

Een politieambtenaar overtreedt artikel 125a lid 1 van de Ambtenarenwet door op Facebook het Openbaar Ministerie te beschuldigen van leugens en een advocaat 'minkukel' te noemen. De uitspraak over het Openbaar Ministerie is ongepast, gelet op de gezagsverhouding waarin de ambtenaar bij de opsporing van strafbare feiten staat ten opzichte van het Openbaar Ministerie. De kwalificatie 'minkukel' van de advocaat is onnodig diffamerend, omdat deze kwalificatie de gehele persoonlijkheid van de advocaat betreft en niet alleen een handelwijze waarmee de ambtenaar het niet eens is.

Advies

Adviesaanvraag nr. ABB/2015/11379

Verzoeker: het hoofd Bedrijfsvoering van de eenheid YYYY van de politie.

1. Feiten en procesverloop

XXXX (hierna: de ambtenaar) is sinds 1 januari 1985 werkzaam als politieambtenaar bij de eenheid YYYY van de politie en de rechtsvoorgangers van die eenheid. Van november 2006 tot 1 september 2013 was de ambtenaar tijdelijk ontheven van de waarneming van zijn ambt met het oog op de vervulling van het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Hoewel de ambtenaar momenteel geen vertegenwoordigende functie vervult, beschouwt hij zichzelf nog steeds als politicus.

Met ingang van 1 september 2013 is de ambtenaar geplaatst in de functie van Expert A (thans: Operationeel Specialist A) bij de Dienst Regionale Recherche (hierna: DRR) van de politie-eenheid YYYY. Aan deze op schaal 9 gewaardeerde functie is de rang verbonden van inspecteur. In verband met deze plaatsing hebben de politiechef van de eenheid YYYY, de heer XXXX, en het hoofd Bedrijfsvoering van deze eenheid, mevrouw XXXX, op 2 september 2013 aan de hand van een conceptbrief met de ambtenaar van gedachten gewisseld over de door hem in acht te nemen grenzen bij contacten met de pers en andere media. Daarover is met hem afgesproken dat hij bij zulke contacten vooraf overleg pleegt met zijn leidinggevenden en/of het Bureau Communicatie.

Op 8 oktober 2013 heeft de ambtenaar naar aanleiding van een voorval tussen politieambtenaren van de eenheid Den Haag en een Russische diplomaat zonder overleg met zijn leidinggevenden en/of het Bureau Communicatie op Twitter het volgende bericht geplaatst: *'Goede reactie van Haagse dienders. Russische diplomaat moet gewoon zijn kind niet slaan! Walgelijk! Poetin kan het heen en weer krijgen'*.

Bij besluit van 18 november 2013 heeft de korpschef van politie, namens deze de politiechef van de eenheid YYYY, de ambtenaar voor het plaatsen van het zojuist genoemde bericht op Twitter de disciplinaire straf opgelegd van schriftelijke berisping, zowel vanwege het niet naleven van de afspraak over voorafgaand overleg bij voorgenomen mediacontacten als vanwege de inhoud van dit bericht. Aan het opleggen van deze disciplinaire straf is geen adviesaanvraag voorafgegaan aan de commissie. Deze disciplinaire straf is in rechte komen vast te staan.

Bij brief van 12 december 2014 heeft de Officier van Justitie XXXX (hierna: de Officier van Justitie) een verzoek van de advocaat XXXX (hierna: de advocaat) gehonoreerd om de strafzaak tegen een studente te seponeren die werd verdacht van een poging tot zware mishandeling waarbij zij een medestudente met een afgebroken bierglas in het gezicht zou hebben geslagen. De Officier van Justitie is tot deze beslissing gekomen na ontvangst van een op verzoek van de advocaat door een tweetal rechtspsychologen opgesteld deskundigenrapport waarin de wijze waarop de ambtenaar en een collega de verdachte studente hebben verhoord negatief wordt beoordeeld.

