

Vergaderjaar 2001–2002

25 294

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2002

Hierbij doe ik u toekomen het rapport van mrs. H. L. J. Roelvink, M. A. P. Bovens, G. Knigge en H. R. B. M. Kummeling inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat¹. Zoals ik u bij brief van 17 april 2001 (Kamerstuk 25 294, nr. 14) aankondigde heeft het kabinet aan deze vier juristen gevraagd om de zienswijze van het kabinet met betrekking tot deze kwestie te becommentariëren, tegen de achtergrond van de gedachtenwisseling die met Uw Kamer heeft plaatsgevonden. Samengevat houdt het rapport het volgende in.

Naar het oordeel van de vier juristen (in het vervolg: de commissie) dient de vraag of strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat moet worden ingevoerd, te worden beantwoord op basis van een afweging van voor- en nadelen, waarbij zowel eisen van legitimiteit als eisen van effectiviteit een rol spelen. Deze afweging voert de commissie tot de conclusie dat er onvoldoende grond is om alle onderdelen van de staat immuun voor strafvervolgving te houden. In aanvulling op de bestaande vormen van politieke en bestuurlijke controle op het handelen van onderdelen van de staat kan het strafrecht naar de mening van de commissie een nuttige rol vervullen. Invoering van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat kan de aanvaarding van het overheidsgezag ten goede komen.

De voorstellen van de commissie komen op het volgende neer.

1. De staat als publiekrechtelijke rechtspersoon dient onvervolgbaar te blijven.
2. Niet over eigen rechtspersoonlijkheid beschikkende onderdelen van de staat die zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deelnemen, dienen voor de toepassing van het strafrecht gelijkgesteld te worden met rechtspersonen en als zodanig strafrechtelijk vervolgbaar te worden gemaakt.
3. De strafrechtelijke aansprakelijkheid van deze zelfstandige onderdelen van de staat dient betrekking te hebben op overtredingen van de ordeningswetgeving. Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor commune delicten dient te worden uitgesloten. Een en ander zou ook moeten gelden voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals provincies en gemeenten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

4. Individuele overheidsfunctionarissen binnen de publiekrechtelijke rechtspersoon dienen strafrechtelijk vervolgbaar te zijn – als opdrachtgever of feitelijke leidinggever – óók wanneer de rechtspersoon om een of andere reden immuun zou zijn.
5. De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie ten aanzien van het openbaar ministerie dient in *concrete* zaken betreffende publiekrechtelijke rechtspersonen te worden uitgesloten. De Minister behoudt zijn bevoegdheid en verantwoordelijkheid voor wat betreft het in deze zaken te voeren beleid.
6. Uit het rechtsvergelijkende onderzoek dat in opdracht van de commissie is verricht, blijkt dat slechts een kleine groep landen strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden kent: van de 26 onderzochte landen kennen er 21 in het geheel geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden. Vooralsnog kennen slechts drie landen (Denemarken, Ierland en Noorwegen) strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat.

Het kabinet heeft met waardering kennisgenomen van het rapport van de vier juristen. De commissie behandelt op afgewogen wijze de vele kanten van het onderhavige vraagstuk en komt op basis daarvan tot voorstellen die weliswaar in verhouding tot het huidige recht vergaand zijn, maar tegelijk recht doen aan de bijzondere positie van de (centrale) overheid en aan problemen van meer praktische aard. Het kabinet is van oordeel dat de commissie er daarbij in is geslaagd om de problematiek vooral te benaderen vanuit een praktische afweging van voor- en nadelen van invoering van strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat.

Het advies weegt zwaar voor het kabinet. Voor het kabinet staat voorop dat de overheid in overeenstemming met het recht handelt en geloofwaardig is. Op enige punten vragen de voorstellen van de commissie om nadere uitwerking, terwijl ook de gevolgen van die voorstellen in kaart gebracht moeten worden voordat een definitief standpunt wordt ingenomen. Daarbij gaat het in het bijzonder om de vraag welke staatsonderdelen in de door de commissie omschreven categorie van (strafrechtelijk aansprakelijk te stellen) zelfstandige onderdelen van de staat zouden vallen. Voorts is van belang de vraag te beantwoorden welke wetgeving als ordeningswetgeving dient te worden aangemerkt ter zake waarvan strafrechtelijke aansprakelijkheid van zelfstandige staatsonderdelen in de rede zou liggen. Een grondige en nadere analyse is noodzakelijk om tot een definitief oordeel te komen. Het kabinet neemt dit voortvarend ter hand.

Het kabinet geeft op dit moment al aan, dat het zich niet kan verenigen met de conclusies en de voorstellen van de commissie op het punt van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de vervolging van strafbare feiten. In het stelsel van de Wet op de rechterlijke organisatie is, zoals bij de wetwijziging van 1999 nog eens is benadrukt, de volledige politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het handelen van het openbaar ministerie – óók in individuele strafzaken – een wezenlijk element, waaraan naar de mening van het kabinet niet behoort te worden getornd. Dit neemt niet weg dat activering van de ministeriële verantwoordelijkheid in individuele strafzaken beperkt dient te blijven tot uitzonderlijke gevallen. Dit geldt zeker ook voor zaken betreffende overheden. Voor het maken van een uitzondering op de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en dus op diens politieke verantwoordelijkheid in deze categorie van zaken is echter geen aanleiding.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals