

Vergaderjaar 2000–2001

25 294

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen

Nr. 13

¹ Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O.P.G. Vos (VVD), Passtoors (VVD), Van Wijmen (CDA), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks) Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).
Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Luchtenveld (VVD), Schutte (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rijpstra (VVD), Rietkerk (CDA), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA), Arib (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Schutte (RPF/GPV), Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Dankers (CDA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), De Boer (PvdA), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD).
Plv. leden: Rouvoet (RPF/GPV), Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Rabbae (GroenLinks), Wijn (CDA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Kuijper (PvdA), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Eurlings (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Essers (VVD), Nicolai (VVD).

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 27 februari 2001

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben op 13 februari 2001 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over:

- **de brief van 22 september 2000 van de minister van Justitie inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat (25 294, nr. 12);**
- **de brief van 29 januari 2001 van de minister van Justitie inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden (J-01-63).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Rehwinkel** (PvdA) herinnert eraan dat volgens het eerste Pikmeerarrest publiekrechtelijke rechtspersonen strafrechtelijke immuniteit genieten als zij handelen als openbaar lichaam in de zin van de Grondwet en ter behartiging van een opgedragen bestuurstaak. In reactie hierop heeft de Tweede Kamer in een motie uitgesproken dat overheden in principe strafrechtelijk vervolgbaar moeten zijn en werd de regering verzocht wetswijziging in gang te zetten die de mogelijkheden hiertoe verruimt. Vervolgens heeft de Hoge Raad in het tweede Pikmeerarrest uitgesproken dat lagere overheden vervolgbaar zijn als zij de strafwet overtreden bij de uitvoering van taken die door een privaatrechtelijke rechtspersoon kunnen worden verricht. Volgens de heer Rehwinkel is dit arrest een goede basis voor verdere rechtsontwikkeling.

In het algemeen overleg van 25 mei 2000 sprak een brede meerderheid van de Tweede Kamer zich ertegen uit dat na het tweede Pikmeerarrest de immuniteit van de staat zou worden gehandhaafd. In de brief van 22 september, die de minister naar aanleiding hiervan heeft geschreven, geeft hij argumenten voor het regeringsstandpunt om de immuniteit van de staat niet op te heffen. In de wetenschappelijke literatuur worden deze echter vrij algemeen afgewezen. Professor Van Veen schrijft in het juridische tijdschrift Themis dat de minister eraan voorbijgaat dat de staat in het geheel niet het algemeen belang heeft behartigd in de Volkelzaak. Van Veen vraagt zich af waarom het in het burgerlijk recht gewoon is dat de rechter een oordeel over de staat geeft, maar dit in het strafrecht bezwaar-

lijk zou zijn. Professor De Roos schrijft in *Ars Aequi* dat de minister weliswaar een beslissing van het openbaar ministerie tot vervolging van de staat kan overrulen, maar dat hieraan voorafgaand een publiek debat zal zijn gevoerd over de opportuniteit van vervolging. Nijboer en De Koning achten het in het *Nederlands Juristenblad* (NJB) willekeurig om de centrale overheid categorisch anders te behandelen dan gemeenten. Verder wordt in het NJB betoogd dat de strafrechtelijke immuniteit van de staat niet kan worden afgewezen op grond van de mogelijkheid tot vervolging van ministers wegens ambtsmisdrijven. Hendriks en De Lange schrijven in *Milieu en recht* dat vrijwel alle in het tweede Pikmeerarrest genoemde argumenten voor vervolging van lagere overheden van toepassing zijn op de staat. In wetenschappelijke kringen is het standpunt vrijwel unaniem dat het onjuist is om de staat principieel anders te behandelen dan de lagere overheden.

Is het juist dat het college van procureurs-generaal in een aanwijzing aan alle officieren van justitie heeft laten weten dat er geen zaken tegen de staat mogen worden aangespannen? Hierdoor is er geen verdere jurisprudentie van de Hoge Raad te verwachten en kan hij dus ook niet van standpunt veranderen. In dat geval is het woord aan de wetgever. Het tweede Pikmeerarrest, waarin de exclusieve overheidstaak als criterium voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van lagere overheden is vastgelegd, biedt een goede basis voor verdere rechtsontwikkeling. Onderzoek door een staatscommissie is hiervoor niet meer nodig; alle argumenten zijn inmiddels wel bekend. De conclusie van de fractie van de Partij van de Arbeid is dat er geen reden is voor een principieel onderscheid tussen lagere overheden en de staat, en dat ook de staat strafrechtelijk moeten kunnen worden vervolgd.

