

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. 7

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 30 september 1980

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1979–1980

In de bijzondere commissie voor de grondwetsherziening¹ bleken vijf fracties behoefte te hebben aan het toezenden aan de Regering van vragen en opmerkingen naar aanleiding van dit wetsontwerp.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden reeds bij de behandeling van het ontwerp van Rijkswet 13932 (R 1037), houdende goedkeuring van onder andere het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, gepleit voor afschaffing van het forum privilegiatum, het voor een aparte instantie berechten van bepaalde categorieën ambtsdragers. Dit was daarom ook van belang omdat er dan geen voorbehoud op het Verdrag hoefde te worden gemaakt. Van de kant van de Regering was toen gesteld, dat bij de behandeling van het onderhavige wetsontwerp de vraag aan de orde zou komen of een dergelijk forum diende te blijven gehandhaafd.

De aan het woord zijnde leden waren enigszins teleurgesteld over de nu door de Regering gehanteerde argumentatie om het instituut te handhaven. Zij wezen daarbij erop dat ook het eindrapport van de staatscommissie-Cals/Donner weinig argumenten voor handhaving bevat. De leden van de fractie van de P.v.d.A. vroegen de Regering dan ook nog eens exact aan te geven welke overwegingen in volgorde van belangrijkheid allemaal hebben geleid tot deze keuze. Kan en mag daarbij het belangrijkste argument zijn het belang dat in de regeling genoemde ambtsdragers niet te lang het middelpunt zijn van politieke opschudding? Moet niet meer belang worden gehecht aan het feit dat a) het forum privilegiatum een sterk verouderd instituut is, b) Nederland, als het het forum privilegiatum in stand houdt een voorbehoud op het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten moet blijven maken, c) de uniformiteit van het strafprocesrecht wordt doorbroken en d) niet het volle pond wordt gegeven aan de rechtszekerheid van de betrokken ambtsdragers?

Nogmaals wilde de fractie van de P.v.d.A. wijzen op de argumenten naar voren gebracht door mr. J. T. K. Bos in het NJB van 1 mei 1976, blz. 589 e.v. Hij stelt daarin onder meer dat de regeling rust op een gevaarlijke uitgangspunt, de veronderstelling namelijk dat organen die in het algemeen met een bepaalde taak in de strafprocedure zijn belast ten aanzien van bepaalde groepen niet op hun taak zijn berekend. Hieraan koppelt hij de vraag welke garantie er bestaat dat het nieuw gecreëerde orgaan naar behoren zal functioneren. Wil de Regering haar visie geven op deze en andere door mr. J. T. K. Bos naar voren gebrachte punten?

¹ Samenstelling: Bakker (CPN), Abma (SGP), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Geurtsen (VVD), Veerman (CDA), Rietkerk (VVD), Roethof (PvdA), Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), ondervoorzitter, Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Aarts (CDA), Waltmans (PPR), Patijn (PvdA), De Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Van den Broek (CDA), Faber (CDA), Brinkhorst (D'66), Nijpels (VVD), en Van der Burg (CDA).

Tot slot wezen de leden van de fractie van de P.v.d.A. op de betrekkelijk willekeurige keuze van personen die vallen binnen de kring van ambtsdienaren wier berechting door de Hoge Raad geschiedt in geval van een ambtsmisdrijf. Mede hierdoor waren zij nog geenszins overtuigd van de noodzaak tot handhaving van het forum privilegatum.

De leden van de C.D.A.-fractie wezen erop dat de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 4–19) ten aanzien van ministers een regeling van de procedure bij ambtsmisdrijven bevat. Deze wet wordt evenwel niet door het huidige artikel 178 van de Grondwet geëist. Blijft deze wettelijke regeling ook na het in werking treden van de nieuwe Grondwet van kracht? De leden van de C.D.A.-fractie zouden menen dat dit juist zou zijn.

Voorts vroegen deze leden zich af of op basis van artikel 6.7 van de nieuwe Grondwet een wettelijke regeling tot stand kan worden gebracht voor de procedure inzake ambtsmisdrijven van de leden van de Staten-Generaal, de leden van de Raad van State en de Commissarissen des Konings in de provincie, zoals de Wet ministeriële verantwoordelijkheid thans bevat.

De leden van de V.V.D.-fractie betwijfelden of het wenselijk is dat er ten behoeve van de berechting van ambtsmisdrijven een voorbehoud is gemaakt ten aanzien van artikel 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Daar waar de Regering stelt dat een korte procedure in het belang is van de betrokken ambtsdrager, kan worden aangevoerd dat een tweede beoordeling juist in het belang is van de betrokken persoon.

Nu de Regering wenst te kiezen voor berechting door de Hoge Raad van ambtsmisdrijven begaan door de Gouverneur van de Nederlandse Antillen vroegen de hier aan het woord zijnde leden zich af of vermelding in de Grondwet niet de voorkeur zou verdienen, te meer daar de Gouverneur een bijzondere positie inneemt in het staatsbestel van het Koninkrijk.

De leden van de fractie van D'66 meenden dat allereerst de vraag moet worden beantwoord of het forum privilegatum, dus de berechting door de Hoge Raad in eerste en enige instantie nog wel behoort te blijven bestaan. Het feit dat Nederland ten aanzien van artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten een voorbehoud heeft gemaakt omdat dit lid aan een ieder een recht van beroep toekent, is op zich nog geen argument voor behoud van het forum privilegatum.

De Regering voert verder aan dat het voor deze ambtsdragers van belang kan zijn niet te lang het middelpunt van politieke opschudding te zijn. De aan het woord zijnde leden konden zich echter voorstellen dat het juist vanwege de opschudding die zo'n proces teweeg zou brengen zeer rechtvaardig kan zijn om hen, net zoals iedere justitiabele, het recht te geven de eventuele schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een ander rechtscollege. Bovendien vroegen deze leden zich daarom ook af of deze voorgestelde bepaling wel in overeenstemming is met artikel 6 van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens waarin het beginsel van «fair trial» is neergelegd. Gezien het feit dat artikel 14, lid 5, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten spreekt over «higher tribunal» rees bij deze leden twijfel over het principe om de Hoge Raad in twee instanties te laten recht doen. Immers, met «higher tribunal» zal een hoger hof dan het college dat in eerste instantie de zaak behandelde, bedoeld zijn. Deze leden vroegen de bewindslieden een beschouwing te wijden aan de mogelijkheid om in de Grondwet de berechting in eerste instantie op te dragen aan een bij de wet aangewezen gerecht met beroep op de Hoge Raad. Zij dachten daarbij aan een van de vijf hoven.

Het ontwerp stelt voor de kring van personen waarvoor het forum privilegatum zou gelden te beperken tot leden der Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. De leden van de Raad van State en de commissarissen van de Koningin zouden niet bij uitstek politieke ambtsdragers zijn. Met het schrappen van de laatstgenoemde categorie konden de aan het woord zij-

de leden wel instemmen. Immers, zij vertegenwoordigen inderdaad voor wat betreft hun functie als rijksorgaan niet de Koning, maar zijn van regeeringswege belast met de uitvoering van bepaalde taken. Anders ligt het volgens deze leden met de vice-voorzitter van de Raad van State. Gezien zijn taak bij de kabinetsformatie en het feit dat aan de Raad van State taken zijn opgedragen ter zake van de waarneming van het koningschap, waarin de vice-voorzitter het belangrijkste aandeel heeft, meenden deze leden dat hij voldoende politiek ambtsdrager is om bijzondere bescherming tegen lichtvaardige vervolging te genieten, te meer ook nu het ontwerp voorstelt om het tweede lid van artikel 178 te schrappen. Dit hield immers in dat ook andere ambtsdragers eventueel voor de Hoge Raad terecht zouden kunnen staan.

De leden van de fractie van D'66 vroegen nog of het niet aanbeveling verdient de laatste zin anders te redigeren, namelijk: «voor leden der Staten-Generaal is vervolging slechts mogelijk na opdracht gegeven bij besluit van de Tweede Kamer». Voor zover het geen leden der Staten-Generaal betreft, zou ook bij Koninklijk besluit de vervolging kunnen worden opgedragen.

De leden van de C.P.N.-fractie konden zich wel vinden in het voorstel om het forum privilegiatum te beperken tot leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Is in het verleden ooit gebruik gemaakt van de in het wetsontwerp genoemde bijzondere procedure? Zo ja, wat zijn de ervaringen daarmee?

De voorzitter der bijzondere commissie,
Van Thijn

De griffier der bijzondere commissie,
De Beaufort