegd was om alléén besluiten en andere documenten te tekenen, maar slechts tezamen met de directeur of een 'procuratiehouder 1'. Daar kwam bij dat er bij het trustkantoor het 'vier-ogen-principe' werd gehanteerd: besluiten en andere documenten dienden altijd door twee personen te worden ondertekend. Voorafgaand aan het tekenen van stukken voorzag de hoofdverantwoordelijke persoon voor de vennootschap verzoekster van achtergrondinformatie over de vennootschappen en het document dat ter tekening voorlag. Indien er bij verzoekster vragen bestonden over de te ondertekenen documenten dan vroeg zij om een nadere toelichting. Verzoekster stelde zich op het standpunt dat haar procuratiehouderschap haar niet tot een feitelijk leidinggever van de vennootschappen maakte. Zij zou het helemaal niet in haar macht hebben gehad om in te grijpen en zodoende was zij bevoegd noch redelijkerwijs gehouden om maatregelen te nemen om het plegen van strafbare feiten te voorkomen. Aan verzoekster werd dan ook een verantwoordelijkheid toegedicht die zij helemaal niet zou hebben. Volgens verzoekster was er nagelaten om enig onderzoek te verrichten naar haar exacte rol binnen het

trustkantoor en de vennootschappen; een overtreding ten aanzien van alle drie de strafbare feiten werd dan ook door verzoekster betwist. Verzoekster liet ook weten dat zij als werknemer van het kantoor belangrijke beslissingen, leningen of transacties altijd aan het dagelijks management of aan de directie had voorgelegd. Daarnaast had zij haar werkzaamheden altijd uitgevoerd in overeenstemming met de binnen het kantoor bestaande procedures en richtlijnen.

Daarnaast wees verzoekster er op dat de vordering tot het gerechtelijk vooronderzoek jegens haar door de rechter-commissaris op 15 mei 2008 was afgewezen. Aangezien verzoekster geen hoofdverantwoordelijke was, kon er naar haar mening dan al helemaal geen sprake zijn van enige verdenking jegens haar. Daar kwam bij dat verzoekster gedurende het bijna anderhalf jaar durende onderzoek nimmer als verdachte door de politie was gehoord.

Ook liet verzoekster weten dat naderhand door de Turkse autoriteiten expliciet was meegedeeld dat hun niet van grondmisdriven was gebleken; verdachte transacties werden namelijk niet door hen gevonden. Het rechtshulpverzoek aan Nederland werd uiteindelijk dan ook ingetrokken. Daaruit kon volgens verzoekster geconcludeerd worden dat er van heling of witwassen geen sprake kon zijn.

Verder wees verzoekster er op dat er zich in het dossier geen enkele verklaring bevond van een medeverdachte of getuige of een document waaruit zou blijken dat er sprake was van enige feitelijke betrokkenheid van verzoekster bij de vermeend gepleegde strafbare feiten.

Verzoekster maakte zich zorgen over het effect van de verdenking jegens haar van het Openbaar Ministerie dat zij zich schuldig zou hebben gemaakt aan heling en witwassen; verzoekster was van mening dat er onevenredig nadelige gevolgen voor haar verdere carrière in de financiële sector waren ontstaan, aangezien de over verzoekster opgeslagen justitiële gegevens in de toekomst volgens haar ongetwijfeld tot vragen bij potentiële werkgevers zouden leiden indien zij bijvoorbeeld een betrouwbaarheids-toetsing dient te ondergaan. Zij bleef bij haar standpunt dat er volgens haar op grond van de stukken geen sprake kon zijn van een redelijke verdenking jegens haar en zij bleef van mening dat de zaak alsnog diende te worden geseponeerd met code 01.