De heer **Van Wijmen** (CDA) voert aan dat de Hoge Raad in het tweede Pikmeerarrest uitsprak dat lagere overheden strafrechtelijk niet immuun zijn als een taak rechtens ook door anderen dan bestuursfunctionarissen vervuld kan worden. In de brief van 22 september 2000 geeft de minister drie clusters van argumenten waarom dit niet voor de staat zou gelden. Het eerste cluster betreft de gelijkheid voor de strafwet. Volgens de regering dient ook de staat zich aan de wet te houden, maar is hij voor de strafwet niet gelijk aan andere rechtspersonen omdat alleen de staat zich ten behoeve van alle burgers alle aangelegenheden kan aantrekken. Een decentrale overheid kan zich echter evengoed de haar toevertrouwde aangelegenheden aantrekken voor alle burgers in het gebied waar zij bevoegd is. De Hoge Raad acht de mogelijkheid van vervolging van decentrale overheden niet strijdig met het stelsel van politieke verantwoordelijkheid. Waarom zou dit niet gelden voor de centrale overheid? Het tweede cluster betreft de zin van strafrechtelijke toepassing jegens de staat. Het kabinet maakt zich hier te gemakkelijk van af met de stelling dat normbevestiging zonder strafoplegging zinloos is. Het strafrecht kent schuldigverklaring zonder toepassing van straf, juist met normbevestiging als doel. Vervolging op zichzelf werkt al normstellend en bovendien preventief. Het preventiebeginsel is belangrijk in het strafrecht en lijkt hard nodig voor overheden. Als men al verschil zou willen maken, zouden overheden zich zelfs beter aan gestelde normen moeten houden dan burgers. Vervolging van een overheid moet tot doel hebben om met een veroordeling bepaald gedrag aan de kaak te stellen. Als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden geschonden, is er sprake van een civielrechtelijke onrechtmatige overheidsdaad, ook in het geval van een taak of bevoegdheid die exclusief aan de overheid toevalt. Als de overheid een strafbaar feit pleegt bij vergunningverlening of controle op de naleving, is er sprake van een strafrechtelijk relevante normschending. Het achteraf legitimeren van een strijdigheid met de wet kan als voorbeeld hiervan worden beschouwd. Dit lijkt aan de orde van de dag te zijn.

Het derde cluster betreft de wijze waarop de strafbaarstelling geregeld zou moeten worden. De problemen rondom de ministeriële verantwoordelijkheid en de eenheid van het regeringsbeleid zijn inderdaad reëel. De vervolging moet dan ook worden geobjectiveerd, net als bij ambtsmisdrijven. In het zeldzame geval dat de staat moet worden vervolgd, kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad hiermee worden belast; deze is immers voor het leven benoemd en staat buiten de hiërarchie van het openbaar ministerie en dus buiten de ministeriële verantwoordelijkheid daarvoor. Het probleem van de democratische legitimatie kan worden opgelost door de procureur-generaal een standpunt over al dan niet vervolging van de staat te laten voorleggen aan de Tweede Kamer, overeenkomstig de voorhangprocedure voor algemene maatregelen van bestuur en goedkeuring van verdragen. De Kamer heeft dan een maand de tijd om de zaak zelf politiek af te doen dan wel voor vervolging over te laten aan de procureur-generaal. Voor het overige zou de Kamer zich echter niet met een mogelijke vervolging moeten bemoeien. Een complicatie blijft dan nog wel bestaan in het kader van artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering.

Omdat het op grond van het gelijkheidsbeginsel wenselijk is dat ook de staat niet strafrechtelijk immuun is bij niet-exclusief overheidshandelen, zou een commissie de complicaties hiervan eens goed moeten bekijken.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) benadrukt dat ook een overheid zich moet houden aan het recht en dat sanctie past als zij dit niet doet. Het is echter in de eerste plaats een volksvertegenwoordiging die moet beoordelen wat er is misgegaan en of hieraan politieke gevolgen moeten worden verbonden. Dan is er ook de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid, die in het leven is geroepen juist voor de verhouding tussen de overheid enerzijds en burgers en bedrijven anderzijds. Het bestuursrecht geeft de normen waaraan de overheid is gebonden en waaraan de rechter toetst, en geeft de wegen waarlangs de overheid kan worden gedwongen tot schadevergoeding of herstel. Ook kunnen overheidsdienaren, zowel ambtenaren als politici, strafrechtelijk worden veroordeeld als zij persoonlijk strafrechtelijke normen hebben geschonden, net als iedere andere burger. Een aparte strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid als zodanig is hierbij niet nodig en niet gewenst. Wel zou het goed zijn om overheden, centraal en decentraal, gelijk te behandelen.

