

Minister en burgemeester lopen risico op vervolging

Politieke keuze voor opheffing strafrechtelijke immuniteit overheid kan leiden tot ongewenste gevolgen

Gert-Jan Elsen

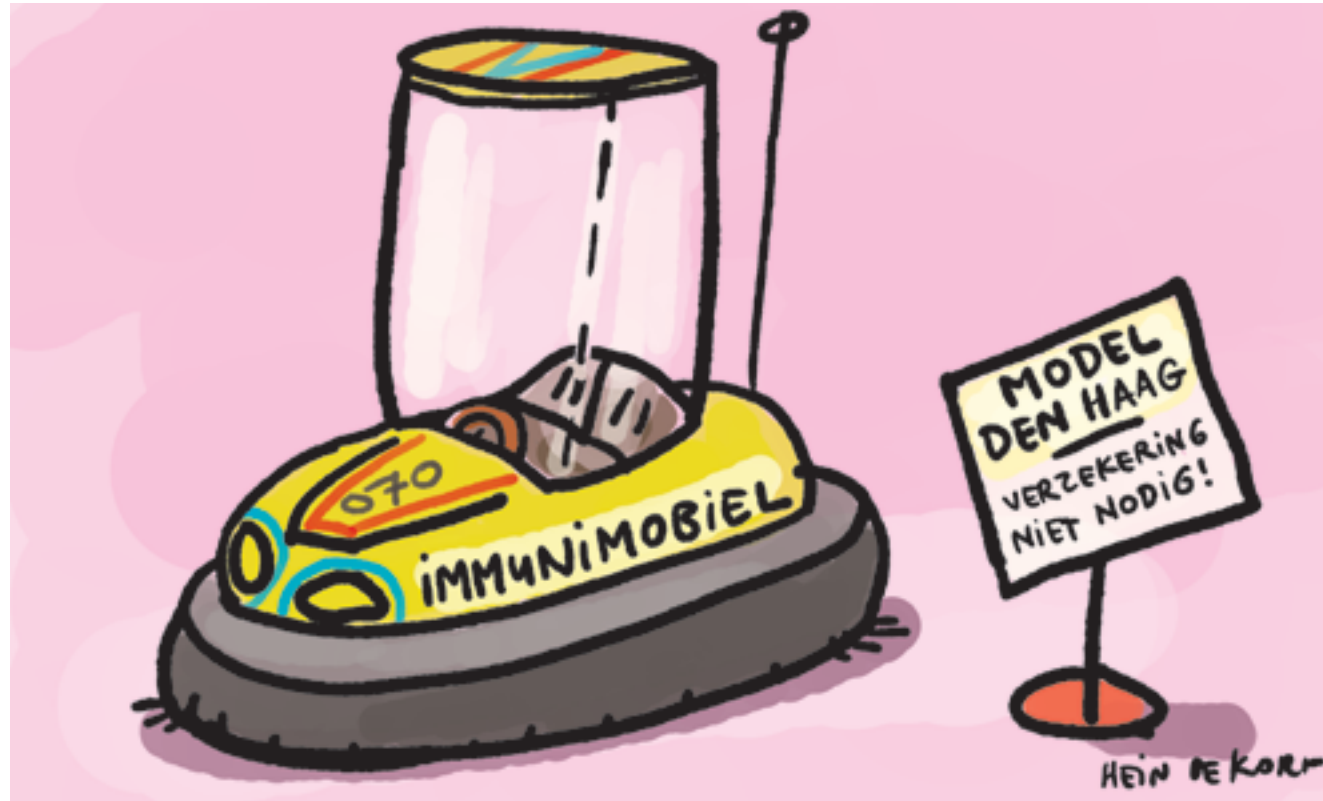
Op 27 oktober aanstaande behandelt de Eerste Kamer het initiatiefwetsvoorstel waarmee de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers volledig wordt opgeheven. Het voorstel is van de Tweede Kamerleden Jeroen Recourt (PvdA), Peter Oskam (CDA) en Gert-Jan Segers (CU) (PvdA'er Aleid Wolfsen tekende indertijd voor het oorspronkelijk initiatief). Voor zo'n belangrijk onderwerp is het opmerkelijk dat de onderbouwing van het voorstel op onderdelen zo mager is. Daarnaast is het de vraag of de Staat, de decentrale overheden en hun bestuurders zich voldoende realiseren wat de consequenties van dit wetsvoorstel kunnen zijn.

In de zogenoemde Pikmeer-rechtspraak is uitgemaakt dat provincies, gemeenten en waterschappen niet voor strafbare feiten vervolgd kunnen worden als sprake is geweest van een exclusieve bestuurstaak. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verlening van vergunningen en om het toezicht op de naleving daarvan.

Het wetsvoorstel maakt een einde aan deze (beperkte) immuniteit. De Staat, die tot nu toe helemaal niet strafrechtelijk vervolgd kan worden, verliest zijn immuniteit ook.

Het gevolg hiervan is dat de overheid in de toekomst wel strafrechtelijk ter verantwoording kan worden geroepen voor bijvoorbeeld de Schipholbrand, het asbestschip Otapan, de brand in café 't Hemeltje in Volendam en voor de vuurwerkram্প in Enschede. Vertaald naar een actuele casus: als in Groningen als gevolg van een gaswinninggerelateerde aardbeving dodelijke slachtoffers te betreuren zouden zijn, zou de Staat en minister Henk Kamp (Economische Zaken) daar mogelijk een strafrechtelijk verwijt van gemaakt kunnen worden.

De keuze voor de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid is vanzelfsprekend een politie-



ILLUSTRATIE: HEIN DE KORT VOOR HET FINANCIËLE DAGBLAD

Initiatiefnemers hebben bezwaren tegen voorstel op weinig doorwrochte manier weggewuifd

ke. Toenmalig minister Ivo Opstelten (Veiligheid en Justitie) heeft indertijd in de Tweede Kamer aangegeven dat het kabinet bedenkingen koestert tegen de vervolgbaarheid van de Staat als zodanig. De beoordeling van het handelen van de overheid zou primair plaats behoren te vinden in de daarvoor bestemde procedures van politieke en bestuurlijke verantwoording. Volgens het kabinet zou het risico bestaan dat afbreuk wordt gedaan aan die procedures.

Het wetsvoorstel zou leiden tot een juridisering van de verantwoording en zou risicomijdend gedrag van ambtenaren en ambtsdragers in de hand kunnen werken. In de Eerste Kamer heeft een aantal fracties vergelijkbare kanttekeningen bij het voorstel geplaatst. Kanttekeningen

die ook tegen de volledige vervolgbaarheid van decentrale overheden kunnen worden opgeworpen.

De initiatiefnemers van het wetsvoorstel hebben deze bezwaren tot op heden, op een weinig doorwrochte manier, weggewuifd. En ter mogelijke geruststelling is in het wetsvoorstel een nieuwe strafuitsluitingsgrond opgenomen waarvan gezegd is dat deze tot doel heeft de bijzondere positie van de overheid te beschermen.

Op grond daarvan zullen door de overheid begane feiten niet strafbaar zijn als ze redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een bij wet opgedragen publieke taak. Daarbij moet gedacht worden aan feiten waarbij de overheid, niet volledig naar eigen inzicht belangen

kon afwegen, besluiten kon nemen of uitvoeringshandelingen kon verrichten. Maar wanneer is dat (niet) het geval?

Als voorbeeld hebben de initiatiefnemers gewezen op het feit dat de brandweer niet overal tegelijk kan zijn. Straffeloosheid van de gemeente zou volgens hen daarentegen niet goed denkbaar zijn als personen bij een brand omkomen als gevolg van het feit dat de gemeente vanwege een prioriteitsstelling van de ene op de andere dag heeft besloten geen uitvoering te geven aan de wettelijke taak om in brandweerzorg te voorzien.

Maar wat als een gemeente de politieke keus heeft gemaakt om op de uitoefening van de brandweertak te bezuinigen ten gunste van de eveneens wettelijke zorgtaak? Wat als dat tot gevolg heeft dat veel te laat met de bestrijding van een brand kon worden begonnen en mensen als gevolg daarvan niet uit het brandende pand zijn gered? Hoeft de burgemeester zich dan ook geen zorgen te maken? En hoe zit het met minister Kamp in het hiervoor gegeven Groningse voorbeeld?

Wie denkt dat de exclusieve bestuurs-taak met de nieuwe strafuitsluitingsgrond, via een achterdeur, een nieuw leven wacht, heeft het mis. De initiatiefnemers hebben expliciet aangegeven dat dit niet het geval is en dat de nieuwe bepaling ook niet bedoeld is als uitbreiding van de inhoudelijke reikwijdte van de bestaande strafuitsluitingsgronden. Voor zover critici van het wetsvoorstel zich door de nieuwe strafuitsluitingsgrond over de streep (hebben) laten trekken, moeten zij zich realiseren dat hun een vrij lege huls voorgeschoteld lijkt te zijn.

Voer voor juristen, maar dat is vast niet de bedoelde uitkomst van het wetgevingsproces. Het is daarom te hopen dat de behandeling in de Eerste Kamer op dit punt tot meer duidelijkheid zal leiden, dan wel dat het voorstel de eindstreep in de huidige vorm niet zal halen.

Gert-Jan Elsen is advocaat bij Wladimiroff Advocaten in Den Haag.