

5

Strafrechtelijke immuniteit

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
- **het Voorstel van wet van de leden Recourt, Oskam en Segers 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 (30538).**

(Zie vergadering van 17 januari 2013.)

De voorzitter:

Ik heet welkom in vak-K de initiatiefnemers en hun ondersteuning. Zij zeiden zojuist zelf dat het zelfs gaat om intellectuele ondersteuning van Ton Langenhuizen. Ik heet ook de minister welkom, die een adviserende rol heeft. Hij is eraan gewend om in vak-K te zitten. Verder heet ik de mensen op de publieke tribune welkom en de mensen die op een andere manier, thuis of op hun werk, dit debat volgen. Wij behandelen nu een bijzonder wetsvoorstel, want het gaat om een initiatiefwet. Die is opgesteld door Kamerleden.

De hele eerste termijn, dat wil zeggen de eerste termijn van de Kamer én de beantwoording door de initiatiefnemers, heeft al eerder plaatsgevonden. Daarom beginnen wij nu met de tweede termijn.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

Mevrouw Van Toerenburg (CDA):

Voorzitter. Ik dank mevrouw Fokke dat zij mij even voor laat gaan omdat ik direct ook naar een belangrijk algemeen overleg moet over de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ik vind dit onderwerp echter zo belangrijk dat ik ook vandaag hier iets wil zeggen over het initiatiefwetsvoorstel dat voorligt.

Dit is een heel belangrijk punt. Afgelopen zaterdag heeft de fractievoorzitter van het CDA nogmaals gezegd waar het CDA voor staat. Een van onze belangrijkste principes en uitgangspunten is onze wens om tot een eerlijke economie te komen. Wij willen geen wangedrag en profiteursgedrag. Als je dat van het bedrijfsleven en de samenleving niet wenst, moet de overheid daar uiteraard in voorgaan. Daarom is het belangrijk dat ook de overheid op het matje kan worden geroepen als zij iets doet wat niet kan. In dat licht hebben wij dit voorstel gewogen en positief bevonden. Iedere rechtenstudent herinnert zich al die oude arresten nog. Het is belangrijk om kritisch na te denken over de vraag of het wel belangrijk is dat de overheid ook strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. Is het niet voldoende als we dat via democratische weg aanpakken? Toch kunnen er omstandigheden zijn waarin je zegt: en nu gaat ook de overheid, dus de Staat, te ver. Het zou belangrijk zijn dat in zo'n situatie ook het strafrecht kan worden ingezet. Daartoe hebben de initiatiefnemers de mogelijkheid geschapen. Ik denk dat het goed is dat zij hebben gevraagd aan het College van procureurs-generaal om nog eenmaal het licht van het college hierop te laten schijnen. Het college heeft opnieuw gezegd: als je hiervoor kiest, is het belangrijk om het te doen op de wijze die nu voorligt. Uit de eerste termijn heb

ik begrepen dat de Kamer hiervoor inderdaad wil kiezen. Ik geef dus veel complimenten aan de initiatiefnemers. Ik denk dat wij een belangrijke stap zetten. Er wordt nu niet meer met verschillende maten gemeten. Wij kunnen nu ook tegen de overheid zeggen: ook u kunt aansprakelijk worden gesteld voor gedragen waar wij u verantwoordelijk voor houden.

□

Mevrouw Fokke (PvdA):

Voorzitter. Ik dank de indieners van het wetsvoorstel voor de beantwoording. De PvdA is verheugd dat bij de beantwoording uitvoerig is stilgestaan bij het spanningsveld dat kan ontstaan tussen politieke en bestuurlijke verantwoording enerzijds, en de strafrechtelijke verantwoording anderzijds. De PvdA is blij om te constateren dat de strafrechtelijke vervolging moet worden gezien als ultimum remedium inzake vervolging van overheden, zoals dat zo mooi in juristentaal heet. Politieke en bestuurlijke controlemechanismen dienen in de rechtsstaat immers te allen tijde voorop te staan.

Het College van procureurs-generaal heeft onlangs op verzoek van de Kamer een advies over dit wetsvoorstel uitgebracht. Gezien dat advies, lijkt het erop dat het de Kamer zelf is die uitmaakt of het strafrecht al dan niet gebruikt moet worden als het gaat om het vervolgen van bewindspersonen. Lees ik dat goed? Wat betekent dat in het kader van het voorstaan van het politieke controlemechanisme?

Een overheid die regels stelt aan burgers en bedrijven verliest aan geloofwaardigheid wanneer zijzelf voor het overtreden van dezelfde regels niet strafrechtelijk aansprakelijk zou kunnen worden gesteld. Uiteraard dient daarbij rekening te worden gehouden met de bijzondere positie van de overheid. Dat doen de indieners met de genoemde strafuitsluitingsgrond. Het wetsvoorstel houdt uitdrukkelijk rekening met de bijzondere positie van de overheid. Die schuilt er vooral in dat de overheid wordt gedwongen om bij de uitvoering van wet- en regelgeving te handelen. Dit brengt met zich dat de overheid niet helemaal vrij is in haar handelen. In die gevallen zou het onbillijk zijn dat handelen strafrechtelijk af te rekenen.

Het is ook een goede zaak dat het wetsvoorstel uiteindelijk een eind maakt aan de ongelijkheid tussen lokale en nationale bestuurders. De PvdA is voorstander van het wetsvoorstel, omdat het in voorkomende gevallen een goede zaak is dat als ultimum remedium ook publiekrechtelijke rechtspersonen strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.

Ik voeg er ten slotte aan toe dat ik er niet van uitga dat de overheid door dit wetsvoorstel ineens heel anders gaat functioneren. Overheden en ambtenaren doen doorgaans goed en gewetensvol wat zij moeten doen, namelijk de publieke taak dienen. De enkele keer dat zij dat niet doen, kan dat gevolgen hebben. In het uiterste geval, als er sprake is van strafbare feiten, kan het strafrecht helaas nodig zijn.

□

Mevrouw Helder (PVV):

Voorzitter. Dank aan de initiatiefnemers en de minister voor hun antwoorden in eerste termijn. Dat was wel enige maanden geleden, namelijk in januari. Ook mijn com-

Helder

plimenten voor het uitbreiden van het strafrechtelijk arsenaal en de reikwijdte ervan.

Collega De Roon heeft bij de behandeling in eerste termijn al gezegd dat het wetsvoorstel wenselijk is uit het oogpunt van de legitimiteit van het overheidsoptreden. Het vergroot het vertrouwen in de overheid en kan genoegdoening bieden aan de slachtoffers. Het feit dat ook het OM heeft aangegeven dat het initiatiefwetsvoorstel evenwichtig is, is positief. Het strafrecht is weliswaar *ultimum remedium* en moet dat ook vooral blijven, maar dat laat onverlet dat het een zeer wenselijke aanvulling is op het huidige instrumentarium van bestuurlijke en politieke controle. Het zal niemand verbazen dat de PVV voor het initiatiefwetsvoorstel zal stemmen.

De voorzitter:

Dank. Het woord is nu aan de heer Pechtold. Hij heeft laten weten dat hij wel het woord voert, maar daarna vervangen wordt door zijn collega. Ik begrijp nu dat de heer Pechtold degene vervangt die woordvoerder is voor deze kwestie. Hij spreekt zijn eigen tekst uit, maar daarna komt de heer Schouw terug en die zal dan wellicht nog een vraag stellen.



De heer **Pechtold** (D66):

Voorzitter. Dit is volledig mijn eigen tekst.

Toen wij drie zetels hadden, was ik de woordvoerder. Ik kijk even naar de heer De Wit. Volgens mij zijn wij, als ik naar links, naar rechts en vooruit kijk, de enige twee die er sinds de indiening van het wetsvoorstel nog zijn, maar vandaag mag ik inderdaad vervangen.

Een vraag die vandaag centraal staat, is of het gerechtvaardigd is dat de Staat is uitgezonderd van vervolging onder het strafrecht. De veelgenoemde tragische voorbeelden zijn bekend: de vuurwerkcramp in Enschede, de cafébrand in Volendam, de Schipholbrand en meer recentelijk de sloop van het schip Otapan. Het betreft rampen en milieuschandalen van nationale omvang waarbij de aansprakelijkheid van de overheid ter discussie stond. De betrokken overheidsorganisaties bleken niet vervolgbaar. Ze waren immuun, maar is dat terecht? Het leidt vaak tot een hoop beroering en onbegrip. Hoe wordt de schuldvraag dan beantwoord, zeker als ook nog eens verantwoordelijke bewindspersonen blijven zitten?

De plenaire behandeling heeft bijna drie jaar stilgelegen. Mijn inbreng in 2010 was kritisch. Mijn fractie vroeg toen aandacht voor drie fundamentele punten. Allereerst het risico van verdere jurisdisering van de samenleving. Hoe zit het met de vermenging van het politieke en het strafrechtelijke? Een gunstig oordeel van het OM of de strafrechter zou als politieke rechtvaardiging kunnen worden aangedragen.

Het tweede punt van kritiek was de spanning tussen en de vermenging van strafrechtelijke en politieke controle. Welke van de twee heeft het primaat en wie bepaalt dat?

Het derde punt betreft het democratisch belang van optimale openheid van bestuurders tegenover het eigen procesbelang van de bestuurder die verdacht wordt.

Ik heb de beantwoording van de indieners bestudeerd. Ik heb enkele aanvullende vragen om de afweging voor mijn fractie zo duidelijk mogelijk te krijgen. De indieners zeggen: het vervolgen van een publiekrechtelijke rechtspersoon verdient de voorkeur boven de vervolging van natuurlijke personen. Waarom? Kunnen de indieners dit

illustreeren met een voorbeeld? Kunnen zij ingaan op de beoogde effecten van strafvervolging?

Een ander zorgpunt voor mijn fractie vormen de mogelijk negatieve effecten voor de democratische controle. Stel dat er nu een strafrechtelijk onderzoek zou lopen naar misstanden rond de Fyra en dat de Kamer een parlementaire enquête wenselijk zou vinden. Wat doen wij dan? Hoe zouden deze instrumenten zich tot elkaar verhouden? Welke vragen kan de Kamer niet meer stellen in de verhoren en in het debat? Welke antwoorden kunnen niet meer worden gegeven? Zal de reactie niet meteen zijn "we wachten het onderzoek van de strafrechter af"?

De indieners benadrukken dat het wetsvoorstel niet is ingegeven door een gebrek aan democratische controle, maar door de wens om de overheid strafrechtelijk ter verantwoording te kunnen roepen. Tegelijkertijd zeggen de indieners dat democratische bestuurlijke controlemechanismen in een rechtsstaat vooropstaan. Ik blijf moeite houden met die spanning. Hoe houdt je in een rechtsstaat die twee mechanismen uit elkaar vaarwater? Komt strafrechtelijke vervolging alleen in beeld als de democratische controle tekortschiet? Wie beslist of dat het geval is?

In het wetsvoorstel ligt de nadruk op gelijke behandeling van privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen en van publiekrechtelijke rechtspersonen onderling. Ja, het is vreemd dat een kuil in een provinciale weg kan leiden tot strafrechtelijke vervolging en een kuil in een rijksweg niet. Ja, het is ook vreemd dat de ene zbo wel voor de strafrechter kan worden geroepen en de andere niet. Kunnen de indieners echter nogmaals uitleggen waarom dit zo zwaarwegend is, dat in reactie hierop de immuniteit van de Staat opgeheven zou moeten worden? Welk effect beogen zij hiermee? Hogere schadevergoedingen?

Ik wil ook de minister nog een aantal vragen stellen. De Kamer heeft een interessant advies van het Openbaar Ministerie ontvangen. Kan de minister hierop ingaan? Heeft dit advies gevolgen voor zijn standpunt over het wetsvoorstel? Recente uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens werpen een nieuw licht op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid en haar functionarissen. De boodschap van het hof is, kort gezegd: overheden die onder dreiging van straf respect voor het recht op leven eisen, zijn slechts geloofwaardig indien zij ook dat recht respecteren en voor de schending daarvan verantwoording afleggen, desnoods via het strafrecht, indien het te beschermen recht daarom vraagt. Mijn vraag aan de minister is, of de strafrechtelijke immuniteit van overheden, zoals wij die nu kennen, EHRM-proof is.

In zijn beantwoording heeft de minister bevestigd dat er in de bestaande situatie zbo's zijn die onder de rechtspersoon "Staat" vallen en daardoor immuniteit genieten. Daarnaast zijn er zbo's waaraan een eigen rechtspersoonlijkheid is toegekend. Heeft deze discrepantie gevolgen voor de cultuur en structuur van de organisaties en voor hun relatie tot de minister? Het wetsvoorstel omvat een complexe materie. Wat de exacte effecten zullen zijn in de praktijk, is niet bij voorbaat volledig te overzien. Een evaluatie lijkt mijn fractie dan ook op zijn minst gewenst. Is de minister bereid, een evaluatie na vijf jaar toe te zeggen, mocht dit wetsvoorstel groen licht krijgen?

De motivatie van de indieners om met dit voorstel te komen, is meer dan begrijpelijk. Niet voor niets hebben wij de motie die hieraan ten grondslag ligt – ik meen uit

Pechtold

1997 – gesteund. Mijn vragen richten zich echter op de gekozen oplossing en mogelijke effecten voor met name het democratische proces. Ik zie dan ook zeer uit naar de beantwoording in tweede termijn.

Mevrouw **Helder** (PVV):

Ik hoor de heer Pechtold in zijn betoog aan de initiatiefnemers vragen naar de verhouding tussen een parlementaire enquête, de politieke controle, en een strafprocedure. Beide hebben waarheidsvinding als doel. Is de heer Pechtold het niet met de PVV eens dat in een strafrechtprocedure in de regel toch een andere vraag wordt gesteld dan in een parlementaire enquête?

De heer **Pechtold** (D66):

Dat kan. Daarom hebben wij dat zo georganiseerd. Wat mijn fractie betreft gaat dit zelfs heel principieel terug tot de scheiding der machten. Ik ben het met de indieners en de fracties die dit steunen, zoals die van de PVV, eens dat het huidige systeem discrepanties, verschillen, kent. Denk alleen al aan die rijksweg en die provinciale weg.

Mijn fractie wordt echter teruggeworpen op de principiële vraag of je vooruit moet en alles en iedereen in de overheid aansprakelijk moet stellen of dat je de fouten uit het huidige systeem moet halen. We hebben, zelfs in tweede termijn, nog niet de overtuiging dat recht vooruit de beste oplossing is. Dit is gekoppeld aan neveneffecten die mijn fractie nog niet kan overzien. Ik hoop dat de indieners daar wel langer over hebben kunnen nadenken. Ik denk bijvoorbeeld aan de ambtenaar die hierdoor risicomijdend gedrag zal vertonen, of aan een bewindspersoon die hier in de Kamer staat en niks wil beantwoorden, omdat hij noch zichzelf noch zijn ambtenaren voor de strafrechter in de problemen wil brengen. Denk maar aan de zaak-Dolmatov. Mijn fractie hecht er zeer aan dat dit hier kan. Bij een eventuele Fyra-enquête zullen wij natuurlijk rekening houden met het belang van de Staat, maar wij zullen er de democratie niet even voor opzijzetten.

Mevrouw **Helder** (PVV):

Dat is een duidelijk antwoord. Wij hebben echter ook gezegd dat het strafrecht als ultimum remedium gebruikt moet worden. Ik denk dat dit nog steeds kan. Ik hoorde de heer Pechtold namelijk op mijn vraag of er in het strafrecht in de regel niet iets anders gevraagd wordt, antwoorden dat dit kan. Ik begrijp hem zo dat hij eerst die vragen beantwoord wil zien en dat hij vervolgens eventueel kan instemmen met het strafrecht als ultimum remedium waarbij de reikwijdte zodanig wordt vergroot als de initiatiefnemers voor ogen hebben.

De heer **Pechtold** (D66):

Inderdaad. Mijn fractie heeft de eindafweging nog niet gemaakt. Laat ik van de interruptie gebruikmaken om dit nog verder uit te leggen, want wat is er al niet mogelijk in het huidige systeem? Zijn nalatigheid en al die andere zaken niet al een reden voor vervolging? Die wordt misschien niet altijd toegepast, maar het is wel mogelijk. Nogmaals, we hebben een systeem dat misschien niet helemaal goed is en waar defecten in zitten. Op de vraag of we daarvoor het hele gebouw der democratie vanaf de stutpalen moeten slopen of dat we met olie, spuitwerk en vulsel aan de slag moeten, neigt mijn fractie op dit moment naar de laatste optie, ingegeven vanuit het principe van de rechtsstaat.

□

De heer **De Wit** (SP):

Voorzitter. Het is goed dat de Kamer na het antwoord van de indieners in de eerste termijn en de reactie van de minister, de behandeling heeft geschorst. De brief van het College van procureurs-generaal van 28 maart 2013 en de schriftelijke reactie van de indieners op die brief hebben voor de SP-fractie op een aantal punten duidelijkheid gebracht. Wij zijn heel erg op zoek naar die duidelijkheid. Je zou overigens kunnen zeggen: na acht jaar. Wat dat betreft hebben we er wel de tijd voor genomen.

Ik wil een paar dingen onder elkaar zetten in het vervolg van mijn bijdrage en aan de indieners vragen daarop te reageren. Mijn vraag is of het zo in elkaar zit als ik denk dat het in elkaar zit, op basis van het voorstel. Het eerste punt is het volgende. De strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen komt te vervallen. Dat was al zo voor lagere overheden, maar het gaat nu ook gelden voor de Staat, volgens het wetsvoorstel. Daarbij geldt de strafuitsluitingsgrond: de immuniteit blijft in stand als een feit wordt begaan dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak, zij het dat die taak dan wel bij wet moet zijn opgedragen. Het meest gebruikte voorbeeld in de debatten, ook vandaag weer, is het verongelukken op een weg die ernstige gebreken vertoont. Dat is een voorbeeld uit de realiteit. Het was een gemeentelijke weg. De prangende vraag is: wat als het een rijksweg was geweest? Waarom is er in het ene geval op dit moment wel een strafrechtelijke aansprakelijkheid en in het andere geval, dat van de rijksweg, niet?

Ik kom op het tweede punt. Het gevolg van de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat is dat ook degene die feitelijk leiding heeft gegeven aan het optreden van de Staat, strafbaar is. Dit kunnen lagere ambtenaren zijn, maar ook de bewindspersoon, de minister of staatssecretaris. Als het de minister of staatssecretaris is, wordt het aangemerkt als een ambtsmisdrijf. Voor eventuele ambtsmisdrijven gelden de speciale regels en procedures die in de wet zijn voorzien. In het bijzonder de Kroon of de Tweede Kamer beslist vervolgens over vervolging, althans het opdragen van vervolging, het doen van een verzoek tot vervolging aan de advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

Het derde punt is het volgende. Ook nu al is het mogelijk dat een minister of staatssecretaris vanwege een ambtsmisdrijf wordt vervolgd. We kennen ook nu immers al ambtsmisdrijven. Met het onderhavige wetsvoorstel verandert daaraan helemaal niets.

Ik kom op het vierde punt. Naast het strafrechtelijke traject staat het politieke proces dat in de Tweede Kamer kan plaatsvinden als er sprake is van ook een bewindspersoon die mogelijk in strafrechtelijke zin in de fout is gegaan. De Kamer heeft de vrijheid om te beslissen wat ze doet, maar ze kan in ieder geval te allen tijde de minister of de staatssecretaris ter verantwoording roepen en aan dat debat politieke consequenties verbinden. Dit waren de vier punten waarop ik in ieder geval de reactie van de indieners wil horen.

