
Opheffen van strafrechtelijke immuniteiten van natuurlijke personen binnen de overheid

Medio april 2016 veroordeelde de rechtbank in Almelo de chauffeur van een monstertruck tot vijftien maanden cel. De chauffeur reed op 28 september 2014 tijdens het jaarlijkse evenement AutoMotorSportief in Haaksbergen op het publiek in. Door het ongeluk kwamen een bejaarde vrouw, een man en een 5-jarig jongetje om het leven. Ook raakten 28 mensen gewond. De organisator van het evenement de Stichting Sterevenementen kreeg een voorwaardelijke boete van 25.000 Euro opgelegd. Hoe komt het dat de gemeente Haaksbergen die de vergunning voor het evenement met de noodlottige afloop verleende in de strafzaak buiten schot bleef? En waarom ontsprongen de personen die binnen deze gemeente verantwoordelijk waren de dans? Hoe is dit mogelijk? En nog meer van belang: is dit wenselijk?

De overheid voor het strafhekje?

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 leidinggevend¹. Op grond van het initiatiefwetsvoorstel 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.

In zijn blog memoreerde Tijn Kortmann nogal wat kritiek op het initiatiefwetsvoorstel. De toenmalige minister Van der Steur vond het voorstel onnodig, de gemeenten (VNG) vreesden met de Groningse hoogleraar Elzinga voor verkramping van het overheidsapparaat en de VU hoogleraar Van Sliedregt betoogde in een advies voor de Nederlandse Juristen Vereniging dat het inconsistent is als de Staat tegelijkertijd handhaver (OM) en voorwerp (verdachte) van het strafrecht is. Ook Kortmann zelf vroeg zich af of het initiatiefwetsvoorstel wel een oplossing zou bieden. Hij betoogde dat voor normbesef en geloofwaardigheid het vooral belangrijk is dat de personen binnen de overheid die verantwoordelijk zijn voor delicten van de overheidsrechtspersoon, daarop aangesproken kunnen worden, ook strafrechtelijk. Dat is nu niet mogelijk, maar dat kan volgens hem echter ook prima geregeld worden zonder bestraffing van de rechtspersoon zelf. Temeer omdat de toegevoegde waarde daarvan laag is: opgelegde boetes of de opbrengsten van ontnemingsmaatregelen vloeien terug in de overheidskas terwijl het reinigende effect van het 'strafblad' laag is. Burgers kunnen wel besluiten om geen Volkswagen of een product van een ander sjoemelend en mogelijk veroordeeld bedrijf meer te kopen,

¹ Deze en de volgende paragraaf zijn gebaseerd op de bijdrage van Tijn Kortmann aan het Stibbeblog, het officiële blog van advocatenkantoor Stibbe op 27 oktober 2015. Tijn Kortmann is advocaat bij Stibbe. In een persoonlijk gesprek met de SMV eind 2016 bevestigde Tijn Kortmann nog eens zijn eerdere stellingname.

maar dat zij gaan verhuizen omdat zij niet in een strafrechtelijk veroordeelde gemeente willen wonen, lijkt onwaarschijnlijk, volgens Kortmann.

Huidige situatie

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 leidinggevendens 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-arrest een algemene vervolgingsuitsluitingsgrond aanvaard: de Staat is daardoor volledig immuun voor het strafrecht². Lagere overheden zijn op grond van de Pikmeer-arresten wel vervolgbaar, behalve wanneer het delict is gepleegd in het kader van de uitoefening van een exclusieve bestuurstaak³. Hierbij kan worden opgemerkt dat de strafrechtelijke immuniteiten van de overheden op persoonlijk niveau doorwerken. Indien de overheidsrechtspersoon immuun is, zijn de betrokken ambtsdragers (ministers, gedeputeerden, wethouders) en ambtenaren dat ook. Overigens gelden de strafrechtelijke immuniteiten niet voor ambtsmisdrijven.

Standpunt SMV

De strafzaak rond het noodlottige incident met de monstertruck in Haaksbergen zet de schijnwerper op de verstoorde balans van de verantwoordelijkheid voor veiligheid. Deze balans is niet langer in evenwicht sinds in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw de veiligheidsfilosofie zich fundamenteel – zowel nationaal als internationaal – wijzigde. Toen werd de veiligheid een gedeelde verantwoordelijkheid. Hierbij bleef de veiligheid weliswaar een kerntaak van de overheid, maar burgers, ondernemingen en organisaties werden hiervoor nu uitdrukkelijk medeverantwoordelijk gesteld. Een ieder werd geacht zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen!

Deze fundamentele wijziging vindt de SMV op zich logisch en begrijpelijk, omdat een ieder met enige belangstelling voor dit vraagstuk zich realiseert dat de overheid *alleen* natuurlijk nooit de veiligheid kan garanderen of waarborgen. Maar naar het oordeel van de SMV had de overheid bij deze fundamentele wijziging als veiligheidsregisseur duidelijk moeten maken:

- Waaruit bestaat die mede- of eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid?
- Wat mag je van burgers, ondernemingen of organisaties op dit gebied verwachten?
- Is er sprake van een balans tussen de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid en die van (burgers en) ondernemingen en organisaties?

In de zaak van de monstertruck in Haaksbergen zijn de chauffeur van de monstertruck en de organisator van het evenement door de rechter verantwoordelijk en schuldig bevonden voor de gevolgen van het ongeluk. De rechter oordeelde dat zij zich anders dan men kan verwachten zeer

² Volkelarrest HR 25 januari 1994, NJ 1994, 598.

³ Pikmeerarresten HR 23 april 1996, NJ 1996, 513 en HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367.

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. 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.⁴

De opstelling van de gemeente Haaksbergen is in de ogen van de SMV in strijd met de verantwoordelijkheid van de overheid voor veiligheid als kerntaak van de overheid. Met het verlenen van een vergunning geeft de gemeente inhoud aan haar taak de veiligheid van haar burgers te waarborgen. De gemeente Haaksbergen kweet zich niet of nauwelijks van deze kerntaak. De vergunning voor het evenement werd achteloos verstrekt. Hier wreekt zich de strafrechtelijke immuniteit van de overheid, die tot stand is gekomen in een tijdperk dat veiligheid nog vooral werd gezien als een kerntaak van louter en alleen de overheid. In de huidige tijd is echter het accent duidelijk komen te liggen op een gedeelde verantwoordelijkheid. In dit nieuwe veiligheidsbestel is de overheid de regisseur die een balans moet bewerkstelligen tussen haar eigen verantwoordelijkheid en die van burgers, ondernemingen en organisaties. Volgens de SMV is de huidige – eenzijdige - strafrechtelijke immuniteit van de overheid achterhaald. Deze gedachte wordt overigens in brede kring gedeeld. Dat blijkt uit het gegeven dat de Tweede Kamer in meerderheid voor het initiatiefwetsvoorstel tot opheffing van strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevendenden stemde en de Eerste Kamer slechts met het minieme verschil van één stem dit initiatiefwetsvoorstel verwierp (2015).

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 verantwoordelijken. Dit betekent dat de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen in stand kunnen blijven, maar dat natuurlijke personen binnen de overheid die verantwoordelijk zijn voor delicten daarop kunnen worden aangesproken, ook in strafrechtelijke zin. Dit laatste acht de SMV in overeenstemming met de filosofie dat de veiligheid nu een gedeelde verantwoordelijkheid is geworden. Naast de overheid wordt een ieder geacht zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid te nemen. Dit geldt des te meer voor de overheid, omdat veiligheid haar kerntaak is en blijft.

De SMV zou het wenselijk vinden dat een nieuw kabinet met een wetsvoorstel zou komen. Gelet echter op de ervaringen in het verleden kan helaas geen andere conclusie worden getrokken dan dat de regering – mede gelet op de bestaande versnippering en verkokering op het veiligheidsterrein – zich op dit gebied terughoudend opstelt. In dat licht gezien zou de SMV het toejuichen als de Tweede Kamer opnieuw zou willen komen met een initiatiefwetsvoorstel op dit gebied.

De afloop van de casus Haaksbergen zou een goede opmaat kunnen zijn voor het herstel van de verantwoordelijkheden tussen overheid en burgers.

⁴ 'Monster truck ongeval Haaksbergen. Tussen vergewissen en vergunnen', Onderzoeksraad voor Veiligheid september 2014