VISIE HOOFDOFFICIER VAN JUSTITIE

In opdracht en onder leiding van het Landelijk Parket werd door de Dienst Nationale Recherche uitvoering gegeven aan het rechtshulpverzoek van Turkije. Uit onderzoek was gebleken dat het Nederlandse trustkantoor niet alleen betrokken was bij de oprichting van de verdachte vennootschappen, maar ook bij het opzetten van andere vennootschappen met als doel om fiscaal voordeel te behalen. De wijze waarop deze constructie werd opgezet (en het beheer daarvan) leidde vervolgens tot de verdenking van witwassen van

grote bedragen in Nederland. Ook volgens enkele deskundigen was de werkwijze met betrekking tot de gehanteerde structuren "vreemd en zeer uitzonderlijk" te noemen. Het Openbaar Ministerie stelde zich op het standpunt dat de wijze waarop de constructie van vijf vennootschappen was opgezet en vervolgens werd gehanteerd bedrijfseconomisch niet goed verklaarbaar was. De verdenking ontstond op een gegeven moment dat de constructie niet was opgezet voor het behalen van fiscaal voordeel, maar voor het creëren van lastig te volgen geldstromen. Verder voerde het Openbaar Ministerie aan dat verklaringen van deskundigen de witwas-vermoedens met betrekking tot de opgezette constructie tijdens het onderzoek hadden bevestigd. Daarop werd dan ook door het Openbaar Ministerie geconcludeerd dat de opgezette constructie, alsmede de wijze waarop deze meerdere malen zou zijn geherstructureerd en de financiële transacties die er binnen en via die constructie waren gedaan, een verdenking van heling en/of witwassen door dit trustkantoor rechtvaardigden.

Het meermalen wijzigen van de structuur vond plaats onder regie van het trustkantoor. Uit de verdenking van witwassen die daardoor op het trustkantoor rustte, volgde volgens het Openbaar Ministerie dat ook verzoekster als verdachte kon worden aangemerkt nu zij als gevolmachtigde van het trustkantoor daarmee gepaard gaande verantwoordelijkheid droeg. Zeker omdat de vennootschappen specifiek voor de bedoelde constructie leken te zijn opgericht en verzoekster volgens het Openbaar Ministerie verantwoordelijkheid droeg voor de transacties die er via of met een vennootschap waarvan zij bestuurder was werden verricht. Aangezien verzoekster gedurende in ieder geval een gedeelte van de tenlaste gelegde periode procuratiehouder bij het trustkantoor was en bestuurder van vijf verdachte vennootschappen, was het volgens het Openbaar Ministerie naar objectieve maatstaven gemeten verklaarbaar dat de verdenking op het trustkantoor mede zag op verzoekster als natuurlijke persoon.

Om in deze zaak te kunnen bewijzen dat verzoekster zich schuldig zou hebben gemaakt aan heling, diende het bewijs daarvoor door de Turkse autoriteiten verstrekt te worden; het gronddelict zou immers in Turkije gepleegd zijn. Turkije liet weten dat het onderzoek naar in ieder geval het witwassen door hen was afgesloten nadat zij hadden geconstateerd dat er niet van witwassen was gebleken en dat er geen vervolging zou plaatsvinden naar een hoofdverdachte terzake van witwassen of heling. Ter zake van verduistering jegens deze hoofdverdachte was er een schikking getroffen. Het rechtshulp-verzoek aan Nederland werd uiteindelijk ingetrokken. Ook werden er verder door de Turkse autoriteiten geen relevante bewijsmiddelen verstrekt om het strafbare feit heling aan te kunnen tonen. Aangezien het wettig en overtuigend bewijs ten aanzien van deze strafbare feiten ontbrak werd geseponeerd met toepassing van code 02.

Ten aanzien van de verdenking jegens verzoekster van overtreding van de Wet toezicht trustkantoren (hierna: Wtt) stelde het Openbaar Ministerie zich op het volgende standpunt. Tijdens het onderzoek ontstond de verdenking dat het bewuste trustkantoor niet voldeed aan de administratieve verplichtingen die de Wtt aan een trustkantoor stelt. Niet alleen zou

dit blijken uit enkele (getuigen)verklaringen, maar ook zou de cliëntenadministratie van het betrokken trustkantoor bijvoorbeeld niet compleet zijn en werd er een instructie gevonden welke stukken niet aan de politie uitgeleverd mochten worden. De verdenking ten aanzien van het trustkantoor was volgens het Openbaar Ministerie dan ook terecht ontstaan.

Verzoekster had binnen het trustkantoor en de vijf vennootschappen een zodanige rol gespeeld dat ook de verdenking aan haar als natuurlijke persoon kon worden toegerekend. Zij had immers als procuratiehouder volmacht om besluiten te tekenen die gevolgen hadden voor de opgezette structuur en waaruit transacties voortkwamen die middels of via die structuur werden uitgevoerd. Volgens het Openbaar Ministerie was verzoekster aanspreekbaar voor de onregelmatigheden in de administratie van het trustkantoor en de vijf vennootschappen die de verdenking van de overtreding van de Wtt opleverden. Dit leidde volgens het Openbaar Ministerie tot de conclusie dat naar objectieve maatstaven gemeten er een redelijke verdenking jegens verzoekster kon bestaan ten aanzien van dit strafbare feit. Maar ook hier kwam het strafdossier niet verder dan een verdenking jegens verzoekster. Het wettig en overtuigend bewijs om tot een daadwerkelijk veroordeling te komen ontbrak, waardoor ook hier volgens het Openbaar Ministerie sepotcode 02 van toepassing was.

REACTIE MINISTER VAN JUSTITIE

In zijn reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman bleef de minister van Justitie bij zijn standpunt dat er in deze kwestie volgens hem geen sprake kon zijn van sepotcode 01. De minister motiveerde dat standpunt met de volgende redenen. Ten eerste was de verdenking jegens verzoekster direct afgeleid van de verdenking jegens het trustkantoor vanwege haar rol als procuratiehouder en bestuurder van de verdachte vennootschappen. Ten tweede stelde de minister zich op het standpunt dat met het intrekken van het rechtshulpverzoek aan Nederland en de bevestiging van Turkije dat een hoofdverdachte daar niet werd vervolgd inzake witwassen of heling, daaruit niet geconcludeerd kon worden dat de onschuld van deze hoofdverdachte gebleken was of aannemelijk was geworden.

Voor wat betreft de afwijzing door de rechter-commissaris van het gerechtelijk vooronderzoek jegens verzoekster, merkte de minister het volgende op. De minister erkende dat uit het proces-verbaal dat bij de vordering aan de rechter-commissaris was overgelegd inderdaad geen belastende omstandigheden ten aanzien van verzoekster volgden. Het was de minister opgevallen dat in het proces-verbaal "in het geheel" geen feiten en omstandigheden werden aangevoerd ten aanzien van verzoekster, maar enkel tegen vier van haar medeverdachten. Gelet op de rol van verzoekster als procuratiehouder en bestuurder van de verdachte vennootschappen die in het onderzoek deel uitmaakten van de verdachte constructie, was dat volgens de minister opmerkelijk te noemen. Indien de politie deze informatie zou hebben opgenomen in het proces-verbaal was volgens de minister de kans reëel geweest dat de rechter-commissaris het gevorderde

gerechtelijk vooronderzoek wel degelijk had toegewezen. Het oordeel van de rechter-commissaris was volgens de minister niet zozeer dat deze op grond van feiten en omstandigheden meende dat verzoekster niet strafbaar was, maar dat het proces-verbaal geen feiten en omstandigheden bevatte op basis waarop die verdenking kon worden gebaseerd.

De minister bleef erbij dat verzoekster in haar rol van procuratiehouder en gevolmachtigde van het trustkantoor verantwoordelijkheid droeg voor transacties die via (of met) de vennootschappen werden verricht waarvan verzoekster bestuurder was. Naar het oordeel van het Openbaar Ministerie bracht verzoeksters rol verantwoordelijkheden met zich mee met betrekking tot de door haar ondertekende besluiten.

Ten aanzien van de beëindiging van de strafzaak merkte de minister op dat deze beëindiging verband hield met het feit dat het onderzoek lang duurde en dat er naar het oordeel van de rechtbank geen gereede kans meer was op succesvolle veroordeling van de hoofdverdachten gelet op het procesdossier zoals het de rechtbank ter beschikking was gesteld. Van een gebleken onschuld ter zake van die verdachten was volgens de minister echter geen sprake.

Voor wat betreft het vier-ogen-principe dat verzoekster aanvoerde liet de minister weten dat dit principe niets afdeed aan deze verantwoordelijkheid, maar zou deze juist versterken. Dit principe is volgens de minister bedoeld als controle mechanisme om de integriteit te bevorderen. Het dient te voorkomen dat één persoon een regeling op een manier kan interpreteren die hem of haar goed uitkomt. Vanuit dit principe verifiëren twee partijen ieder afzonderlijk en zelfstandig de gegevens die noodzakelijk zijn om akkoord te kunnen gaan met een bepaalde (rechts)handeling. Juist vanuit dat oogpunt was het volgens de minister onverantwoord om louter en alleen af te gaan op inlichtingen van een ander wat verzoekster leek te suggereren. De minister liet verder weten dat een medeverdachte van verzoekster had bevestigd dat binnen het trustkantoor de tweede ondertekenaar zich diende te vergewissen van de inhoud en de achterliggende stukken van de transactie, wat vaak werd verteld door de eerste ondertekenaar. Men tekende volgens deze medeverdachte binnen het trustkantoor in goed vertrouwen. Naar het oordeel van het Openbaar Ministerie kan de procuratiehouder die op deze manier handelt een reëel verwijt worden gemaakt.

AANVULLENDE INFORMATIE

In het dossier bevindt zich een kopie van de beschikking van de rechtbank te Arnhem. Deze beschikking bevat voor zover hier van belang de volgende informatie:

AFWIJZING OPENING GERECHTELIJK VOORONDERZOEK

[...]

De officier van justitie heeft op 22 april 2008 een vordering tot opening van een gerechtelijk vooronderzoek ingediend.

De officier van justitie verwijst ter onderbouwing van de vordering naar een proces-verbaal met bijlagen, opgemaakt op 22 april 2008 door het Korps Landelijke politie Diensten, Dienst Nationale Recherche [...].

De rechter-commissaris constateert allereerst dat in dit proces-verbaal wordt gesteld dat [..., naam verzoekster, N.o.] verdachte is, maar dat uit het overgelegde proces-verbaal verder niet blijkt van feiten en omstandigheden op grond waarvan die verdenking kan worden aangenomen. Nu de onderbouwing van de stelling dat [..., naam verzoekster, N.o.] verdachte is ontbreekt en de rechter-commissaris ook overigens niet beschikt over stukken waaruit enige verdenking kan worden afgeleid, kan de vordering al niet worden toegewezen.

[...]

De rechter-commissaris wijst de vordering van de officier van justitie af.

Aldus gedaan te Arnhem op 15 mei 2008.

[...]

OORDEEL NATIONALE OMBUDSMAN

De Nationale ombudsman toetst de handelwijze van de hoofdofficier van justitie aan het motiveringsvereiste. Dit vereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering. Dit betekent onder meer dat een officier van justitie een juiste code moet toekennen aan een sepotbeslissing, die is ingegeven door de relevante feiten en/of omstandigheden.

Het onderscheid tussen de sepotcodes 01 en 02 betreft de vraag of een verdachte terecht als zodanig is aangemerkt. Wanneer dat het geval is maar achteraf wordt vastgesteld dat het onderzoek naar verwachting onvoldoende - aanvullend - bewijs heeft opgeleverd om een veroordeling door de strafrechter te kunnen verkrijgen, dan wordt geseponeerd wegens gebrek aan bewijs (sepotcode 02). Sepotcode 01 beslaat twee situaties. De eerste betreft de situatie waarin (al dan niet achteraf) moet worden geconstateerd dat er op het moment waarop de betrokkene als verdachte werd aangemerkt, daartoe onvoldoende gronden aanwezig waren. De tweede situatie is die waarin de betrokkene aanvankelijk op goede gronden werd aangemerkt als verdachte, maar waarin achteraf wordt vastgesteld dat die gronden niet langer de verdenking rechtvaardigen, bijvoorbeeld omdat er een valse aangifte tegen die persoon is gedaan. In deze situatie komt door nader onderzoek de verdenking geheel te vervallen.

In de kwestie die nu ter beoordeling ligt is iets bijzonders aan de hand. Op een bepaald moment gedurende het onderzoek is door de rechter-commissaris bepaald dat het door de officier van justitie gevorderde gerechtelijk vooronderzoek jegens verzoekster afgewezen diende te worden, omdat er op grond van de overgelegde stukken geen feiten en omstandigheden waren op grond waarvan de verdenking jegens haar kon worden aangenomen. Daarmee heeft de rechter-commissaris een uitspraak gedaan over de verdenking jegens verzoekster en bepaald dat er op basis van de tot aan 22 april 2008 beschikbare informatie geen verdenking jegens verzoekster bestond; er kan worden uitgegaan van het gegeven dat de rechter-commissaris alle beschikbare feiten en omstandigheden die tot aan dat moment bekend waren, heeft meegenomen in zijn beslissing.

Het is wettelijk bepaald dat indien ten aanzien van een gedraging waarop het onderzoek van de Nationale ombudsman betrekking heeft door een rechterlijke instantie uitspraak is gedaan, de Nationale ombudsman de rechtsgronden in acht dient te nemen waarop die uitspraak (mede) steunt (art. 9:27 lid 2 van de Algemene wet bestuursrecht). Om die reden neemt de Nationale ombudsman het uitgangspunt van de rechter-commissaris over dat er tot aan 22 april 2008 géén verdenking jegens verzoekster heeft bestaan.

Vanwege dit uitgangspunt stelt de Nationale ombudsman zich op het standpunt dat het anders dan gebruikelijk bij klachten over sepotcodes aan de officier van justitie is om te motiveren waarom in deze situatie sepotcode 02 in plaats van sepotcode 01 van toepassing zou moeten zijn. Het is dan ook aan het Openbaar Ministerie om het aannemelijk te maken dat er na 22 april 2008 alsnog een verdenking jegens verzoekster is ontstaan. Daarbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat het Openbaar Ministerie de strafzaak tegen verzoekster op 10 juli 2008 heeft geseponeerd. Om te kunnen beoordelen of de verdenking jegens verzoekster gedurende die korte periode aannemelijk is geworden, dient gekeken te worden naar de argumenten die de officier van justitie naar voren heeft gebracht. Daarbij is het de Nationale ombudsman gebleken dat de officier van justitie zich in zijn motivering niet beroept op nieuw belastend materiaal. De argumenten die tijdens de behandeling van de klacht over de sepotcode door de officier van justitie op 31 juli 2009 naar voren worden gebracht, zoals bijvoorbeeld het argument dat verzoekster procuratiehouder was en bestuurder van enkele vennootschappen met een verdachte constructie alsmede het argument inzake het vier-ogen-principe, waren reeds bekend bij de rechter-commissaris en hebben de rechter-commissaris er niet van weerhouden om te concluderen dat er geen verdenking jegens verzoekster was. Daardoor heeft het Openbaar Ministerie naar het oordeel van de Nationale ombudsman niet aannemelijk kunnen maken dat er in de periode tussen 22 april 2008 en 10 juli 2008 jegens verzoekster alsnog een verdenking is gerezen. Nu het Openbaar Ministerie geen argumenten heeft aangevoerd die de conclusie kunnen dragen dat tussen 22 april 2008 en 10 juli 2008 een verdenking jegens verzoekster is ontstaan, is er gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is niet behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de hoofdofficier van justitie is gegrond wegens schending van het motiveringsvereiste.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman geeft de minister van Veiligheid en Justitie in overweging om opnieuw te beslissen op de sepotbeslissing met inachtneming van hetgeen de Nationale ombudsman hiervoor heeft overwogen.

De Nationale Ombudsman

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

10

2009.09919

de Nationale ombudsman