

## Richtlijn opsporings- en vervolgingsbeleid overheden

Vastgesteld in de vergadering van het College van Procureurs-Generaal d.d. 28-05-1997  
Inwerkingtreding: 1-06-1997

### Inleiding

Bij brief van 4 april 1997 heeft de minister van Justitie namens het kabinet een nota doen toekomen aan de Tweede Kamer over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen (Kamerstukken 25294, nrs. 1-2). Op grond van het door het kabinet in deze nota bepaalde standpunt is het vervolgingsbeleid erop gericht te bevorderen dat de grenzen van de aansprakelijkheid van overheidsorganen zich in de rechtspraak kunnen uitkristalliseren. De onderhavige richtlijn bevat de uitgangspunten van evenbedoeld vervolgingsbeleid.

### Grenzen aan de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen volgens de bestaande jurisprudentie

In de rechtspraak van de Hoge Raad zijn de volgende grenzen getrokken:

- De staat zelf kan niet worden vervolgd (Volkelarrest, NJ 1994,598)
- (Decentrale) overheidsorganen kunnen niet vervolgd worden indien: -het gaat om een openbaar lichaam in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet (Rijksuniversiteit Groningen, NJ 1988,303), en - dit lichaam handelt ter uitvoering van een (bij of krachtens de wet) aan dit overheidsorgaan opgedragen specifieke overheidstaak (Pikmeerarrest, NJ 1996,513).

In het Pikmeerarrest heeft de Hoge Raad tevens beslist dat ook tegen ambtenaren en arbeidscontractanten in dienst van openbare lichamen geen vervolging kan worden ingesteld, indien zij in die hoedanigheid ter uitvoering van een aan dat openbare lichaam opgedragen bestuurlijke taak opdracht tot of feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging van het openbaar lichaam.

In het gelijktijdig gewezen arrest onder nr. 101.102B heeft de Hoge Raad voorts bepaald dat de niet-vervolgbaarheid onder omstandigheden ook geldt indien een legale optie voorhanden was.

De precieze betekenis van de woorden

'ter uitvoering van een overheidstaak' staat nog niet vast. De vraag is of deze woorden slechts duiden op een formeel verband tussen de betrokken overheids-gedraging en een overheidstaak of dat ze ruimte laten voor een verdergaande meer inhoudelijke toetsing van de relatie tussen het handelen en de taak 'ter uitvoering waarvan' dat handelen zou zijn geschied. Naar mate een bepaalde activiteit van een overheidsorgaan nauwer verbonden is met een bepaalde overheidstaak, kan het betrokken handelen eerder tot de uitvoering van die taak worden gerekend.

Als criterium zou ook kunnen worden gehanteerd of het handelen van het betrokken overheidsorgaan redelijkerwijs de uitkomst is van een in strafrechtelijke zin te respecteren bestuurlijke belangenafweging.

Van belang is voorts dat niet voor altijd vastligt wat een typische overheidstaak is. Een wettelijke opdracht is een sterke aanwijzing dat sprake is van een overheidstaak, maar beslissend is dit niet. Er is een tendens om de uitvoering van publieke taken in een private jas te steken. Een dergelijke figuur sluit niet uit dat het overheidsorgaan strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor door de uitvoerder bij de hem opgedragen uitvoering van een overheidstaak begane strafbare feiten; dit is mogelijk indien de betrokken feiten aan het orgaan als dader kunnen worden toegerekend.

De door het O.M. bij de rechter aan te brengen zaken zullen met name op voormelde punten tot meer duidelijkheid moeten leiden.

### Uitgangspunten vervolgingsbeleid

De hieronder vermelde uitgangspunten voor het vervolgingsbeleid vinden hun grondslag in het kabinetsstandpunt. Deze uitgangspunten zijn slechts van toepassing op overheidsorganen en niet op de betrokken ambtenaren, die mogelijk uit eigen hoofde (en dus niet als opdrachtgever of feitelijk leidinggevende in de zin van art. 51 Sr.) strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor een door hen gepleegd (ambts)delict<sup>1</sup>.

1. Eerst dient te worden vastgesteld of

het overheidsorgaan zelf voor de vermoedelijk gepleegde strafbare feiten verantwoordelijk gehouden kan worden (daderschap en schuld).

2. Vervolgens is aan de orde de vraag of het betrokken (decentrale) overheidsorgaan een openbaar lichaam is in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet en of dit orgaan heeft gehandeld in het kader van een (wettelijke) overheids-taak.

3. In die gevallen dat het handelen van het (decentrale) overheidsorgaan redelijkerwijs niet meer tot de uitvoering van zijn overheidstaak is te rekenen kan in beginsel worden vervolgd. Een vervolging kan ook zijn geïndiceerd als er wel sprake is van een overheidstaak, maar dit handelen redelijkerwijs niet meer gezien kan worden als de uitkomst van een in strafrechtelijke zin te respecteren bestuurlijke belangenafweging.

Een positieve indicatie voor een behoorlijke belangenafweging is een zorgvuldige bestuurlijke procedure, waarmee het besluit dat aan het overheidshandelen ten grondslag ligt, tot stand is gekomen en met name ook of het overheidshandelen de uitdrukkelijke goedkeuring had van een vertegenwoordigend lichaam en aldus democratisch gelegitimeerd was (Voorburgse reigersneden, NJ 1991,496).

4. In gevallen van door een overheidsorgaan gepleegd evident onrecht zal er vervolgd worden. Men denke hierbij bijvoorbeeld aan een ernstige vorm van een algemeen misdrijf zoals valsheid in geschrift (artikel 225 Sr) of opzettelijke dan wel culpose milieuverontreiniging (artikel 173a en 173b Sr). In deze gevallen, waarin uit de aard der zaak geen sprake kan zijn van een in strafrechtelijke zin te respecteren belangenafweging, heeft het O.M. een primaire verantwoordelijkheid.

5. In de overige gevallen, waarin weliswaar geen sprake is van evident onrecht maar evenmin een in strafrechtelijke zin te respecteren bestuurlijke belangenafweging plaatsvond, kan vervolging zijn geïndiceerd bij een opzettelijk gepleegde overtreding van zogenaamde kernvoorschriften, bijvoorbeeld op het gebied van milieu of arbeidsomstandigheden, met als gevolg een daad-

werkelijke of dreigende ernstige aantasting van het te beschermen rechtsbelang.

Vervolging kan ook worden overwogen in al die gevallen van al dan niet opzettelijk gepleegde overtredingen, die op zich weinig of geen schadelijke gevolgen hebben, maar door hun herhaling algemene ergernis opwekken.

Een contra-indicatie voor vervolging in deze gevallen is een effectvolle bestuursrechtelijke, bestuurlijke of politieke interventie.

6. De oYcier van justitie dient steeds zorgvuldig te toetsen of het overheidsorgaan zich wellicht kan beroepen op een rechtvaardigingsgrond, gelet ook op de bijzondere positie van het overheidsorgaan en de door dit orgaan te behartigen publieke belangen.

7. Als de oYcier van justitie tot vervolging van het overheidsorgaan overgaat, dan dient tevens de verantwoordelijke ambtenaar als feitelijk leidinggever te worden vervolgd, als hem persoonlijk een verwijt treft ten aanzien van de verboden gedraging van het openbaar lichaam.

8. Een vervolging is enerzijds gericht op het verkrijgen van een rechterlijk oordeel over de strafwaardigheid van het bestuurlijk handelen van de betrokken overheid en kan anderzijds strekken tot de oplegging van een reparatoire sanctie tot herstel van de rechtmatige toestand. Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden, waaronder tot vervolging kan worden besloten, zal daarnaast tot het opleggen van een geldboete worden gevergd. De meerwaarde van deze sanctie, naast de hiervoor genoemde doelstellingen van de vervolging, zal door de oYcier van justitie in zijn requisitoir tot uitdrukking moeten worden gebracht.

#### **Uitgangspunten opsporingsbeleid**

Ook waar een overheidsorgaan mogelijk bij het begaan van delicten is betrokken, heeft opsporing plaats indien en voor zolang aan de voorwaarden daarvoor is voldaan. Wanneer evenwel op voorhand duidelijk zou zijn dat redelijkerwijs geen grond aanwezig is tot vervolging van het overheidsorgaan of de betrokken ambtenaren uit hoofde van hun eigen strafrechtelijke aansprakelijkheid, dient opsporing achterwege te blijven.

Zolang echter de OYcier van Justitie nog niet over voldoende gegevens beschikt m.b.t. de vermoedelijk gepleegde feiten en de daarvoor verant-

woordelijke instanties/personen, kunnen de gebruikelijke opsporingsactiviteiten worden verricht.

#### **Beslissing omtrent vervolging (procedure)**

Een beslissing tot al dan niet vervolging dient steeds ter toetsing te worden voorgelegd aan de bevoegde hoofdofficier van justitie, die de zaak op zijn beurt (in economie- en milieuzaken via de landelijk coördinator) voorlegt aan de procureur-generaal in het ressort. Zowel in het geval van een beslissing tot vervolging alsook in het geval van een sepot licht de oYcier van justitie met inachtneming van de wettelijke grenzen het bevoegde (sectorale) bestuursorgaan in, zoals de Inspectie Milieuhygiëne, en/of toezichthoudende hogere bestuursorgaan. Tevens wordt het betrokken bestuursorgaan zelf geïnformeerd waarbij in overweging wordt gegeven ook het politieke controleorgaan van de beslissing op de hoogte te stellen.

Over beslissingen aangaande rijksoverheidsorganen wordt de minister van Justitie geïnformeerd via het college van procureurs-generaal.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van de rechtspraak dienen de parketten alle rechterlijke uitspraken inzake vervolgdde overheden en bijzondere sepotbeslissingen met motivering toe te sturen aan het Parket-Generaal. Twee jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn zal in samenwerking met het WODC een evaluatie plaatsvinden van het vervolgingsbeleid en jurisprudentie.

<sup>1</sup> De richtlijn ziet overigens ook niet op buitenlandse overheden en supranationale of internationale organen.