

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Bezoekadres:
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 854

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Bestuurlijke en Juridische zaken

15 april 2010
PaG/BJZ/32108
-Wob-02022010

2
Wob-beslissing status EK-rapport (Aanvullend rapport)

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

Geachte

Bij de beslissing op bezwaar van 15 januari 2010 heeft het College van procureurs-generaal (hierna: het College) het zogenoemde EK-rapport aan u verstrekt. Dit rapport, dat ook wel het Aanvullend Rapport wordt genoemd, was afkomstig van de raadvrouw mr. A van der Plas te Amsterdam. Zij had dit document namens haar cliënt ingebracht in een art. 12 Sv-procedure (klacht vanwege niet vervolgen).

In een brief van 2 februari 2010 verzocht u het College een nadere toelichting te geven op de achtergronden die tot de beslissing tot verstrekking van het rapport hadden geleid. U spitste dit toe op de vraag hoe de status van het rapport door Justitie is vastgesteld. Tegelijkertijd stuurde u een wob-verzoek naar het Ministerie van Justitie waarin u feitelijk dezelfde vragen die u het College voorlegde, vervatte in een nieuw Wob-verzoek.

Nadere vragen

In antwoord op uw nadere vragen over de achtergronden en de status van het EK-rapport stelt het College het volgende. In de beslissing op bezwaar van het College aan van 15 januari 2010 is uitvoerig gemotiveerd waarom het College tot de verstrekking van het rapport heeft besloten. Het College ziet, mede in het licht van uw

nieuwe Wob-verzoek, geen aanleiding nader op de eerder genomen beslissing of de motivering daarvan in te gaan.

Het nieuwe Wob-verzoek

De minister van Justitie heeft u bij brief van 15 april 2010, kenmerk 5650323/10, een antwoord toegezonden op uw tweede wob-verzoek voor zover er documenten onder het Ministerie aanwezig waren. Het College is door de minister verzocht een besluit te nemen voor zover de gevraagde documenten zich onder het openbaar ministerie zouden bevinden.

Uw verzoek

U vraagt in uw brief aan het Ministerie van Justitie van 2 februari 2010 op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) om openbaarmaking van het volgende:

- Alle documenten betreffende het EK-rapport. Daaronder worden begrepen alle documenten waarin het EK-rapport en/of de daarin beschreven (integriteits-)problemen aan de orde komen, waaronder — maar niet beperkt tot - documenten over het karakter van en de betekenis die aan het EK-rapport wordt gehecht, over de verificatie van het rapport, over het besluit om geen officiële vertaling te maken, over contact met de Turkse overheid en over nader (integriteits)onderzoek naar aanleiding van de verdachtmakingen in het rapport.

Het College heeft bij de interpretatie van uw Wob-verzoek aansluiting gezocht bij de door u gevraagde nadere toelichting aan het College bij brief van 2 februari 2010.

Aan de orde zijnde documenten

Het College beschikt over de volgende documenten:

Documenten inzake de aangifteprocedure:

- 1a) Aangifte van strafbare feiten, d.d. 2 april 2007, opgesteld door Bakker Schut & Van der Plas advocaten namens cliënt (29 blz.);
- 1b) Beslissing tot niet-vervolgning d.d. 13 juli 2007 van Landelijk Parket aan Bakker Schut & Van der Plas Advocaten (15 blz.);

13 april 2010 RA0102102100

Openbare documenten inzake de aangifte:

- 2a) Brief van het Ministerie van Justitie d.d. 13 juli 2007 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 'Uitkomst oriënterend onderzoek inzake ambtenaren Justitie' (3 blz.);
- 2b) Persbericht d.d. 13 juli 2007 op OM.nl 'Geen strafrechtelijk onderzoek na aangifte namens Baybasin' (1 blz.);

Documenten inzake de art. 12 Sv-procedure:

- 3a) Beklag niet vervolgen van strafbare feiten (art. 12 Sv), d.d. 30 mei 2008, opgesteld door Bakker Schut & Van der Plas advocaten namens cliënt (101 blz.);
- 3b) Advies d.d. 17 juli 2008 van Landelijk Parket aan hoofdadvocaat-generaal te Den Haag inzake klaagschrift art. 12 Sv (13 blz.);
- 3c) Advies d.d. 26 augustus 2008 van hoofdadvocaat-generaal te Den Haag aan de strafkamer van het Hof te Den Haag inzake de art. 12 Sv-procedure (11 blz.);

Documenten inzake de Wob-procedure:

- 4) Brief d.d. 13 januari 2010 van Voorzitter College van procureurs-generaal aan Minister van Justitie inzake kennisgeving voornemen tot verstrekking EK-rapport (2 blz.).

Algemeen wettelijk kader

Naar het oordeel van het College staan er diverse uitzonderingsgronden en beperkingen uit zowel het Wetboek van Strafvordering als de Wet openbaarheid van bestuur in de weg aan openbaarmaking van de door u gevraagde documenten. Alvorens tot een specifieke motivering per aanwezig document over te gaan, zal ik u eerst het algemeen wettelijk kader schetsen van de van toepassing zijnde wetsbepalingen die door het College als grond tot weigering cq. beperking worden aangevoerd.

Wet openbaarheid van bestuur soms buiten toepassing

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State kan een bijzondere openbaarmakingsregeling in een formele wet [zoals bijvoorbeeld het Wetboek van Strafvordering] de Wob buiten toepassing plaatsen indien de bijzondere regeling uitputtend is. Daarvan is sprake indien de openbaarmakingsregeling ertoe strekt te voorkomen dat door (afzonderlijke) toepassing van de Wob afbreuk zou worden gedaan aan de goede werking van de materiële bepalingen (ABRvS 18 februari

2004, LJN AO3890, AB 2004/143, r.o. 2.4). Recent heeft de Afdeling bevestigd dat het Wetboek van Strafvordering het openbaar maken van (delen uit) een strafdossier uitputtend regelt door dit tot de exclusieve bevoegdheid van de voorzitters van de gerechten te rekenen (ABRvS 20 januari 2010, LJN BK 9881, r.o. 2.13).

(Besloten) raadkamerbehandeling art. 12 Sv e.v. en art. 21-25 Wetboek van Strafvordering
De procedure van art. 12 Sv waarin belanghebbenden beklag kunnen doen over de beslissing om niet (verder) te vervolgen is een besloten raadkamerprocedure. Derden die niet als procesdeelnemer in de zin van de regeling zijn aan te merken krijgen geen toegang tot de behandeling in de raadkamer, tenzij de voorzitter van de niet openbare behandeling bijzondere toegang verleent (art. 22 lid 4 Sv). Dit extern besloten karakter van de art. 12 Sv-procedure hangt samen met het algemene belang van de onschuldpresumptie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van procesdeelnemers.

Tegelijkertijd geldt binnen de raadkamerprocedure het uitgangspunt van interne openbaarheid. Dit betekent volledige kenbaarheid voor procesdeelnemers van de behandeling van de zaak, van de processtukken en van beslissingen. Op grond van art 12f lid 2 Sv staat de voorzitter de procesdeelnemers toe van de op de zaak betrekking hebbende stukken kennis te nemen indien daarom wordt verzocht. In het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend kan de voorzitter bepaalde stukken hiervan uitzonderen.

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Het uitgangspunt van de Wob is dat er, in het belang van een goede en democratische bestuursvoering, voor degene die om informatie verzoekt een recht op openbaarmaking van de informatie bestaat. Het bestuursorgaan kan de openbaarmaking van de gevraagde informatie achterwege laten wanneer zich (één of meer) van de in de artikelen 10 en 11 van de wet genoemde uitzonderingsgronden of beperkingen voordoen.

Bij de te verrichten belangenafweging worden betrokken het algemene of publieke belang bij openbaarmaking van de gevraagde informatie en de door de weigeringsgronden te beschermen belangen, maar niet het specifieke belang van de verzoeker. Wanneer deze belangenafweging leidt tot het oordeel dat de gevraagde informatie geheel of gedeeltelijk verstrekt moet worden, betekent dit dat niet alleen de verzoeker, maar iedereen die dat wenst van deze informatie kennis kan nemen.

Artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g van de Wob blijft de verstrekking van gegevens achterwege indien het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang dat is gediend met het voorkomen van onevenredige (bevoor- of) benadeling van bij de aangelegenheid betrokken (rechts)personen dan wel derden. Uit de wetsgeschiedenis bij de Wob blijkt dat ook ministers, andere bestuurders en ambtenaren behoren tot bij de aangelegenheid betrokken personen van wie belangen door openbaarmaking onevenredig kunnen worden benadeeld. Hierbij is niet gedacht aan gevallen waarin van inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer sprake is, maar waarin het belang van het goed functioneren van het publiekrechtelijke lichaam waarvan zij deel uitmaken in het geding is (MvT, blz. 36-38). Er kan eveneens een beroep op dit artikel worden gedaan ter voorkoming van onevenredig nadeel van individuele personen.

Artikel 11, eerste lid, Wob

Ingevolge artikel 11, eerste lid van de Wob wordt uit documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat onder het begrip 'documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad' moet worden begrepen, onder meer: nota's van ambtenaren aan hun politieke en ambtelijke chefs, correspondentie tussen onderdelen van een ministerie en tussen ministeries onderling, concepten van stukken, agenda's, notulen, samenvattingen en conclusies van interne besprekingen en rapporten van ambtelijke adviescommissies. (...) Ten aanzien van deze stukken moet de bedoeling om ze als stukken voor intern beraad beschouwd te zien, uitdrukkelijk blijken. Of men moet deze bedoeling redelijkerwijs kunnen vermoeden (MvT, blz. 13-14).

'Persoonlijke beleidsopvattingen' zijn in de wetgeschiedenis omschreven als meningen, opinies, commentaren, voorstellen, aanbevelingen en conclusies over het beleid waar bepaalde personen of groepen van personen zich achter hebben gesteld, met daartoe door hen aangevoerde argumenten. Het is derhalve niet noodzakelijk dat de opvattingen herleidbaar zijn tot een individuele persoon (MvT, blz 14-15). Deze omschrijving is enigszins ruimer dan die in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wob. Onder deze opvattingen vallen ook de in het document opgenomen feiten,

indien deze zodanig met de persoonlijke beleidsopvattingen zijn verweven dat zij niet van elkaar kunnen worden gescheiden (ABRvS 27 mei 2009, LJN BI4972). Voorts is van belang dat de deelnemers aan het beraad zich intern, zowel mondeling als schriftelijk, vrij en openhartig moeten kunnen uiten, voorlopige ideeën en nog niet of onvoldoende gecontroleerde feiten en (voorlopige) conclusies naar voren kunnen brengen. Persoonlijke beleidsopvattingen blijven hun persoonlijk karakter daarom ook achteraf behouden. Het is vaste rechtspraak dat de met de in artikel 11 Wob neergelegde beperking ten aanzien van persoonlijke beleidsopvattingen is beoogd zeker te stellen dat de bij het intern beraad betrokken personen ongehinderd een bijdrage kunnen leveren aan de voorbereiding of de uitvoering van beleid door daarover te schrijven, spreken of overleg te plegen. Anders geformuleerd: de vrije meningsvorming mag niet worden gehinderd (ABRvS 26 november 2008, LJN BG5355).

Beoordeling van uw verzoek per document

Documenten inzake de aangifteprocedure:

- 1a) Aangifte van strafbare feiten, d.d. 2 april 2007, opgesteld door Bakker Schut & Van der Plas advocaten namens cliënt (29 blz.);
- 1b) Beslissing tot niet-vervolgung d.d. 13 juli 2007 van Landelijk Parket aan Bakker Schut & Van der Plas Advocaten (15 blz.);

Beide documenten zijn opgesteld in het kader van een aangifteprocedure. Na deze aangifte heeft een oriënterend onderzoek plaatsgevonden onder leiding van het openbaar ministerie om vast te stellen of de aangifte aanknopingspunten bood voor de verdere vervolging van strafbare feiten. Van dit laatste was geen sprake. De officier van justitie heeft dit uitgebreid gemotiveerd in zijn beslissing om niet verder te vervolgen die hij aan de advocaten Bakker Schut & Van der Plas heeft toegestuurd.

De minister van Justitie heeft ten tijde van de aangifte de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de uitkomsten van het oriënterend onderzoek dat naar aanleiding van de aangifte was ingesteld. Hiermee zijn de strekking en de inhoud van de documenten in grote lijnen reeds geopenbaard en is feitelijk invulling gegeven aan een actieve openbaarmaking (mede) op grond van de Wet openbaarheid van bestuur. Voor een hernieuwde beoordeling van een openbaarmakingsverzoek ziet het College geen aanleiding, vooral nu de destijds openbaar gemaakte documenten nog altijd via internet te raadplegen zijn. *Zie voor deze documenten 2a en 2b.*

Daarnaast zijn in juni 2008 beide documenten toegevoegd aan de processtukken van de klachtprocedure van art. 12 Sv. Het College is van oordeel dat de stukken uit deze besloten raadkamerprocedure zich niet lenen voor openbaarmaking en dat de Wob op deze documenten buiten toepassing moet worden gelaten. Voor een nadere toelichting op deze weigeringsgrond verwijs ik u naar de beoordeling van de documenten uit de art. 12 Sv-procedure.

Op grond van het bovenstaande besluit het College u beide documenten niet te verstrekken en/of verder openbaar te maken.

Het initiatief van advocaten Bakker Schut & Van der Plas om de door hen opgestelde aangifte integraal op internet te publiceren doet aan de bovengenoemde beslissing van het College niets af.

Openbare documenten inzake de aangifte:

- 2a) Brief van het Ministerie van Justitie d.d. 13 juli 2007 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer 'Uitkomst oriënterend onderzoek inzake ambtenaren Justitie' (3 blz.);
- 2b) Persbericht d.d. 13 juli 2007 op OM.nl 'Geen strafrechtelijk onderzoek na aangifte namens Baybasin' (1 blz.);

Zoals bij de bovenstaande beoordeling van de documenten 1a en 1b al is aangegeven is met de brief aan de Tweede Kamer en het persbericht van het openbaar ministerie de inhoud en de strekking weergegeven van de documenten van de aangifte en de daaropvolgende vervolgingsbeslissing. Hiermee is destijds invulling gegeven aan het publieke belang van openbaarheid.

Het College besluit beide documenten als bijlage te voegen bij deze beslissing. De documenten zijn reeds in juli 2007 openbaar gemaakt en zijn nog altijd op internet te raadplegen.

Documenten inzake de art. 12 Sv-procedure:

- 3a) Beklag niet vervolgen van strafbare feiten (art. 12 Sv), d.d. 30 mei 2008, opgesteld door Bakker Schut & Van der Plas advocaten namens cliënt (101 blz.);

- 3b) Advies d.d. 17 juli 2008 van Landelijk Parket aan hoofdadvocaat-generaal te Den Haag inzake klaagschrift art. 12 Sv (13 blz.);
- 3c) Advies d.d. 26 augustus 2008 van hoofdadvocaat-generaal te Den Haag aan de strafkamer van het Hof te Den Haag inzake de art. 12 Sv-procedure (11 blz.);

Aan de voorzitter en aan de raadkamer van het gerechtshof is de exclusieve bevoegdheid gegeven ten aanzien van het toelaten van derden, - zoals de pers -, tot de behandeling in de raadkamer of het (gedeeltelijk) openbaar stellen van de besloten procedure. Daarnaast mogen alleen procesdeelnemers kennisnemen van de processtukken (art. 23 lid 4 Sv) en is uitsluitend de voorzitter van de raadkamer bevoegd de inzage tot bepaalde processtukken te weigeren om redenen van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de opsporing of vervolging van strafbare feiten of op zwaarwichtige gronden aan het algemeen belang ontleend (art. 12f lid 2 Sv).

Het College is van oordeel dat toepassing van de Wob afbreuk zou doen aan de goede werking van de genoemde materiële bepalingen van het Wetboek van strafvordering. De mogelijkheid immers dat na een afweging op basis van de Wob bepaalde documenten (al dan niet gedeeltelijk) openbaar worden gemaakt, maakt het uitgangspunt van interne openbaarheid en externe beslotenheid illusoir. Ditzelfde geldt voor de bevoegdheden van de (voorzitter van de) raadkamer in het maken van afwegingen op het punt van openbaarheid.

Het College besluit u deze documenten niet te verstrekken gezien het besloten karakter van de raadkamerprocedure (art. 22 Sv) en de uitputtende regeling ten aanzien van het verstrekken van processtukken (art. 12f lid 2 Sv).

Documenten inzake de Wob-procedure:

- 4) Brief d.d. 13 januari 2010 van Voorzitter College van procureurs-generaal aan Minister van Justitie inzake verstrekking EK-rapport (2 blz.).

Het betreft een vertrouwelijke brief van de voorzitter van het College aan de minister van Justitie ter voorbereiding van de beslissing tot verstrekking van het EK-rapport aan

Het College is van oordeel dat deze interne en vertrouwelijke correspondentie tussen

de voorzitter van het College en de minister van Justitie valt aan te merken als een document dat is opgesteld ten behoeve van intern beraad. De brief bevat persoonlijke beleidsopvattingen van de opsteller van de brief die niet later aan het bestuursorgaan tegengeworpen kunnen worden.

(Gedeeltelijke) openbaarmaking van documenten als deze zouden betrokken functionarissen in de toekomst kunnen weerhouden het bestuursorgaan ongehinderd van advies te voorzien en zo een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van beslissingen. Hiermee zou het bestuursorgaan onevenredig benadeeld worden.

Het College besluit u het genoemde document niet te verstrekken op de weigeringsgronden genoemd in art. 11, eerste lid (intern beraad) en art. 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob (onevenredige benadeling).

Beslissing op uw verzoek

Het College besluit de onder 1a-1b, 3a-3c en 4 genoemde documenten niet openbaar te maken. De documenten onder 2a-2b treft u bij deze beslissing als bijlage aan.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

De minister van Justitie,
namens deze,
het College van procureurs-generaal,

Tegen deze beslissing kan door belanghebbenden binnen zes weken bij de minister van Justitie, ter attentie van het College van procureurs-generaal (postbus 20305, 2500 EH Den Haag) schriftelijk bezwaar worden ingediend. Het bezwaarschrift dient te worden ondertekend en tenminste te bevatten de naam en adres van de indiener, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden van het bezwaar.