

Zitting 1979–1980

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING**1. Inleiding**

Het onderhavige ontwerp van Rijkswet betreft die bepaling van het hoofdstuk Rechtspraak, welke handelt over de berechting van ambtsmisdrijven van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Dit ontwerp heeft de vorm van een ontwerp van Rijkswet.

Artikel 5, derde lid, van het Statuut, schrijft voor dat wetsontwerpen tot wijziging van de Grondwet, houdende bepalingen inzake Koninkrijksaangelegenheden, alsmede de desbetreffende overwegingsontwerpen, de procedure van een ontwerp van Rijkswet dienen te volgen. In dit wetsontwerp gaat het om wijziging van artikel 178 Grondwet, dat handelt over de rechtsmacht van de Hoge Raad ten aanzien van de ambtsmisdrijven van onder meer de Gouverneur der Nederlandse Antillen.

Voor de algemene toelichting op de voorgestelde bepalingen voor het hoofdstuk Rechtspraak, verwijzen wij naar de memorie van toelichting op het wetsontwerp, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de justitie.

Er zij overigens ook nog gewezen op het ontwerp van Rijkswet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de Hoge Raad der Nederlanden.

2. Huidige grondwettelijke regeling inzake de berechting van ambtsmisdrijven

In artikel 178 van de huidige Grondwet is een regeling neergelegd inzake de berechting van ambtsmisdrijven van bepaalde hoge ambtsdragers, te weten de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de Gouverneurs van Suriname¹ en van de Nederlandse Antillen, de leden van de Raad van State en de commissarissen des Konings. Deze regeling geldt in geval van ambtsmisdrijven gepleegd door genoemde ambtsdragers². Wat betreft de Nederlandse ambtsdragers behoren tot de ambtsmisdrijven de delicten voortvloeiende uit artikel 1 Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid en nader omschreven in de artikelen 355 en 356 Sr., alsmede de artikelen 358, 359 t/m 363, 365, 366, 370, 371, 376 Sr., de ambtsovertreding van artikel 463 Sr. en de strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht³. Deze regeling wijkt in

¹ Sinds Suriname uit het koninkrijksverband is getreden, is vermelding van de Gouverneur van Suriname in deze opsomming niet meer relevant. Deze functionaris zal hieronder derhalve niet meer genoemd worden.

² Zie de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid, de Enquêtewet, de artt. 483 e.v. van het Wetboek van Strafvordering en de artikelen 92 en 103 Wet R.O.

³ De tekst van deze en andere in deze memorie genoemde wetsbepalingen is vermeld in de bijlage bij deze memorie.

een aantal opzichten af van de normale procedure bij de vervolging en berechting van strafbare feiten. In de eerste plaats wordt een vervolging tegen de genoemde ambtsdragers niet op de gebruikelijke wijze, door de officier van justitie, ingesteld, maar kan zij ingevolge artikel 178 Grondwet slechts ingesteld worden op grond van een besluit hetzij vanwege de kroon, hetzij vanwege de Tweede Kamer. De vervolging zelf wordt uitgevoerd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (artikelen 5 en 18 Wet ministeriële verantwoordelijkheid; artikel 7 Wetboek van Strafvordering). De berechting ten slotte wordt in artikel 178 Grondwet opgedragen aan de Hoge Raad in eerste en enige instantie. Men spreekt in dit verband wel van een «forum privilegiatum».

3. Advies staatscommissie

De staatscommissie-Cals/Donner⁴ stelde in artikel 88, derde lid, voor een grondwettelijk gewaarborgd «forum privilegiatum» ten behoeve van een beperkte groep van hoge ambtsdragers te handhaven. Een grondwettelijke garantie lijkt, zo stelde de staatscommissie, voor de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen geboden. De staatscommissie achtte onvoldoende redenen aanwezig voor het behoud van het «forum privilegiatum» voor de overige categorieën van ambtsdragers.

De staatscommissie doelde hierbij op de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, de leden van de Raad van State en de commissarissen des Konings.

Aan het slot van haar toelichting op artikel 88, derde lid, wees de staatscommissie op artikel 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (Tbr. 1969, nr. 99). Dit artikel bepaalt, dat een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld het recht heeft om zijn schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet. De staatscommissie vroeg zich af of deze bepaling zulk een wijde strekking heeft dat het mede het speciale geval, dat in artikel 88, derde lid, van haar ontwerp geregeld wordt, omvat. Ook indien het verdragsartikel toepasselijk zou worden geacht, sluiten naar haar oordeel de bewoordingen van artikel 88, derde lid, niet uit, dat de wetgever de artikelen 92 en 103 van de wet R.O. in die zin wijzigt, dat binnen de Hoge Raad twee instanties gecreëerd worden, bijvoorbeeld een eerste instantie waarbij door vijf raadsheren wordt geoordeeld, en een tweede waarbij zulks door tien raadsheren geschiedt.

4. Behandeling ontwerp van Rijkswet 13 932 (R 1037) in Tweede Kamer

In het kader van de behandeling van het ontwerp van Rijkswet 13 932 (R 1037), houdende goedkeuring van onder andere het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, zijn vragen gesteld over het door de regering in dat wetsontwerp voorgestelde voorbehoud ten aanzien van artikel 14, vijfde lid, van genoemd verdrag.

Het voorbehoud strekt ertoe de bestaande situatie dat enkele categorieën van ambtsdragers wegens ambtsmisdrijven in hun betrekking gepleegd, be-recht worden door de Hoge Raad in eerste en enige instantie, te handhaven. In de Tweede Kamer (voorlopig verslag over wetsontwerp 13 932 (R 1037 blz. 11–12) kwam daarop de opvatting naar voren, dat in deze tijd geen plaats meer zou zijn voor een «forum privilegiatum». In de memorie van antwoord (blz. 17) heeft de regering aangekondigd dat er in het kader van de herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake de rechterlijke macht, waarbij met name gedacht werd aan artikel 178 Grondwet, gelegenheid zou zijn in te gaan op de vraag of er momenteel nog plaats is voor een «forum privilegiatum». Ook bij de mondelinge behandeling van het goedkeuringsontwerp in de Tweede Kamer is verwezen naar de herziening van de grondwettelijke bepalingen inzake de rechterlijke macht (Hand. II, 21 september 1978, blz. 150). Op de consequenties van de genoemde verdragsbepaling komen wij in de volgende paragraaf nog terug.

⁴ Eindrapport, blz. 268–270.

5. De regeling voorgesteld in artikel 6.7

Zoals gezegd stelde de staatscommissie voor het instituut van het forum privilegiatum te handhaven, doch de kring van personen voor wie het «forum privilegiatum» geldt, in de Grondwet te beperken tot leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

Op dit punt hebben wij het voorstel van de staatscommissie gevolgd. Dit betekent dat de categorieën van functionarissen, voor de berechting van wier ambtsmisdrijven de Grondwet een bijzondere procedure aangeeft, beperkt is tot de bij uitstek politiek ambtsdragers.

Door de combinatie van dit element (de beperking van de categorieën ambtsdragers voor wier ambtsmisdrijven de Grondwet een bijzondere procedure aangeeft tot bij uitstek politieke ambtsdragers) met de handhaving van de regel dat de opdracht tot vervolging gegeven wordt bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer kan de bijzondere regeling van vervolging en berechting ter zake van ambtsmisdrijven ook voor de moderne tijd een functie hebben. Deze combinatie brengt mee, dat de beslissing tot vervolging van de genoemde politieke ambtsdragers in handen van politieke organen bij uitstek is gebleven (hetzij de regering, hetzij de Tweede Kamer). Daarmee wordt recht gedaan aan de omstandigheid, dat de beoordeling van de draagwijdte en de inhoud van ambtsmisdrijven van kamerleden, ministers en staatssecretarissen in sterke mate een politiek karakter draagt. Door de beslissing omtrent vervolging exclusief in handen te laten van de regering of de Tweede Kamer worden de betrokken ambtsdragers beschermd tegen een op lichtvaardige gronden ingestelde vervolging.

Bovendien biedt de hier voorgestelde opzet – en zulks is ook onder de huidige regeling het geval – de waarborg dat, indien de beslissing tot instelling van een vervolging is genomen, de vervolging ook daadwerkelijk plaatsvindt. Daarbij drukt op de persoon die de verdere vervolging tot taak heeft, namelijk de procureur-generaal bij de Hoge Raad, niet de directe verantwoordelijkheid voor het al dan niet instellen van de vervolging. Omdat de vervolging zelf in zijn handen is gelegd en omdat voor hem de garantie van onafzetbaarheid grondwettelijk gewaarborgd zal blijven (zie artikel 6.5, eerste lid), wordt hem bescherming geboden tegen eventuele druk van buitenaf, erop gericht zijn stellingname in het proces te beïnvloeden.