Hoe staat de SP-fractie tegenover dit wetsvoorstel? De opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, in het bijzonder dus van de Staat, zij het gekoppeld aan een strafuitsluitingsgrond, zorgt voor een gelijkstelling waarvoor veel te zeggen is. Ik verneem van de indieners graag of de in het wetsvoorstel

geformuleerde strafuitsluitingsgrond niet heel dicht aanligt tegen de bestaande jurisprudentie op basis van de zogeheten Pikmeerarresten. Deze vraag is in het eerdere debat, op 17 januari, niet duidelijk beantwoord. Is er een verschil tussen de in het wetsvoorstel geformuleerde strafuitsluitingsgrond en de rechtspraak op dit moment?

Het probleem waarvoor dit wetsvoorstel zorgt, is vooral gelegen in het feit dat de bewindslieden strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld bij het feitelijk leiding geven aan wandaden van de rechtspersoon Staat. Mijn fractie was er bezorgd over dat door die uitbreiding de politieke verantwoording door bewindslieden in de Kamer in de verdrukking zou komen, bijvoorbeeld doordat bewindspersonen dan zwijgen of zich beroepen op hun recht om zich niet te compromitteren en zich niet als het ware gereed aan te bieden voor een strafzaak. Dit voorbeeld kwam eerder vanmiddag ook al ter sprake. Mijn idee is dat de Kamer over beide zaken gaat. Immers, de Kamer kan een verzoek tot vervolging doen aan de advocaat-generaal, maar ze heeft, vanzelfsprekend, ook de mogelijkheid om de bewindspersonen ter verantwoording te roepen. Het is aan de Kamer zelf hoe dit uitpakt. De Kamer zelf bepaalt waaraan de voorkeur wordt gegeven. Als een minister zou zwijgen vanwege een mogelijke strafzaak, dan zou dat wellicht reden kunnen zijn voor de Kamer om juist in te zetten op de procedure waarbij de Kamer naar de advocaat-generaal stapt, omdat met die procedure is voorzien in een onderzoek, althans een onderzoeksperiode van uiterlijk drie maanden. Hoe zien de indieners dit?

In ieder geval is mijn conclusie dat die politieke verantwoording altijd mogelijk moet zijn en blijven, maar dat er wel invloed uit kan gaan van de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging, wat weer consequenties kan hebben voor het debat dat de Kamer dan voert.

In de laatste brief van de indieners wordt op regelmatige plekken als een soort bezwerende formule gesteld dat die bijzondere procedure van strafrechtelijke verzoeken aan de advocaat-generaal nog nooit voorgekomen is en dat die volgens de indieners ook wel niet zo vaak zal voorkomen. Mijn vraag is waarop ze dat baseren en wat er dan nog het belang van is dat we er zo lang bij stilstaan in het kader van dit debat.

Het tweede punt waar mijn fractie steeds tegen aanloopt, is de soort straffen die aan de Staat opgelegd zou moeten worden. In de eerste termijn hebben we er bij interruptie al uitgebreid aandacht voor gevraagd. Er is ook op geantwoord door de indieners, maar ik zou toch graag van hen vernemen wat zij nu geëigende straffen vinden in het kader van een aansprakelijkheid van de Staat als rechtspersoon.

Verder heb ik nog een vraag over de systematiek van een eventuele vervolging. De Grondwet maakt het mogelijk dat de Kroon of de Tweede Kamer om vervolging vraagt. Stel dat de Kroon dat doet. Is het dan de minister van Justitie die een Koninklijk Besluit maakt op basis waarvan minister X vervolgd zou moeten worden? Of is dat een andere minister die gewoon in zijn eentje een Koninklijk Besluit kan maken, dan wel is er instemming van de ministerraad voor nodig? De vraag is hoe dat nu precies zit. Kunnen de indieners daar informatie over geven?

Ten slotte zou ik een reactie van de indieners willen horen op een passage aan het slot van pagina 3 van de brief van de procureurs-generaal van 28 maart 2013, waar staat: het college is van oordeel dat de wetgever nader moet ingaan op de verhouding tussen het voorliggende

wetsvoorstel en de bestaande speciale strafrechtelijke procedure van artikel 119 van de Grondwet en de onderliggende daarmee verband houdende wetgeving. Dat is wat het college vraagt. Vanzelfsprekend zijn de antwoorden van de indieners voor mijn fractie van buitengewoon groot belang voor een definitieve standpuntbepaling. Ik ben zeer benieuwd naar de antwoorden.

□

De heer **Van der Steur** (VVD):

Voorzitter. Ik begin de indieners te complimenteren met het overnemen van dit initiatief, dat al sinds 2006 in de Kamer wordt behandeld. Het compliment geldt natuurlijk ook voor de wijze waarop zij de beantwoording in de eerste termijn hebben verzorgd over een onderwerp dat niet alleen strafrechtelijk maar ook staatsrechtelijk interessant is en waarover door de Kamer heel wat ingewikkelde vragen zijn gesteld. Verder complimenteer ik hen met het antwoord dat zij hebben geformuleerd op de brief van het Openbaar Ministerie waaruit ook weer blijkt dat door de indieners grondig is nagedacht over de aandachtspunten die het Openbaar Ministerie in die nadere brief nog eens onder de aandacht heeft gebracht van de indieners en de Kamer. Het is goed dat het debat vandaag wordt voortgezet. Het debat wordt al sinds 2006 gevoerd en het is om die reden goed te bekijken of wij het tot een einde kunnen brengen.

De indieners hebben het uitgangspunt als volgt geformuleerd: wij hebben in ons land rechtspersonen die strafrechtelijk aansprakelijk zijn en wij hebben inmiddels op grond van arresten ook lagere overheden die strafrechtelijk aansprakelijk kunnen zijn voor bepaalde handelingen. Dan ligt het eigenlijk voor de hand, zeker ook gegeven de voorbeelden die collega Pechtold net al noemde, de Otapanzaak, misschien de Probo Koalazaak, de Enschederamp en dat soort kwesties, dat ook in de samenleving vaak het gevoel ontstaat dat ten aanzien van de rijksoverheid tot strafrechtelijke aansprakelijkheid moet kunnen worden geconcludeerd, net zoals die stap bij normale mensen en bedrijven gezet kan worden. In de eerste termijn heb ik namens mijn fractie al geformuleerd, dat dit voor onze fractie een basisuitgangspunt is op grond waarvan je kunt zeggen dat wij positief tegenover dit voorstel staan.

Tegelijkertijd is het nadeel van dit voorstel, of misschien ook wel het nadeel voor de indieners, zoals al door collega Pechtold werd aangevoerd en door mij in de eerste termijn ook is gezegd, dat het raakt aan de visie die je op de Staat hebt. Ik denk daarbij aan de rol die de Staat heeft en aan de samenloop tussen aan de ene kant de parlementaire democratische verantwoording die in de Kamer plaats hoort te vinden en aan de andere kant de strafrechtelijke vervolging met de specifieke waarborgen die voor een strafrechtelijke procedure gelden. In de eerste termijn hebben wij daarover al tijdens een aantal interrupties gesproken. Hierbij is het een heel belangrijk uitgangspunt dat niemand, ook de overheid niet, dan gehouden is aan zijn of haar eigen vervolging mee te werken.

Daar wringt voor de VVD-fractie nog steeds de schoen, want dat recht is zo belangrijk en zo essentieel. Het geldt voor een minister of staatssecretaris ten aanzien van zijn ambtenaren en het geldt voor een minister of staatssecretaris ook ten aanzien van de Staat zelf. Uiteindelijk is een minister of staatssecretaris als hij ter verantwoording wordt geroepen, strafrechtelijk de vertegenwoordiger van

de Staat. De Staat zelf kan niet spreken, dat zal een bewindspersoon moeten doen. Als een bewindspersoon daarmee het risico op de vervolging van de Staat of van individuele ambtenaren op zich laadt, dan is toch al gauw de conclusie gerechtvaardigd dat niemand de betrokkenen het recht kan ontnemen om in de parlementaire verantwoording, hoe vervelend wij dat ook zouden vinden, te zeggen: het spijt mij zeer, ik wil erg graag deze vragen beantwoorden maar ik kan en mag dat niet op grond van mijn rechten als potentieel vervolgd. Misschien willen de indieners daarover nog iets zeggen? Natuurlijk zal de Kamer daar van alles van vinden. Dat weet ik wel zeker, maar tegelijkertijd zie je dan dat hier twee heel basale rechten met elkaar in strijd komen. Daar maakt mijn fractie zich toch zorgen over. Het is dan ook niet voor niets dat de jurisprudentie zich in de loop der tijd zo heeft ontwikkeld dat de Staat zelf aan het einde van de rit niet strafrechtelijk vervolgd kan worden, vanwege de visie op de Staat en de rol van de Staat, die in ons land al heel lang bestaan. Misschien is het jammer dat wij het debat vandaag hebben omdat morgen in de Nederlandse Juristen-Vereniging wordt gedebatteerd over een preadvies dat zeer recentelijk is verschenen, juist over de wenselijkheid van deze discussie.