Het strafrecht is gericht op de verhouding tussen burgers onderling. Een burger die een strafrechtelijke norm schendt, kan door de overheid strafrechtelijk worden vervolgd. Bij veroordeling zijn er verschillende sancties mogelijk: gevangenneming, boete, stillegging van een bedrijf, verbeurdverklaring etc. Deze sancties kunnen niet van toepassing op de overheid zijn. Hooguit kan strafrechtelijk worden vastgesteld dat de overheid een norm heeft overschreden en kan hiervoor een boete worden geëist. Schadevergoeding kan echter al langs civiele weg worden afgedwongen. Verder zou de vreemde situatie ontstaan dat de overheid enerzijds een strafrechtelijke norm schendt en anderzijds zichzelf hiervoor straft. Hierbij komt dan ook nog eens dat een eventuele boete binnen de staatsfinanciën blijft.

De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid lijkt vooral te worden bepleit wegens het smadelijke karakter van het strafrecht. Het stempel dat een overheid krijgt als er strafrechtelijk wordt vastgesteld dat zij fout zit, is kennelijk het belangrijkste. Of zij dan ook adequaat kan worden gestraft, lijkt van minder belang.

Als een burger of bedrijf verplichtingen niet nakomt en zich hierdoor een ramp voltrekt, wordt de overheid daardoor steeds meer als medeschuldig beschouwd omdat zij heeft gedoogd of niet voldoende heeft gecontroleerd. De echte schuldige is echter degene die de regels niet naleeft. De overheid kan niet aansprakelijk zijn voor alles wat er misgaat. Als een automobilist te hard rijdt en een ongeluk veroorzaakt waarbij een dode

valt, wordt er nooit gezegd dat de overheid niet voldoende heeft gecontroleerd op naleving van de maximumsnelheid en dus medeschuldig is aan de dood van het slachtoffer. Als de overheid strafrechtelijk aansprakelijk wordt, is het risico groot dat er geen brandweerman of inspecteur meer te vinden zal zijn. Ook in andere landen bestaat er overigens geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid.

Decentraal bestaan er situaties waarin de overheid typisch als particulier deelneemt aan de samenleving en daarom hetzelfde moet worden behandeld als een particulier; alleen dan heeft strafbaarstelling zin. De staat neemt veel minder vaak typisch als particulier aan het rechtsverkeer deel dan de lagere overheden. Het is in ieder geval geen criterium voor een overheidstaak of deze al dan niet kan worden uitbesteed. Als overheden dergelijke taken daadwerkelijk allemaal zouden uitbesteden, zou de burger het nakijken kunnen hebben: geen democratische controle meer en geen financiële zekerheid meer. Het houden van toezicht bijvoorbeeld is en blijft een echte overheidstaak, ook al kan deze worden uitbesteed.

De heer **Van Baalen** (VVD) gaat uit van het gelijkheidsbeginsel: artikel 51 Wetboek van Strafrecht maakt geen onderscheid tussen overheden en de Raad van State bevestigt dit. Voor de Raad van State is dit reden om de strafrechtelijke vervolging van alle overheden af te wijzen en te pleiten voor een wettelijke regeling van immuniteit. In het tweede Pikmeerarrest sluit de Hoge Raad strafrechtelijke aansprakelijkheid van de centrale overheid niet uit. De conclusie van de VVD-fractie is dat decentrale en de decentrale overheden in beginsel gelijk moeten worden behandeld. Als de overheid de strafwet overtreedt, is het juist dat dit door de rechter wordt vastgesteld. In dat geval kan een burger gemakkelijker een civiele procedure beginnen. Ook is bij een veroordeling herstel in de vorige toestand mogelijk. De VVD-fractie wenst echter de ogen niet te sluiten voor praktische bezwaren.

In de brief van 22 september geeft de minister tegenargumenten. Het argument dat de eenheid van het regeringsbeleid kan worden doorbroken, is niet sterk, want het kan nooit regeringsbeleid zijn om een strafbaar feit te begaan. In het Nederlandse systeem van collegiaal bestuur kan echter wel de eenheid van de regering ter discussie komen te staan. De minister van Justitie kan in een onmogelijke situatie terechtkomen: hij is immers medeverantwoordelijk voor eventueel kabinetsbeleid dat tot een strafbaar feit heeft geleid en dus ook voor de verdediging die een collega-minister moet voeren, maar hij is ook verantwoordelijk voor het openbaar ministerie, dat vervolgt. Welke mogelijkheden ziet de minister om de afstand te vergroten die hij tot het openbaar ministerie heeft? Het is mogelijk de aanwijzingsbevoegdheid nader vast te leggen, waar de strafrechtelijke vervolging van de centrale overheid aan de orde is. Welke mogelijkheden ziet hij om de procureur-generaal bij de Hoge Raad te betrekken en beter te equiperen. Vindt hij het een begaanbare weg dat het openbaar ministerie buiten de verantwoordelijkheid van de minister om werkzaamheden verricht? Hoe moet de Hoge Raad, die geen feitenrechter is, oordelen over een veel breder scala van onderwerpen betreffende strafrecht dan ambtsmisdrijven? Het lijkt geen goede weg dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad zijn besluit voorlegt aan de Tweede Kamer, want hiermee krijgt de Kamer een rol in de vervolging van concrete zaken.

In de huidige situatie komen zaken op grond van artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering voor het gerechtshof. Zou dit in de constructie met de procureur-generaal van de Hoge Raad moeten worden doorgetrokken naar de Hoge Raad?

Het tweede Pikmeerarrest zou vanuit een positieve houding moeten worden doorgetrokken naar de centrale overheid, waarbij de praktische gevolgen wel goed moeten worden bekeken. Wil de regering een commissie van onafhankelijke deskundigen instellen die de gevolgen voor

de bestaande situatie onderzoekt en mogelijkheden concreet uitwerkt? Het is wenselijk de strafrechtelijke immuniteit van de overheid (centraal en decentraal) wettelijk vast te leggen. Op grond van de bevindingen van die commissie wil de fractie van de VVD een definitief standpunt bepalen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) benadrukt de civielrechtelijke, de politieke en de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid; ook zij moet zich aan de wet houden. Op aandringen van de Tweede Kamer in het algemeen overleg van 25 mei 2000 heeft de regering nader onderzoek gedaan naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat. Haar conclusie is dat deze onwenselijk is en moeilijk uitvoerbaar is. Hiermee is de discussie niets opgeschoten sinds mei 2000.

Het gelijkheidsbeginsel speelt een belangrijke rol in de discussie, ook door de nadruk die de Hoge Raad hierop heeft gelegd in het Pikmeerarrest. Het is dan ook noodzakelijk dat alle overheden binnen dan wel buiten het strafrecht vallen. De voorkeur van de fractie van de SGP gaat ernaar uit dat de lijn van het tweede Pikmeerarrest wordt doorgetrokken naar de staat. Wezenlijk is hierbij de normbevestigende functie van het strafrecht. Het is in de huidige situatie inderdaad mogelijk dat de regering hierbij in een moeilijk parket terechtkomt. Dat door de uitvoeringsproblemen het vertrouwen van de bevolking in de overheid kan worden geschaad, is een merkwaardige conclusie: dit vertrouwen wordt bepaald niet versterkt als overheden te allen tijde strafrechtelijk vrijuit gaan.

In verband met de mogelijkheid dat de procureur-generaal van de Hoge Raad wordt belast met vervolging van de staat, brengt de regering het ontbreken van democratische legitimatie naar voren. De vraag is hierbij eerder of het gaat om het primaat van de politiek of om het primaat van het recht. Vindt de minister het niet voldoende dat in het democratisch gelegitimeerde recht zaken zijn vastgelegd en met waarborgen zijn omgeven? Als het wordt geregeld via de procureur-generaal van de Hoge Raad die voor het leven wordt benoemd, zullen er inderdaad rechtsstatelijke waarborgen in acht moeten worden genomen.

De regering lijkt zich in verband met de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat te veel te hebben gericht op bezwaren en te weinig op creatieve oplossingen. Vanuit een positieve benadering zou zij moeten bezien hoe deze aansprakelijkheid overtuigend vorm kan krijgen, met inachtneming van de ervaringen op dit punt in het buitenland.