Op 12 februari 2015 is de ambtenaar door zijn direct leidinggevende, de heer XXXX, geattendeerd op een uitzending van het NTR-televisieprogramma *De kennis van nu*, waarin het deskundigenrapport van de bovengenoemde rechtspsychologen aan de orde zou komen. De ambtenaar heeft toen zowel bij zijn direct leidinggevende als bij de Officier van Justitie aangedrongen op de ontwikkeling van een mediastrategie, teneinde negatieve beeldvorming over de eenheid of over hemzelf te voorkomen.

Op 17 februari 2015 heeft de *Telegraaf*-journaliste XXXX (hierna: de journaliste) met de ambtenaar telefonisch contact opgenomen over een voorgenomen publicatie in de krant van 18 februari 2015. De ambtenaar heeft deze journaliste te woord gestaan en heeft haar tevens verzocht de publicatie van het artikel een dag uit te stellen teneinde nader onderzoek te verrichten. De journaliste heeft dit echter geweigerd. Daarop heeft de ambtenaar zijn direct leidinggevende onmiddellijk ingelicht en bij hem aangedrongen op de formulering van een reactie van de eenheid.

Op 18 februari 2015 is in *De Telegraaf* een artikel van de hand van de journaliste verschenen onder de titel 'XXXX dwong studente tot bekentenis'. Na aanleiding van dit artikel is de ambtenaar telefonisch benaderd door de Radio 3-diskjockey XXXX en heeft hij deze diskjockey in diens ochtendprogramma live telefonisch te woord gestaan. Na dit media-optreden heeft zijn leidinggevende de ambtenaar per e-mail verzocht verder zelf uit de media te blijven en een eventuele reactie over te laten aan de eenheid als werkgever.

Op 18 februari 2015 hebben zowel de eenheidsleiding als het Openbaar Ministerie naar aanleiding van het bovengenoemde televisieprogramma en het bovengenoemde krantenartikel een persbericht uitgebracht. Beide persberichten bevatten de volgende verklaring van het lid van de eenheidsleiding mevrouw XXXX: *"Zoals altijd staan wij voor onze medewerkers en veroordelen wij niemand zonder uitgebreid feitenonderzoek. We gaan uitzoeken wat er precies is gebeurd in deze zaak. De uitkomsten hiervan worden uiteraard gedeeld met betrokkenen"*. Het persbericht van het Openbaar Ministerie spreekt verder de bewering tegen die wordt gedaan in het die avond uit te zenden NTR-televisieprogramma *De kennis van nu* dat de kritiek in het rapport van de rechtspsychologen op het verhoor door de verbalisanten de reden is geweest van de sepotbeslissing van 12 december 2014. Volgens dit persbericht is die reden een gebrek aan wettig en overtuigend bewijs geweest.

Op 18 februari 2015 heeft de ambtenaar om 23.21 uur een bericht op Facebook geplaatst waarin de volgende zinsneden voorkomen: *"Als bekende Nederlander binnen het politieapparaat ligt altijd het gevaar op de loer dat een minkukel van een advocaat dit gegeven misbruikt ten faveure van zijn cliënt"* en *"Jammer dat het OM aantoonbaar heeft lopen liegen in haar persbericht vandaag en kennelijk haar straatje wil schoon veegen"*.

Bij e-mailbericht van 20 februari 2015 heeft de ambtenaar de Officier van Justitie opmerkelijk gemaakt op enkele discrepanties tussen de motivering van het sepot in de sepotbrief van 12 december 2014 en in het persbericht van 18 februari 2015. Verder heeft hij enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de onderbouwing van het deskundigenrapport en bij de rol van rechtspsychologische onderzoeken in het strafproces. Een afschrift van dit e-mailbericht heeft de ambtenaar toegezonden aan zijn collega's, zijn leidinggevenden en zijn contactpersonen bij het Openbaar Ministerie.

Op 20 februari 2015 heeft de leidinggevende van de ambtenaar deze namens de leiding van de eenheid YYYY telefonisch meegedeeld dat hij een berisping krijgt voor uitlatingen in de media en op zijn Facebookpagina en dat dit ook een gevolg is van het feit dat hij zich niet heeft gehouden aan de afspraak om geen uitspraken te doen in de media. Tevens heeft hij de ambtenaar opnieuw aangezegd dat deze zich heeft te onthouden van elke uitlating in de (sociale) media die schadelijk is voor de politie en dat hij bij verzoeken van media om commentaar dient door te verwijzen naar het Bureau Communicatie.

