

Vergaderjaar 2013–2014

30 538

Voorstel van wet van de leden Recourt, Oskam en Segers tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 12 november 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden delen het standpunt van de initiatiefnemers dat er goede gronden zijn de bestaande strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, waaronder de Staat, niet langer te handhaven. Ook zij zouden het onbevredigend vinden als alleen natuurlijke personen – als opdrachtgever of feitelijk leidinggever – zouden kunnen worden vervolgd en de rechtspersoon zelf per definitie buiten schot zou blijven. Toch hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij spreken graag hun waardering uit voor het werk dat de initiatiefnemers hebben verricht, waarbij van belang is dat er naar aanleiding van de kritische opmerkingen van de Raad van State een fundamentele aanpassing van het wetsvoorstel is aangebracht en een nieuwe Memorie van Toelichting is geschreven. Belangrijk is dat er nu aan het wetsvoorstel een artikel is toegevoegd, waarin een speciale

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

strafuitsluitingsgrond is opgenomen voor de situatie dat een feit is begaan dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak die bij wettelijk voorschrift is opgedragen. Zien de aan het woord zijnde leden het goed, dan heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat de volledige immuniteit van de Staat komt te vervallen. Er kan derhalve een strafvervolging worden ingesteld tegen de rechtspersoon Staat der Nederlanden, terwijl dit eveneens in volle omvang geldt voor de decentrale overheden, ongeacht of er sprake is van een «exclusieve bestuurstaak». Tevens geldt de opheffing voor opdrachtgevers en degenen die feitelijk de leiding hebben gegeven bij het plegen van het strafbare feit.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in het voorstel waar het de decentrale overheden en feitelijke leidinggevers in deze sectoren betreft. Op dit niveau gelden de tegen de strafrechtelijke immuniteit van de overheid aangevoerde argumenten niet, of in beduidend mindere mate, en geven uitspraken van het EHRM aanleiding om de juistheid van de opheffing van de immuniteit te onderschrijven. Met betrekking tot het opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat hebben de aan het woord zijnde leden echter een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben met veel interesse kennis genomen van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers. Zij hebben daarover enkele vragen.

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel belangstelling, maar ook met de nodige aarzeling kennisgenomen van dit voorstel. De totstandkoming van dit initiatiefvoorstel kent een lange voorgeschiedenis. Aan het vraagstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen en -functionarissen zijn enkele principiële kwesties verbonden, zoals de eigen plaats en de betekenis van de overheid en de verhouding tussen staatsrechtelijke en strafrechtelijke vormen van aansprakelijkheid. De kernvraag betreft uiteraard de noodzaak om de bestaande immuniteit van publieke rechtspersonen op te heffen. Graag willen deze leden aan de verdedigers van het voorstel en aan de regering nog enkele kwesties voorleggen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers. De leden onderschrijven het op het gelijkheidsbeginsel gebaseerde uitgangspunt dat een overheid die burgers strafrechtelijk ter verantwoording kan roepen ook zélf ten volle strafrechtelijk aansprakelijk gesteld moet kunnen worden voor relevante gedragingen. De gedachte dat overheidsorganen boven de strafwet staan wijzen de leden af, vooral vanuit het besef dat ook door dergelijke overheidsgedragingen slachtoffers kunnen vallen die door overheidsimmuniteiten de toegang tot de rechter ontzegd worden, met alle onrechtvaardige gevolgen van dien. De leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers en spreken hun waardering uit voor hun inspanningen. Zij hebben daarover de volgende vragen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met belangstelling, maar ook met de nodige vragen – waarover hieronder nader – van het wetsvoorstel kennisgenomen.

2. Doel van het wetsvoorstel, nut en noodzaak

Bij een strafproces tegen de overheid zal thans het OM niet-ontvankelijk worden verklaard. Echter, volgens het wetsontwerp zal in de toekomst een volledig proces plaatsvinden, inclusief een beoordeling van de nieuw voorgestelde strafuitsluitingsgrond artikel 42 lid 2 Sr. De door het wetsvoorstel beoogde gang van zaken zal naar de overtuiging van de initiatiefnemers méér bevredigend en acceptabel zijn voor de samenleving en eventuele slachtoffers dan de huidige.² Willen de initiatiefnemers bij de leden van de **VVD**-fractie aangeven, waarop hun overtuiging is gebaseerd?

Zou het niet andersom kunnen zijn? Zo vragen deze leden zich af. Wekt een volledig strafproces wellicht méér verwachtingen dan alleen een dagvaarding? Zouden een vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging aan het einde van het strafproces wellicht een grotere teleurstelling opleveren dan een voorzienbare niet-ontvankelijkverklaring aan het begin?

De initiatiefnemers stellen dat het bij voorbaat moeten afzien van vervolging van de overheid de publieke onrust kan voeden.³ Schieten de bestaande mogelijkheden bij incidenten met betrekking tot de overheid tekort? Zijn politiek-bestuurlijke beoordeling, civiele schaderegeling en in sommige gevallen strafbaarheid van individuele ambtenaren ontoereikend?

De initiatiefnemers noemen het vergroten van het vertrouwen in de overheid als één van de motieven vóór het afschaffen van de bestaande strafrechtelijke immuniteit. In hoeverre is dit reëel te achten? Is vertrouwen in de overheid niet veeleer afhankelijk van een groot aantal factoren, zoals beleidsinhoudelijke bezwaren, communicatie, transparantie, geloofwaardigheid, kwaliteit van dienstverlening, etc.?

De leden van de **D66**-fractie zijn allereerst geïnteresseerd in nut en noodzaak van de voorgestelde aanpassing. Wat is nu precies het motief om de voorgestelde aanpassing te willen invoeren? Deze leden halen uit de Memorie van Toelichting⁴ – samengevat – de volgende redenering. De overheid *behoort*, net als burgers, strafrechtelijk aansprakelijk te zijn; ook de overheid *moet* met andere woorden «rekenschap voor een strafrechter afleggen»; het is om die reden *ongewenst* dat dit op voorhand uitgesloten is; opheffing van de bestaande immuniteiten is derhalve *gewenst* uit een oogpunt van legitimiteit en effectiviteit van het overheidsoptreden; burgers zullen eerder bereid zijn rechtsnormen na te leven als ook normoverschrijdend gedrag van de overheid door een veroordeling wordt «afgekeurd»; en – tot slot – de maatschappelijke druk om bij elk ernstig incident in de sfeer van een publiekrechtelijk rechtspersoon een vervolging in te stellen, kan groot zijn. Het valt de aan het woord zijnde leden op dat de motivering van het voorstel een sterk normatieve, zo niet morele inslag kent. De argumentatie stoeit in de kern op het belang van maatschappelijke normbevestiging. Deze leden vragen zich af of dit niet een al te dunne grondslag is voor een substantiële stelselwijziging. Graag vragen deze leden de initiatiefnemers of deze analyse juist is en of de geboden onderbouwing in objectieve zin van voldoende gewicht en overtuigingskracht is om inbreuk te maken op de bijzondere positie van de overheid en de bestaande democratische aansprakelijkheidsfiguren. Graag vragen zij ook een reactie van de regering.

² Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 3, laatste alinea.

³ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 8, 2^e alinea.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 2, 5 en 13.

Los van de vraag of de stand van de huidige EVRM-jurisprudentie dwingt tot een voorstel als het onderhavige, gaat het lid van de **SGP**-fractie ervan uit dat de initiatiefnemers beogen met dit wetsvoorstel het maatschappelijk vertrouwen in het openbaar bestuur en de rechtsstaat te ondersteunen. Ziet dit lid het goed dat het de bedoeling is om de voorbeeldfunctie van de overheid te accentueren? Of is de gelijke behandeling van private en publieke rechtspersonen⁵ het voornaamste oogmerk?

Het wetsvoorstel is gericht op de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersonen (en hun leidinggevers). Dit lid wil graag vernemen welke betekenis de initiatiefnemers in het kader van hun doelstelling toekennen aan het tuchtrecht voor ambtenaren. Menen zij dat de maatregelen die in dat verband kunnen worden opgelegd niet effectief en toereikend zijn?

Daarnaast vraagt het lid van de SGP-fractie of de initiatiefnemers niet rekening houden met de mogelijkheid van een versterking van de claimcultuur die van het wetsvoorstel zou kunnen uitgaan. Dit lid wil graag vernemen of de inmiddels opgedane ervaringen met de Wet dwangsom een signaal zouden kunnen vormen.

3. Korte voorgeschiedenis van het wetsvoorstel

De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag wat de initiatiefnemers vinden van het ook door de Raad van State⁶ voorgestelde alternatief tot een verruimde vervolgbaarheid van ambtsdelicten?

In het kader van de discussie over strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid is in 2002 een rechtsvergelijkend onderzoek gedaan door onder andere de commissie Roelvink. De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen de vraag of de gegevens van deze rechtsvergelijking nog actueel zijn, of hebben zich inmiddels veranderingen voorgedaan in de besproken wettelijke stelsels?

De commissie Roelvink⁷ schetste alternatieven voor verdergaande aansprakelijkheid van de overheid. De Raad van State wijst hier in haar advies ook op.⁸ Voornoemde leden vernemen graag van de initiatiefnemers wat zij van deze alternatieven vinden? Zijn deze overwogen en, zo ja, waarom zijn zij niet door de initiatiefnemers gekozen?

4. De functie van het strafrecht, inclusief sancties, in verband met de overheid

De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af hoe de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van personen op grond van dit wetsontwerp zich verhoudt tot de reeds bestaande strafrechtelijke verantwoordelijkheid van individuele overheidsdienaren? Kunnen de initiatiefnemers een duidelijke afbakening geven?

De leden van de **GroenLinks**-fractie zijn benieuwd naar de opvattingen van de initiatiefnemers over de rol van slachtoffers in strafzaken tegen overheden. Kunnen bestaande en toekomstige slachtofferrechten

⁵ Zie het voorgestelde artikel 51, derde lid, Sr.

⁶ Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheidsorganen. Advies Raad van State en nader rapport, *Kamerstukken II 1999/2000*, 25 294, A.

⁷ Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. Advies van mr. H.L.J. Roelvink, prof. mr. M.A.P. Bovens, prof. mr. G. Knigge en prof. mr. H.R.B.M. Kummeling. Den Haag, februari 2002 (*Kamerstukken II 2001/02*, 25 294, nr. 15).

⁸ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 5, blz. 2.

integraal worden uitgeoefend of voorzien de initiatiefnemers praktische belemmeringen?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie leggen aan initiatiefnemers de vraag voor welke klassieke doelen van strafrechtelijke vervolging ook van toepassing zijn op strafrechtelijke vervolging van de overheid, en waarom.

Inzet van dwangmiddelen en sancties

Het «vestzak-broekzak»-argument gaat niet in alle gevallen op. Maar wel in die strafzaken, waarbij een geldboete aan een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt opgelegd. De leden van de **VVD**-fractie zouden zich kunnen indenken, dat in die gevallen dit «vestzak-broekzak»-argument het publieke ongenoegen eerder voedt dan wegneemt. Gaarne vernemen zij de opvatting van de initiatiefnemers.

Tijdens de recente jaarvergadering van de Nederlandse Juristenvereniging (NJV) is van gedachten gewisseld over de mogelijkheid en wenselijkheid van een geclausuleerde immuniteit voor de inzet van dwangmiddelen en sancties. Uiteindelijk zullen dwangmiddelen en sancties door de overheid aan de overheid worden opgelegd. Een vestzak-broekzakredenering dringt zich op. Welke gevolgen voorzien de initiatiefnemers in dit soort scenario's en hoe beoordelen zij de discussies over een geclausuleerde immuniteit voor de toepassing van dwangmiddelen en de tenuitvoerlegging van opgelegde sancties? Klopt de tijdens de bedoelde jaarvergadering geuite veronderstelling dat «schuldigverklaring van de Staat zonder oplegging van straf» waarschijnlijk het hoogst haalbare resultaat van dit initiatief is?

Wat betreft de eventueel op te leggen straffen, stelt het lid van de **SGP**-fractie de vraag waarom geen wettelijke grens is gesteld aan de hoogte van de op te leggen boetes. Ook wil hij graag vernemen aan wie de eventuele boetes van de centrale overheid betaald moeten worden. Indien dit de Staat is, is dit dan geen symbolische strafoplegging te noemen?

5. Stand van de rechtsontwikkeling

Op grond van de jurisprudentie inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid kan op basis van het Volkelarrest en de twee Pikmeer-uitspraken worden vastgesteld dat de centrale overheid niet vervolgbaar is, maar de immuniteit voor de decentrale overheden alleen nog geldt voor zover het de uitvoering van een exclusieve overheidstaak betreft. In dat geval moet wel aansluiting worden gezocht bij het strafrechtelijke stelsel van rechtvaardigingsgronden. Op grond van deze vaststelling zou men kunnen overwegen de strafrechtelijke immuniteit in stand te laten en hooguit een nadere wettelijke regeling te treffen voor de uitzonderingen daarop. De initiatiefnemers maken echter de keuze de bestaande immuniteit op te heffen, mede omdat in hun ogen de jurisprudentie slechts «ogenschijnlijk» duidelijkheid biedt. Zij halen voor dat doel bovendien een uitspraak van de rechtbank Utrecht aan, waarin wordt aangegeven dat er inmiddels in de literatuur een breed gedragen opvatting zou leven dat de immuniteit van overheden slechts bij uitzondering dient te worden aangenomen.⁹ Graag vragen de leden van de **D66**-fractie van de initiatiefnemers waarom zij de jurisprudentie slechts ogenschijnlijk helder vinden. Graag ook vragen zij om welke reden de initiatiefnemers hun voorstel als een verheldering van de immuniteitsjurisprudentie zien, nu in hun voorstel de immuniteit wordt opgeheven.

⁹ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 7.

Voorts zijn deze leden benieuwd in hoeverre de verdedigers in de aangehaalde observatie van de Rechtbank Utrecht een bevestiging zien voor hun voorstel. Tot slot vragen deze leden aan de regering of de stand van de rechtsontwikkeling dwingt tot de voorgestelde wetswijziging.

6. De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

6.1 Opheffen immunititeit van publiekrechtelijke rechtspersonen

Juridisering en ambtelijk indekken

De Raad van State¹⁰ wijst op het risico van toenemende juridisering en ambtelijk indekken. De initiatiefnemers stellen hier tegenover, dat het wetsvoorstel niet beoogt te bewerkstelligen dat persoonlijke schuld en afrekening op de voorgrond komen te staan. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af, of deze reactie van de initiatiefnemers geheel juist is. Immers, het wetsvoorstel heft niet alleen de immunititeit op van de overheid, maar ook van personen die opdracht of leiding geven. Willen de initiatiefnemers dit toelichten?

Tegenover het risico van juridisering en indekken stellen de initiatiefnemers¹¹ dat niet zo zeer de besluitvorming, als wel de strafbare feiten bij de daadwerkelijke uitvoering bij de strafrechter ter discussie staan. Hoe valt dit te rijmen met de wettelijke termen «opdracht geven» en «leiding geven»?

Uit de stukken menen de leden van de VVD-fractie te mogen opmaken, dat ook bestuurders en politieke ambtsdragers onder het bereik van het wetsvoorstel vallen. Ook dat wijst er volgens deze leden op, dat de beoogde strafrechtelijke toetsing méér omvat dan alleen de «daadwerkelijke uitvoering».

Indien bij de strafrechter alleen de «daadwerkelijke uitvoering» ter discussie komt, betekent dat dan ook dat dan voor de strafrechter moeten verschijnen vooral die ambtenaren, die met uitvoerend werk belast zijn en die veelal hiërarchiek lager geplaatst zijn in de organisatie dan beleid-sambtenaren?

Het risico van méér regels en ambtelijk indekken zien de initiatiefnemers niet als problematisch. Aanscherping van gedrag zien de initiatiefnemers juist als een beoogd effect van het wetsvoorstel.¹² Waaruit blijkt de behoefte aan de beoogde aanscherping van gedrag?

De leden van de VVD-fractie zijn met de initiatiefnemers van mening dat evident strafbaar gedrag moet worden voorkómen en gecorrigeerd. Maar tussen goed en fout zit een omvangrijk middengebied. In dat gebied is niet aanstonds duidelijk wat goed en fout is. Daar spelen ook aspecten als doortastendheid, terughoudendheid, voorzichtigheid, klantgerichtheid en beschikbare alternatieven een rol. Juist op dit grote terrein van wikken en wegen is een verschuiving denkbaar van «handelen op eigen initiatief en met eigen professionele afwegingen» naar «strikt handelen volgens de regels».¹³ Willen de initiatiefnemers hier nader op in gaan?

¹⁰ *Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 8, 3^e alinea.*

¹¹ *Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 9, 2^e alinea.*

¹² *Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 9, 2^e alinea.*

¹³ *Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 8, 3^e alinea.*

De initiatiefnemers vermelden¹⁴ dat zij niet de indruk hebben dat ondernemingen belemmerd zijn door juridisering of risico-mijding. Waarop is deze indruk gebaseerd?

De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat bij de overheid risicomijdend gedrag een groter risico vormt dan bij ondernemingen. Grofweg gezegd hebben ondernemingen primair rekening te houden met het ondernemersbelang. Overheden met alle relevante belangen. Beide uiteraard binnen de grenzen van de wet. Dat schept voor de overheid een veel breder afwegingsgebied. Daar komt bij dat van de overheid fouten niet of nauwelijks geaccepteerd worden. Delen de initiatiefnemers deze gedachtegang? Zo ja, hoe verhoudt deze zich tot de indruk van initiatiefnemers zoals verwoord in de laatste zin van het advies van de Raad van State?¹⁵

Mochten juridisering en indekken zich voordoen, zouden de financiële consequenties van het wetsvoorstel dan wellicht vele malen groter zijn dan thans door de initiatiefnemers wordt aangenomen?

Verwachten de initiatiefnemers dat voorlichtingsactiviteiten toereikend zullen zijn om juridisering en indekkingsgedrag tegen te gaan?¹⁶ Willen zij dit toelichten?

De leden van de VVD-fractie zouden zich kunnen voorstellen dat de waarde van voorlichting aan ambtenaren¹⁷ beperkt is. Immers, het is niet de voorlichter die beslist wat er zal gebeuren, maar het OM en de strafrechter.

Zien de initiatiefnemers andere mogelijkheden dan voorlichting om de risico's van indekken en bureaucratisering tegen te gaan?

Opheffen immuniteit ten aanzien van de strafvervolgning

De leden van de **PvdA**-fractie wensen van de initiatiefnemers te vernemen waarom zij niet gekozen hebben voor het opheffen van de immuniteit van de Staat voor zover deze ziet op strafvervolgning, doch de mogelijkheid van strafoplegging en -executie achterwege te laten. In dit kader verwijzen deze leden naar de aanbeveling van Prof. van Sliedregt in haar preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging (NJV), getiteld «Immuniteit van de Staat: de houdbaarheid voorbij?». ¹⁸ Prof van Sliedregt stelt: «Mijns inziens komt de Staat vooral een uitzonderingspositie toe op het punt van de strafexecutie, vanwege het geweldsmonopolie. De tenuitvoerlegging van straffen is bij uitstek een vorm van machtsuitoefening. Vanuit dat perspectief kan strafvervolgning en daarmee een strafrechtelijk onderzoek naar het handelen en nalaten van de Staat plaatsvinden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de Straatsburgse verplichtingen en aan de maatschappelijke behoefte van herstel van de rechtsvrede. Deze strafvervolgning eindigt dan in een declaratoir vonnis. Vervolgens is het aan de politiek daar al dan niet consequenties aan te verbinden.» Deze leden verzoeken de initiatiefnemers te reageren op de redenering en aanbeveling van Prof. van Sliedregt.

¹⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 5, blz. 9, laatste zin.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, blz. 15, 3^e alinea.

¹⁷ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, blz. 15, 3^e alinea.

¹⁸ E. Van Sliedregt, *Immuniteit van de Staat: de houdbaarheid voorbij?* Preadviezen NJV, Deventer 2013.

Ten aanzien van het veelal tegen het opheffen van de immuniteit van de Staat gehanteerde argument, dat zij een bijzondere positie heeft als drager van de rechtsorde, dient ook het doel van de strafbaarstelling van de Staat te worden bezien. Nu kan de strafvervolgning van de Staat als zodanig als een uitzonderlijke actie worden gezien, waardoor als ultimum remedium de rechtsorde kan worden hersteld. Daarnaast zou een schuldigverklaring zonder oplegging van straf een voldoende bevrediging kunnen brengen. Ook een declaratoir vonnis kan een normbevestigend en preventief effect hebben. Bovendien kan in dat geval gemakkelijker dan anders een actie tot schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad worden geëntameerd. Daarnaast stelt Prof. van Sliedregt in haar preadvies dat vanwege het geweldsmonopolie van de Staat straffen – als ze al zouden kunnen worden opgelegd – niet tegen de Staat kunnen worden geëxecuteerd. Dat zou ons inziens dan alleen gelden ten aanzien van sancties, die met name beogen «leed toe te brengen». Prof. van Sliedregt doet evenwel het voorstel om juist ter eerbiediging van het geweldsmonopolie de immuniteit van de Staat slechts op te heffen voor zover deze ziet op strafvervolgning (immuniteit van jurisdictie). De onschendbaarheid van de Staat voor zover deze tot uiting komt in de executie blijft dan behouden. Gaarne vernemen de leden van de **CDA**-fractie de mening van de initiatiefnemers over het voorstel dat Prof. van Sliedregt in haar preadvies voor de NJV van 2013 heeft gedaan.

De bijzondere plaats van de overheid

Daarmee komen de leden van de **D66**-fractie bij de specifieke plaats en betekenis van de overheid. Met de Raad van State menen zij dat de initiatiefnemers nogal gemakkelijk heen stappen over de bijzondere aard van de overheid. De taken en bevoegdheden van organen en van ambtsdragers binnen het openbaar bestuur kennen een wettelijke grondslag en worden uitgeoefend in het kader van de publieke zaak. Zij kunnen derhalve niet volledig naar eigen inzicht belangen afwegen, besluiten nemen en uitvoeringshandelingen verrichten. Deze bijzondere verantwoordelijkheid is om die reden niet vergelijkbaar met de maatschappelijke verantwoordelijkheden van private burgers, bedrijven en instellingen. De initiatiefnemers trekken hieruit de opmerkelijke conclusie¹⁹ dat juist vanwege die bijzondere positie van de overheid opheffing van de bestaande immuniteiten gewenst is. In die stelling lezen deze leden een politieke wens om de zogeheten voorbeeldfunctie van de overheid te accentueren om daarmee de maatschappelijke normativiteit c.q. moraliteit te versterken. De in de schriftelijke stukken voorkomende verwijzingen naar de vuurwerkcramp Enschede, de Volendamse brand en de Schipholbrand versterken deze indruk. Graag vragen zij of deze veronderstelling juist is en of die benadering van voldoende gewicht is om de overheid in een dergelijke rol te plaatsen. Mochten deze leden de reactie van de initiatiefnemers niet goed geïnterpreteerd hebben dan vragen zij graag een nadere onderbouwing van de stelling dat de specifieke rol van de overheid in de samenleving juist vraagt om strafrechtelijke aansprakelijkheid. Graag vragen zij ook de regering op dit punt te willen reageren.

De Raad van State wijst op de eigen taak en verantwoordingsstructuur van de overheid²⁰, zo constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. De overheid wordt in het recht in veel gevallen terecht gezien als een bijzonder geval, zodat daarvoor bijzondere regelingen gelden. Waarom kiezen de initiatiefnemers voor een algemene opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheden en niet voor, zoals nu reeds gangbaar bij

¹⁹ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 3–4.

²⁰ *Idem*.

decentrale overheden, een gedeeltelijke strafrechtelijke aansprakelijkheid, middels uitzonderingsregelingen? Hoe past de keuze van initiatiefnemers bij de benadering van de overheid in ons rechtsstelsel in den brede?

6.2 Verruiming vervolgbaarheid opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers

Ten aanzien van de positie van leidinggevers heeft Prof. Van Sliedrecht in haar preadvies betoogd, dat uit EHRM-rechtspraak blijkt, dat het onhoudbaar is overheidsfunctionarissen voor zover het feitelijke leiding- en opdrachtgevers betreft, ook als zij een functie in de centrale overheid vervullen, te laten delen in de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen. Deze stellingname zou met name volgen uit het Öneriyildiz-arrest. De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers deze redenering nog eens uit te werken. Het zou naar aanleiding van dit arrest duidelijk zijn, dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen daderschap en leiding geven. Voor de eerste categorie geldt nu al, dat de ambtenaar niet immuun is; voor de tweede categorie geeft dit wetsvoorstel een oplossing. Is het juist dat de regering eerder een voorstel heeft ingediend waarmee hetzelfde werd beoogd als met dit wetsvoorstel de bedoeling is, namelijk een eind te maken aan de doorwerking van de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen naar feitelijke leiding- en opdrachtgevers?

De leden van de **SP**-fractie vragen zich af hoe de initiatiefnemers van het wetsvoorstel de opvatting van Prof. van Sliedrecht beoordelen, weergegeven in het artikel²¹ van Spronken in het Nederlands Juristenblad van 31 mei 2013, waar Prof. van Sliedrecht de opvatting huldigt – met verwijzing naar de EHRM-uitspraak Öneriyildiz/Turkije²² – dat de Staat een positieve verplichting heeft om ambtenaren in vergelijkbare zaken te vervolgen «als gewone daders» ook al hebben zij in het kader van een exclusieve bestuurstaak gehandeld.

De leden zien graag de gemotiveerde reactie van de initiatiefnemers op deze opvatting van Prof. van Sliedrecht tegemoet.

Indien de initiatiefnemers de opvatting van Prof. van Sliedrecht in dezen onderschrijven, vernemen de leden van de SP-fractie graag of zulks volgens de initiatiefnemers consequenties heeft voor het voorliggende wetsvoorstel en, zo nee, waarom niet?

Indien de initiatiefnemers de opvatting van Prof. van Sliedrecht volgen en zich daarmee aansluiten – als deze leden het goed zien – bij het oordeel van de Minister²³, kunnen de initiatiefnemers dan uitleggen waarom naar hun oordeel toepassing van artikel 2 EVRM er wel toe zou moeten leiden dat de immuniteit van verantwoordelijke personen (lees: ambtenaren) opgeheven moet worden, maar er niet toe zou moeten leiden dat de immuniteit van de rechtspersoon Staat zou moeten worden opgeheven indien aannemelijk is dat de Staat als zodanig een strafbaar feit heeft begaan?

²¹ T. Spronken, «Opheffen van de strafrechtelijke immuniteit van de Staat: bijten in eigen staart?», NJB 2013, afl. 22, blz. 1439.

²² EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99 (*Öneriyildiz t. Turkije*).

²³ *Handelingen II* 2012/13, 30 538, nr. 91, item. 5, blz. 39, l.k.

6.3 Specifieke strafuitsluitingsgronden

Het is de leden van de **VVD**-fractie niet duidelijk in hoeverre het nieuwe artikel 42 lid 2 Sr beperkt wordt qua reikwijdte.²⁴ Willen de initiatiefnemers dit nader toelichten?

In dit verband stellen deze leden ook de vraag wat de nieuwe strafuitsluitingsgrond (artikel 42 lid 2 Sr) méér biedt dan de reeds bestaande «overmacht» en «ambtelijk bevel» (artikel 40 en artikel 42 lid 1 Sr). Wat is de noodzaak van het voorgestelde artikel 42 lid 2 Sr?

Overtreding van voorschriften kan soms een gevolg zijn van bijvoorbeeld prioriteitsstelling in verband met capaciteitstekort of van interpretatieverschillen bij voorschriften. Valt dit onder de strafrechtelijke toetsing? En valt dit dan ook onder de nieuwe strafuitsluitingsgrond ex artikel 42 lid 2 Sr?

De leden van de **CDA**-fractie vragen de initiatiefnemers van het wetsvoorstel of de (leden van de) rechterlijke macht met betrekking tot dit wetsvoorstel op dezelfde wijze moeten worden behandeld als voor andere publiekrechtelijke rechtspersonen c.q. ambtenaren wordt voorgesteld. Een bevestigend antwoord zou er aan voorbij gaan, dat een eventueel onjuiste of zelfs onrechtmatige beslissing van een rechter of rechterlijk college is onderworpen aan een hoger beroep en eventueel nog andere rechtsmiddelen om deze onjuistheid te corrigeren. Bovendien bestaat voor een niet juist functionerende rechter een bijzondere ontslagprocedure.

Wanneer c.q. onder welke omstandigheden zouden naar de opvatting van de initiatiefnemers overheidsrechters desondanks strafrechtelijk aansprakelijk kunnen of moeten worden gesteld? Zou in dergelijke gevallen niet onmiddellijk een beroep op de strafuitsluitingsgrond van het voorgestelde artikel 42 lid 2 Sr in aanmerking komen, aangezien een rechter bij iedere beslissing die hij/zij neemt een hem/haar bij wettelijk voorschrift opgedragen publieke taak vervult?

De initiatiefnemers introduceren de constructie dat publieke organen of ambtsdragers niet langer een beroep kunnen doen op de uitvoering van een publieke taak om strafvervolgung te ontlopen. Om met vrucht een beroep op de in het voorstel opgenomen strafuitsluitingsgrond te doen, zal het betrokken orgaan of de ambtsdrager moeten aanvoeren dat er redelijkerwijs geen andere keuze was om te handelen. Graag vragen de leden van de **D66**-fractie hoe de rechter naar het oordeel van de initiatiefnemers hier zal toetsen. De initiatiefnemers wijzen op eisen van evenredigheid en noodzakelijkheid.²⁵ In hoeverre mag of moet de rechter meewegen dat aan overheidsorganen en -functionarissen een bijzondere beoordelingsruimte toekomt? En zien de initiatiefnemers nog andere in het publiekrecht relevante toetsingscriteria? Graag ontvangen deze leden een reactie op dit punt.

De leden van de **GroenLinks**-fractie verzoeken de initiatiefnemers in te gaan op de vraag wat in de afgelopen jaren de meest voorkomende regelovertradingen van overheden zijn geweest en in hoeverre overheden zich in deze gevallen konden beroepen op strafuitsluitingsgronden. Hebben zich daarbij naar het oordeel van de initiatiefnemers ongewenste gevallen van straffeloosheid of juist strafbaarheid voorgedaan? Zo ja, welke consequenties zou de opheffing van strafrechtelijke immuniteiten voor overheden moeten hebben voor het stelsel van geschreven en ongeschreven strafuitsluitingsgronden? Is het, zo beschouwd, wel nodig

²⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 12, 2^e alinea.

²⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 16.

om publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren een bijzondere strafuitsluitingsgrond ex. artikel 42 lid 2 Sr toe te kennen? En in hoeverre komt de strafrechter toe aan toetsing van deze bijzondere strafuitsluitingsgrond als geheimhoudingsplichten van overheidsorganen en hun uitvoerenden een openbare en transparante beoordeling ter terechtzitting verhinderen?

Het lid van de **SGP**-fractie heeft voorts enkele vragen met betrekking tot de voorgestelde wijziging van artikel 42 Sr, met name over het tweede lid van dat artikel dat als strafuitsluitingsgrond moet worden beschouwd. De specifieke strafuitsluitingsgrond moet de overheid of de feitelijk leidinggevende beschermen tegen vervolging en bestraffing in het geval dat deze de wet overtreden in het kader van de uitoefening van een door de wet aan hen toevertrouwde taak, maar dan wel slechts voor zover die wetsovertreding redelijkerwijs noodzakelijk was. In een dergelijk geval staat de overheid c.q. de ambtenaar dus voor een afweging van belangen, die zeer verwant lijkt aan een afweging die wordt gemaakt in gevallen van overmacht in de zin van noodtoestand (conflict van plichten), artikel 40 Sr. Dit lid stelt de vraag of het voorgestelde tweede lid van artikel 42 Sr door de initiatiefnemers een meerwaarde wordt toegekend ten opzichte van artikel 40 Sr. Waarin zou deze meerwaarde volgens hen gelegen zijn? Naar algemeen aanvaard inzicht speelt bij de uitleg van artikel 42 Sr de proportionaliteitseis een belangrijke rol, zoals dat ook bij de interpretatie van artikel 40 Sr het geval is.

7. De positie van de Minister van Veiligheid en Justitie en het Openbaar Ministerie

Vervolging onder maatschappelijke druk

De leden van de **VVD**-fractie leiden uit de Memorie van Toelichting af dat de druk op het OM groot zal zijn om bij elk incident met betrekking tot een publiekrechtelijke rechtspersoon een vervolging in te stellen.²⁶ Waarom?

De initiatiefnemers verwachten ook dat het OM steeds een zorgvuldige beslissing zal nemen.²⁷ Wat is de betekenis van «zorgvuldig» in dezen? Leidt deze zorgvuldigheid tot méér of tot minder dagvaardingen?

Voornoemde leden vragen zich af of deze maatschappelijke druk ook in de te requireren straffen tot uitdrukking zal komen. Achten de initiatiefnemers dit wenselijk?

Eenheid van de regering en de positie van de Minister van Veiligheid en Justitie

Onder verwijzing naar zijn advies van 1999 wijst de Raad van State op de eenheid van de Kroon als argument tegen de opheffing van immuniteiten, zoals in dit voorstel is bedoeld.²⁸ De Minister van Veiligheid en Justitie zal – als er geen immuniteit geldt – een bijzondere positie moeten krijgen binnen de regering. De ministerraad mag immers niet betrokken zijn bij beslissingen inzake de vervolging van de Staat, aldus de leden van de **CDA**-fractie. In geval van vervolging van de centrale overheid zou de verdachte dan zelf over zijn strafbaarheid beslissen? Komt dit de initiatiefnemers niet als een ongerijmdheid voor? Om dezelfde reden zal toetsing en beoordeling van het vervolgingsbeleid door de Staten-Generaal in dergelijke gevallen ook vraagtekens oproepen.

²⁶ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 13–14.

²⁷ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 14.

²⁸ Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 5, blz. 5.

De commissie Roelvink²⁹ heeft destijds gewezen op de pregnante positie van de Minister van Veiligheid en Justitie als verantwoordelijke voor het OM en potentieel politiek verantwoordelijke voor een zaak onder behandeling bij de strafrechter. De leden van de **ChristenUnie**-fractie stellen de vraag hoe de initiatiefnemers de positie van de Minister van Veiligheid en Justitie zien in het licht van hun initiatiefvoorstel?

Het lid van de **SGP**-fractie wil graag vernemen hoe de initiatiefnemers de rol van het OM in het kader van het vervolgingsbeleid zien en welke rol zij eventueel voor de Minister van Veiligheid en Justitie zien weggelegd.

Aanwijzingsbevoegdheid Minister van Veiligheid en Justitie

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was bepaald dat de Minister van Veiligheid en Justitie in een concreet geval geen aanwijzing kan geven inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten begaan door een publiekrechtelijke rechtspersoon. Met enige verbazing hebben deze leden geconstateerd dat die bepaling in het voorstel van wet, zoals gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State, is verdwenen. De leden van de **PvdA**-fractie hebben tot dusver geen overtuigende motivering van de instandhouding van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister kunnen vinden, en zij vragen de initiatiefnemers om alsnog met een dragende motivering te komen.

De beslissing om te vervolgen

De leden van de **CDA**-fractie willen ook graag weten hoe de initiatiefnemers van het wetsvoorstel zich voorstellen dat een strafrechtelijke procedure tegen de overheid zal verlopen. Het valt immers aan te nemen dat een dergelijke procedure niet zal aanvangen met een beslissing tot vervolging die zonder meer is genomen door de Officier van Justitie van het functioneel parket. Op zijn minst zal het College van Procureurs-Generaal daarin worden betrokken, maar ook dan lijkt een initiatief van die zijde niet voor de hand te liggen. Denken de initiatiefnemers dat de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie hierin op enigerlei wijze een rol zal kunnen spelen? Hoe valt dit te rijmen met de ondeelbaarheid van de regering? De ene Minister kan toch geen opdracht geven om een andere Minister dan wel diens ambtenaren te vervolgen? Het valt te verwachten dat een vervolging van de Staat der Nederlanden in de praktijk alleen door middel van een klachtprocedure ex artikel 12 Sv zal worden aangebracht. Lijkt dit een juiste veronderstelling?

8. De verhouding tot de politieke en bestuurlijke verantwoordingsmechanismen

De verhouding tussen staatsrechtelijke en strafrechtelijke vormen van aansprakelijkheid

Volgens de Memorie van Toelichting³⁰ staan bij politiek-bestuurlijke beoordeling beleid en besluitvorming centraal. Bij de strafrechter staat de uitvoering van het beleid centraal. De leden van de **VVD**-fractie vragen de initiatiefnemers waarop deze stelling is gebaseerd?

²⁹ Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. Advies van mr. H.L.J. Roelvink, prof. mr. M.A.P. Bovens, prof. mr. G. Knigge en prof. mr. H.R.B.M. Kummeling. Den Haag, februari 2002 (*Kamerstukken II* 2001/02, 25 294, nr. 15).

³⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 2.

Uit de Memorie van Toelichting³¹ leiden deze leden ook af dat de bestaande politiek-bestuurlijke verantwoordingsprocedures bij normoverschrijdend gedrag van overheden en hun leidinggevers vanzelfsprekend voorop blijven staan. Waarom? Hoe kan dit primaat worden zeker gesteld?

In de Memorie van Toelichting³² noemen de initiatiefnemers een aantal «staatsrechtelijke instrumenten», zo constateren de leden van de VVD-fractie. Achten de initiatiefnemers het gewenst dat deze méér dan tot dusver zullen worden gebruikt? Waarom? Welke incidenten staan de initiatiefnemers hierbij voor ogen?

In de Memorie van Toelichting³³ merken deze leden een tegenstrijdigheid op. Enerzijds staan de politiek-bestuurlijke procedures voorop, anderzijds heeft het strafrecht zijn eigen plaats. Beide stelsels zijn niet strijdig met elkaar. Dit laatste wekt de indruk van een gelijkwaardigheid, die zich moeilijk laat rijmen met de eerder genoemde prioriteit van politiek-bestuurlijke beoordeling én met het strafrecht als ultimum remedium. Willen de initiatiefnemers dit toelichten?

Deze leden vernemen ook graag of de initiatiefnemers een fors aantal strafzaken voorzien, nadat het voorstel wet is geworden? Mede gelet op het door de initiatiefnemers veronderstelde ongenoegen over de thans bestaande immuniteiten?

De leden van de **CDA**-fractie zien graag een uiteenzetting tegemoet over het standpunt van de initiatiefnemers van het wetsvoorstel ten aanzien van de stelling, dat strafvervolgning van de Staat in strijd is met de bestuurlijke en politieke verantwoordingsplicht door de organen die het besluit tot de strafbare handeling hebben genomen. Vervolgens komt bij normoverschrijdend gedrag van de Staat en haar organen de vraag aan de orde of bepaalde correcties in het bestuurlijke en politieke vlak niet afdoende zijn, zodat een strafrechtelijke aanpak niet nodig is en zelfs voor onnodige complicaties kan zorgen. Hoewel van diverse zijden in de literatuur wordt aangegeven, dat een strafrechtelijke aanpak naast een bestuurlijk/politieke wel zinvol kan zijn, vragen de aan het woord zijnde leden om hierover een uitleg te geven. De leden van de CDA-fractie willen overigens gaarne refereren aan het voortreffelijke preadvies van Prof. E. van Sliedregt, dat is uitgebracht voor de N.J.V. in juni van dit jaar.

In een helder betoog heeft de Raad van State aandacht gevraagd voor de verhouding tussen de staatsrechtelijke verantwoordingsstructuur, waarin het overheidshandelen op democratische grondslag wordt gecontroleerd en beoordeeld, en de voorgestelde strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid.³⁴ Beide stelsels kunnen elkaar doorkruisen, hetgeen afbreuk kan doen aan zowel het democratische verantwoordingsproces als de strafrechtelijke procedure. De initiatiefnemers geven aan dat de politiek-bestuurlijke verantwoordingsprocedures en de strafrechtstoepassing weliswaar beide hun eigen plaats hebben, maar elkaar juist aanvullen en versterken.³⁵ Politieke verantwoordelijkheid vindt in hun ogen plaats op basis van politieke overwegingen, terwijl een strafproces zich richt op de rechtmatigheid van overheidshandelen. In de politieke verantwoording komen juridische toetsingsnormen naar hun mening doorgaans niet aan de orde, terwijl in een strafrechtelijke procedure niet naar het vertrouwen in overheidsorganen of publieke ambtsdragers wordt gekeken. En als

³¹ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, blz. 6 en 14.

³² *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, blz. 6, laatste regels.

³³ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, blz. 14, 2^e alinea.

³⁴ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 5, blz. 4.

³⁵ *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, blz. 14.

uitsmijter bij deze redenering: het vertrouwen van burgers in de overheid kan door strafrechtstoepassing zelfs worden versterkt. De leden van de **D66**-fractie kunnen deze argumentatie niet goed volgen. Zij menen dat de aard en omvang van de politieke verantwoordelijkheid en publieke verantwoording uiteindelijk op basis van subjectieve overwegingen door vertegenwoordigende organen wordt bepaald. Aspecten van verwijtbaarheid, rechtmatigheid, bestuurlijke doelmatigheid kunnen in beginsel wel degelijk onderdeel uitmaken van politieke verantwoordingsprocessen. De eventuele politieke sanctionering in de vorm van vertrouwensverlies van de volksvertegenwoordiging, daarmee politiek ontslag voor politieke bestuurders, gaat uit van een volstrekt ander vertrouwensbegrip dan het vertrouwen van burgers in het openbaar bestuur of in strafrechtelijke procedures. In die zin kan geëffectueerde politieke verantwoordelijkheid van minstens zo grote invloed zijn op het maatschappelijk vertrouwen in de overheid dan een strafrechtelijke veroordeling. Ook zonder een grote, maar onjuiste tegenstelling te creëren tussen het publiekrechtelijke en strafrechtelijke aansprakelijkheidsstelsel mag worden aangenomen dat beide stelsels hun eigen plaats hebben. Maar een wederzijdse aanvullende en versterkende functie kan hier niet op voorhand uit worden afgeleid. Graag vragen de aan het woord zijnde leden de verdedigers van het voorstel hun redenering op dit punt te verduidelijken. Graag ook vragen zij de regering op dit punt te willen reageren.

Met dit initiatiefwetsvoorstel is volgens de leden van de **ChristenUnie**-fractie denkbaar dat een kwestie zowel onder de rechter is, als onderwerp is van democratische controle (en dus van het openbaar politiek debat). Hoe zien initiatiefnemers de verhouding tussen strafrechtelijke vervolging en het democratische verantwoordingsproces? Kan de verantwoordelijke bestuurder in de ogen van de initiatiefnemers ten volle beschikbaar zijn om verantwoording over het voorval af te leggen aan de volksvertegenwoordiging, terwijl tegelijkertijd een strafrechtelijke procedure over de kwestie loopt?

Het lid van de **SGP**-fractie merkt op dat bij de toetsing van het handelen of nalaten van de overheid (centraal en decentraal) de bestuurlijke en politieke controlemechanismen en verantwoordingsprocedures voorop zouden moeten staan en dat niet primair de rechter de overheid zou moeten controleren. Delen de initiatiefnemers deze zienswijze?

De positie van de strafrechter

Hoezeer, zoals hiervoor ook al is benadrukt, de leden van de **GroenLinks**-fractie het doel van dit initiatief onderschrijven, vragen de leden de initiatiefnemers in te gaan op de rol van de strafrechter in dit soort gevallen. De strafrechter moet zich immers, anders dan de bestuursrechter, een inhoudelijk oordeel vormen over de soms ronduit gecompliceerde afwegingen van overheden tussen het veronderstelde algemeen belang en particuliere belangen. Welke belemmeringen kunnen zich daarbij voordoen? De leden veronderstellen dat bestaande drempels zoals eventuele geheimhoudingsplichten en de ook voor de strafrechter beperkte openbaarheid van overheidsstukken het strafproces kunnen hinderen.

De verhouding tot de Nationale ombudsman en klachtcommissies

Voorts vragen de leden van de **GroenLinks**-fractie zich af in hoeverre dit initiatief de bestaande verhoudingen ten aanzien van bijvoorbeeld de Nationale ombudsman en politiekklachtencommissies zou kunnen beïnvloeden. Deze leden veronderstellen dat dit initiatief tot het praktische gevolg leidt dat veel zaken die nu door de Nationale ombudsman worden

afgedaan, denk aan onterechte toepassing van dwangmiddelen, voortaan strafrechtelijk relevant worden, al is het maar als beklag over niet verdere vervolging, ex artikel 12 Sv.

9. Financiële consequenties

«Het aantal zaken tegen publiekrechtelijke rechtspersonen dat nu vanwege strafrechtelijke immuniteiten geen doorgang kan vinden is gering.»³⁶ De leden van de **VVD**-fractie vernemen graag uit welke bron het voorgaande blijkt. Willen de initiatiefnemers deze stelling toelichten?

10. Overig

De leden van de **GroenLinks**-fractie realiseren zich dat het een zijspoor betreft, maar zij zijn erg benieuwd naar de opvattingen van de initiatiefnemers over de wijze waarop parlementariërs al dan niet strafbaar kunnen zijn. Zoals bekend geldt voor wat staande de parlementaire plenaire- en commissievergaderingen strafrechtelijke immuniteit. Buiten parlementaire vergaderingen geldt die immuniteit echter niet. Zijn de initiatiefnemers van oordeel dat ook dit stelsel van parlementaire immuniteit zou moeten worden gewijzigd? Zo ja, in welke zin?

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt waarom bij de redactie van het voorgestelde tweede lid van artikel 42 Sr een andere formulering is gekozen dan in de bestaande bepaling (dus het eerste lid). Waarom wordt de bestaande bepaling bijvoorbeeld niet aangevuld met de woorden: «en ter uitvoering van een publieke taak bij wettelijk voorschrift opgedragen»? Dit lid verneemt ook graag of de initiatiefnemers een ruime of een enge interpretatie van deze uitzonderingsbepaling op het oog hebben.

Artikel II

In de toelichting op artikel II wordt gesteld, dat strafzaken tegen de overheid veelal milieu- en fraudezaken zijn.³⁷ Dat is de bestaande toestand. De leden van de **VVD**-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel hierin verandering brengen. Wanneer ook de Staat strafrechtelijk aansprakelijk zal zijn, zullen immers andere overheidstaken en daarmee andersoortige strafzaken in aanmerking kunnen komen voor rechterlijke beoordeling. Heeft dit naar de opvatting van de initiatiefnemers consequenties voor de taakopdracht aan het functioneel parket?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de initiatiefnemers en de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren

³⁶ *Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 15, 3^e alinea.*

³⁷ *Kamerstukken II 2007/08, 30 538, nr. 7, blz. 20.*