

Zitting 1980–1981

16 164 (R 1147)

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrijven

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 21 januari 1981

De leden van de fractie van de P.v.d.A. wilden allereerst van de Regering vernemen wat zij precies verstaat onder een «lichtvaardige vervolging». In aansluiting hierop vroegen deze leden of uit het feit dat de Regering als eerste argument voor het behoud van het «forum privilegiatum» aanvoert het tegengaan van lichtvaardige vervolging van politieke ambtsdragers, geconcludeerd moet worden dat niet-politieke ambtsdragers die langs «normale» weg vervolgd worden, niet voldoende beschermd zijn tegen lichtvaardige vervolging.

Wij zijn van oordeel, dat er geen sprake is dat wij een strafprocessueel stelsel hebben, dat tot lichtvaardige vervolging van niet-politieke ambtsdragers leidt. De vraag van het behoud van het forum privilegiatum is dan ook vanuit een geheel andere optiek benaderd. Bezien is, mede ook naar aanleiding van de vragen van de fractie van de P.v.d.A. bij gelegenheid van de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, of het forum privilegiatum ook voor de huidige tijd nog een functie heeft. Daarbij is overwogen, dat het gaat om een vervolging in zaken die een sterk politieke dimensie hebben. De beslissing om tot vervolging over te gaan, dient dan ook op politiek niveau genomen te worden. Op deze wijze kan de politieke dimensie volop in de overwegingen worden betrokken. De bescherming tegen lichtvaardige vervolging moet hierin worden gezien, dat een beslissing tot al dan niet vervolgen van ambtsmisdrijven, met daaraan verbonden politieke aspecten, door organen met politieke verantwoordelijkheid meer verantwoord is te achten.

Om bovengenoemde reden wordt een besluit vereist van de Tweede Kamer of de Regering om al dan niet over te gaan tot vervolging van politieke ambtsdragers. Dat heeft dan tot gevolg dat de officier van justitie geen beslissing hoeft te nemen omtrent het vervolgen van een minister, staatssecretaris of kamerlid wegens een beweerd ambtsmisdrijf.

Dit brengt ons op de volgende vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A., of het mogelijk is na afschaffing van het forum privilegiatum, via een wettelijke regeling uit te sluiten dat de minister van Justitie instructie geeft aan de officier van justitie, voor het geval het gaat om de vervolging van ambtsmisdrijven van politieke ambtsdragers.

Deze vraag is kennelijk opgekomen naar aanleiding van het in de memorie van antwoord op blz. 2 gestelde. Daar is betoogd dat de gebruikelijke vervolgende instanties niet met de vervolging van politieke ambtsdragers belast moeten worden om het niet bloot te stellen aan de grote druk die van allerlei zijden op hen kan worden uitgeoefend. Als een in het oog springend voorbeeld is daarbij genoemd de situatie dat een minister van Justitie vervolgd zou moeten worden. Hoewel, formeel geredeneerd, bij wet veel mogelijk is, achten wij de door de leden van de P.v.d.A.-fractie genoemde mogelijkheid niet wenselijk. Nog afgezien van de complicaties die deze wijziging ongetwijfeld zou geven voor de verhouding tussen de minister van Justitie en de officier van justitie in het algemeen, zou zij ook niet afdoende zijn. Immers, ook van andere zijden kan gepoogd worden de officier van justitie te beïnvloeden bij het nemen van de beslissing over het al dan niet vervolgen van een politieke ambtsdrager op grond van de verdenking dat deze een ambtsmisdrijf pleegde. Daarbij zou men, om enkele theoretische mogelijkheden te vermelden, kunnen denken aan andere bewindslieden dan de minister van Justitie, aan politieke partijen of aan individuele politici. Ook zou vanuit andere kringen die druk kunnen worden uitgeoefend. Met andere woorden, zou men al op de door de leden van de P.v.d.A.-fractie aangeduide wijze kunnen verhinderen dat de minister van Justitie de officier van justitie instructie geeft op dit gebied, andere ongewenste situaties van beïnvloeding keert men er niet mee. Dit alles, het zij met enige nadruk gezegd, zou zich kunnen voordoen als er niet de regeling van forum privilegiatum zou zijn. Bij de vervolging van politieke ambtsdragers zal het niet steeds mogelijk zijn politieke beïnvloeding tegen te gaan. Waar het echter om gaat, is, dat een dergelijke beïnvloeding zichtbaar en controleerbaar wordt door deze te kanaliseren via de organen die daartoe het meest geëigend zijn: de Regering en de Tweede Kamer.

Het verheugt ons dat de leden van de C.D.A.-fractie ermee konden instemmen dat de bijzondere procedure alleen zal gelden voor de ambtsmisdrijven van ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal.

Met betrekking tot de bijdrage van de leden van de fractie van D'66 zij het volgende opgemerkt. Naar aanleiding van de suggestie van deze leden de procureur-generaal van een gerechtshof te belasten met de vervolging in eerste instantie van politieke ambtsdragers wegens ambtsmisdrijven, hebben wij gewezen op enkele technische problemen. Deze leden achtten deze argumenten van belang. Overigens vroegen de aan het woord zijnde leden zich af, hoe in ons omringende landen deze problematiek tegemoet wordt getreden.

Denemarken kent een tweetal constitutionele bepalingen met betrekking tot de vervolging van ambtsdelicten. Ministers kunnen in staat van beschuldiging worden gesteld door de Koning of door de «Folketing». De berechtende instantie is het Hooggerechtshof (artikel 16). Blijkens artikel 57 van de Deense Grondwet kan geen lid van de «Folketing» vervolgd worden of in bewaring worden gesteld dan met toestemming van de «Folketing», tenzij er sprake is van heterdaad. Deze bepaling slaat ook op andere delicten dan alleen ambtsmisdrijven.

Ook de Grondwet voor de Duitse Bondsrepubliek kent een tweetal bepalingen met betrekking tot de berechting van politici. In artikel 46 wordt de strafvervolging van afgevaardigden, onder wie ook ministers, afhankelijk verklaard van de toestemming van de Bondsdag, tenzij in geval van heterdaad. Deze bepaling is niet beperkt tot ambtsmisdrijven. Daarnaast vindt men in artikel 61 een bijzondere procedure voor de vervolging van de President van de Bondsrepubliek wegens overtreding van de Grondwet of een andere federale wet. Het Bundesverfassungsgericht is de berechtende instantie. De vervolging wordt gelast door hetzij de Bondsdag hetzij de Bondsraad; de vervolging wordt in handen gelegd van een daartoe aangewezen persoon.

Volgens artikel 45 van de Belgische Grondwet, mag gedurende de zitting van het Parlement, een lid van het Parlement niet vervolgd of in bewaring gesteld worden dan met toestemming van de Kamer waarvan deze lid is, tenzij er sprake is van heterdaad. Het betreft hier niet de vervolging wegens ambtsdelicten, maar de vervolging wegens alle strafbare gedragingen van parlementsleden. De aanvraag tot opheffing van de parlementaire immuniteit wordt door de bevoegde procureur-generaal bij het Hof van beroep gericht tot de voorzitter van de Kamer, waarvan het betrokken parlements lid deel uitmaakt.¹

Voorts heeft op grond van artikel 90 de Kamer van Volksvertegenwoordigers het recht een minister in beschuldiging te stellen en hem voor het Hof van Cassatie te dagen. De in dit artikel geëiste organieke wet die regels moet stellen omtrent de procedure en die bepaalt voor welke gevallen de procedure moet worden gebruikt, is er nog niet.²

Als laatste vermelden wij enkele artikelen uit de Franse constitutie. Artikel 26 bevat, globaal besproken, de bepaling dat een lid van het parlement alleen vervolgd of in bewaring gesteld kan worden met toestemming van de Kamer waarvan deze lid is.

Artikel 68 bevat een bepaling onder meer voor de vervolging van de President van de Republiek om reden van hoogverraad en van de leden van de regering wegens samenzwering tegen de veiligheid van de staat. Het besluit tot vervolging wordt door de beide Kamers genomen, terwijl de berechting plaatsvindt door het Hooggerechtshof.

Wij menen met het bovenstaande overzicht van constitutionele bepalingen te moeten volstaan.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

¹ A. Mast, Overzicht van het Belgische Grondwettelijke Recht, Gent-Leuven, 1975, blz. 125-126.

² A.w., blz. 298-301