

Rapport

Klacht

Verzoekers klagen erover dat de officier van justitie te Utrecht hun betalingsgegevens over de periode 1 januari 2005 tot en met 31 januari 2006 bij hun bank heeft opgevraagd, terwijl deze minder ingrijpende middelen had kunnen inzetten om te achterhalen of er sprake was van uitkeringsfraude.

Beoordeling

Algemeen

Op 28 februari 2008 stuurde de officier van justitie te Utrecht aan verzoekers een brief (notificatie) waarin hij aangaf dat er onder zijn leiding een strafrechtelijk onderzoek was uitgevoerd (zie Achtergrond, onder 1.). Hierbij waren opsporingshandelingen verricht die mogelijk een inbreuk hadden gemaakt op hun privacy. Over de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 januari 2006 had een instelling gegevens aan hem verstrekt. De gemachtigde van verzoekers vroeg bij de officier van justitie na waaruit deze inbreuk had bestaan, omdat dit uit de notificatie niet bleek. Uit het antwoord bleek dat er na informatie van de Belastingdienst een vermoeden was ontstaan van uitkeringsfraude. Er stond een substantieel bedrag op een bankrekening van verzoeker en hiervan was geen melding gemaakt bij de gemeente waarvan verzoekers de uitkering ontvingen. Het nalaten van zo'n melding kan een strafbaar feit opleveren. Daarom had de sociale recherche van de gemeente Utrecht, onder leiding van de officier van justitie, een onderzoek verricht. Daarbij waren onder andere bankgegevens opgevraagd bij de bank van verzoekers.

Uit het onderzoek van deze gegevens en na raadpleging van de Kamer van Koophandel was gebleken dat het genoemde geldbedrag aan het bedrijf van verzoeker toebehoort. Daarom werd het onderzoek niet voortgezet en werd de zaak geseponeerd.

Namens verzoekers diende de gemachtigde een verzoek om schadevergoeding in. Hij voerde daarbij aan dat zijn cliënten de gang van zaken als een ernstige inbreuk op hun privacy hebben ervaren. Deze staat volgens hen niet in redelijke verhouding tot het beoogde doel. Hetzelfde resultaat had kunnen worden bereikt met aanmerkelijk lichtere middelen. Zij hadden bijvoorbeeld zelf tekst en uitleg kunnen geven, als de officier van justitie hun daarom had verzocht. Hierna had de officier van justitie alsnog nadere opsporingshandelingen kunnen laten verrichten, aldus verzoekers.

Het College van procureurs-generaal (verder: het College), dat het verzoek om schadevergoeding behandelde, schreef dat het ingezette middel, gelet op de aard van de feiten, toelaatbaar was. In de ogen van het College was dit evenmin een te zwaar middel. Verstrekking van eigen gegevens door de verdachte zelf kan bij een dergelijke verdenking niet aan de orde zijn. Het middel was zowel proportioneel als subsidiair, aldus het College. Het verzoek om schadevergoeding werd afgewezen.

Verzoekers waren het met deze beslissing niet eens en wendden zich tot de Nationale ombudsman.

I. Bevindingen

1. Verzoekers klagen erover dat de officier van justitie te Utrecht bij hun bank gegevens over hen heeft opgevraagd, terwijl deze ook minder ingrijpende middelen had kunnen inzetten om te achterhalen of er sprake was van bijstandsfraude. Zij vinden het onbegrijpelijk dat een verstrekking van eigen gegevens door henzelf volgens het College niet aan de orde zou kunnen zijn.

2.1 De minister van Justitie schreef in zijn reactie van 22 april 2009 onder meer het volgende. Verzoekers ontvingen in de periode van 13 januari 2005 tot en met 1 februari 2006 een Wet Werk en Bijstandsuitkering. Zij waren daarom verplicht om alle rekeningen op hun naam en alle gelden daarop aan te geven bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Bij het jaarlijks aanleveren van de bankrekeningnummers en de gelden daarop door de Belastingdienst aan SZW, bleek op naam van verzoeker een bedrag van ruim € 16.000 te staan. Hiervan was door hen geen melding gemaakt. Het achterwege laten daarvan kan een strafbaar feit opleveren (zie Achtergrond, onder 2.), schreef de minister. De verdenking tegen verzoekers van sociale zekerheidsfraude was aldus ontstaan.

2.2 Als er rekeningen of geldsommen blijken te bestaan die niet bij SZW bekend zijn, wordt bekeken wat de vermoedelijke schade van de uitkeringsinstantie is. Indien deze schade boven een bepaald bedrag ligt, worden middels een vordering conform artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering (zie Achtergrond, onder 1.) de bankgegevens opgevraagd om nader onderzoek te kunnen doen naar de hoogte en de herkomst van het geld.