Misschien is het aardig om heel kort iets te zeggen over dit uitgebrachte preadvies. In alle eerbijheid zeg ik erbij dat ik het preadvies nog niet heb gelezen omdat ik het niet tijdig kon krijgen. Ik heb wel de recensie daarover gelezen in het Nederlands Juristenblad van deze maand. Daarin wordt gezegd dat de schrijver van het preadvies, professor Van Sliedregt in Amsterdam, concludeert dat noch het gezagsargument noch de taakopvatting in de zin van de behartiging van het algemene belang van de overheid, overtuigend genoeg is om strafrechtelijke immuniteit van de Staat te rechtvaardigen. Dat spreekt dus in het voordeel van de indieners. Mevrouw Van Sliedregt is echter gevoeliger voor het soevereiniteitsargument, waarbij de Staat, in de specifieke rol die de Staat heeft, soverein is ten opzichte van andere deelnemers aan het rechtsverkeer. Volgens haar is het inconsistent om de Staat enerzijds als drager van de rechtsorde te beschouwen en anderzijds als deelnemer hieraan te behandelen. Zij erkent echter wel de zwaarwegendheid van de argumenten die pleiten voor opheffing van de immuniteit, zeker als het gaat om een opzettelijke overtreding van milieunormen, die bij de overheid vaak collectief of organisatorisch van aard zijn, zoals bijvoorbeeld in de zaak Otapan. Ik noemde deze zaak net ook al.

Aan de ene kant lijkt het dus zo te zijn dat in het preadvies wordt geconcludeerd dat er wel wat moet gebeuren op het gebied van het opheffen van de immuniteit, maar aan de andere kant zou de Staat zelf gevrijwaard moeten blijven. Het is jammer dat wij de discussie die daarover morgen gevoerd zal worden, niet kunnen betrekken bij het debat van vandaag. Overigens merk ik op dat de recensent – ik zal de naam niet noemen – concludeert dat er de afgelopen jaren weinig op het gebied van dit wetsvoorstel is gebeurd. Ik vind dat ik hier wel mag zeggen dat dit een verkeerde weergave is van de werkelijkheid. Dat vloeit ook voort uit de complimenten die ik de indieners heb gemaakt. Er is maar één blik nodig, zeker gezien hetgeen de afgelopen maanden is gebeurd, om te zien dat heel hard aan dit wetsvoorstel is gewerkt.

Ondanks de uitstekende beantwoording door de indieners is nog een vraag overgebleven over de rol van het Openbaar Ministerie en de manier waarop vervolging

plaatsvindt. Daar komt een volgende zorg van de VVD-fractie uit voort. In de eerste termijn hebben wij het al gehad over de bijzondere positie van de minister. De minister heeft daar zelf ook al het een en ander over gezegd. De minister zou leiding moeten geven aan of in ieder geval verantwoordelijk moeten zijn voor de uitvoering van de vervolging van individuele ambtenaren of de rechtspersoon Staat. Is dat nou echt een handig punt? Wij kunnen ons er ook wel iets bij voorstellen dat dit misschien niet zo handig is.

Het Openbaar Ministerie en de indieners hebben echter nog op een ander punt gewezen. Op het moment dat er sprake is van medeverdachten, bijvoorbeeld in de vorm van individuele feitelijke leidinggevende ambtenaren én de Staat of een bewindspersoon, moet de bijzondere procedure gevolgd worden die in de Kamer zijn beslag moet krijgen. Ik voel aan mijn water dat, als men ooit voor die situatie komt te staan, een keuze moet worden gemaakt: gaan we de ambtenaren vervolgen vanwege het feitelijk leiding geven aan iets heel naars, of nemen wij de enorm ingewikkelde stap om via parlementaire goedkeuring de vervolging in te zetten van de Staat of de overheid? Als sprake is van medeverdachten, zal de keuze snel gemaakt zijn; men zal het eenvoudig willen houden en alleen de ambtenaren vervolgen. Dan zou het voorstel eigenlijk indruisen tegen de bedoeling van de indieners, die nou juist willen dat de Staat aan het einde van de rit – als ultimum remedium, zoals collega Helder dat zojuist zo mooi zei – aansprakelijk kan zijn. Als er sprake is van medeverdachten zou daarom ook volgens de indieners uiteindelijk de zwaarste procedure gevolgd moeten worden. Dat heeft nogal wat consequenties.

Dit kan betekenen dat wij dan feitelijk wel de wet wijzigen en het mogelijk maken, maar dat de Staat alsnog buiten schot blijft als er sprake is van meer verdachten onder wie individuele ambtenaren die feitelijk hebben leidinggegeven. Ik denk niet dat wij dat als Kamer kunnen accepteren. Ik vraag daarop een specifieke reactie van de indieners, maar ook van de minister, die daar in zijn hoedanigheid natuurlijk ook het een en ander van kan vinden. Ik sluit mij aan bij de vragen van collega Pechtold aan de minister, met name over deze samenloop. Er bestaan op dat punt dus nog steeds grote zorgen over de wijselijkheid van de invulling die door de indieners en in 2006 door hun voorgangers is gekozen.

Het preadvies – althans, de weergave die ik daarvan heb gelezen – en deze bezwaren pleiten eigenlijk veel meer voor het verruimen van de mogelijkheid om individuele ambtenaren te vervolgen voor ambtsmisdrijven. We weten allemaal dat daartoe nu in de wet een zeer beperkte mogelijkheid bestaat, maar als je die mogelijkheid verruimt, zou je dat doel misschien toch kunnen bereiken, zonder al die essentiële discussies over de rol en de soevereiniteit van de Staat, de wenselijkheid van die samenloop, medeverdachten en dat soort zaken. Ik heb natuurlijk de uitspraak gelezen na de artikel 12-procedure van Greenpeace. Daarbij concludeerde het Openbaar Ministerie, in mijn eigen woorden, dat er eigenlijk wel redenen zijn om individuele ambtenaren te vervolgen voor de Otapan-kwestie, maar dat dat niet kan omdat zij nu eenmaal onder de immuniteit van de Staat vallen. Een tweede oplossing, die dan al gauw voor de hand ligt, is om in de Wet economische delicten, waar milieudelicten onder vallen, de mogelijkheid te bieden om die vervolging van feitelijk leidinggevenden en feitelijke handelaars wel in te zetten. Dat kan dan natuurlijk gewoon gedaan worden

Van der Steur

door het Openbaar Ministerie. Dan heb je die hele samenloopdiscussie uiteindelijk niet.

Ik realiseer mij dat dit tegelijkertijd betekent dat het er in de visie van een groot deel van onze samenleving bij gemaakte fouten in de genoemde voorbeelden op lijkt dat de Staat, om het plat te zeggen, er gratis van afkomt. Ik begrijp ook heel goed dat de indieners en hun voorgangers daar iets aan willen veranderen, maar voor de VVD-fractie is de principiële vraag – die vraag zal uiteindelijk ook bij de eindafweging worden beantwoord – of het verstandig is om het voorliggende wetsvoorstel aan te nemen als we tegelijkertijd vaststellen dat we het risico lopen dat niet alleen de politieke verantwoordelijkheid daarmee in het gedrang komt, maar dat uiteindelijk ook de verkeerde personen worden vervolgd omdat dat gemakkelijker en eenvoudiger zou kunnen zijn. Aan het eind van de dag zal de vraag zijn wat dit wetsvoorstel doet voor de politieke, parlementaire en democratische controle op de Staat en op de individuele handelaren. Voor onze fractie staat voorop dat die controle zuiver moet zijn en onmiddellijk moet kunnen plaatsvinden, zonder allerlei belemmeringen van juridische aard, en dat er volledige opening van zaken moet kunnen worden gegeven zonder dat iemand zich op zijn zwijgrecht kan beroepen en natuurlijk ook zonder dat wij het risico lopen dat wij verzanden in discussies die niet thuishoren in dit huis, omdat hier verantwoording wordt afgelegd door politici over besluiten die genomen zijn in het kader van hun taken.

Dit betekent dat de VVD-fractie veel respect heeft voor het initiatief, maar nog steeds zorgen heeft over de wijsheid om dit wetsvoorstel aan te nemen.

Mevrouw **Helder** (PVV):

Ik noem een voorbeeld dat pleit voor het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid, de Catshuisbrand. De overheid kon niet vervolgd worden voor het overtreden van de Arbeidsomstandighedenwet en er is een dodelijk slachtoffer gevallen. Ik hoor een heel betoog van de heer Van der Steur namens de VVD. Hij wil de ambtsmisdrijven mogelijk uitbreiden via de Wet economische delicten, maar ik mis in zijn betoog de overweging of dit door de initiatiefnemers niet voldoende is geregeld door het opnemen van een speciale strafuitsluitingsgrond. Kan de heer Van der Steur ingaan op dat nieuwe artikel 42, lid 3? Ondervangt dat niet grotendeels de bezwaren die de VVD zojuist heeft genoemd?

De heer **Van der Steur** (VVD):

Nee, die bezwaren worden daarmee niet ondervangen, en zeker niet ten aanzien van een situatie met medeverdachten. Daar is de Catshuisbrand een goed voorbeeld van. De vraag is natuurlijk wie in dat geval zou moeten worden vervolgd. Dat zouden individuele ambtenaren zijn die een specifieke leidinggevende rol hebben vervuld bij de uitvoering van het schilderwerk en de restauratie van een gebouw dat eigendom is van de overheid. Als je tegelijkertijd de Staat zou willen dagvaarden en vervolgen, kom je in de situatie die ik zojuist heb geschetst. De individuele ambtenaar kon niet worden vervolgd zonder dat ook de hele procedure zou worden vervolgd. De Kamer kon echter geen debat voeren met minister-president Balkenende, omdat hij zou zeggen: het spijt mij ontzettend, ik kan niets zeggen want ik ben object van strafrechtelijk onderzoek, ik heb net als iedere burger in Nederland het recht om niet aan mijn eigen veroordeling mee te werken en ik sta hier niet alleen als privépersoon maar ook als vertegenwoordi-

ger van de Staat. Dat is nu precies een voorbeeld van het tegendeel, hoe vervelend dat ook is.

De heer **Pechtold** (D66):

Ik heb zojuist via de indieners aan de minister gevraagd of het wijs is om dit na een jaar of vijf te evalueren, stel dat er dadelijk een meerderheid is voor dit voorstel. Steunt de VVD dat ook?

De heer **Van der Steur** (VVD):

Ik heb daarover niets gezegd in mijn termijn, omdat ik ervan uitga dat de minister zal bevestigen dat hij dit belangrijk vindt, met name omdat het risico bestaat dat dit helemaal niet zal worden gebruikt of niet zal worden gebruikt zoals de indieners het hebben bedoeld. Als dat zo is, hoop ik dat wij terugkeren op een ander pad om te bereiken wat wij willen zonder de risico's die wij dan vervolgens hebben geaccepteerd.

De **voorzitter**:

Er zijn nu echt geen vragen meer. Ik dank u voor uw bijdrage.

Hiermee is een einde gekomen aan de tweede termijn van de zijde van de Kamer. De indieners hebben laten weten dat zij behoefte hebben aan enige beraadslaging.

De vergadering wordt van 15.20 uur tot 16.20 uur geschorst.

Voorzitter: Arib

De **voorzitter**:

Ik hervat de vergadering. Aan de orde is wederom het voorstel van wet van de leden Recourt, Oskam en Segers 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.

Ik heet de initiatiefnemers van harte welkom. Het woord is aan hen voor hun tweede termijn.

□

De heer **Recourt** (PvdA):

Voorzitter. Allereerst een woord van dank aan de leden van de Kamer, onze collega's. Vandaag zitten de heer Segers, de heer Oskam en ik in het vak van het kabinet om een wetsvoorstel te verdedigen tegenover onze collega's. Dat is een bijzondere situatie, waarbij ik hun inzet bijzonder waardeer. Ik zie alleen, helaas, dat ze er nog niet allemaal zijn. Ik neem aan dat ze nog komen en, zo niet, dat ze dan gewoon voor het wetsvoorstel zullen stemmen. Ik zal alle vragen beantwoorden. Wellicht voeren later mijn collega's het woord per interruptie, maar in eerste instantie voer ik dus het woord namens de collega's.

Ik begin met een korte inleiding, waarin ik zal aangeven wat thans de situatie is en wat er wordt gewijzigd door het wetsvoorstel, mocht dat worden aangenomen. Op dit moment is er sprake van strafimmuniteit voor de Staat en dat betekent dat de Staat niet vervolgd kan worden, mocht hij strafbare feiten plegen. Op dit moment kennen we wel ambtsmisdrijven, misdrijven gepleegd door een bewindspersoon. Die bewindspersoon kan daarvoor worden vervolgd op grond van artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht. Daarin wordt bepaald dat een misdrijf een ambtsmisdrijf is als een bewindspersoon een bijzonde-

Recourt

re ambtsplicht schendt of gebruikmaakt van macht, gelegenheid of middel door zijn ambt geschonken. Dat zijn die verzwarende omstandigheden.

Met het College van procureurs-generaal mag worden aangenomen – ik citeer nu onze eigen brief – dat in het geval een bewindspersoon feitelijk leidinggeeft aan een verboden gedraging van de rechtspersoon Staat, er al snel sprake zal zijn van het gebruikmaken van macht, gelegenheid of middel, of van het schenden van de bijzondere ambtsplicht. Daarom zullen bewindspersoon voor feitelijk leiding geven in de regel volgens de bijzondere procedure moeten worden vervolgd en berecht. Dat is dus de bijzondere procedure van het huidige stelsel, dat uiteenvalt in aan de ene kant de Tweede Kamer, die bij de Hoge Raad om vervolging kan vragen en aan de andere kant de Kroon. Het is een prachtige regel, maar ik zeg er toch ook maar bij dat van deze regel nog nooit gebruik is gemaakt.

Wat verandert er als ons wetsvoorstel wordt aangenomen? De Staat als bestuursrechtelijke rechtspersoon en feitelijk leidinggevend, ambtenaren, kunnen dan ook strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Die vervolging gaat via het Openbaar Ministerie, waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is. Dat is de normale procedure. Als er sprake is van een ambtsmisdrijf door een bewindspersoon of als een ambtenaar mogelijk strafbare feiten heeft gepleegd, gaat de bijzondere procedure voor. De Staat en die ambtenaren gaan dan dus mee in de bijzondere procedure.

Zonder ambtsmisdrijf geldt de gewone procedure en dat is meteen een reactie op de vraag van de heer Van der Steur. Hij vroeg namelijk wat er gebeurt als er gekozen kan worden tussen de gewone en de bijzondere procedure. Gaat het dan niet snel via de lijn van de gewone procedure? Laat je met andere woorden die moeilijke procedure niet te snel achterwege waardoor je alleen de ambtenaren pakt en niet de Staat? Het antwoord daarop is "nee, dat gevaar is niet aan de orde". De Staat valt namelijk ook onder de normale procedure. Alleen in het geval van een ambtsmisdrijf door een minister pak je de bijzondere procedure en ben je verplicht de andere procedures daarin mee te nemen. De heer Van der Steur heeft gevraagd waarom de Staat strafrechtelijk aansprakelijk moet worden gesteld en waarom je het niet kunt houden bij alleen een veruiming van de ambtsmisdrijven. Het antwoord laat ik even in het midden.

De heer Van der Steur (VVD):

Ik dank de heer Recourt voor zijn reactie. Ik heb een vraag op dat punt. Hoe ziet de heer Recourt dat de Staat wel aansprakelijk is als de minister als eindverantwoordelijke dat niet zou zijn? Ik snap dat een individuele ambtenaar aansprakelijk kan zijn. Daarvan zou de VVD-fractie ook voorstander zijn. De heer Recourt zegt dat, als ook de Staat wordt vervolgd, dit kan samenlopen in een normale procedure. Dan hebben wij nog steeds het probleem waarop de minister zelf heeft gewezen. Hoe kan de minister geen onderdeel zijn als de Staat dat wel is? Dan moet de minister toch op zijn minst ook iets hebben gedaan?

De heer Recourt (PvdA):

Een heel actueel voorbeeld is het debat over Dolmatov. De minister draagt in dit geval politieke verantwoordelijkheid. Ik kom daarop later terug als wij spreken over het verschil tussen politieke verantwoording en strafrechtelijke verantwoording. Als er in de feitelijke lijn een heel

aantal fouten is gemaakt, kun je de Staat voor de optelsom van al die kleine en minder kleine fouten strafrechtelijk aansprakelijk stellen. De minister is niet strafrechtelijk aansprakelijk, want de minister valt strafrechtelijk helemaal niets te verwijten. Als je verder doorzakt, kom je bij feitelijk leidinggevenden die mogelijk wel relatief kleinere strafbare feiten hebben gepleegd. Voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid, die je goed moet onderscheiden van de politieke aansprakelijkheid, heb je een actief handelen of nalaten nodig, dat je rechtstreeks op de persoon van de minister moet kunnen toepassen. Er zijn voldoende gedragingen te bedenken waarbij dat niet op de persoon van de minister is toe te passen, maar wel in een optelsom op de Staat en ondergeschikte leidinggevend.

Er is gevraagd waarom je het niet kunt houden bij veruimde ambtsmisdrijven. Voor een deel is dat omdat een optelsom van kleine fouten maakt dat de Staat wel voor het geheel strafrechtelijk aansprakelijk is, terwijl voor al die kleine fouten zelf de individuele foutenmakers, de ambtenaren, niet of niet voldoende strafrechtelijk aansprakelijk zijn. Soms is er zelfs helemaal geen natuurlijke persoon aan te wijzen, omdat lagere overheden, provincies en gemeenten, strafrechtelijk aansprakelijk zijn en daarmee de gelijkheid in het geding is. Ten slotte is de Staat een symbool. Waarom wel vennootschappen, nv's en bv's, strafrechtelijk aansprakelijk stellen plus een feitelijk leidinggevende en niet die bestuursrechtelijke pendant? Als je in een groot fraudeonderzoek of een milieuramp al die spelers hebt, is het goed om die lege stoel van de Staat met dit wetsvoorstel in te kunnen vullen. Het is een slecht symbolisch beeld om te zeggen dat degene die de norm stelt, niet aan de norm kan worden gehouden.

Een tweede argument dat eerder is gewisseld en dat antwoord behoeft, is de ongelijke positie van de minister in de ministerraad. De minister heeft dat zelf ook aan de orde gesteld. Hij heeft gezegd dat hij in een ongemakkelijke verhouding komt tot zijn collega-ministers, want wij zijn allen gelijk in de Trêveszaal. De indieners van dit wetsvoorstel delen dit argument niet. Er is immers nu al strafrechtelijke aansprakelijkheid voor ambtsmisdrijven en daar heb je die bijzondere procedure voor. Dan is het niet deze minister die tegen zijn collega's zegt dat zij een ambtsmisdrijf hebben gepleegd, maar de Kamer of de Kroon. Deze wet verandert daaraan helemaal niets. Dat bestaat al. Eigenlijk is de beantwoording van de vraag hoe het dan met de Kroon gaat, aan de minister. De heer De Wit heeft die vraag gesteld. Als wij die zouden moeten beantwoorden, zouden wij zeggen: dat weten wij niet want het is nog nooit voorgekomen. Men kan zich echter voorstellen dat de minister van Justitie een brief zou schrijven aan de Koning. Er verandert in de praktijk helemaal niets, want dat is de huidige regelgeving. In het geval van ambtsmisdrijven, heeft de minister er misschien moeite mee om een collega aan te kijken die mogelijk een strafbaar feit heeft gepleegd. Deze wet heeft te maken met de Staat en feitelijk leidinggevend, wat weer niets te maken heeft met collega-ministers. De verhouding binnen de ministerraad wordt daar niet door beïnvloed.

De heer de Wit heeft ook gevraagd wat voor straffen er aan de orde zijn. Voorop staat dat de Staat verantwoordelijkheid moet nemen voor mogelijke strafrechtelijke gedragingen. Daar gaat het om. Wij willen niet die lege stoel hebben waarin iedereen verantwoordelijk wordt gehouden, maar de Staat niet. Straf is niet het primaire doel. Je kunt je zelfs voorstellen – de rechter heeft daar een mo-

Recourt

gelijkheid toe met artikel 9a, Wetboek van Strafrecht – dat er schuldig wordt bevonden zonder strafoplegging. Dat is het preadvies van de Nederlandse Juristen-Vereniging. Die vindt het een goed voorstel, maar zegt dat het mischien zonder straf moet. Zij verwijst daarbij naar het punitieve karakter, dat heel moeilijk is omdat de Staat het geweldsmonopolie heeft. Het is een vrij technisch debat. De vereniging zegt dus niet dat wij het niet moeten doen. Zij stelt dat het een goed idee is, maar vraagt zich af hoe het met straffen zit.

Wij denken daar een slag anders over. Het kan zijn dat de rechter zegt dat er wel sprake is van schuld, maar geen straf oplegt. De rechter kan ook besluiten dat er sprake moet zijn van rechtsherstel. Als bijvoorbeeld door toedoen van de Staat milieuvervuiling heeft plaatsgevonden, kan de rechter zeggen dat de Staat die moet opruimen. Er kan ook een boete worden opgelegd. Bij een boete is er natuurlijk altijd sprake van vestzak-broekzak. Als die boete wordt betaald door een bepaalde afdeling of een zelfstandig orgaan van de Staat aan de algemene kas, zal die afdeling of dat orgaan dat echter gewoon voelen. Publicatie van het vonnis kan ook een element zijn. Het gaat, zoals gezegd, primair om het publiek, in alle openheid, verantwoordelijk zijn en verantwoordelijkheid nemen voor een strafrechtelijke gedraging.

Ik kom nu bij het onderwerp dat volgens mij het meest aan de orde is geweest, namelijk de verhouding tussen politiek en strafrechtelijk verantwoording nemen en het zwijgrecht. Mevrouw Fokke heeft gevraagd of de Kamer ambtsmisdrijven zelf aan de orde kan stellen. Ook de heer De Wit heeft dat nadrukkelijk gevraagd. Ja, bij ambtsmisdrijven is dat aan de Kamer zelf. De Kroon is lastiger denkbaar. Het is vooral de Kamer die dan om vervolging vraagt. De Kamer kan ook van vervolging afzien, zeg ik er maar heel nadrukkelijk bij. Het kan zijn dat zij van mening is dat er louter politiek moet worden verantwoord.

De heer Pechtold heeft gevraagd waarom in bepaalde gevallen de Staat kan worden vervolgd en niet de persoon. Ik heb daar al op geantwoord. Het is mogelijk dat er geen persoon aan te wijzen is of dat verschillende personen kleine feitjes hebben gepleegd. Ik verwijs naar de beantwoording op dat punt.

Ik kom nog even terug op de strafmodaliteit, op de vraag welke straffen mogelijk zijn. De schadevergoedingsmaatregel is een heel belangrijke sanctie die in het strafrecht mogelijk is en bij de politieke verantwoording niet.

Ik ga terug naar de vraag hoe het zit tussen politieke verantwoording en strafrechtelijke verantwoording. Het zijn evident verschillende verantwoordelijkheden. De heer Pechtold vroeg of alleen strafrechtelijk kan worden vervolgd als de politieke verantwoording niet afdoende was. Nee, dat is niet aan de orde. Politieke verantwoording gaat over het beleid en de uitvoering daarvan. Ik heb al naar het Dolmatov-debat verwezen. Het gaat om de vraag hoe zwaar de ministeriële verantwoordelijkheid weegt en hoe het zit met het vertrouwen in de bewindspersoon. Dat zijn de politieke vragen die spelen bij de politieke verantwoording. Strafrechtelijke verantwoording gaat over opzet, schuld, zwaarte en strafmaat. Het zijn twee wezenlijk verschillende zaken, die ook naast elkaar kunnen bestaan. Daarbij geldt wel dat politieke verantwoording het primaat heeft. Die gaat altijd voor.

Ik citeer de brief van het Openbaar Ministerie, van het College van procureurs-generaal. Dat schrijft dat het strafrecht, als ultimum remedium, een belangrijke functie kan vervullen. Vervolgens schrijft het: als je dat dan regelt, is

dit wetsvoorstel de beste manier om dat te doen. Het zal niet verbazen dat wij blij waren met deze brief. Formeel zegt het College van procureurs-generaal dat het niet gaat over de politieke afweging, maar in dit citaat meen ik toch te lezen dat het een goede aanvulling kan zijn en een belangrijke functie kan vervullen. Ik maak eruit op dat het college zeker niet tegen is. Ook de Nederlandse Juristen-Vereniging vindt dit een goede oplossing, zeg ik er nog even bij. In ieder geval de externe deskundigen denken dus creatief en positief met ons mee.

De heer **De Wit** (SP):

De heer Recourt zegt dat de politieke verantwoording hier in de Kamer altijd voorgaat. Betekent dit dat als de Kamer kiest voor een politiek debat en voor het ter verantwoording roepen van de bewindspersoon, de Kamer daarmee zichzelf blokkeert in het volgen van de strafrechtelijke weg? Dat is mijn eerste vraag. Ten tweede, als dat zo zou zijn, wat kan de Kroon dan nog doen? Die mogelijkheden zijn immers alternatief. Ten derde, als de Kamer zou kiezen voor een politiek debat, betekent dat dan dat de minister zich in feite niet op zijn zwijgrecht kan beroepen of op andere beginselen van non-incriminatie?

De heer **Recourt** (PvdA):

Op het laatste punt kom ik nog uitgebreid terug, dus dat wil ik nu even parkeren. Met zijn eerste vraag en zijn daaraan verbonden tweede vraag, wil de heer De Wit weten of op het moment dat een bewindspersoon politieke verantwoording aflegt, het strafrechtelijke traject geblokkeerd wordt. Nee, dat is nadrukkelijk niet het geval. Het betreft twee verschillende verantwoordingen. In de praktijk zal het zo zijn – zo is ook de aanwijzing van het OM geregeld – dat de strafrechtelijke verantwoording het ultimum remedium is. Het komt echt als laatste. Ook het OM ziet de politieke verantwoording als primaat, als "voorafgaand aan". Het OM zal zich dus ook verhouden tot de politiek op het moment dat het zich afvraagt of strafrechtelijke verantwoording aan de orde is. Dit is ook al de praktijk waar het ambtsmisdrijven betreft. Bij ieder debat dat de minister hier voert, kan hij potentieel na afloop door de Kroon of door de Kamer strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen. Dat is in wezen niet anders.

De heer **De Wit** (SP):

Dan kom ik nog op het andere punt: het zwijgrecht van de minister vanwege het mogelijk strafrechtelijk vervolgen.

De heer **Recourt** (PvdA):

Ik kijk even in mijn aantekeningen en zie dat ik daar juist nu aan toekom. Zowel de heer Van der Steur, als de heer Pechtold, als de heer De Wit heeft indringende vragen gesteld over het zwijgrecht, de mogelijkheid om te zeggen "hier geef ik geen antwoord op, want dat kan mogelijk tegen mij worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure". Zoals ik al zei, heeft iedere minister bij ieder debat hier te maken met deze potentiële belangenverstrengeling. Dat is nu niet anders dan in ons voorstel. Ook heb ik heb nog geen minister gehoord die zegt: nou, het debat over de Fyra komt eraan, maar ik houd mijn mond, want wie weet wat er nog allemaal uitkomt. We hebben het dan over de civiele aansprakelijkheid. Ook die geldt al sinds jaar en dag.

Recourt

De heer **Van der Steur** (VVD):

Ik begrijp dat de heer Recourt dit zegt, maar bij de civiele aansprakelijkheid hebben we het beginsel van het zwijgrecht niet. Dat is ook logisch, want zo kun je iemand als getuige oproepen dan wel een voorlopig getuigenverhoor of een getuigenverhoor in het kader van de procedure afnemen. Als die persoon onder ede staat, wordt hij geacht om te verklaren. Dat is logisch. Hetzelfde geldt voor een parlementaire enquête. Ook daarbij ben je verplicht om te verklaren. Dat is echter anders in het geval dat jij onderwerp bent of kunt zijn van strafrechtelijke vervolging of in het geval dat de rechtspersoon waarvan je bestuurder bent of jouw organisatie onderwerp is of kan zijn van strafrechtelijke vervolging. Dan geldt het zwijgrecht natuurlijk wel. Als je het dan zuiver wilt houden, moet je eerst de strafrechtelijke procedure volgen en daarna pas de parlementaire verantwoording aan de orde laten komen. Dat lijkt mij nou juist niet iets wat je moet willen. Dat is bovendien ook niet wat in de eerste termijn is gezegd door de heer Recourt.

De heer **Recourt** (PvdA):
Nee.

De heer **Van der Steur** (VVD):

Maar het kan toch niet zo zijn ... Of is het wel zo; zegt de heer Recourt echt dat het zwijgrecht eigenlijk niet geldt? Dat vind ik ook best, maar dan heb ik weer een ander probleem.

