

Vergaderjaar 2017–2018

34 871

Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele modernisering

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 5 juli 2018

Gaarne beantwoord ik hieronder mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de nadere vragen van de leden van de VVD-fractie, waarbij de leden van de vaste commissies voor Justitie en Veiligheid en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning zich hebben aangesloten.

De leden van beide commissies betwijfelen de juistheid van ons eerdere antwoord dat de procedure voor de vervolging en berechting van ambtsmisdrijven van leden van de Eerste Kamer geheel dezelfde is als die van leden van de Tweede Kamer en dat de leden van de Eerste Kamer dus geen andere positie innemen. Wij menen dat dit een correcte weergave is van de geldende (grondwettelijke) regeling. Daarmee hebben wij overigens niet meer bedoeld dan te zeggen dat er één gelijklopende regeling van toepassing is op alle leden van de Staten-Generaal. Daarbij geldt voor elk lid van de Staten-Generaal dat de opdracht tot vervolging wegens een mogelijkerwijze door hem of haar begaan ambtsmisdrijf, slechts kan worden gegeven door de regering of door de Tweede Kamer. Dit is vastgelegd in artikel 119 van de Grondwet.

Terecht constateren de leden van de commissies dat de bevoegdheid om een opdracht tot vervolging van een lid van de Staten-Generaal te geven dus niet toekomt aan de Eerste Kamer. Dat een opdracht tot vervolging wegens een ambtsmisdrijf, begaan door een lid van de Staten-Generaal, uitsluitend kan worden gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer, staat sinds 1848 in de Grondwet. Overigens had het betreffende grondwetsartikel in 1848 niet slechts betrekking op ambtsmisdrijven van leden van de Staten-Generaal en Ministers, maar ook op ambtsmisdrijven van – onder anderen – leden van de Raad van State en commissarissen van de Koning. Pas bij de grondwetsherziening van 1983 werd de reikwijdte beperkt tot ambtsmisdrijven van leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen.

Naar aanleiding van de vraag van de commissieleden wat de motivering is geweest om de bevoegdheid tot het geven van een opdracht tot

vervolging van een lid van de Staten-Generaal niet toe te kennen aan de Eerste Kamer, kan worden opgemerkt dat de parlementaire geschiedenis bij de grondwetsherziening van 1848 hierover geen uitsluitsel biedt. In het voorlopig verslag van de commissie van rapporteurs van de Tweede Kamer van 13 juli 1848 werd wel door sommige leden «het denkbeeld geopperd, of aan (de Eerste Kamer) ook niet het initiatief van regtsvervolging zou behoren te worden verleend», maar dit denkbeeld werd in de memorie van beantwoording door de regering niet van een uitdrukkelijke reactie voorzien.¹ De twee afdelingen uit de Eerste Kamer die zich in augustus en september 1848 over het betreffende grondwetsherzieningsvoorstel bogen, verklaarden over het voorstel «geen bijzondere bemerkingen» te hebben.²

Bij de grondwetsherziening van 1983 zijn daarentegen wel enkele, zij het korte, beschouwingen aan de thans door de commissieleden opgeworpen vraag gewijd. Bij de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer op 18 en 19 februari 1981 van het eerstelezingswetsontwerp 16 164 (R 1147) tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrijven vroeg SGP-woordvoerder Abma in eerste termijn aandacht voor de positie van de Eerste Kamer.³ Hij stelde daarbij de vraag of alleen de Tweede Kamer van voldoende politiek gehalte is om het besluit tot vervolging te kunnen nemen. De heer Abma legde daarbij overigens ook een relatie met de grondwettelijke regeling van de Hoge Raad als forum privilegiatum, in verband waarmee de grondwetgever ook alleen aan de Tweede Kamer een rol toekent in de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad (zie het huidige artikel 118, eerste lid, Grondwet). Minister van Binnenlandse Zaken Wiegel merkte op dat er geen reden was om verandering aan te brengen in de grondwettelijke regeling dat de opdracht tot vervolging alleen kan uitgaan van de regering en de Tweede Kamer: «Het feit dat dat de Tweede Kamer wordt genoemd, heeft te maken met haar politiek meer vooruitgeschoven positie, zoals men al zal hebben geraden.»⁴ In tweede termijn bleef de heer Abma zich afvragen «of het niet een manco is dat de Eerste Kamer niet ook een dergelijke procedure kan aanspannen». In aansluiting hierop bracht VVD-woordvoerder Nijpels naar voren dat het politieke karakter van de Tweede Kamer hem «niet een genoegzaam argument» leek om in dezen het primaat aan de Tweede Kamer te geven.⁵ In antwoord daarop werd door de Minister gesteld dat «het op zichzelf gekund» had om ook aan de Eerste Kamer een rol toe te kennen, maar dat dit niet was gedaan «omdat ook in de huidige Grondwet niet tot een dergelijke constructie is gekomen».⁶ De bewindsman voegde hieraan toe dat ook de motie-De Kwaadsteniet op de achtergrond een rol had gespeeld. In deze op 28 januari 1975 door de Tweede Kamer aanvaarde motie was de regering gevraagd om bij de grondwetsherziening als uitgangspunt in acht te nemen dat de Eerste Kamer «de haar thans toekomstige taken en bevoegdheden, zowel naar het geschreven als het ongeschreven recht» zou behouden.⁷ Naar het oordeel van de Minister werd met het continueren van de bestaande regeling gehandeld overeenkomstig de lijn van de motie dat er geen verandering moest komen in de positie en de bevoegdheden van de Eerste Kamer.