Bij een ongedateerd schrijven met het kenmerk 14.NP21868 dat is verzonden op 5 maart 2015 is de ambtenaar in kennis gesteld van het voornemen hem de disciplinaire straf van schriftelijke berisping op te leggen vanwege het naast zich neerleggen van de met hem gemaakte afspraken over zijn optreden in de media en vanwege zijn woordgebruik in het door hem op Facebook geplaatste bericht. Over dit woordgebruik wordt hem het verwijt gemaakt dat hij door de schofferende wijze waarop hij zowel het Openbaar Ministerie als een advocaat heeft bejegend, heeft miskend dat hij kenbaar is als ambtenaar van politie en dat hij derhalve het imago van de politie heeft geschaad.

Bij brief van 11 maart 2015 heeft de ambtenaar zijn zienswijze kenbaar gemaakt op het voornemen van 5 maart 2015. Blijkens deze zienswijze kan de ambtenaar zich met dit voornemen niet verenigen.

Bij brief van 22 april 2015, kenmerk 15.NP02303, heeft verzoeker de commissie verzocht om advies. Daarbij heeft verzoeker specifiek de volgende vraag ter beantwoording voorgelegd aan de commissie: *“Wordt de ambtenaar op goede gronden een verwijt gemaakt over zijn woordgebruik in het Facebookbericht, dat impliciet een overtreding vormt van artikel 125a Ambtenarenwet?”*

Bij brief van 20 mei 2015 heeft de Officier van Justitie XXXX de advocaat bericht dat hij niet zal overgaan tot strafrechtelijke vervolging van de verbalisanten van de als verdachte aangemerkte studente, maar dat het Openbaar Ministerie aan de politie inmiddels wel het expliciete advies heeft uitgebracht om een voor deze verbalisanten passend disciplinair traject in te zetten.

De commissie heeft de adviesaanvraag behandeld tijdens een hoorzitting op 11 juni 2015. De commissie bestond uit de heer prof. mr. A.W. Heringa (voorzitter), mevrouw mr. dr. L.A. van Noorloos (lid) en de heer dr. J.S. Timmer (lid). Zij werd bijgestaan door de heer mr. C.F. Sparrius (secretaris) en de heer mr. J.F. Moltmaker (plaatsvervangend secretaris). Namens verzoeker is een drietal personen verschenen. Hoewel de ambtenaar tijdig is uitgenodigd voor de hoorzitting en ook tijdig is geattendeerd op een wijziging in het tijdstip van aanvang van deze zitting, is hij daar niet verschenen.

2. Standpunt bevoegd gezag

In de brief waarbij de ambtenaar in kennis is gesteld van het voornemen hem de disciplinaire straf van schriftelijke berisping op te leggen, wordt dit voornemen als volgt gemotiveerd:

“Ik stel vast dat u door (uw wijze van) optreden in de media ongeoorloofd hebt gehandeld en zich daarmee schuldig hebt gemaakt aan plichtsverzuim. Met u zijn expliciete afspraken gemaakt over de wijze waarop u contacten met de media onderhoudt en gebleken is dat u deze afspraken naast u neer hebt gelegd. Juist in een (politie)zaak als deze had van u verwacht mogen worden dat u zich zeer terughoudend had opgesteld en het aan de werkgever had overgelaten om te reageren op de aantijgingen jegens u en uw collega's. Temeer nu u via de eerder opgelegde berisping al gemotiveerd bent geweest op de noodzaak u aan de afspraken over uw optreden in de media te houden. Niet slechts bent u zonder overleg in de media verschenen, ook van uw woordgebruik in het door u geposte Facebookbericht wordt u een verwijt gemaakt. U hebt, door de schofferende wijze waarop u zowel het OM als een advocaat bejegt, miskend dat u ambtenaar bent van politie en derhalve dat het imago van de politie [is] geschaad.