Volgens de regering bieden de criteria in het tweede Pikmeerarrest voldoende houvast voor het vervolgingsbeleid voor decentrale overheden. De fractie van de SGP heeft geen behoefte aan uitbreiding of inperking van deze criteria en zal de rechtsontwikkeling naar aanleiding van dat arrest nauwgezet volgen. Is er na het arrest verandering in dat vervolgingsbeleid zichtbaar geworden? Waartoe heeft de richtlijn uit mei 1998, actief opsporen en genuanceerd vervolgen, in de praktijk geleid? Wil de minister herhaling toezeggen van het onderzoek dat het WODC in 1995 heeft gedaan naar het vervolgingsbeleid in de periode 1990–1992?

Het antwoord van de minister

De **minister** meent dat het overgrote deel van de wetenschappers zijn standpunt in de brief van 22 september deelt: Toringa, Van Strien, Strijards, Wortel en Fokkens. In een motie-Koekoek, die overigens niet in stemming is gekomen, werd de regering verzocht een wetsvoorstel inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat voor te bereiden. Wegens de voorziene complicaties is hierover advies gevraagd aan de Raad van State. Deze vindt het bij de aard van de functie zowel van de staat als van lagere overheden behoren dat zij niet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. In het algemeen overleg van 25 mei 2000 bleek een meerderheid van de commissie ertoe te neigen strafrechtelijke vervolging van de staat mogelijk te maken. De minister heeft dit gevoelen

besproken in het kabinet en vervolgens in de brief van 22 september de argumentatie op enkele punten uitgediept.

Het rechtsgelijkheidsargument is opnieuw gewogen en te licht bevonden omdat de staat principieel verschilt van alle andere Nederlandse publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. Alleen de staat kan zich alle aangelegenheden aantrekken door middel van wet- en regelgeving, zo heeft de Hoge Raad uitgesproken in het Volkelarrest. Het tweede Pikmeerarrest heeft hierin geen verandering gebracht.

Het argument van de zin van strafrechtstoepassing jegens de staat wordt weleens versmald tot de ongeloofwaardigheid van boetes die door het ene departement aan het andere worden betaald. De kern van het argument is evenwel dat de onmogelijkheid van effectieve bestraffing afbreuk doet aan de normbevestigende werking van het strafrecht en zelfs een averechts effect kan hebben.

In plaats van de strafrechtelijke weg zou eerder de weg van de politieke verantwoordelijkheid moeten worden bewandeld. In het Volkelarrest schrijft de Hoge Raad dat het uitgangspunt is dat handelingen van de staat geacht moeten worden te strekken tot behartiging van het algemeen belang, en dat in het algemeen de verantwoording hiervoor via de ministers naar de Staten-Generaal loopt.

In de brief wordt uiteengezet dat de mogelijkheid tot strafvervolgning van de staat staatsrechtelijk tot grote problemen leidt. Een autonome vervolgingsbevoegdheid voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad, analoog aan de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid, moet in strijd worden geacht met de grondbeginselen van de Nederlandse staatsinrichting. Voor machtsuitoefening moet verantwoording worden afgelegd aan democratisch gekozen organen. Daarom zou een beslissing tot vervolging van de staat slechts aan de Tweede Kamer of de regering kunnen worden toevertrouwd. De vraag is wat de strafrechter kan toevoegen aan een oordeel dat zij zich over mogelijk strafbare feiten vormen, als hij de staat toch niet effectief kan straffen. Onder de huidige omstandigheden kunnen de Tweede Kamer en de regering zich al een oordeel vormen over mogelijke strafbare feiten die door de staat zijn begaan en kunnen zij er consequenties aan verbinden. Het is hierbij wel van belang dat de Tweede Kamer kennisneemt van dergelijke feiten. Het openbaar ministerie brengt strafbare feiten ter kennis van de minister van Justitie, die dit doorgeeft aan de betrokken minister. Deze neemt de nodige maatregelen en schrijft hierover een brief aan de Tweede Kamer, die vervolgens haar politieke verantwoordelijkheid kan nemen. De minister geeft hierbij de twee volgende voorbeelden.