De heer **Recourt** (PvdA):

Het is evident dat het zwijgrecht geldt, zoals dat in ieder debat van iedere bewindspersoon in dit huis geldt, namelijk als er een ambtsmisdrijf speelt. Ook dan kan een minister zeggen: ik word mogelijk vervolgd, ik houd mijn mond. Maar ik geef geheel toe dat, omdat de gevolgen bij het strafrecht zwaarder zijn, er ook een zwaarder beschermingsmiddel mogelijk is, namelijk het zwijgrecht, het verbod op zelfincriminatie. Dat neemt niet weg dat een bewindspersoon een overweging maakt zoals wij die in het Fyradebat zijdelings aan de orde hebben gehad, niet in de zin van "ik wil niets zeggen" maar wel in de zin van "let op, dit kan ons heel veel geld gaan kosten." Desalniettemin is het niet zo dat wij hier in de Kamer niet spreken over de Fyra of over welke zaak dan ook die de Staat veel geld gaat kosten. Je hebt dan inderdaad niet dat wettelijke, strenge, stevige middel om je te beschermen, maar het achterliggende belang is wel hetzelfde, namelijk: let op, als ik hier wat zeg, kan het later in mijn of ons nadeel werken. Vandaar dat ik het aan de orde stel.

De heer **Van der Steur** (VVD):

De consequentie daarvan is wel anders, want dat is een civielrechtelijke consequentie, waar de Kamer ook een keuze in kan maken. De Kamer zou kunnen zeggen: wij gaan het vragen ondanks dat wij het risico lopen dat wij daarmee civielrechtelijke consequenties op onze hals nemen. Dat is een verantwoordelijkheid van de Kamer, maar dat is anders bij het strafrecht. Daar blijft de schoen toch knellen ondanks de wederom uitstekende uitleg van de heer Recourt.

De heer **Recourt** (PvdA):

Dank voor het compliment. Ik kan alleen maar verwijzen naar wat ik hier eerder over heb gezegd. Op dit punt zitten mijn schoenen lekker.

Lagere overheden, provincies en gemeenten zijn nu al strafrechtelijk aansprakelijk en leggen ook gewoon politieke verantwoording af. Ik ken geen enkel voorbeeld waarin dat niet gebeurt. Stel nu – dit is een hypothetisch geval – dat hier een minister of iemand van een lagere overheid, een wethouder of een gedeputeerde, zegt: ik doe het niet, want ik ben veel te bang voor strafrechtelijke vervolging. Dan is het toch niet goed denkbaar dat de politiek zegt: daar hebt u helemaal gelijk in? Dan zou de politiek zeggen: dat kan, dat is uw recht, maar wij hebben op dit moment een politiek oordeel te vellen, klaar is het. Dat heeft dus direct politieke consequenties en terecht.

Dan kom ik op de parlementaire enquête. Voor zover het civiele aansprakelijkheid betreft maakt het geen verschil, maar ook in een parlementaire enquête kan een burger gehoord worden die mogelijk later strafrechtelijk vervolgd wordt. Dus ook daar zit diezelfde spanning in, in dit geval voor burgers. Die spanning zou ook kunnen bestaan voor politici, maar in het kader van de gelijkheid kun je je terecht de vraag stellen: als je die spanning hebt voor burgers, waarom zou dat dan anders moeten zijn voor politici?

De heer **De Wit** (SP):

Er zit bij een parlementaire enquête wel een verschil. In de Wet op de parlementaire enquête is ten aanzien van iemand die gehoord is, namelijk geregeld dat een verklaring die hij heeft afgelegd en documenten die hij heeft overgelegd, niet gebruikt mogen worden in een civielrechtelijke, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke procedure. Die wet creëert als het ware een immuniteit – dat is toch interessant in het kader van dit debat – op grond waarvan hetgeen is gebeurd in de parlementaire enquête, niet elders mag worden gebruikt. Dat creëert de ruimte om een en ander goed te kunnen onderzoeken in een parlementaire enquête, omdat die bescherming biedt.

De heer **Recourt** (PvdA):

De heer De Wit is bij uitstek kenner van de parlementaire enquête. Die ruimte is inderdaad gecreëerd, maar het is naar mijn inzicht voor een deel een theoretische ruimte. Op het moment dat iemand namelijk in een parlementaire enquête zegt een strafbaar feit te hebben begaan, dan mag die verklaring niet gebruikt worden voor de strafrechter. Maar als die zaak vervolgens toch voor de strafrechter komt, dan kan ik mij heel goed voorstellen dat politie en Openbaar Ministerie alle ruimte hebben om te onderzoeken en naar bewijsmiddelen te zoeken die daaromheen te vinden zijn, aangezien de enquête openbaar is en men mee kan luisteren. Zo iemand zet zich dus toch vol in de schijnwerpers.

Ik ga verder met mijn beantwoording. Dit deel heb ik behandeld. Het politiek primaat staat dus voorop, altijd. Dat vindt het OM, dat vinden de indieners en iedereen in dit huis, waarbij je altijd mag zeggen: ik doe dit niet, want dit kan mij schaden in een strafrechtelijke zaak. Praktisch zien wij dit alleen niet als een probleem.

De heer De Wit had vier punten waarvan hij vroeg: klopt dit? Immuniteit vervalt, maar er komt ook een strafuitsluitingsgrond bij. De Kamer gaat over de bijzondere procedure van de ambtsmisdrijven. Feitelijk leidinggeven worden strafbaar. Er verandert niets in de ambtsmisdrijven. En het politieke primaat blijft bij de Kamer. Op al deze vragen is het antwoord: ja. Zonder mitsen en maren: ja.

Recourt

De heer De Wit vroeg ook naar de strafuitsluitingsgrond die in de wet is opgenomen. Waarin verschilt die van de jurisprudentie? Ik zal het eerlijk zeggen: niet. We hebben namelijk gewoon gecodificeerd. We hebben een verheldering aangebracht. De jurisprudentie heeft een bepaalde uitkomst gehad en wij hebben gedacht dat het goed was om die uitkomst duidelijk voor iedereen in de wet op te nemen, zodat er geen discussie over kan ontstaan. En nogmaals, ook in de richting van de heer De Wit: veel zaken zijn via de ambtsmisdrijven nu al strafbaar. Eigenlijk voegen wij alleen het feitelijk leidinggeven als gedraging toe. Op de vraag of er nu een heleboel zaken onder deze wet gaan vallen, is het antwoord dus: nee, dat verwachten wij geenszins. Wat we wel verwachten, is dat de zaken die eronder vallen, altijd zaken zullen zijn met grote relevantie. Het zijn zaken die groot in de media komen en waarin onrecht wordt ervaren. Wij hopen dat onrecht weg te nemen als deze wet wordt aangenomen.

Voorzitter, ik zie dat mijn handschrift minder goed leesbaar werd naarmate de tijd begon te dringen.

De heer Pechtold vroeg waarom de Staat of de feitelijk leidinggevende dan toch vervolgd wordt. Het gaat ons bij uitstek en met name om de Staat als rechtspersoon. Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht is ook het artikel dat over rechtspersonen handelt. Daar gaat het over. Het gaat ons er niet om, de minister voortdurend voor de rechter te krijgen. Het gaat ons erom dat als de Staat verantwoordelijk is, de Staat niet kan zeggen: u moet aan mij voorbijgaan; ik neem anderen de maat, maar u kunt mij niet hebben.

Ik kom langzaam aan het eind van de beantwoording van de vragen. Eén punt blijft nog open en dat is eigenlijk een vraag aan de minister. Is de minister bereid om een evaluatie te laten plaatsvinden na vijf jaar? De indieners zouden dat in ieder geval erg op prijs stellen. Het is altijd goed om te bekijken of een wet doet waarvoor hij bedoeld is. Vijf jaar is misschien iets te kort, maar dat oordeel laat ik graag aan de minister.

De heer De Wit stelde in eerste termijn nog een vraag over het verschijnsel nalaten. Daar heeft de heer Oskam antwoord op gegeven, maar hij heeft daarbij gezegd dat hij nog zou nagaan of dat antwoord correct was. Wij zijn dat nagegaan bij juristen van het ministerie en het klopt. Nalaten is een handeling die direct valt onder de werking van deze wet. Nalaten is eigenlijk geen handeling, maar juridisch is het een handeling die direct valt onder de werking van deze wet.

Voorzitter, we zijn aan het eind gekomen van een heel lang proces, dat onze voorgangers acht jaar geleden hebben ingezet.

De voorzitter:

Zij het niet dat de heer De Wit nog een interruptie heeft.

De heer De Wit (SP):

Ja, ik pleeg deze interruptie omdat ik tot mijn grote spijt de heer Van der Steur nu niet in de zaal zie. Hij heeft namelijk in zijn bijdrage van daarstraks een belangrijk punt naar voren gebracht. Het aannemen van dit wetsvoorstel veroorzaakt mogelijk een verschuiving naar de lagere ambtenaar, om te voorkomen dat de minister aansprakelijk wordt gesteld en je de hele procedure krijgt. Ziet de heer Recourt ook dat er dan, ondanks het feit dat het wetsvoorstel iets anders beoogt, in feite niets verandert ten opzichte van nu, tenminste als ik de heer Van der

Steur goed begrepen heb? Ik zie overigens dat hij er nu weer is.

De heer Recourt (PvdA):

Ik dacht dat ik al antwoord op die vraag had gegeven, maar ik zal het nog een keer via een andere route aanvliegen. Anders dan de heer Van der Steur zei, is de normale procedure aan de orde als je de Staat strafrechtelijk aansprakelijk stelt en niet de bijzondere procedure. Het gaat de indieners van het wetsvoorstel nu juist om de Staat en daaronder kunnen feitelijk leidinggevenden vallen. Zodra het om de minister gaat, geldt de oude procedure. Zodra de minister en de Staat en/of een feitelijk leidinggevende in het vizier van justitie komen, gaan zij allemaal verplicht mee in de verzwaarde procedure. Ik zie dus niet op welke manier je een verdringingseffect zou kunnen krijgen.

Ik rond af. Het was een lang proces. Dat had ik al gezegd. Ik kan het kort houden. Dit wetsvoorstel is belangrijk en principieel. Dit wetsvoorstel zal, wanneer het is aangenomen, niet eindeloos aan de orde zijn, maar slechts bij uitzondering. Die uitzondering heeft dan echter wel hoge relevantie. Het kan niet zo zijn dat de Staat de dans ontspringt, terwijl anderen wel verantwoordelijk zijn. De drager van de rechtsorde staat niet boven de wet, zo kunnen wij zeggen. Wij hopen dat wij een ruime meerderheid van de Kamer hebben weten te overtuigen en wachten dan ook met veel plezier de stemmingen op dinsdag af en natuurlijk allereerst de antwoorden van de minister.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de minister in zijn hoedanigheid van adviseur van de Kamer.



Minister Opstelten:

Voorzitter. Ik begin nogmaals met de vermelding dat ik in eerste instantie als adviseur optreed. Bescheidenheid past daarbij. Ik heb buitengewoon veel respect voor de initiatiefnemers, de leden Recourt, Oskam en Segers, en de wijze waarop zij het voorstel verdedigen, voorzien van argumenten. Dit geldt onverkort ook in de tweede termijn. Het is een voorrecht om hierbij te mogen zijn.

Dit neemt niet weg dat er ook een aantal vragen aan mij is gesteld. Ik zal die uiteraard graag beantwoorden. Ik begin met de vragen van de heer Pechtold in relatie tot het advies van het College van procureurs-generaal. In zijn advies heeft het college aangegeven, zich niet uit te laten over de wenselijkheid van het voorstel. Indien de wetgever zou besluiten tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit, geniet de constructie van het initiatiefwetsvoorstel volgens het College van procureurs-generaal de voorkeur. Het advies van het college is beperkt tot – mag ik het zo zeggen? – een aantal opmerkingen van juridische aard. Ik heb met dit advies uiteraard geen enkele bemoeienis gehad en wil dat graag ook zo laten. Het is in verband met de verschillende verantwoordelijkheden wenselijk dat ik mij niet uitlaat over het advies van het college. De initiatiefnemers zijn in hun brief van 22 mei jongstleden ingegaan op het advies. Dat is de juiste positie. Dit maakt het voor de Kamer mogelijk, dit advies bij de standpuntbepaling over het initiatiefwetsvoorstel te betrekken en zelf een afweging te maken. Het advies van het college wijzigt dan ook niets aan het standpunt dat ik namens het kabinet naar voren heb mogen brengen.

Opstellen

Een volgende vraag van de heer Pechtold was of de immuniteiten van de publiekrechtelijke rechtspersonen EVRM-proof zijn. Uit artikel 2 van het EVRM vloeit volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een positieve verplichting voort om bij dodelijke ongevallen waarbij de overheid mogelijk betrokken is, ervoor te zorgen dat de verantwoordelijken worden bestraft. Aan deze verplichting kan worden voldaan door vervolging en bestrafing van de verantwoordelijke personen. Ik zie in de mij bekende rechtspraak echter geen verplichting om de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen op te heffen. Ik bevind mijzelf daarbij in het goede gezelschap van hoogleraar Van Sliedregt, die in haar recente preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereeniging tot de conclusie komt dat uit het EVRM als zodanig geen verplichting voortvloeit om de rechtspersoon Staat strafrechtelijk vervolgbaar te maken.

De heer Pechtold vroeg ook of ik een evaluatie na vijf jaar kan toezeggen. De heer Recourt gaf net aan dat hij dat op prijs zou stellen. Als dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt, ben ik graag bereid om de wet binnen vijf jaar eenmalig te laten evalueren. Het zou ook op kortere termijn kunnen, maar dit is mijn standpunt als adviseur. Op de vraag om een evaluatie antwoord ik dus volmondig "ja".

De heer Pechtold vroeg tevens naar het verschil qua cultuur en relatie met de minister tussen zbo's met en zbo's zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Verschil in de relatie met de minister zie ik niet. Daarop heeft het al dan niet hebben van eigen rechtspersoonlijkheid mijns inziens niet direct invloed. Met cultuur is het iets anders. Daar is van verschillende kanten op geweest. Ik heb dat zelf ook de eerste termijn gedaan. Met name de Raad van State heeft erop gewezen dat het risico van strafrechtelijke vervolging van een organisatie risicomijdend gedrag van ambtenaren en leidinggevenden in de hand kan werken.

De heer Van der Steur vroeg of het wenselijk is om vervolging van de rechtspersoon Staat te laten plaatsvinden volgens de bijzondere procedure die thans voor bewindslieden geldt. In het initiatiefvoorstel is ervoor gekozen om strafvervolging tegen de rechtspersoon Staat volgens de gewone strafvorderlijke procedureregels te laten verlopen. In mijn rol als adviseur van de Kamer kan ik het volgende meegeven over de gedachte om strafvervolging tegen de rechtspersoon Staat volgens de bijzondere procedure te laten plaatsvinden. Er wordt telkens over de Kamer en de Kroon gesproken. De Kroon bestaat uit de ministerraad en de Koning. In de ministerraad kan elke minister een voorstel doen. Niet alleen de minister van Veiligheid en Justitie kan een aanbeveling of een voorstel doen. Het is nog nooit voorgekomen, maar in onze visie betreft het de ministerraad in totaliteit.

De bijzondere procedure voor vervolging van bewindspersonen en Kamerleden is zwaar en voor uitzonderlijke gevallen bedoeld. Vervolging kan alleen plaatsvinden in opdracht van de Tweede Kamer of de Kroon. Berechting vindt dan plaats door de Hoge Raad. Nogmaals, deze procedure is tot op heden nimmer gebruikt. Dat onderstreept het uitzonderlijke karakter ervan. Ik vraag me af of de vervolging van de rechtspersoon Staat volgens de bijzondere procedure aansluit bij wat de initiatiefnemers voor ogen staat. In de praktijk zal het vooral gaan om vervolging van de Staat wegens het overtreden van ordeningsvoorschriften – de heer Recourt heeft dat ook aangegeven – bijvoorbeeld op het terrein van arbeidsomstandigheden, ruimte-

lijke ordening en milieu. Het is de vraag of dit type delicten zo'n zware procedure rechtvaardigen.

Vervolging van de Staat volgens de bijzondere procedure is niet noodzakelijk om een mogelijke samenloop met de vervolging van een bewindspersoon in goede banen te leiden. De kans dat dit samenloopprobleem zich voordoet, is immers uiterst gering. Tot op heden zou er nog nooit aanleiding toe zijn geweest. Bovendien zou een dergelijke keuze tot gevolg hebben dat de Staat ook volgens de bijzondere procedure zou moeten worden vervolgd in de gevallen waarin niet tevens sprake is van betrokkenheid van een bewindspersoon, waarin dus geen sprake is van samenloop.

Neem mij niet kwalijk dat ik het herhaal, maar in de eerste termijn heb ik aangegeven dat voor het kabinet een kernoverweging is dat de beoordeling van het handelen van de overheid primair behoort plaats te vinden in de daarvoor bestemde procedures van politieke en bestuurlijke verantwoording. Vanuit deze meer principiële invalshoek koestert het kabinet bedenkingen tegen de vervolgbaarheid van de Staat als zodanig, dus ongeacht de daarvoor geldende procedure.

Ik wil, samenvattend en tot slot, nog enkele dingen zeggen als – ik zeg het in alle bescheidenheid – adviseur van de Kamer. Nogmaals noem ik die kernoverweging. Daar gaat het in onze afweging om. Daarover kun je van mening verschillen. We respecteren het natuurlijk zeer, maar dit moet wel worden gewisseld. De kernoverweging van het kabinet is dat de beoordeling van het handelen van de overheid primair behoort plaats te vinden in de daarvoor bestemde procedures van politieke en bestuurlijke verantwoording. Het risico bestaat dat met het initiatiefvoorstel afbreuk wordt gedaan aan het primaat van deze procedures.

Het is verder niet duidelijk welk probleem met het voorstel zou worden opgelost. Voor zover bekend, en ik vind het interessant om dat aan de Kamer te melden, kan de staat in het overgrote deel van de Europese landen niet worden vervolgd. Als binnen de overheid strafbare feiten worden begaan, dan worden natuurlijke personen daarop strafrechtelijk aangesproken. Zij genieten geen immuniteit. In alle eerlijkheid en openheid zeg ik dat ik geen informatie heb over hoe vaak dat is voorgekomen. Wel hebben wij de indruk dat het niet vaak is. Decentrale overheden kunnen weliswaar worden vervolgd voor feiten waarvoor de Staat immuniteit geniet, maar de vraag is of deze ongelijkheid zwaarwegend genoeg is om tot opheffing van de immuniteit van de Staat over te gaan.

Een volgend punt is de eenheid van de regering en het regeringsbeleid. Het Openbaar Ministerie valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Als gevolg van het initiatiefwetsvoorstel zou deze minister in een bijzondere staatsrechtelijke positie kunnen worden gedrongen. Voorts bestaat het risico, zoals ik eerder al heb gezegd op antwoord van vragen van de heer Pechtold, dat het initiatiefwetsvoorstel zal leiden tot een juridisering van de verantwoording. Bij voorvallen van enige omvang zullen burgers vragen om strafvervolging van de overheid. Het initiatiefwetsvoorstel zou zo risicomijdend gedrag van ambtenaren en ambtsdragers in de hand kunnen werken.

Dat zijn mijn antwoorden in tweede termijn. Nogmaals spreek ik diep respect uit voor de wijze waarop de indieners, de heren Recourt, Oskam en Segers, dit wetsontwerp hebben verdedigd.

Opstellen

De voorzitter:

Dank u. Ik bedank de initiatiefnemers ontzettend voor het verzette werk. Het is altijd bijzonder als de Kamer gebruikmaakt van haar recht op initiatief. Ik bedank de heer Recourt, de heer Oskam en de heer Segers, evenals de ondersteuning, de heer Langenhuijzen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Over het voorstel van wet zullen wij volgende week dinsdag stemmen.

De vergadering wordt van 17.06 uur tot 19.45 uur geschorst.