Het door u geschetste belang om de aantijgingen te weerleggen, namelijk de door u op te richten politieke partij, wordt niet miskend, maar het belang van de politie dient voor u zwaarder te wegen. Ook zijn de emoties die dit bij u oproept niet onbegrijpelijk. Dit neemt echter niet weg dat juist van u als ervaren politieambtenaar en politicus verwacht mag worden dat u weet te voorkomen dat de emoties de overhand krijgen. Dit is zowel niet in uw belang als in dat van de politie”.

3. Zienswijze ambtenaar

De schriftelijke zienswijze van de ambtenaar van 11 maart 2015 kan als volgt worden samengevat:

- Ondanks de inspanningen van de ambtenaar om reeds voor de uitzending van het NTR-programma te komen tot een snelle en overwogen reactie in de media die recht deed aan de hetze rond zijn persoon, is zo'n reactie uitgebleven. Dit rechtvaardigt dat de ambtenaar zich mag verdedigen wanneer hij wordt benaderd door de media over een kwestie waarbij zijn reputatie in het geding is.
- De ambtenaar acht het buitengewoon onterecht dat hij wordt aangesproken op zijn “emoties” die niet de overhand mogen krijgen. Hij wijst erop dat de openlijke uitlatingen die hij heeft gedaan, weloverwogen zijn geweest en dat emoties daarbij geen rol hebben gespeeld.
- De ambtenaar leidt uit de opmerking in het voornemen over de inhoud van zijn Facebookbericht af dat hem wordt verweten dat hij het Openbaar Ministerie als een advocaat heeft bejegend. De ambtenaar erkent dat hij het Openbaar Ministerie op deze wijze heeft bejegend en wijst ter verklaring van deze gang van zaken op de leugens van het Openbaar Ministerie, het smaadschrift

dat is opgesteld op verzoek van de advocaat, de wijze waarop het sepot tot stand is gekomen en het ontbreken van juridische bijstand vanuit de eenheid.

- De verdere kritiek op de inhoud van het Facebookbericht snijdt geen hout. Blijkens een bij de schriftelijke zienswijze overgelegde column van John van den Heuvel in *De Telegraaf* van 5 maart 2015, zijn ook de media van mening dat het Openbaar Ministerie in het persbericht van 18 februari 2015 heeft gelogen. Daarnaast werd de ambtenaar publiekelijk niet gesteund door zijn eenheidsleiding en wisten zijn politieke aanhangers niet wat er met hem aan de hand was. Deze omstandigheden rechtvaardigen de reactie die de ambtenaar heeft geplaatst op Facebook.

Op de bovenstaande gronden kan de ambtenaar zich niet verenigen met het voornemen hem een schriftelijke berisping op te leggen. Hij kondigt aan dat hij tegen een effectuering van dit voornemen bezwaar zal maken en dat hij zich uiteindelijk desnoods tot in hoogste instantie in het openbaar zal (laten) verdedigen.