Rijkswaterstaat heeft ergens meer bomen gekapt dan volgens de vergunning was toegestaan. Overeenkomstig de geldende procedure heeft de minister het ambtsbericht dat hij hierover heeft gekregen van het college van procureurs-generaal, aan de minister van Verkeer en Waterstaat gestuurd. Als strafrechtelijke vervolging van de staat mogelijk was geweest, had hij kunnen worden gedagvaard, had de landsadvocaat de verdediging kunnen voeren, was misschien een medewerker van Rijkswaterstaat als getuige gehoord en had de strafrechter een geldboete kunnen opleggen, die wellicht ten laste van de begroting van Rijkswaterstaat was gebracht. Belangrijker lijkt het dat de schade wordt hersteld, wat in de praktijk is gebeurd: er zijn bomen teruggeplaatst van dezelfde omvang als de gekapte bomen, ter compensatie zijn nog andere bomen geplaatst en de minister van Verkeer en Waterstaat is gevraagd herhaling te voorkomen.

Ook met voertuigen van de staat worden soms ernstige ongelukken veroorzaakt. Moet de staat dan vervolgd kunnen worden wegens het veroorzaken van zwaar lichamelijk letsel door schuld in het verkeer? Ook hierbij rijst de vraag wat de winst daarvan is. De civielrechtelijke aansprakelijkheid van de staat in dit soort gevallen is onomstreden, evenals de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een individuele ambtenaar die door ernstige verkeersfouten of roekeloosheid heeft bijgedragen aan het intreden van zwaar lichamelijk letsel. Verder kan langs de weg van de

politieke verantwoordelijkheid het risico van herhaling worden vermindert. Ook kunnen er disciplinaire sancties worden getroffen tegen de betrokken ambtenaar. Het vervolgen van de staat zou de aandacht afleiden van de vraag die in dergelijke gevallen centraal staat in het strafrecht, namelijk die naar de persoonlijke verantwoordelijkheid en schuld. Niet alleen abstracte argumenten, maar ook praktijkvoorbeelden wijzen dus niet in de richting van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat. Deze kan zelden of nooit bijdragen aan een betere verwerking van gebeurtenissen en voegt niets toe aan de bestaande mogelijkheden.

Voor lagere overheden geldt dat een boete die zij moeten betalen terechtkomt bij de centrale overheid. Een ander verschil met de staat is dat deze zowel verantwoordelijk is voor de vervolging als voor de verdediging.

Bij strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat kunnen op grond van artikel 12 e.v. Wetboek van Strafvordering klachten tegen de overheid worden ingediend. Ook buitenlanders zullen een dergelijke klacht kunnen indienen. De verwachting is dat hiervan ruim gebruik zal worden gemaakt door burgers die ontevreden zijn over het optreden van de overheid en die zich anders zouden wenden tot de Nationale ombudsman. Het zal dus ook een sterke juridisering meebrengen.

Als de Tweede Kamer ondanks zijn bezwaren vasthoudt aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat, wil de minister dit standpunt opnieuw bespreken in het kabinet. Ook als er te veel praktische bezwaren blijken te zijn, zou alsnog ervan afgezien moeten worden.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Rehwinkel** (PvdA) wil de minister het vertrouwen geven dat hij, uitgaande van het belang dat de commissie hecht aan het gelijkheidsbeginsel, werkelijk zal zoeken naar een oplossing voor de praktische problemen. Daaraan voorafgaand moet wel de Tweede Kamer worden geïnformeerd over het kabinetsstandpunt. Hij ziet geen enkele grond voor een principieel verschillende behandeling van de staat en andere overheden.

Staat de minister nog achter zijn standpunt dat het tweede Pikmeearrest een goede basis is voor verdere rechtsontwikkeling? Dit houdt in dat er in principe strafrechtelijke vervolging van lagere overheden mogelijk is.

De heer **Van Wijmen** (CDA) vraagt een reactie van de minister op de beginselen van de generale en de speciale preventie van het strafrecht. Als een gemeente onjuiste voorwaarden verbindt aan een bouwvergunning, kan dit worden getoetst door de bestuursrechter. Als een gemeente een bouwvergunning afgeeft op grond van onjuiste feiten en informatie, is er echter sprake van valsheid in geschrifte, waarvoor een totaal ander normenstelsel geldt. Als Rijkswaterstaat onvoldoende toezicht uitoefent op de aanleg van een rijksweg door een aannemer en deze weg zo slecht wordt aangelegd dat er een levensgevaarlijke situatie ontstaat, is er sprake van dood door schuld. Zo'n geval heeft niets te maken met de uitoefening van een exclusieve overheidsbevoegdheid.

Het Volkelarrest is voor de lagere overheden ingehaald door het tweede Pikmeearrest. Inmiddels zijn er vele voorbeelden van onvoldoende handhaving met ernstige incidenten. Voor de samenleving is het onverdraaglijk dat de staat om technische redenen strafrechtelijk anders wordt benaderd dan lagere overheden. Er moet dan ook worden gekozen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid van alle overheden dan wel voor geen van de overheden. De minister zal uitgaande van het gelijkheidsbeginsel moeten nagaan of het mogelijk is praktische oplossingen te vinden voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van alle overheden.

Mevrouw **Scheltema-de Nie** (D66) vreest dat de vergaande strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid die de overige commissieleden voorstaan ertoe kan leiden dat de overheid het vangnet vormt voor alle moeilijkheden die zich in Nederland voordoen. De overheid kan niet

worden gehouden aan een volledig perfecte controle op naleving van de regels; dan zou er sprake zijn van een politiestaat. Het is ook gewenst dat meer wordt uitgegaan van het gelijkheidsbeginsel, maar dit zou eerder moeten leiden tot het afwijzen van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor alle overheden dan tot het tegendeel, het introduceren van meer strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het strafrecht is immers nooit bedoeld geweest voor overheden. Is de minister ertoe bereid ook dit standpunt in zijn overwegingen te betrekken?

De heer **Van Baalen** (VVD) wil in de toegezegde notitie terugvinden welke concrete constructies er voor de strafrechtelijke vervolging van de centrale overheid mogelijk zijn op grond van het gelijkheidsbeginsel. Hoe wordt de inschakeling van de procureur-generaal bij de Hoge Raad uitgewerkt? Is het mogelijk onder de huidige wetgeving? Welke wetgeving is nodig om de immuniteit te regelen? Als hierover duidelijkheid bestaat, wil de heer Van Baalen bezien of hij de invoering van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de centrale overheid definitief zal steunen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) stelt vast dat de bezwaren verbonden aan strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid die te maken hebben met de aard van het overheidsgezag en de functie van het strafrecht, niet specifiek de centrale overheid betreffen. Volgens de Raad van State zijn gemeentes, provincies en het rijk gelijkelijk subject van overheidsmacht en -bevoegdheid en zijn zij in hun taken steeds meer afhankelijk van elkaar. Hij verwacht dat onderscheid in de behandeling van openbare lichamen geen stand zal houden. Gedifferentieerde immuniteit is dus niet overtuigend. Op grond hiervan zal bezien moeten worden hoe de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat overtuigend gepositioneerd kan worden. Hiervoor is het van belang dat de minister niet met nieuwe bedenkingen komt, maar met oplossingen. Wat is overigens de winst van de toezegging van de minister ten opzichte van die in het algemeen overleg van 25 mei 2000?

Door de grote bezwaren van de minister tegen de vervolgbaarheid rijst de vraag of hij nog vasthoudt aan de vervolgbaarheid van decentrale overheden. Is de minister van mening dat Nederland hierin al te ver is gegaan?

De **minister** herhaalt zijn standpunt dat de Tweede Kamer ongelijke grootheden gelijk wil behandelen. Hij zal aan de ministerraad voorleggen dat de Tweede Kamer uitgaande van het gelijkheidsbeginsel wil komen tot verwerkelijking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat. Het is aan het kabinet om te bepalen of het aan deze wens gevolg wil geven. De minister zal het kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer laten weten. Uiteraard zal de minister ook aan het kabinet melden dat er een minderheidsstandpunt is, dat daar overigens al bekend is.

Het aan de kaak stellen van overheidshandelen kan heel goed door politieke organen gebeuren. Hiervoor is strafrechtelijke vervolging niet nodig. Dit komt meteen tegemoet aan het bezwaar dat de politiek te veel overlaat aan de rechter.

Het standpunt over verdere rechtsontwikkeling op grond van het tweede Pikmeerarrest handhaaft de minister.

Ten slotte benadrukt hij dat een ambtenaar of bestuurder die valsheid in geschrifte pleegt al strafrechtelijk kan worden vervolgd.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Swildens-Rozendaal

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De griffier van de vaste commissie voor Justitie,
Pe