

bijdrage aan Internetconsultatie

NB Deze bijdrage mag worden gepubliceerd, doch **zonder de naam/adresgegevens van de indiener.**

Deze bijdrage gaat alleen over bewindspersonen en oud-bewindspersonen.

Perspectief

Het wetsvoorstel dient beoordeeld te worden vanuit het volgende gezichtspunt: hoe kan het strafrecht beter gaan functioneren als rem op potentieel toekomstig wangedrag van bewindspersonen (preventief effect).

(Toekomstige) bewindspersonen moeten ervan weerhouden worden in strijd met het recht te (laten) handelen en hun ambtenaren dienen zich voortdurend ervan bewust te zijn dat zij op dat punt hun bewindslieden uit de wind moeten trachten te houden.

Met mijn twee wijzigingsvoorstellen richt ik mij op het optreden van een bewindspersoon als leidinggevende en/of opdrachtgever van een uitvoeringsorganisatie. Deze rol van een bewindspersoon lijkt niet (uitdrukkelijk) behandeld te zijn in het rapport-Fokkens en in de concept-MvT.

Twee wijzigingsvoorstellen

I. Artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht niet afschaffen maar moderniseren.

Ik ben tegenstander van het laten vervallen van artikel 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht (artikel I van het concept-wetsontwerp). Die artikelen behandelen onder meer de rol van de bewindspersoon als leidinggevende en passen daarom bij uitstek in de moderne tijd. De preventieve werking die ervan uitgaat [toepassing ervan was nimmer nodig] kan niet worden gemist. Wel ben ik voorstander van het moderniseren/actualiseren van die artikelen. In plaats van de rechtsbronnen die er nu staan, moet er komen te staan: 'het recht'. Zie de toelichting hierna.

II. Inperken beleidsvrijheid procureur-generaal bij de Hoge Raad om aangiften niet te behandelen.

Het preventieve effect van strafbepalingen werkt bij bewindspersonen minder optimaal dan gewenst. Dit komt doordat de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PG-HR) klachten van burgers buiten de publiciteit kan houden door ze niet aan te merken als 'aangifte' in de zin van de huidige procedure en van het wetsvoorstel. Uitgaande van het adagium 'publiciteit is preventie' is het geen goede zaak als hij daarin onbeperkte beleidsvrijheid heeft. Zie de toelichting hierna.

Daadwerkelijke vervolging van een bewindspersoon mag natuurlijk alleen plaats vinden zodra en indien aan alle eisen daarvoor is voldaan.

Waarom kom ik tot mijn voorstellen?

Ik ben getroffen door een handelwijze van een ambtelijke dienst die mij heeft benadeeld. Uitvoerende ambtenaren hebben van een bewindspersoon instructie gehad om te handelen zoals zij in mijn geval (en heel veel andere gevallen) hebben gedaan. Die handelwijze is naar mijn mening in strijd met bepaalde arresten van de Hoge Raad, met bepalingen uit het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en bijbehorend protocol en met beginselen van behoorlijk bestuur. Bij een (ten nadele van burgers) strikte/letterlijke interpretatie van artikel 355 WvSr kan ik er niet vanuit gaan dat ik door dat artikel beschermd wordt terwijl dat wel zou moeten en in de geest van de wetgever zou kunnen zijn.

Voorts lijkt het erop dat klachtbrieven die naar het spraakgebruik 'aangiften' zijn door de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet als 'aangifte' in de zin van procedurele regels kunnen worden aangemerkt, waardoor de (achteraf publiek gemaakte) onderzoeksfase niet intreedt.

I. Toelichting - artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht niet afschaffen maar moderniseren.

1. Ik stel voor de artikelen 355 en 356 te handhaven en de redactie van artikel 355 te moderniseren door middel van een wetwijziging die zeer eenvoudig kan zijn. Vanuit het gezichtspunt van preventie kunnen artikelen 355 en 356 niet gemist worden. Bewindspersonen dienen (vooraf) en jegens een ieder weerhouden te worden van handelen in strijd met het recht. Het is onvoldoende dat zij (achteraf) te maken kunnen krijgen met afkeuring door de Staten-Generaal en/of afwijzende uitspraken van (bestuurs)rechters in individuele gevallen.

2. Wat de redactionele aanpak van die wetwijziging betreft, zou ik ervoor kiezen de opsomming van de drie oude rechtsbronnen in artikel 355 te vervangen door 'het recht'. De wetgever zou ook ervoor kunnen kiezen de lijst van drie bronnen te verlengen.

3. Het gaat mij hier om het optreden van een bewindspersoon als leidinggevende en/of opdrachtgever van een uitvoeringsorganisatie. Het kan zijn dat een bewindspersoon die organisatie opdracht geeft tot een bepaalde manier van optreden, bijv. vergunningen wel/niet verlenen, uitkeringen wel/niet verstrekken, feitenonderzoek wel/niet doen plaatsvinden, belastingen wel/niet heffen, behandeling van gedetineerden, behandeling van vluchtelingen. Het kan zijn dat die handelwijze (of het nalaten) van de uitvoeringsorganisatie in strijd komt met op die terreinen geldende juridische bepalingen die al dan niet strekken tot bescherming van de burger.

Als 'onder' in een uitvoeringsorganisatie onrechtmatig (bijvoorbeeld bestuursrechtelijk gezien of in strijd met een verdrag) wordt gehandeld, moet dit voor de bewindspersoon aan de bovenkant van de organisatie strafrechtelijke gevolgen kunnen hebben indien hij schuldig/nalstig is geweest. Dit is een kwestie van de juiste gevolgen verbinden aan een onrechtmatigheid begaan door de uitvoeringsorganisatie. Dit dient ter bescherming van het publiek in de toekomst, via preventie gericht op de bewindspersoon. Opsporing/vervolging is dan (dus) een juridische kwestie en geen kwestie van opportuniteit/politieke oordeelsvorming.

4. Een ander terrein van misdragingen door een bewindspersoon kan zijn dat lagere overheden worden aangezet tot handelwijzen die (nog) niet in overeenstemming zijn met het geldende (bestuurs)recht, bijvoorbeeld het gedogen van bepaalde situaties.

5. Ik deel niet de mening dat (de) overige delictomschrijvingen in het Wetboek van Strafrecht voldoende zijn om bewindspersonen te weerhouden van het aansturen op onjuist gedrag door hun uitvoeringsorganisaties, resp. door lagere overheden. Artikel 179 Wetboek van Strafrecht is onvoldoende.

6. Evenmin deel ik de mening dat de bestaande delictomschrijvingen in de artikelen 355 en 356 te vaag zijn. De boodschap is onmiskenbaar: verdiep je in het recht en zorg dat je je eraan houdt. Bedacht dient te worden dat het doel van de verbodsbepalingen is preventie: het voorkomen dat bewindspersonen de verboden handelingen verrichten. De gedachte dat alleen een formele veroordeling van een bepaalde bewindspersoon in de toekomst zal leiden tot voorzichtig optreden van die veroordeelde bewindspersoon en andere bewindspersonen houdt een onvolledig beeld van de werkelijkheid in.

Bewindslieden die op grond van de argumenten die zijn vermeld in de concept-MvT en/of het rapport van de Commissie-Fokkens zouden kunnen denken dat artikel 355 en artikel 356 Wetboek van Strafrecht een 'wassen neus' zijn als gevolg waarvan zijn niet veroordeeld en zelfs niet vervolgd zullen worden, kunnen daar niet zeker van zijn. Zij zullen als het goed is zich (toch) weerhouden voelen van potentieel strafrechtelijk verwijtbaar gedrag.

Ter illustratie: In het gewone strafrecht wordt valsheid in geschrift door de betreffende strafbepaling voorkomen ondanks elementen in de delictomschrijving die verschillend kunnen worden geïnterpreteerd.

7. Tenslotte deel ik niet de mening dat het gegeven dat burgers (bestuursrechtelijke) bezwaar/beroepsmogelijkheden (kunnen) hebben tegen hun onwelgevallige handelwijzen van bewindspersonen - of de gevolgen van die handelwijzen - een argument zou moeten zijn om af te zien van strafbaarstelling van bewindspersonen. Het moet niet van de actie van een burger in zijn individuele geval afhangen dat (achteraf) geconstateerd wordt dat een bewindspersoon verwijtbaar heeft gehandeld. Het verwijtbare handelen moet - centraal - voorkomen worden door strafbedreiging.

Als gevolg van de toenemende overbelasting van de rechtspraak - met als gevolg lange doorlooptijden van zaken - zullen burgers een groter belang hebben bij preventie dan bij (kansen op) correctie achteraf.

8. Artikel 355 Wetboek van Strafrecht gaat over bepaalde misdrijven gepleegd door ministers en staatsecretarissen. Dit artikel is nog niet aangepast aan de ontwikkeling van het recht die de laatste decennia heeft plaatsgevonden. Daardoor is het preventieve effect dat uitgaat van de strafbedreiging in dat artikel onvoldoende geworden en zijn de burgers in een positie van onvoldoende bescherming geraakt. Dit gebrek kan worden hersteld door een zeer eenvoudige wetswijziging.

9. Volgens artikel 355 Wetboek van Strafrecht moeten ministers en staatssecretarissen zich zelf houden aan - en zorgen dat hun ondergeschikten zich houden aan - "de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur".

Inmiddels is het aantal rechtsbronnen waaraan burgers bescherming tegen de overheid kunnen ontlenen aanmerkelijk groter geworden dan de drie die in de huidige wettekst worden genoemd. Die andere bronnen noem ik 'nieuwe rechtsbronnen'. Te denken valt aan internationale verdragen zoals het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ('EVRM') inclusief de daarbij behorende protocollen, Richtlijnen, Verordeningen en andere regels afkomstig

van de Europese Unie, de beginselen van behoorlijk bestuur (dat is voor een deel rechtersrecht) en oordelen van de (hoogste) Nederlandse rechters (Raad van State, Hoge Raad) en Europese rechters.

10. Het past niet dat bewindspersonen de ruimte wordt gelaten de in de nieuwe rechtsbronnen beschermde rechten van burgers met voeten te treden. Het preventieve effect van de strafbedreiging moet dus breder worden.

11. Wat de redactionele aanpak van de wetwijziging betreft zou ik ervoor kiezen de opsomming van de drie oude rechtsbronnen te vervangen door 'het recht'. De wetgever zou ook ervoor kunnen kiezen de lijst van drie bronnen te verlengen.

Beide benaderingen voldoen volgens mij aan de te stellen eisen voor rechtszekerheid (voor de bewindspersonen), voorspelbaarheid en duidelijkheid. Het gaat immers om de stand van het recht ten tijde van het handelen door de bewindspersoon en die persoon moet uit hoofde van zijn functie van de stand van het recht op de hoogte zijn.

12. Naast het bestaan van politieke controle achteraf op bewindslieden vanuit de Kamers van de Staten-Generaal is er de preventief werkende strafbedreiging in het Wetboek van Strafrecht. Deze dualiteit lijkt mij nog steeds de aangewezen weg maar actualisering van delictsomschrijvingen is op zijn plaats.

De Kamers zien niet alles wat er gebeurt, hebben niet per definitie juridische kennis en in ieder geval beperkte tijd.

II - Toelichting - Inperken beleidsvrijheid procureur-generaal bij de Hoge Raad om aangiften niet te behandelen.

1. Als probleem met de huidige regeling ervaar ik dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad beleidsruimte heeft - of althans lijkt te hebben - om het intreden van de fase oriënterend onderzoek (waarover hij een rapportage publiceert en die voorafgaat aan de eventuele formele strafrechtelijke vervolging) te voorkomen door een restrictieve interpretatie van het begrip 'aangifte' in de huidige procedure. Aldus kan het preventieve effect van delictsomschrijvingen teloor gaan. Een bewindspersoon kan denken: 'geen publiciteit, dus niets aan de hand'.

2. Dit probleem is niet theoretisch en heeft zich tenminste één keer voorgedaan (zie 'Het parket bij de Hoge Raad - Jaarverslag Hoge Raad 2023') [meest relevante zinsnede gemarkeerd]:

"De procureur-generaal ontving in 2023 ook een anonieme aangifte. De aangifte was gericht tegen de staatsecretaris van Financiën wegens het uitvaardigen van het Besluit Rechtsherstel box 3 d.d. 28 juni 2022 (verder: het Besluit). Gesteld werd dat de staatsecretaris met dat besluit belastinginspecteurs aanzette tot knevelarij en een criminele organisatie inrichtte (de Belastingdienst). Het voornaamste bezwaar van de aangever was dat de staatssecretaris in het Besluit zonder wettelijke basis instructie had gegeven om op een bepaalde manier inkomstenbelasting te heffen c.q. terug te geven. Volgens de aangever werd daardoor gehandeld in strijd met het legaliteitsbeginsel. De procureur-generaal heeft de aangifte beschouwd als een uiting van onvrede en niet als een aangifte in de zin van art. 2 onder a van het protocol."

Mijn commentaar is dat de beklaagde duidelijk is (de Staatssecretaris), een handeling is genoemd (heffen van inkomstenbelasting); er zijn een tweetal delictsomschrijvingen genoemd (knevelarij en inrichten criminele organisatie).

Waarom is het betreffende stuk door de PG-HR niet behandeld als een aangifte?

3. Voor de behandeling van aangiften heeft de Minister een Protocol uitgegeven met daarbij een toelichting: het *Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen, Ministerie van Justitie en Veiligheid (Stb. 2018, 3803)*.

4. Lid 2 van dat Protocol gaat over het 'eerste oordeel' van de PG-HR en onderdeel a ervan over de vraag *"Is er sprake van een aangifte, dat wil zeggen een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert?"*

De toelichting van de Minister op dat onderdeel a stelt vervolgens *"De ontvangende instantie beziet of er sprake is van een aangifte. Bij een aangifte moet het gaan om een weergave van concrete feiten en/of omstandigheden, die de verdenking van een bepaald strafbaar feit oplevert. Van een aangever mag worden verlangd dat hij zo concreet mogelijk aangeeft op welke gedraging zijn aangifte betrekking heeft en dat hij (impliciet of expliciet) duidelijk maakt welke strafbepaling zou zijn overtreden. Het doel van vraag 2a is serieuze aangiftes te scheiden van louter uitingen van onvrede. Alleen serieuze aangiftes worden verder onderzocht."*

5. In het gewone strafrecht heeft een klager die een aangifte heeft ingediend en die stuit op niet-vervolgung door de Officier van Justitie de procedure van artikel 12 Wetboek van Strafvordering: *Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten*. In het bewindspersonenstrafrecht lijkt een klager bij het niet-starten van het oriënterend onderzoek met lege handen te staan, zowel onder de huidige procedure als onder de procedure van het wetsvoorstel.

Juist omdat het om bewindspersonen gaat en omdat een artikel 12-achtige procedure ontbreekt, ook in het wetsvoorstel, is het niet gepast als aangiften (naar spraakgebruik) zonder enige publiciteit terminaal kunnen worden afgehandeld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De indruk van jegens een bewindspersoon tegemoetkomend handelen mag immers niet kunnen ontstaan.

6. Voorstel 1

> Het toevoegen van een nieuwe regel inhoudende dat alle klachtbrieven (= aangiften naar spraakgebruik), althans de essentie ervan, worden gepubliceerd door de PG-HR en wel binnen een week na binnenkomst bij de PG-HR. De mogelijkheid van het doen van een anonieme aangifte moet blijven bestaan.

Het gaat in het bewindspersonenstrafrecht om preventie en publiciteit over strafrechtelijke acties werkt preventief.

7. Voorstel 2 - drieledig

> Het invoeren van een verplichting rustend op de PG-HR om tegenover de indiener te motiveren waarom hij diens geschrift niet aanmerkt als een 'aangifte' in de zin van de nieuwe wet.

- > Daarmee samenhangend, invoeren van een verplichting rustend op de PG-HR om een indiener die een deficiënt stuk heeft ingediend te wijzen op (de) gebreken en hem een termijn te geven om die te herstellen. Dus één herstelkans om tot het niveau 'aangifte' te komen.
- > Daarmee samenhangend, het aanvullen/veranderen van onderdeel "Artikel 485a Sv en artikel II, onderdeel B [artikel 6.1.59 Sv en artikel IIA, onderdeel A], Eerste lid" van de MvT. Daarin zou veel detail moeten worden gegeven over de situaties waarin een document dat een aangever als aangifte (naar spraakgebruik) zal beschouwen door de PG-HR niet als aangifte hoeft te worden behandeld.

Tot slot

Ik ben graag bereid mijn voorstellen nader toe te lichten.

20 februari 2025

++++

Aanvulling d.d. 7 maart 2025

Zeer recent heb ik de ervaring opgedaan dat twee door mij ingediende aangiften tegen een oud-bewindspersoon door de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet zijn aangemerkt als 'aangiften' in de zin van het Protocol van de Minister van Justitie en Veiligheid. Op mijn uitdrukkelijke verzoek aan hem om aan te geven welke bouwstenen in mijn documenten ontbraken om tot het niveau 'aangifte' in de zin van het Protocol te komen, heeft de PG-HR niet inhoudelijk gereageerd.

Dit onderstreept de noodzaak dat de Minister zijn interpretatie van dat begrip 'aangifte' gedetailleerd bekend maakt, bijvoorbeeld in de MvT. Wat moet de aangever vermelden over de feiten van de gedraging; in welke mate zou de aangever moeten ingaan op het voldaan zijn aan alle elementen van de delictsomschrijving?

Het recht van een (getroffen) burger om zich strafrechtelijk te beklagen over een gedraging van een bewindspersoon stelt niets voor als het de facto onmogelijk is aan de procedurele eisen van het Protocol, respectievelijk de nieuwe wetgeving, te voldoen wegens gebrek aan kenbaarheid van die vereisten.