4. Overwegingen

1. Verzoeker heeft het advies van de commissie gevraagd over het voornemen van 5 maart 2015 om de ambtenaar de straf van schriftelijke berisping op te leggen wegens plichtsverzuim.
2. Voor het opleggen van een disciplinaire straf stelt de Centrale Raad van Beroep in zijn vaste jurisprudentie de voorwaarden dat de door de betrokkene gepleegde gedragingen kunnen worden aangemerkt als toerekenbaar plichtsverzuim en dat de opgelegde straf niet onevenredig is aan de aard en de ernst van dit plichtsverzuim.
3. Als plichtsverzuim wordt de ambtenaar in het voornemen van 5 maart 2015 ten laste gelegd:
 - a. het naast zich neerleggen van de expliciete afspraken die met hem zijn gemaakt over de wijze waarop hij contacten onderhoudt met de media en
 - b. de schofferende wijze waarop hij zowel het Openbaar Ministerie als een advocaat heeft bejegend in zijn Facebookbericht van 18 februari 2015.
4. De ambtenaar wijst ter rechtvaardiging van het hem ten laste gelegde plichtsverzuim op de leugens van het Openbaar Ministerie over het sepot, de wijze waarop dit tot stand is gekomen en de rol die het rapport van de rechtspsychologen daarbij heeft gespeeld. Verder wijst de ambtenaar op de appreciatie van zijn opvatting dat het Openbaar Ministerie leugens heeft verkondigd in een column in *De Telegraaf*, op het gebrek aan steun dat hij heeft ondervonden van de eenheidsleiding en op de noodzaak om zijn politieke aanhangers te informeren.
5. De commissie vat de adviesaanvraag op als een verzoek tot beoordeling van de voorgenomen disciplinaire straf van schriftelijke berisping, voor zover het voornemen tot het opleggen van die straf is gebaseerd op de inhoud van de als plichtsverzuim gekwalificeerde uitspraken van de ambtenaar. Zij beoordeelt de adviesaanvraag aan de hand van het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Hoewel dit beoordelingskader formeel niet van toepassing is op politieambtenaren, acht de commissie dit kader wel van belang voor de beoordeling van de onderhavige adviesaanvraag, omdat het een uitwerking is van de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet, die ook voor politieambtenaren van toepassing is. Alvorens dit beoordelingskader uiteen te zetten en de als plichtsverzuim ten laste gelegde uitlatingen van de ambtenaar hieraan te toetsen, hecht de commissie eraan dit beoordelingskader te plaatsen in zijn wettelijke, grondwettelijke en internationaalrechtelijke context. Dit doet de commissie in de overwegingen 6, 8 en 9 van dit advies.
6. Het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren is een concretisering van de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet. Deze norm luidt als volgt: *“De ambtenaar dient zich te onthouden van het openbaren van gedachten of gevoelens of van de uitoefening van het recht tot vereniging, tot vergadering of tot betoging, indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voor zover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd”*.

7. De norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet is onverkort van toepassing op de ambtenaar. Hieraan doet niet af dat hij heeft aangegeven dat zijn uitlatingen op Facebook en zijn mediaoptredens (mede) waren ingegeven door zijn rol als politicus die betrokken is bij een (op te richten) politieke partij. De commissie oordeelt daarover dat een politicus inderdaad de vrijheid heeft zich in een politiek debat te mengen. Die vrijheid laat echter onverlet dat een politicus die tevens ambtenaar is, daarbij de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet in acht dient te nemen. Dit betekent dat de onderhavige ambtenaar, omdat hij naast politicus ook politieambtenaar is, zijn functievervulling en die van de politie niet in gevaar mag brengen door zijn optreden als politicus. Het gegeven dat de ambtenaar ook politicus is, doet dan ook niet af aan de bevoegdheid van de commissie om zijn optreden te toetsen aan de norm van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet.
8. Artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet is de formeel-wettelijke grondslag voor de beperking van de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren die ingevolge artikel 7, eerste en derde lid, van de Grondwet is vereist. Naast artikel 7 van de Grondwet is voor de vrijheid van meningsuiting van Nederlandse ambtenaren ook artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) van belang. Deze bepalingen vullen elkaar aan. Procedureel biedt artikel 7 van de Grondwet meer bescherming door preventieve censuur te verbieden en voor beperkingen een formele wet te vereisen. Materieel biedt artikel 10 EVRM meer bescherming. Dit artikel beschermt niet alleen het openbaren van gedachten of gevoelens maar ook het koesteren van een mening en het ontvangen van inlichtingen of denkbeelden. Bovendien stelt artikel 10, tweede lid, EVRM naast het formele criterium 'bij de (materiële) wet voorzien' voor een beperking van de vrijheid van meningsuiting ook de voorwaarde dat deze noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving voor een of meer van de in dit artikellid genoemde doelen. Tot deze doelen behoren de openbare orde, de nationale veiligheid en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
9. Voor de uitleg van artikel 10 EVRM is de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) van belang. Het standaardarrest van dit Hof over de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren is het arrest-Vogt¹. In dit arrest oordeelt het EHRM voor het eerst expliciet dat de vrijheid van meningsuiting in principe ook geldt voor een ambtenaar. Bij de beoordeling van een meningsuiting van een ambtenaar kent het EHRM echter een bijzondere betekenis toe aan de plichten en verantwoordelijkheden ('duties and responsibilities') waarop wordt gedomd in artikel 10, tweede lid, EVRM. Hoe zwaar deze plichten en verantwoordelijkheden voor een individuele ambtenaar wegen, is onder meer afhankelijk van de functie van de ambtenaar en de rang die hij bekleedt. Naar mate een ambtenaar een verantwoordelijkere functie met een hogere rang bekleedt, neemt zijn vrijheid van meningsuiting af. Dit blijkt uit de arresten Rekvenyi² en Otto.³ In het arrest-Otto beschouwt het EHRM een inspecteur van politie in dit kader als een hooggeplaatste politieambtenaar.
10. Na deze uiteenzetting van het wettelijk, constitutioneel en internationaalrechtelijk kader voor de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren in Nederland, keert de commissie terug bij het beoordelingskader van Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren. Dit beoordelingskader omvat de volgende gezichtspunten:
 - a. de afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein van de uitspraken;
 - b. de politieke gevoeligheid van de materie;
 - c. het tijdstip waarop de uitspraken zijn gedaan;
 - d. de wijze waarop de uitspraken zijn gedaan;
 - e. de voorzienbaarheid van de schadelijkheid ten tijde van de uitspraken;

¹ EHRM 26 september 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2397, NJ 1996/545 (Vogt/Duitsland, m. nt. E.J. Dommering).

² EHRM 20 mei 1999, Report 1999/III (Rekvenyi/Hongarije).

³ EHRM 24 november 2005, ECLI:NL:XX:2005:AV4269, NJ 2007/158 (Otto/Duitsland, m. nt. E.A. Alkema).

- f. de ernst en duur van de door de uitspraken ontstane problemen voor de functievervulling van de ambtenaar of het functioneren van de openbare dienst, voor zover dit in verband staat met de functievervulling van de ambtenaar.

In de overwegingen 11 tot en met 15 toetst de commissie de uitspraken van de ambtenaar over het Openbaar Ministerie en een advocaat in zijn Facebookbericht van 18 februari 2015 aan deze gezichtspunten.

11. De afstand tussen de functie van de ambtenaar en het beleidsterrein waarover de zojuist genoemde uitspraken zijn gedaan, kwalificeert de commissie als uitermate gering. Deze kwalificatie houdt verband met de gezagsverhouding tussen het Openbaar Ministerie en de politie bij haar strafvorderlijk optreden. Op grond van artikel 3 van de Politiewet 2012 heeft de politie onder meer tot taak om in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde. Deze taak valt uiteen in de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Op grond van artikel 12, eerste lid, van de Politiewet 2012, opereert de politie bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van het Openbaar Ministerie. Met het Openbaar Ministerie heeft de politie bij haar strafvorderlijk optreden dus een wettelijke gezagsverhouding. Met de advocatuur onderhoudt zij bij de opsporing van strafbare feiten een professionele relatie. Vanwege deze relaties betreffen uitlatingen van een opsporingsambtenaar over het Openbaar Ministerie en een advocaat het directe werkterrein van die ambtenaar. In het onderhavige geval komt daar nog bij dat de ambtenaar publiekelijk de discussie aanging over een zaak die door hemzelf als politieambtenaar was behandeld. De op grond van artikel 125a, eerste lid, van de Ambtenarenwet van een ambtenaar te verwachten terughoudendheid bij het zich publiekelijk uiten kan geacht worden het grootst te zijn waar het gaat om een dossier dat de ambtenaar direct onder handen heeft gehad. Dit is te meer het geval, nu het ging om een uitlating over de opsporing van een strafbaar feit, waarbij onder het gezag van het Openbaar Ministerie wordt gehandeld, terwijl de uitlating zich (deels) op dat Openbaar Ministerie richtte.
12. Bij politieambtenaren krijgt het criterium 'politieke gevoeligheid van de materie', zoals opgenomen in Aanwijzing 15 van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren, een andere invulling dan bij rijksambtenaren. De relatie tussen de Minister van Veiligheid en Justitie en politieambtenaren is, met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, immers indirect. Daarom zijn met name de legitimiteit en de integriteit van de politie van belang, zowel op zichzelf beschouwt als in de in overweging 11 omschreven gezagsverhouding met het Openbaar Ministerie. De als plichtsverzuim aangemerkte uitspraken van de ambtenaar doen hieraan afbreuk. Zo beschouwt, gaat het in deze zaak om gevoelige materie. In overweging 15 gaat de commissie hierop nader in. Overigens kan de mogelijkheid niet worden uitgesloten dat publieke uitlatingen van politieambtenaren over dossiers waarbij zij zijn betrokken, leiden tot politieke ophef. Vertrouwelijkheid van politieonderzoeken is ook om die reden noodzakelijk.
13. De commissie constateert dat het Facebookbericht dat ten laste wordt gelegd als plichtsverzuim, is geplaatst in de late avond van 18 februari 2015, nadat zowel de eenheidsleiding als het Openbaar Ministerie reeds een persbericht hadden uitgebracht dat een reactie inhield op het artikel in *De Telegraaf* van 18 februari 2015 en het NTR-televisieprogramma *De kennis van nu*. Deze beide persberichten bevatten een verklaring van het lid van de eenheidsleiding mevrouw XXXX. Daarin gaat dit lid van de eenheidsleiding achter de politieambtenaren staan wier optreden in de zojuist genoemde media-uitingen wordt bekritiseerd en benadrukt zij dat geen enkele politieambtenaar zonder een uitgebreid feitenonderzoek wordt veroordeeld. De commissie behoeft dan ook niet in te gaan op de stelling van de ambtenaar dat de afwezigheid van publicitair optreden door de politieorganisatie hem noopte tot eigen media-optreden. Immers door de politieleiding is publiekelijk opgetreden. Gelet op de inhoud van de uitgegeven verklaring van een lid van de eenheidsleiding en op de ruime verspreiding die hieraan is gegeven door middel van een tweetal persberichten, bestond voor de ambtenaar in de avond van 18 februari 2015 in ieder geval geen noodzaak of aanleiding om zich op deze wijze publiekelijk te verdedigen tegen de aantijgingen op het gebied van zijn functioneren als opsporingsambtenaar in de bovengenoemde media-uitingen.

Dit is te meer het geval daar zijn direct leidinggevende, de commissaris van politie XXXX, de ambtenaar in de ochtend van 18 februari 2015 per e-mail heeft verzocht verder zelf uit de media te blijven en een eventuele reactie over te laten aan de eenheid als werkgever. Gelet op het bovenstaande kan de ambtenaar van het tijdstip waarop hij het als plichtsverzuim aangemerkte Facebookbericht heeft geplaatst een verwijt worden gemaakt.

14. De wijze waarop de ambtenaar in dit bericht zijn kritiek op het Openbaar Ministerie verwoordt, kan inderdaad als ongepast worden beschouwd gelet op de gezagsverhouding waarin een politieambtenaar bij de opsporing van strafbare feiten staat ten opzichte van het Openbaar Ministerie en gelet op de directe betrokkenheid van de ambtenaar bij dat dossier. De kwalificatie 'minkukel', waarmee de ambtenaar een advocaat aanduidt, betreft niet alleen de door hem bekritiseerde handelwijze van die advocaat maar diens gehele persoonlijkheid en is daarmee onnodig diffamerend. Van de wijze waarop de ambtenaar zich heeft uitgelaten over het Openbaar Ministerie en de advocaat kan hem dan ook redelijkerwijs een verwijt worden gemaakt.
15. Juist vanwege de gezagsverhouding waarin de politie bij de opsporing van strafbare feiten staat ten opzichte van het Openbaar Ministerie, was het voor de ambtenaar voorzienbaar dat een uitspraak waarin hij het Openbaar Ministerie beticht van leugens niet bevorderlijk is voor de samenwerking van hemzelf en de politie met het Openbaar Ministerie en evenmin voor het aanzien van deze instanties. Dat het publiekelijk kwalificeren van een advocaat als 'minkukel' niet bevorderlijk is voor de professionele relatie met die advocaat en voor het aanzien van de politie, is voor een inspecteur van politie eveneens voorzienbaar. De voorzienbaarheid voor de ambtenaar van de schadelijkheid van zijn uitspraken over het Openbaar Ministerie en een advocaat draagt dan ook bij aan de redelijkheid dat verzoeker deze uitspraken kwalificeert als plichtsverzuim.
16. Het voorafgaande samenvattend, concludeert de commissie dat de uitspraken van de ambtenaar over het Openbaar Ministerie en een advocaat gelet op vrijwel alle gezichtspunten van de Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren door verzoeker beoordeeld kunnen worden als plichtsverzuim. In overweging 17 gaat de commissie nader in op de evenredigheid aan dit plichtsverzuim van de voorgenomen disciplinaire straf van schriftelijke berisping.
17. Naast de aard en ernst van het plichtsverzuim, waarop in de bovenstaande overwegingen al uitvoerig is ingegaan, zijn voor de beoordeling van de evenredigheid van een voorgenomen disciplinaire straf de volgende criteria van belang:
 - de vraag of de ambtenaar zich eenmalig heeft misdragen, of dat sprake is van een aaneenschakeling van onoorbaar gedrag (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, TAR 2004/73). De uitspraken waarop de adviesaanvraag betrekking heeft, staan op zichzelf, maar naast het doen van deze uitspraken heeft de ambtenaar ook enkele media te woord gestaan op een wijze die in strijd is met de daarover met hem gemaakte afspraken. Deze aaneenschakeling van onoorbaar gedrag levert een strafverzwarende omstandigheid op.
 - het feit dat de ambtenaar kan gelden als een gewaarschuwd mens (Centrale Raad van Beroep 13 april 2006, TAR 2006/117). Vanwege het strafbesluit van 18 november 2013 kan de ambtenaar als zodanig gelden. Dit is een strafverzwarende omstandigheid.
 - de staat van dienst van de ambtenaar (Centrale Raad van Beroep 2 oktober 2003, TAR 2004/72). De gegevens in het dossier zijn ontoereikend om hierover een oordeel te kunnen vormen.
 - de houding van de ambtenaar ten opzichte van de onjuistheid van zijn gedrag (Centrale Raad van Beroep 18 september 2003, TAR 2004/71). Gelet op de zienswijze van de ambtenaar, ziet hij de onjuistheid van zijn gedrag niet in. Dit is een strafverzwarende omstandigheid.
 - de voorbeeldfunctie van de ambtenaar, die meebrengt dat aan zijn integriteit en onberispelijkheid hogere eisen mogen worden gesteld dan aan die van een ambtenaar zonder voorbeeldfunctie (zie Centrale Raad van Beroep 23 november 2000, TAR 2001/4). Als hogere politieambtenaar en als (gewezen) politicus heeft de ambtenaar zowel binnen als buiten de politie een voorbeeldfunctie, waarvan hij zich bij het doen van de als plichtsverzuim gekwalificeerde uitspraken te weinig rekenschap heeft gegeven. Dit is een strafverzwarende omstandigheid.

18. Om escalatie in de arbeidsverhouding met de ambtenaar te voorkomen, is verzoeker voornemens hem in plaats van een zwaardere disciplinaire straf opnieuw een schriftelijke berisping op te leggen. Gezien de aard en ernst van het plichtsverzuim en de samenloop van strafverzwarende omstandigheden die is uiteengezet in overweging 17, acht de commissie een schriftelijke berisping alleszins proportioneel en niet onredelijk.

De bovenstaande overwegingen leiden tot het volgende advies.

5. Advies

De Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren acht geen beletselen aanwezig om de ambtenaar reeds vanwege de inhoud van zijn uitspraken over het Openbaar Ministerie en een advocaat in zijn Facebookbericht van 18 februari 2015 de disciplinaire straf op te leggen van schriftelijke berisping.

De commissie stelt het zeer op prijs een afschrift te mogen ontvangen van het besluit dat wordt genomen op basis van dit advies.

Maastricht/Den Haag, 29 juni 2015,

Was getekend.

prof. mr. A.W. Heringa,
voorzitter