Wij achten – met de staatscommissie – onvoldoende redenen aanwezig voor behoud van een bijzondere procedure voor vervolging en berechting voor de leden van de Raad van State en de commissarissen des Konings. Het betreft hier niet bij uitstek politieke figuren. Op de vraag of de regeling behouden moet blijven voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, gaan wij in paragraaf 6 in.

Wat de berechting betreft, houdt de huidige regeling van artikel 178 der Grondwet in dat personen die worden berecht in eerste en enige instantie terrechtstaan voor de Hoge Raad. Daardoor staat die regeling op gespannen voet met het reeds genoemde artikel 14, vijfde lid, van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Dit vijfde lid bepaalt, zoals reeds werd vermeld, dat een 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. De suggestie van de staatscommissie om de Hoge Raad in twee instanties te laten recht doen, lijkt ons niet in overeenstemming met de bedoeling en de tekst van artikel 14, vijfde lid. Immers, er wordt gesproken over een «higher tribunal» («jurisdiction supérieure»). Deze omschrijving brengt mee dat een hoger hof dan het college dat in eerste instantie de zaak berechtte, de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw moet bezien.

Wij hebben de vraag onder ogen gezien, of de bijzondere procedure voor de berechting van ambtsmisdrijven van bepaalde categorieën van ambtsdragers, niet zó zou kunnen worden opgezet, dat aan de eis van twee instanties, die de genoemde verdragsbepaling stelt, zou kunnen worden voldaan, maar dan op een andere wijze dan de opzet die in de suggestie van de staatscom-

missie besloten ligt. Men zou bij voorbeeld kunnen denken aan een stelsel, waarbij de Grondwet de berechting in eerste instantie opdraagt aan een bij de wet aangewezen gerecht, met beroep op de Hoge Raad.

Deze vraag hebben wij, na afweging van de voor- en nadelen van zo'n opzet, ontkennend beantwoord. Enerzijds immers kan het, net als voor andere justitiabelen, voor de betrokken ambtsdragers van belang zijn, dat een veroordeling opnieuw wordt gezien door een hogere rechterlijke instantie. Anderzijds dient bedacht te worden, dat zij zich, wegens de speciale publieke functie die zij uitoefenen, niet in een positie bevinden die volkomen vergelijkbaar is met die van andere justitiabelen. Juist voor deze ambtsdragers is het ook van belang niet te lang het middelpunt te zijn van de politieke opschudding die een proces wegens ambtsmisdriven, door hen gepleegd, toch altijd zal verwekken. In dat licht bezien zou het inrichten van twee instanties binnen de bijzondere procedure van berechting van ambtsmisdriven, dit tegen hebben, dat zulks zou leiden tot een verlenging van de procesgang, die niet in het belang is van de betrokkenen. Maar ook niet in het belang van het politieke leven, dat naar onze opvatting na alle onvermijdelijke commotie die een proces wegens ambtsmisdriven teweeg zou brengen, zo snel mogelijk zijn normale gang moet kunnen hernemen.

Daarnaast hebben in onze afweging ook een rol gespeeld vragen als: welk gerecht zou aangewezen moeten worden als eerste instantie? Moet dit een «hoog» gerecht zijn in de hiërarchie, en waarom? Wie moet als vervolgende instantie optreden in eerste aanleg? Ook hier de procureur-generaal bij de Hoge Raad, juist wegens de voor hem grondwettelijk gegarandeerde onafzetbaarheid?

Alles overwegende zijn wij tot de conclusie gekomen, dat het wenselijk is binnen de bijzondere procedure voor de berechting van ambtsmisdriven van bepaalde ambtsdragers, de Hoge Raad te handhaven als eerste en enige berechtende instantie. Nu Nederland een voorbehoud heeft gemaakt ter zake van artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag, inzake burgerrechten en politieke rechten, staat het verdrag niet in de weg aan de opnemings van de voorgestelde bepaling in de Grondwet en aan de verbindendheid ervan.

6. Berechting van delicten van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen

Thans gaan wij nader in op de vraag of de regeling behouden dient te blijven voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen.

Het strafrechtelijk optreden tegen de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, inclusief de strafrechtelijke vervolging wegens ambtsmisdriven, wordt nader geregeld in de artikelen 11–13 en 30 van het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen. Die regeling houdt in, dat strafvervolging van de Gouverneur gedurende zijn ambtsperiode en nadien, wegens delicten tijdens zijn ambtsperiode gepleegd, niet in de Nederlandse Antillen, maar in Nederland plaatsvindt. Tot de kennisneming van ambtsmisdriven is ingevolge artikel 178 van de Grondwet de Hoge Raad bevoegd, terwijl ingevolge artikel 12, eerste lid, van het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen met betrekking tot de andere delicten de kantonrechter, dan wel de arrondissementsrechtbank te 's-Gravenhage – al naar gelang de aard der delicten – tot kennisneming bevoegd is. Ten aanzien van de Gouverneur van de Nederlandse Antillen is er dus steeds – namelijk zowel met betrekking tot ambtsmisdriven, als met betrekking tot gewone delicten – sprake van een «forum privilegiatum».

Wij zijn van mening dat een regeling, zoals die in het voorliggende grondwetsherzieningsontwerp ten aanzien van de ministers, de staatssecretarissen en de leden van de Staten-Generaal wordt voorgesteld, ook voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen zal dienen te gelden. Hoewel de Gouverneur niet een bij uitstek politieke ambtsdrager is, achten wij het gezien zijn positie als vertegenwoordiger van de Koning in de rede liggen dat het initiatief tot de vervolging wegens ambtsmisdriven wordt genomen bij koninklijk besluit, dan wel bij besluit van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

raal. Ook wat de vervolgende en berechtende instantie betreft lijkt er geen reden ten aanzien van de Gouverneur andere regelingen te treffen dan ten aanzien van de ministers, de staatssecretarissen en de leden der Staten-Generaal zullen worden getroffen.

Voor wat betreft de plaats van de regeling van het forum privilegiatum voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen zij het volgende opgemerkt. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Statuut geldt artikel 178 Grondwet voor de Gouverneur als koninkrijksorgaan. De Gouverneur treedt daarnaast echter tevens op als landsorgaan. Deze beide kwaliteiten van de Gouverneur zijn zo zeer verweven, dat het naar ons oordeel twijfelachtig is of in geval van vervolging wegens een ambtsmisdrif een scheiding daartussen gemaakt kan worden. Om die reden geven wij er de voorkeur aan een regeling van het forum privilegiatum voor de Gouverneur niet in de Grondwet, maar in het Reglement voor de Gouverneur op te nemen. In de artikelen 11–13 van dit Reglement, die handelen over de ambtsmisdrifven van de Gouverneur, wordt geen onderscheid tussen de twee hoedanigheden van de Gouverneur gemaakt. Deze artikelen zijn immers opgenomen in de eerste afdeling van het Reglement. De eerste afdeling bevat artikelen over de Gouverneur van de Nederlandse Antillen in beide kwaliteiten. Te zijner tijd zal het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen bij Rijkswet worden aangepast.

7. Vervallen van artikel 178, tweede lid, Grondwet

Tenslotte merken wij op, dat geen behoefte bestaat aan handhaving van het tweede lid van artikel 178 van de huidige Grondwet. Dit tweede lid bevat de mogelijkheid voor de wetgever te bepalen, dat andere ambtsdragers dan de in artikel 178, eerste lid, genoemde, wegens ambtsmisdrifven voor de Hoge Raad terechtstaan. Ook zonder deze uitdrukkelijke grondwetsbepaling heeft de wetgever de bevoegdheid daartoe. In die zin is het tweede lid van artikel 178 als overbodig te beschouwen. Maar ook is het onwenselijk dit tweede lid te handhaven, omdat het een accent legt op de mogelijkheid van uitbreiding van de kring van personen voor wier ambtsmisdrifven een bijzondere procedure wordt aangegeven, terwijl in onze opvatting juist deze kring beperkt zou moeten worden op de hierboven aangegeven gronden.

De Vice-Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Staatssecretaris van Justitie,
E. A. Haars

