

Vergaderjaar 2007–2008

30 538

Voorstel van wet van de leden Heerts, Van de Camp en Anker tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers

Nr. 9

VERSLAG

Vastgesteld 19 maart 2008

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
1. Inleiding	1
2. De functie van het strafrecht, inclusief sancties, in verband met de overheid	5
3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel	7
3.1 Opheffen immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen	7
3.2 Verruiming vervolgbaarheid opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers	8
3.3 Specifieke strafuitsluitingsgronden	9
4. De positie van de Minister van Justitie en het Openbaar Ministerie	11
5. De verhouding tot de politieke en bestuurlijke verantwoordingsmechanismen	13
6. Financiële consequenties	14
7. Artikelsgewijs	14

1. Inleiding

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van voorliggend initiatiefwetsvoorstel. Terecht wordt de vraag opgeworpen of het nog langer verdedigbaar is dat de overheid in beginsel geen strafrechtelijk verwijt gemaakt kan worden terwijl «gewone sterfelingen» en bedrijven wel strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden. De Raad voor het openbaar bestuur vat de voorliggende keuze treffend samen: we handhaven de strafrechtelijke immuniteit met een wettelijke regeling voor de uitzonderingen of we heffen bedoelde immuniteit op waarbij de problemen die dan ontstaan zullen moeten worden aangepakt. Voor de initiatiefnemers is het duidelijk. Zij bepleiten het einde van de strafrechtelijke immuniteit. Zij scharen zich hiermee aan de zijde

¹ Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-Van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), de Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).
Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), De Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

van vele rechtsgeleerden. In de Raad van State hebben zij evenwel geen medestander gevonden. Deze oordeelt dat uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid geen aanbeveling verdient.

Voor de initiatiefnemers lijkt de belangrijkste reden voor de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit gelegen in het feit dat op geen enkele andere wijze tegemoet kan worden gekomen aan de wens tot verdergaande verantwoordingsplicht van de overheid. Hiermee wekken zij de indruk dat een strafrechtelijk verwijt het summum is. Indien een publiekrechtelijke rechtspersoon niet in strafrechtelijke zin ter verantwoording kan worden geroepen, is van een wezenlijke verantwoordingsplicht geen sprake, zo doen genoemde initiatiefnemers het voorkomen. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures hiermee niet miskend, gemarginaliseerd worden. Temeer daar de initiatiefnemers zelfs zover gaan door te stellen dat de functie van vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen voor door hen begane strafbare feiten vooral is gelegen in normbevestiging, alsof die normen niet evenzeer, zo niet steviger, kunnen worden bevestigd middels de genoemde niet-strafrechtelijke verantwoordingsprocedures. Graag een reactie van de initiatiefnemers. Gelieve hierbij tevens in te gaan op de stelling dat het veeleer een tegemoetkoming aan de roep om strafrechtelijke vergelding is («naming» en «shaming»), dat de initiatiefnemers tot het indienen van het wetsvoorstel heeft gebracht.

De Raad van State acht uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor natuurlijke personen, maar dan in de vorm van een uitbreiding van ambtsdelicten, verdedigbaar. De leden van de CDA-fractie zouden graag vernemen of de initiatiefnemers deze stelling onderschrijven en of zij naast hun initiatiefvoorstel in de uitbreiding van ambtsdelicten nog enige toegevoegde waarde zien.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel dat er toe strekt de strafrechtelijke immuniteit van overheden op te heffen. Zij constateren dat er al lange tijd een intensieve discussie in de juridische en bestuurs-wetenschappelijke gemeenschap loopt over dit onderwerp en waarden het dat dit voorstel een aanzet geeft om deze discussie door middel van een heldere keus af te ronden. Wel hechten deze leden er sterk aan dat de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit op een zodanige manier plaatsvindt dat de werking van de democratische rechtstaat verstevigd wordt en dat politieke verantwoording niet vervangen wordt door strafrechtelijke vervolging.

De leden van de SP fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en hebben hierover nog enkele opmerkingen en vragen. Deze komen hieronder aan de orde.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij danken de indieners voor het uitwerken van dit zeer ingrijpende onderwerp dat al zeer lange tijd op de politieke agenda staat. Zij hebben nog een aantal vragen en opmerkingen die zij graag aan de indieners zouden willen voorleggen.

In de inleiding noemen de indieners de bijzondere positie van de overheid. Deze zou volgens indieners niet bij voorbaat moeten dwingen tot het uitsluiten van iedere vervolgbaarheid. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de constatering dat de overheid een bijzondere positie inneemt, in die zin dat er ook andere wegen van verantwoording c.q. bestraffing open staan (politiek/bestuurlijk). Graag zouden zij echter in het licht van voorliggend voorstel een nadere toelichting krijgen van indieners over deze bijzondere positie en consequenties daarvan.

In de memorie van toelichting wordt kort ingegaan op de voorgeschiedenis. Hier wordt ook het advies van de commissie-Roelvink genoemd,

waarbij in de bijlagen bij dit advies een deel rechtsvergelijking is opgenomen. De leden van de VVD-fractie vragen de indieners kort in te gaan op de situatie in andere landen van de Europese Unie die noch strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden noch van de staat kennen, maar eigen oplossingen hebben ontwikkeld om mogelijk strafwaardige gedragingen van overheden te kunnen onderzoeken en wel of niet te sanctioneren.

De leden van de VVD-fractie menen dat het vanuit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel wenselijk is de staat, decentrale overheden en publiekrechtelijke rechtspersonen niet op voorhand worden uitgesloten van strafrechtelijke vervolgbaarheid. In de loop der jaren is onder meer in de jurisprudentie een ontwikkeling gaande die de immuniteit van eerder genoemde actoren steeds verder heeft ingeperkt, met als gevolg dat de strafrechtelijke immuniteit tussen verschillende publiekrechtelijke rechtspersonen en daar werkzame ambtenaren verschilt en afhankelijk is van de aard van de werkzaamheden. De leden van de VVD-fractie menen dat het gelijkheidsbeginsel en de kenbaarheid ertoe kunnen leiden dat de centrale en decentrale overheid en publieke rechtspersonen, daar waar zij aan het maatschappelijke verkeer op grond van gelijkheid met andere rechtspersonen deelnemen, niet alleen strafrechtelijk aansprakelijk zijn maar ook strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Met de Nederlandse Orde van Advocaten menen de leden van de VVD-fractie dat het wenselijk is dat bijvoorbeeld ook de wijze van uitvoering van toezichthoudende taken door overheidsorganen onder omstandigheden tot strafrechtelijk optreden kan leiden. Wel merken zij hierbij op dat zij met de indieners van mening zijn dat er voor deze specifieke rechtspersonen en ambtenaren andere verantwoordingsmechanismen zijn waarop de strafrechtelijke vervolgbaarheid een aanvulling vormt en als ultimatum remedium aanmerkt dient te worden.

Een andere reacties vanuit het veld op het wetsvoorstel komt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG roept op het voorstel voor advies voor te leggen om de consequenties daarvan voor het overheidsfunctioneren nader te bezien en de effectiviteit van strafrechtelijke vervolging beter te kunnen afwegen tegen de nadelen. Zouden de indieners een reactie kunnen geven op de brief van de VNG van februari 2008? Zijn er nog andere reacties binnengekomen bij indieners op het voorliggende wetsvoorstel? Zo ja, wat was de strekking hiervan, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers te beperken. Deze leden zijn met de indieners van mening dat het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit en daaraan gekoppeld de introductie van een strafuitsluitingsgrond kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de overheid en in de rechtsstaat. Het niet op voorhand willen uitsluiten van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid past naar de mening van deze leden bij de voorbeeldfunctie die de overheid vervult.

Tegelijkertijd doet het voorstel wel recht aan de bijzondere positie van de overheid. Door het creëren van een strafuitsluitingsgrond, waarin wordt bepaald dat ook feiten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een bij wet opgedragen publieke taak, is een goed evenwicht gevonden tussen beide belangen. Groot voordeel van voorliggend wetsvoorstel is ook voor de leden van de ChristenUnie-fractie dat er een inhoudelijk oordeel kan worden gegeven over genoemde belangenafweging. De huidige immuniteitsregeling staat een inhoudelijk oordeel van de rechter in de weg. Voor burgers kan op deze manier duidelijk worden waarom de overheid heeft gehandeld zoals ze heeft gehandeld en waarom dat in de betreffende casus al dan niet leidt tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. De leden hebben een over de inhoud van het voorstel een aantal vragen.

Delen de indieners de mening van de leden van de ChristenUnie-fractie dat voorliggend wetsvoorstel vooral moet worden gezien als wijziging van een principe, namelijk dat op voorhand de aansprakelijkheid van de overheid niet mag worden uitgesloten? Maar dat dit ook kan betekenen dat door de toepassing van de strafuitsluitingsgronden voorliggend wetsvoorstel in de praktijk slechts in enkele zaken meerwaarde zal blijken te hebben? Kunnen indieners een inschatting geven van het aantal zaken dat zal voortvloeien uit het afschaffen van de immuniteit?

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel van wet van de leden Heerts, Van de Camp en Anker. De achtergrond van het voorstel dat ook de overheid verantwoordelijk moet worden gehouden voor haar handelen en nalaten en dat eventueel het strafrecht hierbij een rol kan spelen, wordt door de leden van de D66-fractie onderschreven. Bij de strekking van het voorstel om de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen volledig op te heffen, hebben zij evenwel een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de SGP-fractie hebben met bijzondere belangstelling van het initiatiefvoorstel kennis genomen.

Gelet op het feit dat de minister van Justitie in oktober 2005 een (voor-) ontwerp van wet betreffende dezelfde materie heeft gepubliceerd, rijst de vraag waarom de indieners de indiening bij de Kamer van een eventueel aangepast wetsvoorstel niet wensen af te wachten en het blijkbaar evenmin voor mogelijk te houden dat het wetsvoorstel tijdens behandeling in de Kamer, al dan niet via amendering, zou kunnen worden aangepast. Deze leden stellen verder de vraag in hoeverre in concreto gesteld kan worden dat het voorstel verdergaand in overeenstemming is met de aanbevelingen van de commissie-Roelvink dan met het conceptwetsvoorstel van de regering het geval is.

De leden van de SGP-fractie zijn met de indieners van oordeel dat in de te regelen materie het legitimiteitsargument en het gelijkheidsbeginsel belangrijke uitgangspunten zijn. Ook erkennen zij dat de voorbeeldfunctie van de overheid en het normbevestigend karakter van het strafrecht belangrijke gezichtspunten zijn. Zij vragen evenwel of de indieners erkennen dat de door voorgestelde uitbreiding van de vervolgbaarheid een beperkt karakter heeft in die zin dat het strafrecht (ook) in deze sfeer ultimum remedium zal zijn en dat men in dit verband geen al te hoge verwachtingen van het strafrecht zal moeten/mogen hebben. Mede tegen deze achtergrond vragen deze leden of indieners verwachten dat het effect van hun voorstel vooral in de preventieve sfeer gezocht moet worden.

Met het oog op het uitgangspunt van gelijke behandeling stellen deze leden de vraag of de betekenis van dit argument gezocht moet worden in het feit dat de indieners van mening zijn dat de argumenten die ongeveer dertig jaar geleden zijn aangevoerd ter introductie van de strafbaarheid van privaatrechtelijke rechtspersonen op dezelfde wijze van toepassing zijn op publiekrechtelijke personen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de indieners onderkennen dat er belangrijke verschillen bestaan tussen de overheid en een willekeurige onderneming. Ook al behoeft dit verschil er niet bij voorbaat en categorisch toe te leiden dat iedere vervolgbaarheid van de overheid is uitgesloten, stellen deze leden de vraag op welke wijze de relevante verschillen en concrete gevallen zullen worden verdisconteerd.

2. De functie van het strafrecht, inclusief sancties, in verband met de overheid

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de afgelopen decennia het herstellen van de verstoorde rechtsorde als doel van de straf een steeds prominenter plek heeft gekregen. Juist hieraan bleek toenemende behoefte te bestaan en het is geen eenvoudige opgave geweest het strafrecht zo aan te passen dat herstelregelingen erbinnen een volwaardige plek konden krijgen. Zou het niet zo kunnen zijn dat het strafrecht hiermee juist een achterstand heeft ingelopen op de politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures, die traditioneel veel dienstbaarder zijn aan het herstellen van het aangedane leed? Wanneer in ogeschouw wordt genomen dat (als het aan de indieners ligt straks) strafbare gedragingen van de overheid en hun leidinggevers in het bijzonder zullen vragen om herstel, wat hebben de (potentiële) slachtoffers dan aan een strafproces? Is een slachtoffer, of zelfs de samenleving, er echt bij gebaat wanneer de overheid haar immuniteit verliest?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de indieners zelf aangeven dat de nadruk bij de verantwoording door overheden ligt bij democratische mechanismen. De strafbare feiten door of namens overheden gepleegd rechtvaardigen de conclusie dat die democratische mechanismen deze overtredingen niet kunnen voorkomen. Dat betekent echter niet automatisch dat strafrechtelijke vervolging een waardevolle aanvulling betekent of dat er in de democratische mechanismen geen verbeteringen aan te brengen zijn. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie maken de indieners onvoldoende duidelijk waarom de keus is gemaakt om de strafrechtelijke immuniteit van overheden op te heffen in plaats van de democratische verantwoordingsmechanismen aan te passen. Graag zouden zij zien dat de indieners de door hun gemaakte keuzes nader motiveren.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat er twijfel bestaat over het nut van straffen voor overheden. Deze zullen de vorm hebben van geldboetes en de bestuurders zouden hier maar beperkt nadeel van ondervinden. De indieners geven aan dat de uitspraak dat er strafbaar gehandeld is al van groot belang kan zijn. De leden van de PvdA-fractie willen daarom graag weten hoe de indieners aankijken tegen de huidige mogelijkheden om in een civiele procedure een uitspraak van de rechter te vragen over de rechtmatigheid van overheidshandelen. Waarom beantwoordt deze mogelijkheid niet helemaal aan de behoeften die er bij indieners leven? De lasten van de boetes komen uiteindelijk terecht bij de subjecten (de burgers) van het betreffende openbaar lichaam. Indieners maken hierbij een vergelijking met privaatrechtelijke rechtspersonen, waar de lasten aan de aandeelhouders toevallen. Gaan de indieners hierbij niet voorbij aan de onmogelijkheid om je als burger aan de betreffende lasten te onttrekken behalve door te verhuizen? En gaat ook in andere opzichten de vergelijking met een privaatrechtelijke rechtspersoon wel op? Denken de indieners dat de burger bij een boete voor een bestuursorgaan morele genoegdoening zal ervaren of zien zij ook dat het gevoel kan ontstaan dubbel te moeten betalen voor zowel het falen zelf als de boete? De centrale overheid die een boete betaalt aan zichzelf is een lastige figuur. Gaan de indieners er echt vanuit dat zo'n boete binnen de begrotingssystematiek verwerkt gaat worden en dan kan leiden tot aanpassing van de begroting? Achten zij dit wenselijk en hebben zij oog voor de druk die dit op de volksvertegenwoordiging legt als er echt pijnlijke beslissingen genomen moeten worden? Hebben de indieners er rekening mee gehouden dat een ministerie geen winst maakt en elk jaar een sluitende begroting moet hebben waardoor tegenvallers in hetzelfde jaar verwerkt moeten worden. Hebben OM en rechter ruimte en mogelijkheden om met deze verschillen rekening te houden?

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat het opleggen van boetes aan publiekrechtelijke rechtspersonen een probleem vormt. Hierbij is de vraag aan de orde in hoeverre dergelijke strafrechtelijke sancties effectief zijn. Deze leden onderschrijven dat van een veroordeling tot een symbolische straf een preventieve werking uit kan gaan en dat een dergelijke straf kan bijdragen aan een gevoel van genoegdoening. Een daadwerkelijk opgelegde boete zal echter uiteindelijk ten laste worden gebracht van burgers, hetzij in de vorm van te betalen belasting, hetzij in de vorm van mindere publieke dienstverlening. De leden van de SP-fractie twijfelen of de indieners dit gevolg voldoende onderkennen en vragen om een nader onderbouwde uitleg van het standpunt van de indieners dat dit niet bezwaarlijk is.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting staat dat het wetsvoorstel «een strafrechtelijk sluitstuk zet op de bestaande toezichtmogelijkheden van het staats- en bestuursrecht». Deze leden menen dat het inderdaad een wenselijke uitbreiding van het verantwoordings- en sanctiearsenaal is, maar sluitstuk impliceert dat het in combinatie toegepast dient te worden. Is dit een juiste interpretatie? Zo neen, waarom niet? Zo ja, kan een toelichting worden gegeven op de gewenste mogelijke combinaties van verantwoording en handhaving? Tevens wordt gesteld dat er in gevallen waar na het van kracht worden van het voorstel ook strafrechtelijke vervolging mogelijk is, er vaker gebruik gemaakt zal worden van politieke correctiemogelijkheden. Kortom, nu worden bestaande mogelijkheden niet benut, maar dan wel. Kunnen de indieners dit nader toelichten en hier voorbeelden van geven? De leden van de VVD-fractie menen met de indieners dat het «vestzakbroekzak»-argument geen belemmering zou moeten vormen om de immuniteit op te heffen. Wel vragen zij wat de mogelijke consequenties zijn van een strafrechtelijke veroordeling voor de vordering van een civielrechtelijke schadevergoeding. Deze zou immers minder vaak «symbool» (en dus hoger) zijn? Kunnen de indieners hier nader inzicht in verschaffen en hun visie hierop geven?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat indieners stellen dat het wetsvoorstel een strafrechtelijk sluitstuk zet op de bestaande toezichtmogelijkheden van het staats- en bestuursrecht. Hoe wordt voorkomen dat de staats- en bestuursrechtelijke toezichtmogelijkheden gaan functioneren als een sluitstuk op de strafrechtelijke mogelijkheden, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De leden van de fractie van D66 vragen of de geloofwaardigheid van de overheid niet eveneens kan toenemen als publiekrechtelijke rechtspersonen krachtiger verantwoording moeten afleggen via staatsrechtelijke verantwoordingsmechanismen. Welke mogelijkheden zijn er naar de mening van indieners om binnen het democratisch verantwoordingskader verbeteringen aan te brengen? Hoe beoordelen zij het huidige functioneren van democratische instrumenten als het parlementair onderzoek en de parlementaire enquête? Zijn indieners van mening dat met een beter functioneren van de instrumenten, die onder andere de Staten-Generaal nu reeds hebben, een deel van de ratio voor een strafrechtelijke vervolging van publieke ambtsdragers komt te vervallen? De leden van de D66-fractie vragen indieners in dit verband of zij van mening zijn dat een dergelijk primair verantwoordingskader zodanig kan worden vormgegeven dat strafrechtelijke verantwoording achterwege kan blijven. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een nadere uitwerking van de indieners van het in de memorie van toelichting door indieners gegeven standpunt dat strafrechtelijke vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen andere correctiemogelijkheden kan stimuleren.

De leden van de SGP-fractie vragen met betrekking tot de eventueel aan de rechtspersonen op te leggen sancties of de indieners uitsluitend aan de geldboete denken of dat (daarnaast) ook, afhankelijk van de omstandigheden, aan andere sancties gedacht kan worden. Of is het misschien zo dat de indieners de waarde van strafrechtelijke sanctionering vooral zoeken in de symbolische waarde ervan, zulks conform de commissie-Roelvink?

3. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

3.1 Opheffen immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de jurisprudentie vooral de positie van lagere publiekrechtelijke organen aan de orde is geweest. De koers dienaangaande is een paar keer verlegd om uiteindelijk uit te komen bij een zeer beperkte immuniteit. In veruit de meeste gevallen kan vervolgens reeds plaatsvinden en bieden de rechtvaardigheidsgronden nog een enkele uitweg. Voorliggend initiatiefwetsvoorstel zou dienaangaande dus beschouwd kunnen worden als een democratisch slotwoord waarmee de ontstane rechtspraktijk wordt gecodificeerd. Althans, die indruk wordt gewekt. Maar is dat wel zo, vragen de leden van de CDA-fractie. Reikt het wetsvoorstel niet toch veel verder? Stel nu dat het voorstel reeds wet was geweest ten tijde van de branden in het detentiecentrum te Schiphol en de horecagelegenheid in Volendam? En hoe zou de ramp in Enschede strafrechtelijk zijn aangepakt? Kunnen de indieners voorbeelden geven van tragedies die voor de samenleving bevredigender hadden kunnen worden afgehandeld, indien de immuniteit van lagere overheden al was afgeschaft?

De vraag die ook rijst is wat de indieners ten aanzien van de lagere overheden precies voor ogen staat wanneer zij schrijven dat het Openbaar Ministerie (OM) en de rechter rekening moeten houden met de bijzondere positie van de overheid. Doelen de indieners hier louter op de omstandigheid dat publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren soms eenvoudigweg geen keuze hebben bij het al dan niet begaan van een strafbaar feit, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Wat de Staat der Nederlanden betreft, zijn de kaarten anders geschud. Daarvoor geldt nog altijd verregaande immuniteit. De leden van de CDA-fractie worstelen hier nog mee en zij vragen zich af of de rijksoverheid niet toch (nationaal) strafrechtelijke immuniteit moet toekomen. Zonder deze immuniteit ontstaat immers het beeld dat de Minister van Justitie als verantwoordelijke van het OM zijn eigen collega's moet vervolgen. Waarom is hiervoor kiezen? Overigens, indieners hebben zelfs besloten dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie in volle omvang gehandhaafd moet blijven! De leden van de CDA-fractie merken op dat de Commissie-Roelvink destijds erop heeft gewezen dat de overheid een veelvormig «iets» is, optredend in vele hoedanigheden. Bedoelde commissie was daarom de mening toegedaan dat het niet de min of meer abstracte staat zou moeten zijn die vervolgd moet kunnen worden, maar dat gedragingen veeleer aan instanties en organen van de staat zouden moeten worden toegerekend. De indieners pareren dit door erop te wijzen dat grote private ondernemingen ook niet worden «opgedeeld». Maar gaan zij hiermee niet voorbij aan het bijzondere karakter van de Staat der Nederlanden, zo vragen de leden van de CDA-fractie?

Bovendien kan de Staat naast het politieke verantwoordingsproces al tot de orde worden geroepen door internationale gerechtshoven. Het schenden van verdragsverlichtingen kan zelfs leiden tot het opleggen van sancties door een internationale rechter. Kunnen de indieners meer specifiek toelichten waarom zij naast de nationaal politieke en de internationale controlesystemen ook nog een nationale strafrechtelijke aansprakelijkheid wensen? Is het voorts niet zo dat voor handelingen van de Staat de minis-

ters en staatssecretarissen in het algemeen verantwoordig verschuldigd zijn aan de Staten Generaal? Opmerkelijk genoeg het orgaan van waaruit voorliggend initiatiefwetsvoorstel is ontsproten. Waarom scheppen de indieners het beeld dat deze verantwoording niet voldoende is, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Tegenstanders vrezen verregaande juridisering van het overheids-optreden. De Raad van State stelt heel concreet dat ambtenaren en ambtsdragers zullen willen weten wanneer zij (persoonlijk) risico lopen op strafvervolgning en hoe zij zich daartegen kunnen indekken. De initiatiefnemers stellen dienaangaande dat het juist een beoogt effect is dat de uitkomst van het strafrechtelijke onderzoek kan leiden tot meer regels. Deze stellingname bevreedt de leden van de CDA-fractie en zij verzoeken de initiatiefnemers hun zienswijze toe te lichten.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Raad van State wijst op het gevaar van verdere juridisering van de samenleving als gevolg van het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit. Zij vragen of onderzoek is gedaan naar de mogelijke gevolgen voor het justitieel apparaat als gevolg van opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen?

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd dat strafrechtelijke aansprakelijkheid mogelijk zal gaan leiden tot risicomijdend gedrag van ambtenaren en publiekrechtelijke rechtspersonen en dat daarmee de effectiviteit van het bestuur gevaar loopt. Wat is het oordeel van de indieners over dit mogelijk verlammeffect? Zien zij dit als een potentieel gevaar voor de publiekrechtelijke dienstverlening aan burgers, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat de indieners het niet of minder wenselijk achten dat de Staat/centrale overheid strafrechtelijk zal worden vervolgd, maar dat dit in de praktijk nagenoeg altijd ministeries zullen zijn. Kunnen indieners dit nader toelichten?

Deze leden van zijn met de indieners van mening dat het functioneel parket de juiste plaats is de vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren onder te brengen. Gelet op de taken van het functioneel parket en de voordelen van concentratie van zaken, maar bovenal om de vertegenwoordigers van het OM op lokaal of regionaal niveau te verlossen van de druk om een van de overheden of vertegenwoordigers daarvan in hun gemeente of regio te moeten vervolgen en eventuele spanningen binnen het overleg tussen OM met het lokale bestuur en politie (de driehoek) te voorkomen.

3.2 Verruiming vervolgbaarheid opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of een leidinggevende binnen een overheidsorgaan, zich realiserend dat hij/zij mogelijk persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden voor verwijtbare gedragingen, een beter besef krijgt van zijn/haar eigen verantwoordelijkheid. Deze leden brengen dit onderwerp te berde omdat dat in hun ogen een gunstige ontwikkeling zou zijn. Het eigen geweten is veelal een goede raadgever. Genoemde leden sluiten niet uit dat leidinggevendenden hierdoor steviger in hun schoenen (lees: positie) komen te staan, hetgeen de leden van de CDA-fractie zouden toejuichen. Zonder ook maar iets af te doen aan de integriteit van leidinggevende van publiekrechtelijke rechtspersonen, lijdt het geen twijfel dat toedeling van een grotere verantwoordelijkheid leidinggevendenden nog scherper zal maken. Het kan ertoe leiden dat een leidinggevende zich beter gelegitimeerd zal voelen om zijn/haar grenzen aan te geven. Dit kan de zorgvuldige uitvoering van een publieke taak alleen maar ten goede komen, zo stellen genoemde leden. Hoe oordelen de indieners hierover?

De leden van de SP-fractie vragen of in het kader van uitvoering van gedoogbeleid strafrechtelijke aansprakelijkheid ontstaat voor ambtenaren en ambt dragers. Wordt een ambtenaar persoonlijk strafrechtelijk aansprakelijk wanneer hij tot gedogen besluit in het kader van uitvoering van beleid? Wordt van de ambtenaar verwacht dat hij bij voortdurend een afweging van proportionaliteit en subsidiariteit maakt ten aanzien van beleidsuitvoering?

Hiermee komen de leden van de SP-fractie tevens op het punt van de aansprakelijkheid. Waar behoort de aansprakelijkheid in strafrechtelijke zin te worden gelegd? Is het de bedoeling dat strafrechtelijke aansprakelijkheid de verantwoordelijkheid in de hiërarchische lijn zal volgen? Wie zal strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen? Waar begint de verantwoordelijkheid van de ambtenaar, van zijn superieur of van het hoofd van het ambtenarenapparaat? Of zal het zo zijn dat in alle gevallen de publiekrechtelijke rechtspersoon aansprakelijk zal worden gesteld? Zien de indieners de praktische valkuilen van het voorstel voor wat betreft vervolging en kunnen zij hier een nadere toelichting op geven, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de VVD-fractie zijn met de indieners van mening dat in het verlengde van de opheffing van immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen de verruiming van de vervolgbaarheid van opdrachtgevers en feitelijk leidinggevendend ligt.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar aanleiding van de passage «(d)aardoor wordt tevens bereikt dat ambtenaren (daaronder begrepen politieke ambtsdragers) die opdracht hebben gegeven tot of feitelijke leiding hebben gegeven aan verboden gedragingen begaan door overheden, daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld» (blz. 11) in hoeverre de indieners van mening zijn dat bijvoorbeeld een minister als feitelijk leidinggevend/eindverantwoordelijke strafrechtelijk wordt vervolgd voor feiten die hebben gespeeld binnen zijn/haar ministerie in een periode voorafgaand aan de benoeming van de desbetreffende persoon. Kortom, wat dient te gebeuren als ministers middels de politieke verantwoordingsprocedures vanwege handelen naar huis zijn gestuurd en de strafrechtelijke vervolging wenselijk is, maar vervolging van de uitvoerende ambtenaren niet voor de hand ligt, gezien het structurele karakter van de gepleegde feiten en het handelen binnen het ministerie (bijvoorbeeld slechte interne coördinatie binnen de organisatie en dus collectieve verantwoordelijkheid)? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een toelichting op dit punt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners de verhouding van dit wetsvoorstel tot de politieke beslissing om bepaalde strafbare gedragingen niet te vervolgen? In hoeverre kan een ambtenaar die uitvoering geeft aan een politiek genomen besluit tot gedogen, zelf strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld? Hoe verhoudt zich in dit geval een politieke opdracht en het daarbij behorende verantwoordingsmechanisme, tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid

3.3 Specifieke strafuitsluitingsgronden

De leden van de CDA-fractie merken op dat het natuurlijk zeer wel mogelijk is dat, zoals de initiatiefnemers schrijven, «de gehoudenheid van publiekrechtelijk rechtspersonen en ambtenaren, hun publieke taak te vervullen, hun feitelijk geen keuze kan laten bij het al dan niet begaan van het strafbare feit.» In dit verband verwijzen zij naar het advies van de Orde van Advocaten. Daarin worden vraagtekens gesteld bij de meerwaarde van het voorgestelde artikel 42 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) ten opzichte van het huidige artikel 40 Sr, zoals dat momenteel door de rechtspraak wordt uitgelegd. Is het de bedoeling om overheden en ambtenaren

ruimere bescherming te bieden dan artikel 40 Sr. doet? Zo ja, voldoet de wettelijke formulering en de toelichting dan en waarom is bij de redactie van het voorgestelde tweede lid van artikel 42 Sr een afwijkende formulering gekozen, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen ook of het raadzaam is louter te spreken over «ambtenaren» omdat bij de overheid ook andere arbeidscontracten denkbaar zijn (bijvoorbeeld de interim-managers). Zou een meeromvattende term niet meer recht doen aan de huidige praktijk? Het moge dan zo zijn dat het begrip dezelfde ruime betekenis heeft als elders in het Wetboek van Strafrecht, maar waarom voortgaan op deze toch gekunstelde weg, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Zou het de wetgever niet sieren juist ten aanzien van strafbepalingen als de onderhavige glashelder en duidelijk te zijn?

De leden van de CDA-fractie vragen bijzondere aandacht voor de zelfstandige bestuursorganen. Aan hen zijn (meestal bij wet of algemene maatregel van bestuur) overheidstaken opgedragen. Velen hebben zelfs uitsluitend overheidstaken. Licht het in de bedoeling van de indieners dat deze organen ook de bescherming van artikel 42, tweede lid, Sr genieten?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er een wijziging in het oorspronkelijke wetsvoorstel is aangebracht, waardoor er onder andere een extra strafuitsluitingsgrond geïntroduceerd wordt. Deze moet meer bescherming bieden aan overheden en ambtenaren die een overtreding begaan bij een handeling die door de wet opgedragen is. Eerder ging de indiener er van uit dat dit soort gedragingen onder de strafuitsluitingsgrond overmacht valt. Graag willen deze leden weten wat de meerwaarde is van de nieuwe strafuitsluitingsgrond die geïntroduceerd wordt in artikel 42 Sr. Kunnen de indieners hiervan voorbeelden geven?

Voor wat betreft de door de indieners voorgestelde extra strafuitsluitingsgrond in de vorm van een tweede lid van artikel 42 Sr vragen de leden van de SP-fractie om een reactie van de indieners op de kritiek op dit punt, zoals die is verwoord in het advies van de Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in aanvulling op de reeds bestaande strafuitsluitingsgronden van de artikelen 40, 42 en 43 Sr en de ontwikkelde jurisprudentie indieners komen met een specifiek op de taak- of oefening van publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren toegesneden strafuitsluitingsgrond. Deze leden vragen zich met de Adviescommissie Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten af waar de specifieke meerwaarde in gelegen is. Indieners spreken immers in de toelichting van een belangrijke toegevoegde waarde. Klopt het dat de toegevoegde waarde geheel en al is gelegen in de codificatie van de reeds in jurisprudentie inzake artikel 40 Sr toegepaste toetsing van proportionaliteit en subsidiariteit? Of wensen indieners wel degelijk overheden en ambtenaren meer bescherming te bieden dan op basis van artikel 40 Sr momenteel het geval is?

De beoordeling van de strafbaarheid van feiten, die voortvloeien uit de uitvoering van een publieke taak, moet echter niet in de sleutel worden gezet van afweging van twee in beginsel gelijkwaardige belangen. De voorgestelde uitbreiding van artikel 42 Sr maakt expliciet dat een bij wet opgedragen publieke taak op dezelfde voet als een expliciet wettelijk voorschrift strafbare gedragingen kan rechtvaardigen die ter uitvoering van die taak zijn verricht. Daarmee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat de gehoudenheid van publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren hun publieke taak te vervullen, hen feitelijk geen keuze kan laten bij het al dan niet begaan van een strafbaar feit. Graag ontvangen deze leden een toelichting op dit punt.

Daarnaast zijn de leden van de VVD-fractie met de Adviescommissie Strafrecht van mening dat de gekozen formulering van de strafuitsluitingsgrond niet geheel aansluit bij het voorgestelde artikel 51, derde lid, Sr. Om welke reden is gekozen voor afwijkende formuleringen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de indieners nog eens nader toe te lichten, waarom artikel 42, tweede lid, Sr is toegevoegd aan het huidige artikel 42 Sr. en er niet voor is gekozen om het tweede lid de huidige bepaling te laten vervangen? Met andere woorden, welke meerwaarde heeft het eerste lid nog ten opzichte van het voorgestelde tweede lid?

4. De positie van de Minister van Justitie en het Openbaar Ministerie

De leden van de PvdA-fractie stellen dat om de democratische verantwoordingsprocessen tot hun volle recht te laten komen is er veel kennis en gevoel bij het OM nodig. Het moet in kunnen schatten of, hoe en wanneer het strafrecht het beste ingezet kan worden. Een verkeerde timing of verkeerde keuzes bij de vervolging kunnen zorgen voor verstoring van de gangbare verantwoordingsmechanismen. De leden van de PvdA-fractie hechten er aan dat er gewerkt wordt aan de opbouw van de betreffende kennis bij het OM en aan een duidelijke aanwijzing van de Minister over een optimale inzet van strafrechtelijke vervolgbaarheid. Deze leden vernemen graag de visie van de indieners hierop.

De leden van de PvdA-fractie menen dat vergroting van de strafrechtelijke vervolgbaarheid van de overheid, vooral op gemeentelijk niveau, ertoe kan leiden dat ontevreden burgers deze route zullen gaan gebruiken om hun conflict met de overheid uit te vechten. Graag willen deze leden weten wat voor middelen er voor deze burgers bestaan om het OM te bewegen tot vervolging over te gaan. Verder vernemen zij graag de visie van de indieners op de ruimte die het OM in de praktijk zal hebben om op basis van het opportuniteitsbeginsel zijn eigen afweging te maken en op de vraag in hoeverre de druk van ontevreden burgers om tot vervolging over te gaan het justitieel apparaat kan frustreren.

Een andere wijziging die in het oorspronkelijke wetsvoorstel is aangebracht, is dat de bevoegdheid van de Minister van Justitie om specifieke aanwijzingen aan het OM te geven in stand wordt gehouden. Dit kan belangenconflicten opleveren, met name bij vervolging van de centrale overheid. De leden van de PvdA-fractie willen een nadere uitleg van de reden van het besluit van de indieners om dit deel van het voorstel te schrappen. Hoe wordt tegemoetgekomen aan de overwegingen die aan de basis lagen van deze beperking van de aanwijzingsbevoegdheid? Hoe kijken de indieners aan tegen de positie waarin de Minister van Justitie kan komen als hij een specifieke aanwijzing aan het OM geeft bij vervolging van de rijksoverheid?

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat de vervolging van de overheid beter overgelaten kan worden aan een orgaan dat niet onder de hiërarchie van de minister valt. Hebben de indieners overwogen om de vervolging over te laten aan bijvoorbeeld de procureur-generaal bij de Hoge Raad? Wat zien zij hier als voor- en nadelen?

De indieners schrijven dat onderzoek door de lokale politie de normale weg is, maar dat er bij complexe situaties nu al gebruik gemaakt wordt van de rijksrecherche. De leden van de PvdA-fractie vragen of het in het kader van onafhankelijkheid en goede onderlinge verhoudingen niet te prefereren is om alle strafrechtelijk onderzoek naar overheden of publiekrechtelijke lichamen over te laten aan de rijksrecherche.

Tenslotte zouden deze leden nog graag een verduidelijking van de afbakening zien van overheidshandelen dat strafrechtelijk vervolgd kan worden.

Kan de staat ook vervolgd worden voor onjuiste veroordelingen? Zou er in zo'n geval sprake kunnen zijn van wederrechtelijke vrijheidsberoving?

De leden van de SP-fractie onderschrijven de wijziging die door de indieners is aangebracht voor wat betreft het in volle omvang handhaven van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie.

De leden van de VVD-fractie van de VVD vragen hoe de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie zich verhoudt tot eventuele toekomstige vervolging van het ministerie of de Minister zelf.

Indieners stellen dat de doelstelling van dit wetsvoorstel is dat de hoofdverantwoordelijke(n) worden vervolgd, niet de uitvoerende ambtenaren. Dit is inderdaad een zware taak gelet op de maatschappelijke druk op het OM en de ontwikkeling waarin de meer dan vroeger het strafrecht als maatschappelijk controle-instrument wordt gezien. Kunnen de indieners aangeven in hoeverre het OM, het landelijk parket, wel in staat zal zijn dergelijke beslissingen te nemen, vooral waar het betreft de eigen organisatie en eindverantwoordelijke minister.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de indieners ervoor kiezen om de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie intact te laten. Als argument wordt daarvoor aangevoerd dat de mogelijkheid aanwijzen te kunnen geven in individuele strafzaken in het bijzonder bij publiekrechtelijke rechtspersonen en/of hun opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers van belang zijn bij het voorkomen van mogelijke interferentie tussen een strafproces en een proces van bestuurlijke verantwoording. Deze leden vragen indieners dit belang nader toe te lichten. Hoe kan worden voorkomen dat de Minister van Justitie zijn positie gebruikt om bestuurlijke verantwoording te laten prevaleren boven strafrechtelijke verantwoording? Deze leden vragen de indieners daarnaast waarom zij het kennelijk niet nodig achten om voor de situaties waarin het gaat om eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid van het OM dan wel de Minister van Justitie zelf een afzonderlijke regeling te treffen. Graag ontvangen zij een nadere toelichting hierop.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de mogelijkheid van de Minister van Justitie om het Openbaar Ministerie aanwijzingen te geven onder omstandigheden tot ingewikkelde situaties zou kunnen leiden. Dit wordt door de indieners onderkend. Graag ontvangen deze leden echter nog een toelichting ontvangen voor de situatie dat de Minister van Justitie zelf politieke verantwoording verschuldigd is in een situatie waarin eveneens strafrechtelijke vervolging op zijn plaats is.

Ook ten aanzien van het driehoeksoverleg tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de burgemeester wensen de leden van de D66-fractie een nadere toelichting van de indieners wensen. Indieners geven aan dat het functioneel parket de leiding van de strafrechtelijke vervolging heeft, maar dat het opsporingsonderzoek op decentraal niveau plaats kan gaan vinden. In antwoord op vragen van de Raad van State geven zij aan dat hen geen signalen hebben bereikt dat deze werkwijze tot problemen in de lokale driehoek zal leiden. De situatie die door het initiatiefwetsvoorstel in het leven wordt geroepen is echter wezenlijk anders dan de huidige situatie. De leden van de D66-fractie achten problemen in een driehoeksoverleg zeker niet denkbeeldig. Met de Raad van State wijzen zij in dit verband op de mogelijkheid dat een orgaan of functionaris van de desbetreffende korpsbeheerder wordt vervolgd. Het antwoord van indieners op opmerkingen van deze strekking van de zijde van de Raad van State is naar de mening van de leden van de D66-fractie dan ook niet afdoende. Graag ontvangen zij van indieners op dit punt een nadere toelichting.

De leden van de D66-fractie delen de opvatting van de Raad van State dat er rekening mee moet worden gehouden dat het voorstel in de praktijk, vanwege alle afwegingen die de rechterlijke macht in concrete zaken moet maken, slechts betrekkelijk zelden zal leiden tot een veroordelend vonnis. Nu indieners de geloofwaardigheid van de overheid en de door burgers gevoelde grote afstand tot de overheid mede dragend voor het wetsvoorstel maken, zouden de leden van de D66-fractie in dit verband graag een nadere toelichting ontvangen op het vertrouwen van de burgers in het OM en de rechter. Is niet de verwachting dat de rechterlijke macht minder vertrouwen van de burger zal ontvangen, indien bij herhaling vervolging van een publiekrechtelijk rechtspersoon niet tot een strafrechtelijke veroordeling leidt? Deze leden zien op voorhand niet in waarom het OM en de rechter beter in staat zouden zijn besluiten om niet direct te vervolgen of te veroordelen toe te lichten, dan binnen (al dan niet verstrekte) democratische verantwoordingskaders kan gebeuren. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie tegen deze achtergrond een nadere toelichting op mogelijk gevolgen voor het vertrouwen in de rechterlijke macht, indien in de praktijk publiekrechtelijke rechtspersonen veelal niet strafrechtelijk worden vervolgd of niet tot een strafrechtelijke veroordeling zal leiden.

De leden van de SGP-fractie hebben zich erover verwonderd dat de indieners na het advies van de Raad van State hebben gemeend de aanwijzingsbevoegdheid, óók de bevoegdheid om bijzondere aanwijzingen te geven, van de Minister van Justitie in volle omvang te moeten handhaven, zulks in afwijking van het advies van de commissie-Roelvink. Deze leden stellen de vraag of de aanwijzingsbevoegdheid ertoe kan leiden dat een vervolgingsbeslissing van het OM definitief ongedaan kan worden gemaakt. Deze leden achten in dit verband de klachtenprocedure op grond van artikel 12 van het wetboek van Strafvordering niet toereikend om als tegenwicht te kunnen worden aangemerkt en zij vragen om een oordeel van de indieners over dit standpunt.

