

(470. 4.)

VOORLOOPIG VERSLAG.

Algemeene beschouwingen.

§ 1. Vrij algemeen had men ernstig bezwaar tegen dit wetsvoorstel, dat in de eerste plaats strekt om eene bepaling in het leven te roepen, krachtens welke een afgetreden Minister door de Tweede Kamer kan worden uitgenoodigd in hare vergadering te verschijnen, ten einde over het door hem als zoodanig gevoerde beleid aan de Kamer inlichtingen te verschaffen en dat beleid te verdedigen.

Vele leden gaven als hunne meening te kennen, dat de Memorie van Toelichting omtrent het doel en de beteekenis van dit voorschrift slechts weinig licht verspreidt. Met name was hun de plaats, welke de voorgestelde bepaling in het stelsel der ministerieele verantwoordelijkheid zou moeten innemen, uit de toelichting niet duidelijk geworden. Men sprak er intusschen zijne bevreemding over uit, dat de voorsteller gemeend heeft het door hem voorgestelde, als een nieuw artikel 3, te kunnen inlassen in de wet van 22 April 1855 (*Staatsblad* n°. 33). Deze wet beoogt, ook blijkens de considerans, uitsluitend de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der Ministers te regelen, en daarmede houdt de thans voorgestelde bepaling geenerlei verband. Terwijl de strafrechtelijke verantwoordelijkheid slechts de uitvoering door den Minister van de Grondwet en de andere wetten betreft, kan de in dit voorstel bedoelde uitnoodiging tot het verstrekken van inlichtingen het beleid des Ministers in vollen omvang, ook voor zoover dit buiten de uitvoering van de Grondwet en andere wetten gelegen is, raken. Van een vermoeden, dat de afgetredene een strafbaar ambtsmisdrif zou hebben gepleegd, behoeft daarbij geen sprake te zijn. Eindelijk is noch op niet-verschijning, noch op weigering om de gevraagde inlichtingen te verschaffen, eenige strafrechtelijke sanctie gesteld. Men was daarom van oordeel, dat de voorgestelde bepaling slechts dan in de wet van 22 April 1855 (*Staatsblad* n°. 33) eene plaats zou kunnen vinden, indien tevens, door wijziging van de considerans, het kader dier wet werd verruimd.

Is derhalve het hier voorgestelde aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid der hoofden van ministerieele Departementen geheel vreemd, ook voor zoover men daarin eene poging heeft te zien om de politieke verantwoordelijkheid der Ministers uit te breiden, meende men zich tegen het voorstel te moeten verzetten. De politieke verantwoordelijkheid der Ministers, zooals de practijk die ten onzent heeft geregeld, komt hierin tot uiting, dat een Minister na een tegen zijn beleid gericht votum van een der beide takken van de Volksvertegenwoordiging genoodzaakt is af te treden, tenzij er grond voor Kamerontbinding mocht bestaan. Van eene politieke verantwoordelijkheid in dezen zin kan na het aftreden van een Minister uiteraard geen sprake meer zijn. Er kunnen zich intusschen omstandigheden voordoen, waarin het in 'slands belang is te achten, dat de Kamer ook over het beleid van een afgetreden Minister wordt ingelicht en dat door de Kamer over dat beleid een oordeel kan worden uitgesproken. Behoort, zoo vroeg men, met het oog op zoodanige gevallen het onderhavige voorstel te worden

aanvaard? Deze vraag werd in ontkennenden zin beantwoord. Reeds thans bezit de Kamer in het haar toekomende recht van enquête een nauwkeurig door de wet geregeld middel om ook over Regeeringsdaden van afgetreden Ministers te worden ingelicht. Wordt dit middel door haar toegepast, dan zal ook de afgetreden Minister in de gelegenheid zijn al datgene aan te voeren, wat tot verdediging zijner daden strekken kan. De toepassing van dit middel verdient, naar men meende, in ieder opzicht de voorkeur boven het aan de Kamer toekennen van eene bevoegdheid als in het onderhavig ontwerp wordt voorgesteld. Terwijl toch deze bevoegdheid voor de Kamer weinig wezenlijke beteekenis heeft — reeds hierom, wijl elk middel om den afgetreden Minister tot verschijnen in de Kamer te dwingen ontbreekt —, zal deze bevoegdheid tot ernstige misbruiken aanleiding kunnen geven en voor de Kamer een middel kunnen zijn om een afgetreden Minister, onder den schijn hem in staat te stellen zijn beleid te verdedigen, ernstig te grieven. De voorstelling in de Memorie van Toelichting, dat een afgetreden Minister met vreugde de gelegenheid zou aangrijpen zich ten overstaan van het Parlement te zuiveren van een blaam, hem door de openbare meening opgelegd, werd al heel weinig reëel geacht. Indien een afgetreden bewindsman roeping gevoelt zich tegen de op zijn beleid gerichte critiek openlijk te verweren, staan hem daartoe de pers en het geschrift ten dienste; zelfs kan hij zoo noodig van het recht van petitie aan de Staten-Generaal gebruik maken. Het voeren van een openlijk debat in het Parlement heeft de afgetredene daartoe niet noodig. Dat anderzijds voor den gewezen Minister de plicht zou bestaan om alsnog, indien de Kamer dit wenscht, voor haar te verschijnen, meende men ten stelligste te moeten ontkennen. Zoodanige plicht is reeds hierom bezwaarlijk vol te houden, wijl de Kamer, die de uitnoodiging tot den afgetredene zou richten, niet zelden in hare meerderheid van andere politieke samenstelling zou zijn dan het Kabinet, waarvan de afgetredene deel uitmaakte en daardoor a priori tegenover het beleid van den afgetredene niet onpartijdig zou staan. Maar ook om deze reden moet die plicht worden ontkend, wijl het in den regel voor den afgetredene ondoenlijk zal zijn ter zake van Regeeringshandelingen, die wellicht ver in het verleden teruggaan, eene behoorlijke verdediging te voeren. De waarborgen, daartoe door den voorsteller gezocht in de bevoegdheid van den afgetredene om schriftelijk tot de hoofden der ministerieele departementen het verzoek te richten, de benodigde gegevens te zijner beschikking te stellen, werden geheel onvoldoende geacht. De afgetredene zal ten deze geheel afhankelijk zijn van de medewerking der aan het bewind zijnde Ministers, wellicht zijne politieke tegenstanders. Voorts werd gewezen op de administratieve moeilijkheden, verbonden aan het verzamelen van de op de zaak betrekking hebbende stukken, die zich wellicht over een aantal jaren zouden uitstrekken en over verschillende Departementen zouden zijn verspreid. Eindelijk is het uiteraard niet mogelijk, den afgetredene van de daadwerkelijke medewerking der ambtenaren, op wier hulp hij in den regel voor een belangrijk deel zou zijn aangewezen, te verzekeren. Vooral in tijden van verkiezingen, en indien het onderwerpen betreft, waarbij de politieke tegenstellingen een rol spelen, zou de aan de Kamer te verleenen bevoegdheid in den politieken strijd een sterk persoonlijk element kunnen brengen, waartegen, naar het oordeel der hier aan het woord zijnde leden, ernstig moet worden gewaakt. Het parlementair tournooi moge daardoor aan uiterlijke belangwekkendheid kunnen winnen, het gezag van de Regeering en de volksvertegenwoordiging zoude er, naar hunne meening, slechts door worden geschaad.

Nog werd opgemerkt, dat de bevoegdheid, in het voorstel den afgetreden Ministers verleend, om ook eigener beweging den wensch te kennen te geven, in de Tweede Kamer het door hen gevoerde beleid te verdedigen, in de practijk tot groote bezwaren zou kunnen leiden. Men mag aannemen, dat in zoodanig geval een besluit van de Kamer, om over het door den afgetreden Minister als zoodanig gevoerde beleid te

beraadslagen, niet zal bestaan. Dat het beleid ook van vroegere Ministers bij de bespreking van aanhangige onderwerpen ter sprake komt, doet zich evenwel telkens voor. Het aan den afgetredene toekennen van bovenbedoelde bevoegdheid zou derhalve hierop neerkomen, dat een gewezen Minister de Tweede Kamer naar willekeur zou kunnen dwingen het door hem als Minister gevoerde beleid tot een voorwerp van bijzondere behandeling te maken.