Wij vertrouwen erop hiermee de vraag van de commissieleden naar de motivering van het ontbreken van een bevoegdheid van de Eerste Kamer

¹ Zie Kamerstukken II 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 485, r.k., en nr. 27, p. 575, r.k.

² Processen-verbaal van de beraadslagingen van de eerste en tweede afdeling van de Eerste Kamer der Staten-Generaal over de twaalf wets-ontwerpen tot herziening der Grondwet (Aanhangsel 1847/1848, vel 1, p. 4 en 7; Bijblad van de Nederlandse Staats-Courant 1847/48).

³ Handelingen II 1980/81, p. 3263.

⁴ Handelingen II 1980/81, p. 3318.

⁵ Handelingen II 1980/81, p. 3328.

⁶ Handelingen II 1980/81, p. 3331.

⁷ Kamerstukken II 1974/1975, 12 994, nr. 22.

in de huidige grondwettelijke regeling naar behoren te hebben beantwoord. Volledigheidshalve zij nog opgemerkt dat bij de behandeling van het grondwetsherzieningsvoorstel 16 164 (R 1147) in de Eerste Kamer dit punt niet ter sprake is gebracht.

De leden van de beide commissies vragen de regering voorts om een beoordeling van de mogelijk verschillende posities van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer waar het betreft de besluitvorming om al dan niet een opdracht te geven tot vervolging van een lid van de Eerste Kamer. Wij achten het niet opportuun ons te begeven in bespiegelingen over verschillen die de Tweede Kamer op dit punt zou kunnen maken tussen Tweede en Eerste Kamerleden, alleen al vanwege het feit dat er tot op heden nog nooit door de Tweede Kamer een besluit is genomen over het al dan niet vervolgen van een lid van de Staten-Generaal. Beschouwingen over de vraag of de Tweede Kamer ten aanzien van het al dan niet doen vervolgen van een (gewezen) Tweede Kamerlid een andere afweging zou maken dan wanneer het zou gaan om een (gewezen) Eerste Kamerlid, zouden dus in hoge mate een speculatief karakter dragen, hetgeen ons niet zinvol voorkomt. Daar komt bij dat het niet aan de regering is om zich uit te laten over de wijze waarop de Tweede Kamer gebruik maakt van haar bevoegdheden, temeer nu deze zelfde bevoegdheid ook toekomt aan de regering. Wat dat laatste betreft kunnen wij de leden van de commissies verzekeren dat het voor gebruikmaking van deze bevoegdheid door de regering geen enkele verschil zou maken of het een (gewezen) lid van de Tweede dan wel de Eerste Kamer zou betreffen.

De leden van beide commissies vragen tenslotte naar de opvattingen van de regering over varianten waarbij, zo begrijpen wij, ook de Eerste Kamer in bepaalde gevallen een opdracht tot vervolging zou kunnen geven. Het antwoord op de door deze leden gestelde vraag waarom voor een dergelijke variant niet is gekozen, is dat dit grondwetswijziging zou vergen. Artikel 119 Grondwet legt de beslissingsbevoegdheid om een opdracht tot vervolging te geven immers limitatief bij de regering of de Tweede Kamer. Zoals onze ambtsvoorgangers destijds aan uw Kamer hebben bericht⁸, is er, in overleg met onder anderen de voorzitter van de Eerste Kamer, voor gekozen om het wetgevingstraject tot modernisering van de wetgeving over vervolging van berechting van ambtsdelicten langs twee sporen te laten verlopen. Het eerste spoor is een beperkte technische modernisering van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid. Het tweede spoor is een fundamentele herziening waarvoor een onafhankelijke commissie wordt ingesteld (commissie-Fokkens). Het onderhavige wetsvoorstel geeft uitvoering aan het eerste spoor. Een voorstel tot grondwetswijziging zou het beperkte bestek van een louter technische modernisering ver te buiten gaan. Uiteraard zal wel de commissie-Fokkens zich kunnen buigen over varianten die een wijziging van artikel 119 Grondwet vergen. Zoals reeds gemeld in de memorie van antwoord, staat het de commissie immers geheel vrij om ook grondwetswijziging voor te stellen. De commissie-Fokkens vangt begin september haar werkzaamheden aan en zal uiterlijk 1 januari 2020 een rapport uitbrengen. Nu er voor dit onderwerp een commissie wordt ingesteld, ligt het niet op de weg van de regering om opvattingen over de inhoud van een nieuwe regeling te geven.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁸ Brief van 23 december 2016 (Kamerstukken I 2016/17, 34 340, A).