

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. 8

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 november 1980

De kwestie van de bijzondere procedure voor de berechting van ambtsmisdrijven (het zgn. «forum privilegiatum») kwam eerder al aan de orde bij de behandeling van het wetsontwerp tot goedkeuring van het Internationale verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Door de regering werd toen een voorbehoud voorgesteld ten aanzien van artikel 14, vijfde lid van genoemd verdrag. Deze bepaling houdt in dat ieder die veroordeeld is wegens het plegen van een strafbaar feit, het recht heeft de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet. Het voorbehoud werd nodig geoordeeld om de bestaande grondwettelijke regeling van het «forum privilegiatum» te behouden.

Wel werd aangekondigd dat er bij gelegenheid van de grondwetsherzieningsvoorstellen inzake artikel 178 Grondwet nader zou kunnen worden ingegaan op de zin en daarmee het behoud van het instituut van het «forum privilegiatum». Deze aankondiging in aanmerking nemende, hebben wij in de memorie van toelichting uitvoerig aandacht aan deze bijzondere procesgang besteed. Wij zijn daarbij, een en ander afwegende, tot die conclusie gekomen dat behoud van de bijzondere procedure voor de berechting van ambtsmisdrijven zinvol is. Wij kunnen instemmen met de opmerking van de leden van de fractie van D'66 dat het gemaakte voorbehoud ten aanzien van artikel 14, vijfde lid van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten op zich nog geen argument is tot behoud van het forum privilegiatum. Het voorbehoud is dan ook niet als zodanig gebruikt.

Voor ons gelden hier enkele overwegingen die leiden tot behoud van het instituut van het «forum privilegiatum». Deze willen wij nog eens vermelden, waarmee wij dan tevens ingaan op vragen van de leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. ter zake. Daarbij dient in gedachten te worden gehouden dat in de gedane voorstellen de bijzondere procedure alleen zal gelden voor de ambtsmisdrijven van politieke functionarissen: ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal. Op deze beperking komen wij nog terug.

Een eerste overweging is dat door de bijzondere procedure de bedoelde politieke ambtsdragers beschermd worden tegen een lichtvaardige vervolging. Zoals ook in het artikel van mr. Bos dat door de leden van de P.v.d.A.-fractie is aangehaald, naar voren komt, is dit vanouds een argument geweest voor het forum privilegiatum. Waar het gaat om ambtsmisdrijven van politieke figuren, kunnen de omstandigheden waaronder deze zijn begaan alsmede de gevolgen en effecten ervan sterk politieke dimensies hebben.

Daarom is het wenselijk dat voor de beoordeling of er reden is over te gaan tot vervolging van zodanige ambtsmisdrijven, de politieke organen bij uitstek, te weten de regering en de Tweede Kamer, worden aangewezen.

In overeenstemming met de huidige regeling biedt de voorgestelde regeling vervolgens de waarborg dat een wenselijk geoordeelde vervolging ook plaats zal vinden. In dit verband is de positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad die de zaak voor de Hoge Raad brengt, belangrijk. Op tweeërlei manier weet hij zich beschermd tegen elke mogelijke vorm van druk: hij kan niet verantwoordelijk worden gesteld voor het instellen van de vervolging en hij heeft (en houdt, volgens de voorstellen) de grondwettelijke garantie van onafzetbaarheid. De stelling, dat het forum privilegiatum niet meer van deze tijd is, een verouderd instituut, kunnen wij dan ook niet onderschrijven, gezien de nuttige kanten van deze bijzondere procedure.

Getuigt de procedure van het forum privilegiatum er nu van dat de gewone vervolgende en berechtende instanties niet op hun taak berekend zijn t.a.v. bepaalde categorieën, zoals de leden van de fractie van de P.v.d.A. in het voetspoor van mr. Bos naar voren brengen?

Wij menen van niet. Om deze reden werd het forum privilegiatum ook niet ingesteld (vgl. ook het artikel van mr. Bos). Het is voor ons evenmin de reden om het instituut te behouden. De argumenten tot behoud van het forum privilegiatum zijn zowel in de memorie van toelichting als hierboven genoemd. Daaruit blijkt dat als motieven gelden: de bescherming van de politieke ambtsdragers tegen lichtvaardige vervolging en de zekerheid dat er, indien nodig geoordeeld, ook daadwerkelijk vervolgd wordt, een en ander door de opdracht tot vervolging te leggen in handen van de regering of de Tweede Kamer en door de procureur-generaal bij de Hoge Raad met de vervolging te belasten. Daarbij is de gedachte geweest dat de gebruikelijke vervolgende instanties niet belast zouden moeten worden met deze vervolging omdat in processen inzake ambtsmisdrijven van politieke ambtsdragers van allerlei zijden grote druk kan worden uitgeoefend. Men denke aan de mogelijkheid dat een officier van justitie ondergeschikt aan de minister van Justitie – wellicht in opdracht van de Tweede Kamer, de minister van Justitie zou moeten vervolgen. En indien men de normaal tot vervolging bevoegde instantie om deze reden niet met deze taak wil belasten, dan volgt daaruit als vanzelf, dat dan eveneens de berechting aan een andere berechtende instantie moet worden opgedragen dan de normaal bevoegde. Dit laatste vindt men hieronder verduidelijkt, waar wij komen tot een bespreking van de kwestie van het scheppen van twee instanties. Met deze opmerkingen vertrouwen wij tevens te hebben voldaan aan de vraag van de leden van de fractie van de P.v.d.A. een volgorde van belangrijkheid aan te geven in de argumentatie ten faveure van dit instituut.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en D'66, stellen vervolgens aan de orde de opmerking van de regering dat het voor politieke ambtsdragers van belang is niet te lang het middelpunt te zijn van de politieke opschudding, die door een proces wegens ambtsmisdrijven teweeg wordt gebracht. De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen zich af of dit het belangrijkste argument voor behoud van de regeling kan en mag zijn. Wij merken op dat de kwestie van de politieke opschudding, die niet in het belang van de verdachte is, aan de orde is gekomen bij de vraag of niet een zodanige procedure kan worden opgezet, dat aan de eis van artikel 14, vijfde lid, Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (berechting in twee instanties) zou kunnen worden voldaan. Expliciet hebben we de gedachte besproken die in het Eindrapport van de staatscommissie voorkomt, inhoudende dat de beoordeling van ambtsmisdrijven door de Hoge Raad in twee instanties zou kunnen geschieden. Wij constateren dat de leden van de fractie van D'66 onze twijfel delen, of zo'n constructie zou beantwoorden aan de vereisten van artikel 14, vijfde lid, van het verdrag.

Ook de door de leden van de fractie van D'66 gedane suggestie de berechting in eerste instantie op te dragen aan een bij de wet aangewezen gerecht met beroep op de Hoge Raad hebben wij, ook destijds al, overwogen. Wij erkennen met de leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en D'66, dat

een tweede beoordeling in het belang van de betrokkene kan zijn. Daar-
tegenover staat dat de procedure een tweetal waarborgen kent voor een
goede procespositie van de verdachte. In de eerste plaats is dat de waarborg
dat niet lichtvaardig tot vervolging wordt overgegaan. In de tweede plaats
spreekt de Hoge Raad recht met 10 rechters¹. Dat staat, naar het ons voor-
komt, borg voor een afgewogen oordeel. Bovendien kan het in het belang
van de verdachte zijn dat zijn zo in het oog lopende proces van niet te lange
duur is.

Daarnaast is met betrekking tot de kwestie van berechting in twee instan-
ties in de memorie van toelichting gewezen op enkele technische proble-
men. Deze duiken ook op in de door de leden van de fractie van D'66 gesug-
gereerde oplossing, inhoudende dat de berechting in eerste instantie opge-
dragen wordt aan een gerechtshof. Betekent dit, zo vragen wij ons af, dat
niet meer de procureur-generaal bij de Hoge Raad optreedt, maar de procu-
reur-generaal bij het Hof? Als dit zo is, ontmoet dit als bezwaar onder meer
dat deze procureur-generaal ondergeschikt is aan de minister van Justitie.
Evenzeer is denkbaar dat voor het gerechtshof de procureur-generaal bij de
Hoge Raad als vervolgende instantie optreedt. Dan ontstaat echter een naar
Nederlands recht merkwaardige figuur: een vervolgende instantie die ver-
volgt voor een ander rechtscollege dan waarbij zij «behoort».

Voorts doet zich ten aanzien van de onderhavige suggestie het probleem
voor of de vervolgende instantie in hoger beroep mag of moet gaan, omdat
immers de opdracht tot de vervolging bij geheel andere organen ligt. Indien
het Hof tot vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging komt, moet dan de op-
dracht tot vervolging geacht worden mede in te houden de opdracht in ho-
ger beroep te gaan of dient opnieuw een besluit door de Tweede Kamer of
de regering genomen te worden?

Ervan uitgaande dat voor een bijzondere situatie een bijzondere procedu-
re is ingesteld en dat daarvoor goede redenen bestaan, geven wij er de voor-
keur aan deze procedure te behouden.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de C.P.N. delen
wij mee dat de procedure van het forum privilegiatum tot dusver nimmer is
toegepast.

De leden van de fractie van D'66 hebben de vraag gesteld of de afwezig-
heid van een hoger beroep in dit bijzondere geval wel in overeenstemming
is met het beginsel van «fair trial» dat neergelegd is in artikel 6 van het Euro-
pees Verdrag. Dit is onzes inziens het geval. De tekst van artikel 6 spreekt
niet van een recht op hoger beroep. Sprake is onder meer van een eerlijke en
openbare behandeling van iemands zaak, binnen een redelijke termijn door
een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie, welke bij de wet is
ingesteld. Aan deze eisen voldoet de procedure. De leden van de D'66-fractie
interpreteren artikel 6 kennelijk zo dat het een aantal eisen aan een eerlijk
proces stelt, dat het in wezen een uitdrukking van het beginsel van fair trial
genoemd moet worden, en dat tot dit beginsel tevens een recht op hoger be-
roep moet worden gerekend. Dit lijkt ons een wel erg ruime interpretatie van
artikel 6. In de jurisprudentie is voor dit standpunt geen aanknopingspunt
te vinden. Integendeel. In de Delcourt-zaak besliste het Europese Hof voor de
Rechten van de Mens dat artikel 6 de staten niet verplicht een stelsel van be-
roep- of cassatie-rechtspraak in te voeren². Daarbij komt dat naar ons oor-
deel – wij hebben dit hierboven al aangegeven – de onderhavige procedure
voor de verdachte enkele waarborgen bevat die het ontbreken van een hoger
beroep in zekere zin compenseren. De regeling is zo opgezet dat alleszins
sprake is van een «fair trial», en zeker ook naar de letter en de geest van arti-
kel 6 van het Europese mensenrechtenverdrag.

De leden van de fracties van de P.v.d.A., D'66 en de C.P.N. hebben opmer-
kingen gemaakt over de kring van personen voor wie het forum privilegi-
atum geldt. De leden van de fractie van de C.P.N. konden zich vinden in het
voorstel het forum privilegiatum te beperken tot leden van de Staten-Generaal,
ministers en staatssecretarissen. De leden van de fractie van de P.v.d.A.
spraken echter van een willekeurige keuze. Wij spreken dit tegen. In het voet-
spoor van de staatscommissie-Cals/Donner hebben wij de kring van perso-
nen beperkt tot de bij uitstek politieke ambtsdragers.

¹ Dit regelt artikel 103 Wet R.O., luidende:

1. In zaken, vermeld bij artikel 92, vonnist de Hoge Raad ten getale van tien raadsheren.

2. Bij het staken der stemmen wordt het vonnis uitgesproken ten voordele van de verdachte.

² Beslissing van 17 januari 1970, CEDH serie A 1970, par. 23–6 (13–15).

Thans worden in de Grondwet naast de politieke ambtsdragers enkele hoog geplaatste functionarissen genoemd, voor wie het forum privilegiatum ook geldt. Hoe belangrijk hun ambten ook zijn, in het politieke brandpunt staan deze niet. Bovendien ervaren wij een zekere willekeur in de keuze van deze personen: waarom dan niet ook een forum privilegiatum voor leden van de Algemene Rekenkamer, voor burgemeesters? Deze vraag is niet goed te beantwoorden. Bovendien dient ervoor gewaakt te worden dat het forum privilegiatum het karakter van een privilege krijgt. In het licht van onze overwegingen ten aanzien van doel en vorm van het forum privilegiatum past het niet dit instituut van toepassing te doen zijn op anderen dan de bij uitstek politieke ambtsdragers.

Daarmee komen we op de vraag van de leden van de fractie van D'66 of het niet in de lijn van de voorstellen ligt ook voor de vice-president van de Raad van State het forum privilegiatum te laten gelden. De vice-president komt daarvoor in aanmerking, aldus deze leden, omdat hij evenzeer een politieke ambtsdrager is. Dit concludeerden zij op grond van de taak van de vice-president van de Raad van State bij de kabinetsformatie en zijn aandeel bij de waarneming van het koningschap door de Raad. Wij menen in deze niet met de leden van de fractie van D'66 te kunnen meegaan. Aan hen kan worden toegegeven dat de vice-president van de Raad van State een belangrijke functie bekleedt en, onder omstandigheden, ook in politiek opzicht een belangrijke rol vervult. Daarbij moet dan in het bijzonder worden gedacht aan de advisering door de vice-president van de Koningin bij een kabinetsformatie. Deze taak oefent hij echter slechts incidenteel uit omdat kabinetsformaties niet tot het dagelijkse politieke gebeuren horen. In de discussie met de Raad van State hieromtrent hebben wij nog opgemerkt dat ook voor andere adviseurs, die optreden bij een kabinetsformatie, niet een forum privilegiatum bestaat. Op zich is dit onzes inziens reeds voldoende reden om de kring van personen voor wie het forum privilegiatum geldt, niet uit te breiden tot de vice-president van de Raad van State.

Voor wat betreft de waarneming van het koningschap merken wij op dat deze waarneming is opgedragen aan de Raad van State als geheel (artikel 46 Grondwet). Voorts bestaat aan een forum privilegiatum voor leden c.q. de vice-president van de Raad van State geen behoefte omdat dit college, bij de waarneming van het koningschap, handelt onder ministeriële verantwoordelijkheid.

Ook de opmerking van de leden van de fractie van D'66, dat voor het doen gelden van het forum privilegiatum voor de vice-president te meer reden is omdat het ontwerp voorstelt het tweede lid van artikel 178 Grondwet te schrappen, brengt geen wijziging in ons standpunt. Immers, ook zonder een bepaling als artikel 178, tweede lid, kan een wet worden gemaakt waarbij een forum privilegiatum wordt ingesteld met betrekking tot de vice-president of voor alle leden van de Raad van State. Wij achten een dergelijke wet echter niet wenselijk. Het streven is er nu juist op gericht de kring van personen voor wie een forum privilegiatum geldt, zo beperkt mogelijk te houden.

In het licht van het bovenstaande dient ook de vraag te worden beantwoord van de leden van de C.D.A.-fractie of op basis van artikel 6.7 van de nieuwe Grondwet een wettelijke regeling tot stand kan worden gebracht voor een speciale procedure inzake de berechting van ambtsmisdriven van de leden van de Raad van State en de Commissarissen van de Koningin. Wij wijzen erop, dat voor al deze ambtsdragers de regeling van de procedure van het forum privilegiatum te vinden is in artikel 483 Wetboek van strafvordering en artikel 92 Wet R.O. juncto de artikelen 4–19 Wet Ministeriële verantwoordelijkheid. Ten aanzien van ministers, staatssecretarissen en kamerleden zal deze regeling blijven bestaan. Artikel 6.7 biedt daarvoor de basis.

Voor wat betreft het forum privilegiatum van leden van de Raad van State en de Commissarissen van de Koningin achten wij het wenselijk deze ook uit de gewone wetgeving te verwijderen. Formeel is het mogelijk deze regeling te behouden. Dat ligt echter niet voor de hand wanneer nu de grondwetgever met klem van argumenten ertoe gekomen is het forum privilegiatum in de Grondwet te beperken tot ministers, staatssecretarissen en kamerleden.

Mocht het forum privilegiatum voor genoemde functionarissen niettemin gehandhaafd blijven, dan berust dit niet op artikel 6.7 van de nieuwe Grondwet.

Vervolgens komen wij op de suggestie van de leden van de fractie van D'66 de laatste zin van artikel 6.7 zo te redigeren dat voor leden van de Staten-Generaal vervolging slechts mogelijk is na een opdracht gegeven bij besluit van de Tweede Kamer.

Wij begrijpen dit voorstel aldus dat daarmee uitdrukking wordt gegeven aan de onafhankelijkheid van het parlement ten opzichte van de regering. Wij zijn echter van oordeel dat een dergelijke opzet niet de voorkeur verdient. Immers, de mogelijkheid is niet uitgesloten dat de Tweede Kamer, als gevolg van een – misplaatst – teveel aan collegialiteit niet tot vervolging besluit. Het is daarom raadzaam dat naast de Tweede Kamer ook de regering het besluit tot vervolging van kamerleden kan nemen.

Naast dit bezwaar wijzen wij nog op enkele praktische problemen die de geopperde mogelijkheid meebrengt. Zo doet zich de situatie voor dat een minister of staatssecretaris gedurende enige tijd dit ambt verenigt met het lidmaatschap der Staten-Generaal (art. 106, tweede lid Grondwet; artikel 3.1.8., derde lid (wetsontwerp 14 223). Voorts kan men denken aan het geval dat een minister of staatssecretaris kamerlid wordt en dat vermoed wordt dat deze in zijn vorige functie een ambtsdelict pleegde. In beide gevallen is het onduidelijk welk orgaan de bevoegdheid zou moeten krijgen te besluiten tot vervolging.

Tot slot besteden wij aandacht aan een vraag van de leden van de V.V.D.-fractie. Deze leden vroegen zich af of, nu de regering wenst te kiezen voor berechting door de Hoge Raad van ambtsmisdrijven begaan door de gouverneur van de Nederlandse Antillen, vermelding in de Grondwet niet de voorkeur zou verdienen, te meer daar de Gouverneur een bijzondere positie inneemt in het staatsbestel van het Koninkrijk.

Naar ons oordeel is de Grondwet minder geschikt om de Gouverneur van de Nederlandse Antillen te noemen onder de functionarissen voor wie het forum privilegiatum geldt, ook al bekleedt de Gouverneur een bijzondere functie in het staatsbestel van het Koninkrijk.

De Gouverneur treedt als koninkrijksorgaan en als landsorgaan op. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Statuut, geldt artikel 178 van de Grondwet voor de Gouverneur als koninkrijksorgaan. In de memorie van toelichting is uiteengezet dat, als het om ambtsmisdrijven gaat, moeilijk uiteen valt te rafen, in welke kwaliteit hij zulk een delict heeft gepleegd. Ten einde alle twijfel hieromtrent uit te sluiten en een ondubbelzinnige voorziening te treffen, en mede in verband met het streven de Grondwet zoveel mogelijk haar karakter van in de eerste plaats voor Nederland bedoelde constitutionele regeling te doen behouden, dient deze materie in een andere regeling, buiten de Grondwet, te worden neergelegd.

Gezien het bovenstaande is de meest praktische oplossing een regeling te treffen in het reglement voor de Gouverneur, dat zijn basis vindt in artikel 2 van het Statuut.

In de artikelen 11–13 van dit reglement, die mede handelen over ambtsmisdrijven van de Gouverneur, wordt immers geen onderscheid tussen de beide kwaliteiten van de Gouverneur gemaakt.

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

De Minister van Binnenlandse Zaken a.i.,
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars