

Opheffen strafrechtelijke immuniteiten van natuurlijke personen binnen de overheid

Op 10 november 2015 verwierp de Eerste Kamer met een minieme meerderheid van één stem het initiatiefwetsvoorstel tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevenden. Op grond van het initiatiefvoorstel zouden publiekrechtelijke rechtspersonen op gelijke voet met andere rechtspersonen vervolgbaar zijn. De initiatiefnemers wilden met hun voorstel het normbesef en de geloofwaardigheid van de overheid vergroten. Hieraan lag de gedachte ten grondslag dat de overheid, net als een bedrijf, een deelnemer is aan het maatschappelijke verkeer en dan ook gebonden moet zijn aan dezelfde regels, ook die van het strafrecht.

De verwerping van het initiatiefwetsvoorstel betekent dat de huidige situatie met betrekking tot de strafbaarheid van de overheid als rechtspersoon in stand blijft. De strafbaarstelling van rechtspersonen is geregeld in art. 51 van het Wetboek van Strafrecht (Sr), dat de strafbaarstelling van rechtspersonen en hun feitelijk leidinggevenden mogelijk maakt. Gedacht kan worden aan een dodelijk bedrijfsongeval, waarbij binnen het bedrijf onvoldoende voorzorgsmaatregelen waren genomen. In artikel 51 Sr is geen principieel onderscheid gemaakt tussen private en publieke rechtspersonen, maar de Hoge Raad der Nederlanden doet dat wel. Voor de Staat heeft de Hoge Raad in het Volkel-arrest¹ een algemene vervolgingsuitsluitingsgrond aanvaard: de Staat is daardoor volledig immuun voor het strafrecht. Lagere overheden zijn op grond van de Pikmeer-arresten² wel vervolgbaar, behalve wanneer het delict is gepleegd in het kader van de uitoefening van een exclusieve bestuurstaak. Hierbij kan worden opgemerkt dat de strafrechtelijke immuniteiten van de overheden op persoonlijk niveau doorwerken. Indien de overheidsrechtspersoon immuun is, zijn de betrokken ambtsdaggers (ministers, gedeputeerden, wethouders) en ambtenaren dat ook..

In de zaak van de monstertruck in Haaksbergen (september 2014) zijn de chauffeur van de monstertruck en de organisator van het evenement door de rechter in november 2016 verantwoordelijk en schuldig bevonden voor de gevolgen van het ongeluk. De rechter oordeelde dat zij zich, anders dan men kan verwachten, zeer onverantwoordelijk en onzorgvuldig – en in dit geval strafbaar – hebben gedragen. Maar de overheid, in casu de gemeente Haaksbergen, had ook een verantwoordelijkheid. De gemeente Haaksbergen verleende voor het achteraf rampzalige evenement een vergunning, terwijl deze gemeente zich geen enkele moeite heeft getroost zich te verdiepen in de risico's die aan het evenement waren verbonden. Je zou toch mogen verwachten dat er bij het bestuderen van de opzet van het evenement ergens bij de gemeente alarmbellen zouden zijn gaan rinkelen. Maar niets van dit al. De gemeente Haaksbergen achtte het niet noodzakelijk om zich grondig in de risico's te verdiepen.

¹ Dit betreft de zaak waarin in 1992 op Vliegbasis Volkel kerosine was gelekt wat een overtreding in de Wet Bodemsanering is. De Staat werd hierin door de rechtbank verantwoordelijk geacht en veroordeeld. De Hoge Raad besliste echter dat een centrale overheid niet vervolgd kan worden i.h.k.v. strafrechtelijke immuniteit.

² Het Pikmeerarrest bestaat uit 2 opeenvolgende arresten van de Hoge Raad (resp. 1996 en 1998) en betreffen het uitbaggeren van vaarwater (door de gemeente) en het vervolgens illegaal storten van verontreinigde baggerspecie (door de provincie). De verantwoordelijke gemeente-ambtenaar werd strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld maar door de Hoge Raad werd het vonnis vernietigd op grond van strafrechtelijke immuniteit omdat in het kader van het feit dat de gemeente en provincie handelden in het kader van hun overheidstaak (Pikmeer 1). Het Pikmeer II arrest nuanceert Pikmeer I door te stellen dat publiekrechtelijke rechtspersonen alleen strafrechtelijke immuniteit hebben indien zij een specifieke overheidstaak uitvoeren, die niet door private derden zou kunnen worden verricht.

De gemeente was van oordeel dat het evenement een positieve bijdrage zou leveren aan de Haaksbergse economie en beriep zich op het feit dat er zich in het verleden geen ongelukken hadden voorgedaan.

Noodzaak van een nieuw minder verstrekkend wetsvoorstel

De SMV pleit voor een wettelijke regeling die het mogelijk maakt dat bij aanwijsbaar onverantwoord gedrag van de overheid (de Staat en lagere overheden) een strafrechtelijk onderzoek kan worden ingesteld naar de betrokken verantwoordelijke personen binnen de overheid. De wettelijke regeling die de SMV voorstaat, wijkt hier dus af van het eerdere initiatiefwetsvoorstel en is minder verstrekkend. De strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen kunnen in stand blijven, maar de verantwoordelijke natuurlijke personen binnen de overheid kunnen daarop, ook in strafrechtelijke zin, worden aangesproken.³ Dit laatste acht de SMV in overeenstemming met de filosofie dat de veiligheid thans een gedeelde verantwoordelijkheid is. Een ieder wordt geacht zijn of haar eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen. Dit geldt des te meer voor leidinggevendenden binnen de overheid, omdat veiligheid de kerntaak van de overheid is en blijft. Hun eventueel onverantwoordelijk gedrag dient ook strafrechtelijke aandacht te kunnen krijgen.

Noot voor de redactie

Voor meer informatie: Ingrid de Jong, directeur Stichting Maatschappij en Veiligheid, tel: 06 23507013

³ Dit wijkt af van het eerdere initiatiefwetsvoorstel waarin de strafrechtelijke immuniteiten voor zowel rechtspersonen als natuurlijke personen binnen de overheid werden opgeheven. Naar de mening van de SMV heeft het uitsluitend opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van natuurlijke personen binnen de overheid meer maatschappelijk effect.