5. De verhouding tot de politieke en bestuurlijke verantwoordingsmechanismen

De te verwachten invloed van de introductie van strafrechtelijke aansprakelijkheid op de democratische verantwoordingsstructuur is een punt van zorg voor de leden van de SP-fractie. Zien de indieners het gevaar van uitholling van de democratische verantwoordingsstructuur wanneer meer overheidshandelen strafrechtelijk zal worden vervolgd? Zal het gevolg niet kunnen zijn dat politieke en bestuurlijke controle en verantwoording worden gefrustreerd door een ingestelde strafrechtelijke vervolging? Welke verantwoordingsprocedure zal bij gelijktijdigheid voorrang dienen te krijgen naar de mening van de indieners, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen de indieners nader toe te lichten op welke wijze zij menen dat er een eventuele hiërarchie zou dienen te gelden tussen de verschillende verantwoordingsmechanismen. In hoeverre is hiertoe een aanwijzing noodzakelijk of wenselijk voor het College van Procureurs-generaal om samenloop van bestuurlijke handhaving en strafrechtelijke vervolging tegen te gaan?

In de toelichting wordt gewezen op de bevoegdheid van het OM af te zien van verdere vervolging op gronden die aan het algemeen belang zijn ontleend. De leden van de VVD-fractie vragen zich echter af of de eerder genoemde maatschappelijke druk niet juist vaker zal noodzaken het algemeen belang (van dergelijke verantwoording) omgekeerd uit te leggen. Hierdoor zal dus juist vaker samenloop van mechanismen plaatsvinden en «verstoring van de goede gang van het bestuurlijk proces» vanwege de

maatschappelijke druk minder zwaar wegen. Hoe dient het OM in die gevallen de het uitgangspunt van strafrechtelijk beleid «dat de aanwezigheid van andere controlemechanismen de opportuniteit van strafvervolgning kan beïnvloeden» recht te doen? Graag ontvangen zij de mening van de indieners op dit punt.

De leden van de D66-fractie kunnen zich volledig vinden in het standpunt van de indieners dat politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures in het algemeen voorop dienen te staan. Zij zouden ten aanzien van de verhouding tussen deze verantwoordingskaders en die van het strafrecht graag een nadere toelichting ontvangen. Terecht wordt naar hun mening in het advies van de Raad van State opgemerkt dat strafvervolgning het democratisch verantwoordingssysteem kan doorkruisen. Gebeurtenissen als de vuurwerkramp in Enschede, de brand in Volendam en de brand in het detentiecentrum te Schiphol hebben steeds geleid tot een uitgebreid openbaar debat. Nu het democratisch verantwoordingskader naar de mening van de indieners voorop staat, is de vraag van de leden van de D66-fractie of een dergelijk publiek debat niet moet worden afgewacht en pas nadat de toezichts- en controlemogelijkheden van staats- en bestuursrecht zijn benut, strafvervolgning kan aanvangen. Deze leden wijzen er in dit verband op dat indieners zelf ook aangeven dat het Openbaar Ministerie kan afzien van vervolging indien het ingrijpen van de strafrechter ontijdig is of de goede gang van een bestuurlijk proces verstoord. Anderzijds kunnen belangen van opsporing een vroegtijdige vervolgingsbeslissing noodzakelijk maken. Ook publieke onrust kan aanleiding geven tot het in een vroeg stadium aanvangen van strafvervolgning. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie op dit punt een nadere toelichting van de indieners.

In dit verband zij opgemerkt dat de beoordeling van een rechter in een strafzaak het terrein van de politieke en bestuurlijke verantwoording kan raken. Het is niet denkbeeldig dat deze beoordeling door de rechter een politieke reactie uitlokt. Hierdoor zou een ongewenste vermenging van verantwoordingskaders kunnen gaan optreden. De leden van de D66-fractie vernemen graag hoe indieners hiertegen aan kijken.

6. Financiële consequenties

De leden van de PvdA-fractie merken op dat veel lagere overheden een aansprakelijkheidsverzekering hebben. De kosten hiervan zijn de laatste jaren als gevolg van toegenomen claims gestegen. Hebben de indieners inzicht in de gevolgen die dit wetsvoorstel voor deze premies kan hebben? Wat is hun visie hierop?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de indieners van mening zijn dat de financiële consequenties van voorliggend wetsvoorstel gering zullen zijn. Deze leden vinden de toelichting echter zeer summier. In de toelichting wordt geheel voorbijgegaan aan de mogelijke internationale consequenties van het opheffen van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat, publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren. Kunnen indieners ingaan op mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor het buitenlandsbeleid en de meer specifiek de missies vanuit het ministerie van Defensie?

7. Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 42 Sr)

De leden van de VVD-fractie lezen in de toelichting bij de uitleg van het begrip «publiekrechtelijke rechtspersonen» dat «welk begrip ook wordt gekozen, er gelet op de genoemde veelvormigheid van de overheid altijd

grensgevallen zullen zijn van entiteiten die tot de overheid worden gerekend die net wel of net niet onder het gehanteerde begrip vallen.» Deze leden vragen of de indieners hier reeds voorbeelden van kennen. Zo ja, welke?

Wat het begrip «ambtenaren» betreft vragen zij of tijdelijke krachten die middels een adviesbureau of tijdelijke managers die een contract hebben met een andere firma maar geruime tijd grote invloed hebben op de werkwijze/werkzaamheden van een publiekrechtelijke rechtspersoon als ambtenaar aangemerkt zouden moeten worden. Zo ja, waaruit blijkt dit? Zo neen, waarom niet?

Artikel I, onderdeel B (artikel 51 Sr)

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de toelichting wordt ingegaan op de vereiste van aanwezigheid van enige vorm van opzet. In dit kader noemen indieners «generiek» opzet. Het is deze leden echter niet duidelijk of indieners hiermee het voorwaardelijk opzet bedoelen. Zo ja, waarom gebruiken indieners een andere term? Zo neen, wat is het verschil tussen beide vormen van opzet? Het opzetbegrip blijkt niet te zijn gericht op een concreet strafbaar feit, maar ziet juist op die daadwerkelijke bereidheid om handelend op te treden zodra de gelegenheid zich voordoet.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava