

# ECLI:NL:RBSGR:2010:BO8038

Instantie	Rechtbank 's-Gravenhage
Datum uitspraak	20-12-2010
Datum publicatie	20-12-2010
Zaaknummer	09/755027-08
Rechtsgebieden	Strafrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Verdachte, gewezen ambtenaar, heeft een vertrouwelijk rapport naar buiten gebracht waarin misstanden bij het vervoer van dieren en in slachthuizen en de falende controle daarop van overheidswege worden beschreven. De rechtbank is ervan overtuigd dat verdachte vanuit oprechte verontrusting over genoemde misstanden heeft gehandeld. Zij stelt verder met de raadsman en de officier van justitie vast dat de openbaarmaking van het rapport, die tot een stroom van publiciteit in de media heeft geleid, klaarblijkelijk de aanleiding is geweest tot het (versneld) verbeteren van het veterinair toezicht. Niettemin blijft verdachte te verwijten dat zij alvorens tot openbaarmaking van het rapport over te gaan niet naar minder ingrijpende alternatieven heeft gezocht, waarbij zij niet in strijd met haar geheimhoudingsplicht hoefde te handelen. De rechtbank heeft verder gelet op het blanco strafblad van verdachte en op het feit dat de tegen haar aanhangig gemaakte strafzaak diep in haar persoonlijk leven heeft ingegrepen. Ten slotte betreft de rechtbank in haar oordeel dat het strafrechtelijk onderzoek tegen verdachte buiten haar schuld meer dan een jaar heeft stilgelegen. Gelet op dit alles acht de rechtbank ook de door de officier van justitie gevorderde, kennelijk min of meer symbolische geldboete niet passend en zal zij, overeenkomstig het uiterst subsidiaire standpunt van de verdediging, verdachte schuldig verklaren maar daarbij afzien van het opleggen van straf of maatregel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJFS 2011/65 TAR 2011/33

## Uitspraak

RECHTBANK S-GRAVENHAGE

Sector Strafrecht

Meervoudige strafkamer

Parketnummer 09/755027-08

Datum uitspraak: 20 december 2010

Tegenspraak

(Promis)

De rechtbank s-Gravenhage heeft op de grondslag van de tenlastelegging en naar aanleiding van het onderzoek ter terechtzitting het navolgende vonnis gewezen in de zaak van de officier van justitie tegen de verdachte:

[verdachte],

geboren te [geboorteplaats] op [geboortedatum] 1970,  
adres: [adres]

## 1. Het onderzoek ter terechtzitting

Het onderzoek is gehouden ter terechtzitting van 6 december 2010.

De rechtbank heeft kennis genomen van de vordering van de officier van justitie mr. J.C. Reddingius en van hetgeen door de raadsman van verdachte mr. R. Zilver, advocaat te Utrecht, en door de verdachte naar voren is gebracht.

## 2. De tenlastelegging

Aan de verdachte is ten laste gelegd dat:

zij op één of meer tijdstippen in of omstreeks de periode van 01 januari 2008 tot en met 30 januari 2008 te Den Haag, althans in Nederland een geheim waarvan zij wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep, te weten haar aanstelling als concern controller bij de Voedsel en Warenautoriteit, verplicht was het te bewaren, opzettelijk heeft geschonden, immers heeft zij een rapport getiteld "modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" verstrekt en/of beschikbaar gesteld aan de stichting "Varkens in nood" en de stichting "Dier en recht", althans aan een derde.

## 3. Het bewijs

### 3.1 Het standpunt van de officier van justitie

De verdenking komt er, kort en feitelijk weergegeven, op neer dat verdachte, voormalig ambtenaar van de Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: VWA), het rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" (hierna ook: het rapport) van de VWA aan de stichtingen "Dier en Recht" en "Varkens in Nood" heeft verstrekt.

De officier van justitie heeft gevorderd dat de rechtbank wettig en overtuigend bewezen zal verklaren dat verdachte dit feit heeft begaan.

### 3.2 Het standpunt van de verdediging

De verdediging stelt zich primair op het standpunt dat verdachte vrijgesproken dient te worden, omdat geen sprake is van een geheim rapport. Subsidiair stelt de verdediging zich op het standpunt dat verdachte, mede gelet op de grote mate van verdeeldheid onder de in de pleitnota genoemde getuigen over de status van het rapport, redelijkerwijs niet kon vermoeden dat zij door het verspreiden van het rapport enige geheimhoudingsplicht zou schenden. Ten slotte is de verdediging van mening dat verdachte niet wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij uit hoofde van haar vroegere ambt tot geheimhouding verplicht was, nu zij bij haar aanstelling als ambtenaar nooit op de hoogte is gesteld van een geheimhoudingsplicht en zij ook nooit een ambtseed of een ambtsbelofte heeft moeten afleggen.

### 3.3 De beoordeling van de tenlastelegging

De rechtbank leidt uit de inhoud van het dossier en het verhandelde ter terechtzitting het volgende af.1

De volgende feiten staan vast.

Verdachte was gedurende een aantal jaren tot 1 januari 2008 laatstelijk als concern controller bij de directie Bedrijfsvoering werkzaam bij de VWA.<sup>2</sup> Met ingang van genoemde datum heeft zij ontslag genomen.

Verdachte had op 25 april 2007 door tussenkomst van een collega bij de VWA in elektronische vorm de beschikking gekregen over een rapport met de titel "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten".<sup>3</sup> Dit rapport bevond zich na beëindiging van haar dienstverband als ambtenaar nog op de thuiscomputer van verdachte. Vanaf die computer heeft ze het op of kort voor 30 januari 2008 per e-mail verzonden aan (vertegenwoordigers van) de stichtingen "Dier en Recht" en "Varkens in Nood".<sup>4</sup>

Voorts overweegt de rechtbank als volgt. Zij stelt voorop dat het Wetboek van Strafrecht geen definitie geeft van het begrip ambt. Voor de strafrechtelijke invulling daarvan dient daarom aansluiting te worden gezocht bij de rechtspraak van de Hoge Raad, waarin voor de uitleg en de toepassing van strafrechtelijke bepalingen waarin het begrip ambtenaar voorkomt, een ambtenaar wordt omschreven als degene die door het bevoegde openbare gezag is aangesteld in een openbare betrekking om een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten.<sup>5</sup> Naar het oordeel van de rechtbank was de verdachte, toen zij de beschikking kreeg over het rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten", in die hoedanigheid werkzaam. Anders dan de raadsman heeft betoogd, kan de omstandigheid dat verdachte niet was betrokken in de formele interne routing van het rapport binnen de VWA en vanuit de VWA naar derden, niet tot de conclusie leiden dat zij het rapport niet uit hoofde van haar ambt heeft ontvangen.

De bepaling van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht strekt ertoe het maatschappelijke belang dat de Nederlandse wetgever heeft gehecht aan een samenleving, waarin mensen elkaar problemen kunnen toevertrouwen en elkaar kunnen raadplegen in een beschermde sfeer, te beschermen. In zoverre beoogt die bepaling onder andere het in artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet vervatte geheimhoudingsgebod te waarborgen.

Ingevolge artikel 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet is de ambtenaar verplicht tot geheimhouding van hetgeen hem in verband met zijn functie ter kennis is gekomen, voor zover die verplichting uit de aard der zaak volgt. Zoals in de Memorie van Toelichting bij deze wet is opgemerkt, is de geheimhoudingsplicht één van de verplichtingen, waaraan de ambtenaar van oudsher is onderworpen. De strekking daarvan is de bescherming van het algemene en het particuliere belang, waaraan door openbaring van feiten en omstandigheden, waarvan de ambtenaar in en door zijn functie kennis krijgt, schade kan worden toegebracht. Voor de beantwoording van de vraag wanneer geheimhouding uit de aard der zaak volgt wordt in de Memorie van Toelichting aansluiting gezocht bij de bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob).<sup>6</sup>

In artikel 1, aanhef en onder c, van de Wob wordt onder intern beraad verstaan het beraad over een bestuurlijke aangelegenheid binnen een bestuursorgaan, dan wel binnen een kring van bestuursorganen in het kader van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een bestuurlijke aangelegenheid. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van die wet wordt in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen.

Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meermalen heeft overwogen, blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wob dat het doel van de in artikel 11, eerste lid, van de Wob neergelegde bescherming van persoonlijke beleidsopvattingen is de bescherming van de vrije meningsvorming, het belang om in vertrouwelijke sfeer te kunnen "brainstormen" zonder vrees voor gezichtsverlies, en het kunnen waarborgen dat bij de primaire vormgeving van het beleid de betrokkenen in alle vrijheid hun gedachten en opvattingen kunnen uiten.<sup>7</sup>

De rechtbank stelt vast dat het rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" voldoet aan de hiervoor omschreven criteria van de Wob. Het rapport bevat aanbevelingen voor het door

de VWA te voeren beleid bij het toezicht en de handhaving op het gebied van levende dieren en levende producten en heeft als zodanig betrekking op een bestuurlijke aangelegenheid.<sup>8</sup> Voorts stelt de rechtbank vast dat het rapport is opgesteld ten behoeve van intern beraad over onder andere de effectiviteit van de handhaving door de VWA op dat gebied. Het rapport bevat in zoverre persoonlijke beleidsopvattingen, waarover zowel binnen als buiten de VWA nader overleg moest plaatsvinden, alvorens het eventueel openbaar zou worden gemaakt. Daarnaast is het rapport een evaluatie van het functioneren van de VWA.<sup>9</sup> Het belang dat de VWA bij de geheimhouding had, is evident, nu uit dat rapport blijkt dat het toezicht en de handhaving van de VWA op een maatschappelijk zeer gevoelig terrein als dierenwelzijn en dierenleed niet aan de wet- en regelgeving voldeden.

Gezien het vorenstaande, bezien in het licht van de onderlinge samenhang tussen de artikelen 125a, derde lid, van de Ambtenarenwet en 272 van het Wetboek van Strafrecht, is de rechtbank van oordeel dat de aard van de door de verdachte verstrekte informatie moet worden aangemerkt als een geheim, als bedoeld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Dat de geheimhoudingsplicht ook na het einde van haar dienstverband voor verdachte van kracht bleef, volgt uit het bepaalde in artikel 1, vierde lid, van de Ambtenarenwet.

De rechtbank verwerpt het betoog van de raadsman dat het rapport ten tijde van de verstrekking daarvan door verdachte aan de stichting "Dier en Recht" en "Varkens in Nood" reeds openbaar was. Het artikel "Wat is wrak? Dat is de vraag" in het tijdschrift Boerderij van 26 juni 2007, waarnaar de raadsman heeft verwezen, is niet als een openbaarmaking als bedoeld in de Wob, te beschouwen, nu in dat artikel enkel wordt verwezen naar een intern document van de VWA met de mededeling dat over een aantal heikele punten na de zomer duidelijkheid zal komen.<sup>10</sup> Voorts is komen vast te staan dat het rapport eerst op 31 januari 2008 in de digitale bibliotheek van de Universiteit Wageningen is ontvangen, derhalve nadat verdachte het aan eerder genoemde stichtingen had verstrekt.<sup>11</sup> Voor zover het rapport door de VWA aan derden is verstrekt, betreft dat uitsluitend personen of instanties binnen de vertrouwensgroep van de VWA die uit hoofde van hun professionele activiteiten bij de beleidsvoorbereiding betrokken waren of moesten zijn.

Ten slotte staat de vraag ter beantwoording of verdachte dat ambtsgeheim opzettelijk heeft geschonden. De rechtbank beantwoordt deze vraag bevestigend. Verdachte heeft verklaard dat zij het rapport naar buiten heeft gebracht om misstanden in de veterinaire sector aan het licht te brengen, opdat deze zouden worden hersteld.<sup>12</sup> Daarbij heeft zij er bewust voor gekozen de informatie te melden bij voornoemde stichtingen en deze niet op een daartoe bestemde wijze, bijvoorbeeld via de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (Stcrt. 2000, 43), naar buiten te brengen. Gelet voorts op de functie die verdachte bij de VWA had, kan het niet anders zijn dan dat zij wist of in ieder geval redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het rapport geheim diende te blijven. Daar komt bij dat degene die het rapport per e mail aan verdachte heeft toegezonden, haar heeft gevraagd daarmee terughoudend om te gaan.<sup>13</sup> De rechtbank komt dan ook tot de conclusie dat verdachte door het rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" aan de stichting "Dier en Recht" en "Varkens in Nood" te verstrekken opzettelijk haar plicht tot geheimhouding, als bedoeld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht heeft geschonden. De rechtbank acht dan ook wettig en overtuigend bewezen dat verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan.

### 3.4 De bewezenverklaring

Door de voormelde inhoud van vorenstaande bewijsmiddelen staan de daarin genoemde feiten en omstandigheden vast. Op grond daarvan acht de rechtbank bewezen en is zij tot de overtuiging gekomen dat de verdachte het ten laste gelegde feit heeft begaan, met dien verstande, dat de rechtbank bewezen acht dat:

zij in de periode van 01 januari 2008 tot en met 30 januari 2008 te Den Haag, een geheim waarvan zij wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat zij uit hoofde van vroeger ambt, te weten haar aanstelling als

concern controller bij de Voedsel- en Warenautoriteit, verplicht was het te bewaren, opzettelijk heeft geschonden, immers heeft zij een rapport getiteld "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten" verstrekt aan de stichting "Varkens in Nood" en de stichting "Dier en Recht".

#### 4. De strafbaarheid van het feit

##### 4.1 Het standpunt van de verdediging

Subsidiar heeft de verdediging verzocht om verdachte te ontslaan van alle rechtsvervolging, nu aan verdachte een beroep toekomt op de rechtvaardigingsgrond "ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid". Voorts is de verdediging van mening dat verdachte de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit in acht heeft genomen.

##### 4.2 Het standpunt van de officier van justitie

De officier van justitie is van oordeel dat een beroep op een strafuitsluitingsgrond niet kan slagen, nu niet voldaan is aan het subsidiariteitsbeginsel. Verdachte had ten tijde van haar functie gebruik kunnen maken van de Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand dan wel van de zogenoemde "klokkenluiderregeling", neergelegd in de circulaire van 18 december 2000 van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: LNV).

##### 4.3 Het oordeel van de rechtbank

De rechtbank zal het verweer opvatten als een beroep op overmacht in de zin van noodtoestand, nu de strafuitsluitingsgrond "ontbreken van de materiële wederrechtelijkheid" ziet op situaties waarin het door een wetsbepaling beschermde belang wordt gediend door het overtreden van juist die wetsbepaling. Van dat laatste is hier geen sprake.

De rechtbank is van oordeel dat verdachte geen beroep op overmacht toekomt. Daartoe is het volgende redengevend.

Verdachte heeft om haar moverende redenen geen gebruik willen maken van de hiervoor onder 4.2. genoemde ministeriële regeling. Evenmin heeft zij gebruik willen maken van de voor het Ministerie van LNV geldende klokkenluiderregeling. In dit verband moet worden opgemerkt dat bij de toenmalige stand van de regeling gebruikmaking daarvan na de beëindiging van haar dienstverband niet openstond. Nu verdachte ervoor heeft gekozen met de openbaarmaking van het rapport te wachten tot na haar vertrek bij de VWA moet worden vastgesteld dat zij aldus ook de mogelijkheid om van de klokkenluiderregeling gebruik te maken voor zichzelf heeft afgesneden. Evenwel stond er voor verdachte ook na 1 januari 2008 nog een alternatief open, waarvan zij evenmin gebruik heeft gemaakt. Zij beschikte immers (vóór, maar ook) na genoemde datum over de mogelijkheid om het rapport op de voet van artikel 3 van de Wob bij LNV op te vragen. De rechtbank stelt vast dat zij ook deze mogelijkheid onbeproefd gelaten heeft, terwijl zij naar haar oordeel eerst deze weg had dienen te bewandelen alvorens tot openbaarmaking van het rapport over te gaan. Aldus moet worden geoordeeld dat verdachte door zonder eerst een van de genoemde, minder vergaande alternatieven te beproeven het rapport toe te zenden aan de stichtingen "Dier en Recht" en "Varkens in Nood" niet heeft voldaan aan de op haar rustende verplichting te handelen naar de eisen van subsidiariteit. Onder die omstandigheid kan haar beroep op overmacht niet gehonoreerd worden.

Er zijn aldus geen feiten of omstandigheden aannemelijk geworden die de strafbaarheid van het feit uitsluiten.

Dit levert het in de beslissing genoemde strafbare feit op.

## 5. De strafbaarheid van de verdachte

Verdachte is eveneens strafbaar, omdat niet is gebleken van een omstandigheid die haar strafbaarheid uitsluit.

## 6. Motivering van de beslissing ex artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht

### 6.1 De vordering van de officier van justitie

De officier van justitie heeft gevorderd dat verdachte ter zake van het ten laste gelegde feit wordt veroordeeld tot een geldboete ter hoogte van 500,00, subsidiair 10 dagen hechtenis.

### 6.2 Het standpunt van de verdediging

Indien de rechtbank tot een veroordeling komt, is de verdediging uiterst subsidiair van mening dat verdachte schuldig dient te worden verklaard zonder oplegging van een straf of maatregel.

### 6.3 Het oordeel van de rechtbank

Verdachte, gewezen ambtenaar, heeft een vertrouwelijk rapport naar buiten gebracht waarin misstanden bij het vervoer van dieren en in slachthuizen en de falende controle daarop van overheidswege worden beschreven. De rechtbank is ervan overtuigd dat verdachte vanuit oprechte verontrusting over genoemde misstanden heeft gehandeld. Zij stelt verder met de raadsman en de officier van justitie vast dat de openbaarmaking van het rapport, die tot een stroom van publiciteit in de media heeft geleid, klaarblijkelijk de aanleiding is geweest tot het (versneld) verbeteren van het veterinaire toezicht. Niettemin blijft verdachte te verwijten dat zij alvorens tot openbaarmaking van het rapport over te gaan niet naar minder ingrijpende alternatieven heeft gezocht, waarbij zij niet in strijd met haar geheimhoudingsplicht hoefde te handelen.

De rechtbank heeft verder gelet op het blanco strafblad van verdachte en op het feit dat de tegen haar aanhangig gemaakte strafzaak diep in haar persoonlijk leven heeft ingegrepen. Ten slotte betreft de rechtbank in haar oordeel dat het strafrechtelijk onderzoek tegen verdachte buiten haar schuld meer dan een jaar heeft stilgelegen.

Gelet op dit alles acht de rechtbank ook de door de officier van justitie gevorderde, kennelijk min of meer symbolische geldboete niet passend en zal zij, overeenkomstig het uiterst subsidiaire standpunt van de verdediging, verdachte schuldig verklaren maar daarbij afzien van het opleggen van straf of maatregel.

## 7. Het toepasselijke wetsartikel

De te nemen beslissing is gegrond op artikel 9a van het Wetboek van Strafrecht.

## 8. De beslissing

De rechtbank,

verklaart wettig en overtuigend bewezen, dat de verdachte het bij dagvaarding tenlastegelegde feit heeft begaan en dat het bewezen verklaarde uitmaakt:

enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van vroeger ambt verplicht is het te bewaren, opzettelijk schenden;

verklaart het bewezen verklaarde en de verdachte deswege strafbaar;

verklaart niet bewezen hetgeen aan de verdachte meer of anders is tenlastegelegd dan hierboven is bewezen verklaard en spreekt de verdachte daarvan vrij;

bepaalt dat geen straf of maatregel wordt opgelegd.

Dit vonnis is gewezen door

mrs. E. Rabbie, voorzitter,

A.L. Frenkel en M.J. Dubelaar, rechters,

in tegenwoordigheid van mr. T.L.H.M. Glansbeek, griffier,

en uitgesproken ter openbare terechtzitting van 20 december 2010, zijnde mr. Dubelaar buiten staat dit vonnis mede te ondertekenen.

1 Wanneer hierna wordt verwezen naar een proces-verbaal, wordt tenzij anders vermeld bedoeld een ambtsedig proces-verbaal, opgemaakt in de wettelijke vorm door daartoe bevoegde opsporingsambtenaren. Waar wordt verwezen naar dossierpaginas betreft dit de paginas van het doorgenummerde proces-verbaal van de Rijksrecherche Regio West I met het nummer 20080010. De standpunten van de officier van justitie en de raadsman zijn neergelegd in de aantekeningen requisitoir en de pleitnotities.

2 Verklaring van verdachte ter terechtzitting.

3 Proces-verbaal blz. 112 e.v.; een geschrift, te weten een e-mailbericht van 25 april 2007 te 9.18 u van [X] aan verdachte, blz. 120.

4 Verklaring van verdachte ter terechtzitting.

5 Hoge Raad 18 mei 2004, LJN: AO2599, en de conclusie van advocaat-generaal Machielse voor dat arrest.

6 TK 1985-1986, 19 495, nr. 3, blz. 8.

7 Onder andere de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 februari 2009, LJN BH3251.

8 Samenvatting VWA Rapport "Modernisering activiteiten levende dieren en levende producten", blz 31.

9 Proces-verbaal van verhoor van de getuige [Y] door de rechter-commissaris d.d. 30 augustus 2010.

10 "Wat is wrak? Dat is de vraag.", artikel uit het tijdschrift Boerderij 92, no. 39, zoals door de raadsman ter terechtzitting overgelegd.

11 Proces-verbaal van onderzoek digitale bibliotheek Wageningen, ongepagineerd.

12 Proces-verbaal van verhoor verdachte, p. 265, en de verklaring van de verdachte ter terechtzitting.

13 Geschriften, te weten e-mailberichten van 25 april 2007 van respectievelijk drs. [X] aan verdachte en van verdachte aan drs. [X], blz. 120.