2.3 Om een duidelijk overzicht te krijgen met betrekking tot de vermoedelijke fraudeperiode en om de exacte benadeling van de uitkeringsinstantie te kunnen vaststellen, was het noodzakelijk om inzage te krijgen in de digitaal vastgelegde gegevens bij de bank over die genoemde periode. Een andere (objectieve) manier om dit inzicht te verkrijgen is er niet, aldus de minister. In strafrechtelijke onderzoeken bestaat steeds het gevaar dat verdachten op de hoogte komen van het onderzoek naar hen en dat zij vervolgens zullen proberen bewijsmateriaal te verbergen of te vernietigen. Zeker bij financieel strafrechtelijk onderzoek is dit risico aanzienlijk, omdat dankzij het geautomatiseerde girale betalingsverkeer zeer snel geldsommen kunnen worden verplaatst en onvindbaar kunnen worden gemaakt.

2.4 De minister overwoog dat de officier van justitie op rechtmatige gronden een vordering had afgegeven tot het verstrekken van historische gegevens. Een reëel alternatief is er niet geweest. De inzet van de bevoegdheid was in zijn ogen niet disproportioneel geweest. Hij acht de klacht dan ook ongegrond.

II. Beoordeling

3. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat grondrechten worden gerespecteerd. Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer is neergelegd in internationale verdragen en de Grondwet (zie Achtergrond, onder 3.). Bij het opvragen en inzien van persoonlijke gegevens van burgers is dit recht in het geding. Onder omstandigheden biedt het Wetboek van Strafvordering de vereiste wettelijke basis voor zo'n inbreuk. Daarnaast dient de overheidsinstantie de afweging te maken of deze gegevens niet op een minder ingrijpende wijze kunnen worden verkregen.

4. Door het niet melden van het bedrag dat verzoeker op een bankrekening had staan, was er een verdenking ontstaan dat verzoekers zich schuldig maakten aan sociale zekerheidsfraude. De officier van justitie is in die gevallen bevoegd om in het belang van het onderzoek bankrekeninggegevens bij de bank op te vragen. Wanneer hij daartoe overgaat, maakt hij inbreuk op het bovengenoemde grondrecht. Voordat de officier van justitie deze stap zet, dient hij zorgvuldig af te wegen of het noodzakelijk is die inbreuk te maken of dat er andere manieren zijn om het doel te bereiken. Bij die afweging spelen diverse factoren een rol, zoals de ernst van de inbreuk op het privéleven van de verdachte(n), de snelheid waarmee moet worden gehandeld, de betrouwbaarheid van de (herkomst van de) gevorderde gegevens, de mogelijkheid dat bewijsmateriaal wordt vernietigd en het aantal manuren dat bij het onderzoek moet worden ingezet.

5.1 In dit geval hebben verzoekers de inbreuk op hun privéleven als ernstig ervaren. Volgens hen was de inbreuk minder groot geweest als de officier van justitie de gegevens bij henzelf had opgevraagd. De minister heeft aangegeven dat de officier van justitie geen andere (objectieve) manier heeft gezien om het gewenste inzicht in de mogelijke benadeling van de uitkeringsinstantie te krijgen, omdat er een kans bestond dat het bewijsmateriaal zou verdwijnen.

Dit argument van de minister acht de Nationale ombudsman ondeugdelijk. Immers, historische gegevens over een bankrekening liggen vast bij de bank. Deze kunnen niet door overboeking door verzoekers worden gewijzigd of gewist. Door eventuele transacties van verzoekers gaat het bewijsmateriaal dus niet verloren. Wel zou daardoor het geld waarop de uitkerende instantie en de officier van justitie verhaal willen halen, onvindbaar kunnen raken. Het argument van de minister, dat de vordering nodig was om zicht te krijgen op de vermoedelijke fraudeperiode en om de exacte benadeling te kunnen vaststellen, is afdoende om deze werkwijze te ondersteunen.

5.2 De beide standpunten afwegend tegen het vereiste zoals genoemd onder 3., komt de Nationale ombudsman tot het oordeel dat de officier van justitie in dit geval in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor het toepassen van het (routinematig) opvragen van de gegevens bij de bank. Dit standpunt impliceert dat de Nationale ombudsman vindt dat verzoekers in redelijkheid niet kunnen verwachten dat voor het verschaffen van helderheid omtrent de

herkomst en het doel van het geld op de bankrekening de officier van justitie een beroep op hen zal doen. Daaraan ligt ten grondslag dat een officier van justitie niet op voorhand de goede wil van de verdachte kan inschatten om mee te werken aan het onderzoek en volledige openheid van zaken te geven met alle consequenties voor het onderzoek van dien.

Gelet hierop acht de Nationale ombudsman de wijze waarop de informatie is opgevraagd niet onbehoorlijk. De beslissing van de officier van justitie brengt in dit geval niet met zich mee dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer zoals verzoekers die hebben ervaren, in strijd was met het genoemde behoorlijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is behoorlijk.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van de minister van Justitie is niet gegrond.

Onderzoek

Op 28 oktober 2008 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer en mevrouw D. te Utrecht, ingediend door de heer mr. J.A.P.F. Hoens, advocaat te Utrecht, met een klacht over een gedraging van het arrondissementsparket te Utrecht.

Naar deze gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, werd een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd de officier van justitie de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven. Hij stuurde geen rechtstreekse reactie naar de Nationale ombudsman.

Vervolgens werden verzoekers en hun gemachtigde in de gelegenheid gesteld op de verstrekte inlichtingen te reageren.

Zij maakten van die gelegenheid geen gebruik.

Tevens werd de minister een aantal specifieke vragen gesteld.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen.

De reactie van de minister van Justitie gaf aanleiding het verslag aan te vullen.

Verzoekers gemachtigde gaf binnen de gestelde termijn geen reactie.

Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

Verzoekschrift van 24 oktober 2008, met bijlagen, waaronder op deze zaak betrekking hebbende correspondentie tussen verzoekers gemachtigde en de officier van justitie en het College van procureurs-generaal.

Standpunt van de minister van Justitie van 22 april 2009.

Bevindingen

Zie onder Beoordeling.

Achtergrond

1. Wetboek van Strafvordering

1.1 Artikel 126bb

"1. De officier van justitie doet aan betrokkene schriftelijk mededeling van de uitoefening van de bevoegdheden, genoemd in de titels IVa tot en met Vc, zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. De mededeling blijft achterwegen, indien uitreiking van de mededeling redelijkerwijs niet mogelijk is.

2. Als betrokkenen in de zin van het eerste lid worden aangemerkt:

a. de persoon ten aanzien van wie een van de bevoegdheden van titel IVa, V, Va, Vb of Vc is uitgeoefend;

b. de gebruiker van telecommunicatie of de technische hulpmiddelen waarmee de telecommunicatie plaatsvindt, bedoeld in artikel 126m, derde lid, onderdeel c, artikel 126t, derde lid, onderdeel c, en artikel 126zg, tweede lid, onderdeel a;

c. de rechthebbende van een besloten plaats als bedoeld in de artikelen 126g, tweede lid, 126k, 126l, tweede lid, 126o, tweede lid, 126r, 126s, tweede lid, en 126zd, derde lid.

3. Indien de betrokkene de verdachte is, kan mededeling achterwege blijven, indien hij op grond van artikel 126aa, eerste of vierde lid, met de bevoegdheidstoepassing op de hoogte komt.

(...)"

2.2. Artikel 126nd

"1. In geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, kan de officier van justitie in het belang van het onderzoek van degene van wie redelijkerwijs kan worden vermoed dat hij toegang heeft tot bepaalde opgeslagen of vastgelegde gegevens, vorderen deze gegevens te verstrekken.

2. Een vordering als bedoeld in het eerste lid kan niet worden gericht tot de verdachte. Artikel 96a, derde lid, is van overeenkomstige toepassing. De vordering kan niet betrekking hebben op persoonsgegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging.

3. Een vordering als bedoeld in het eerste lid is schriftelijk en vermeldt:

- a. indien bekend, de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de persoon of de personen over wie gegevens worden gevorderd;
- b. een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de gegevens die worden gevorderd en de termijn waarbinnen, alsmede de wijze waarop deze dienen te worden verstrekt;
- c. de titel van de vordering.

4. Bij dringende noodzaak kan de vordering mondeling worden gegeven. De officier van justitie stelt de vordering in dat geval achteraf op schrift en verstrekt deze binnen drie dagen nadat de vordering is gedaan aan degene tot wie de vordering is gericht.

5. De officier van justitie doet van de verstrekking van gegevens proces-verbaal opmaken, waarin worden vermeld:

- a. de gegevens, bedoeld in het derde lid;
- b. de verstrekte gegevens;
- c. het misdrijf en indien bekend de naam of anders een zo nauwkeurig mogelijke aanduiding van de verdachte;
- d. de feiten of omstandigheden waaruit blijkt dat de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, zijn vervuld;
- e. de reden waarom de gegevens in het belang van het onderzoek worden gevorderd.

6. In geval van verdenking van een ander strafbaar feit dan bedoeld in het eerste lid, kan de officier van justitie in het belang van het onderzoek een vordering als bedoeld in dat lid doen met voorafgaande schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris.

De rechter-commissaris verleent de machtiging op vordering van de officier van justitie. Het tweede tot en met het vijfde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop de gegevens worden gevorderd en verstrekt."

2. Wetboek van Strafrecht

Artikel 227b

"Hij die, in strijd met een hem bij of krachtens wettelijk voorschrift opgelegde verplichting, opzettelijk nalaat tijdig de benodigde gegevens te verstrekken, wordt, indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat de gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op een verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte of de duur van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie."

3. Bepalingen inzake privacy

3.1. Grondwet

Artikel 10, eerste lid

"Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer."

3.2. Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Artikel 8

"1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

3.3. Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)

Artikel 17, eerste lid

"Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige of onwettige inmenging in zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling, noch aan onwettige aantasting van zijn eer en goede naam."