Eenige leden verklaarden de hierboven tegen het voorstel geuite bedenkingen niet te deelen. Zich in het algemeen bij de toelichting tot het voorstel aansluitende, merkten zij nog op, dat de aanleiding tot de indiening daarvan vooral moet worden gezocht in debatten, zooals kort geleden omtrent de z.g. veevoederquaestie in de Tweede Kamer zijn gevoerd, waarbij de aan het bewind zijnde Minister zich ter dekking zijner verantwoordelijkheid beriep op de ambtsdaden van zijn voorganger. In zulke gevallen kan volledige opheldering van zaken in den regel niet zonder de tusschenkomst ook van dien ambtsvoorganger verkregen worden. Van de voorgestelde bepaling kan voorts, naar hunne meening, eene gunstige preventieve werking uitgaan. De doeltreffendheid van het middel zou, naar het oordeel dezer leden, vooral afhangen van de gematigdheid, waarmede de Kamer van de haar verleende bevoegdheid zou gebruik maken, waaromtrent deze leden gunstige verwachtingen koesterden.

§ 2. Het voorstel strekt in de tweede plaats, door een uitdrukkelijk voorschrift in de wet van 22 April 1855 (*Staatsblad* n°. 33) vast te stellen, dat de in die wet geregelde strafrechtelijke verantwoordelijkheid der hoofden van ministerieele departementen ook na hun aftreden blijft voortduren.

Tegen de opneming van zoodanig voorschrift had men evenzeer bezwaar. Het is niet twijfelachtig, dat bedoeld beginsel reeds thans geldt. Wel is waar schijnt de wetgever van 1855, blijkens de door hem gebezigde woordenkeus, in het bijzonder aan eene strafrechtelijke vervolging van in functie zijnde Ministers te hebben gedacht, en op dezen grond werd dan ook, hoewel de Grondwet van 1848 op zich zelf geenerlei beletsel vormde om eene strafrechtelijke verantwoordelijkheid van Ministers ook na hunne aftreding te erkennen, onder vigueur der Grondwet van 1848 wel aangenomen, dat een Minister na zijn aftreden niet langer ter zake van door hem gepleegde ambtsmisdriven en -overtredingen strafrechtelijk vervolgbaar was. Men merkte evenwel op, dat deze toestand gewijzigd is zoowel door de wet van 15 Januari 1886 (*Staatsblad* n°. 5), houdende wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering, als door de Grondwetsherziening van 1887. Eerstgenoemde wet handhaafde in art. 20 — thans art. 301 Wetboek van Strafvordering — de artt. 4 tot en met 19 der wet van 22 April 1855 en verklaarde deze voorts van toepassing op alle ambtsmisdriven en ambtsovertredingen, begaan door de in art. 92 der wet op de rechtelijke organisatie en het beleid der justitie genoemde personen. Onder deze omstandigheden is het feit, dat in de wet van 22 April 1855 in het bijzonder aan straf-

vervolging van in functie zijnde Ministers schijnt te zijn gedacht, niet langer van beteekenis. Een ambtsmisdrif toch draagt dit karakter, onafhankelijk van het oogenblik zijner be-rechting. Evenals nu de bekleeders der andere hooge ambten, in art. 92 der wet op de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie genoemd, ook na hun aftreden overeenkomstig de regelen der wet van 22 April 1855 ter zake van ambtsmisdriven kunnen worden gevolgd, moet dit ten aanzien van afgetreden Ministers worden aangenomen. Mocht evenwel nog twijfel dienaangaande kunnen bestaan, dan is deze twijfel in ieder geval door de Grondwetsherziening van 1887 opgeheven. Bij deze herziening werden in art. 164 der Grondwet — *oud* art. 159 — uitdrukkelijk de woorden „ook na hunne aftreding” ingevoegd. Deze woorden, welke niet — zooals de voorsteller op bladz. 1 der Memorie van Toelichting blijkens zijne gelijkstelling van beide artikelen schijnt aan te nemen — in de Grondwet van 1848 voorkwamen, houden een voorschrift in, dat geen nadere uitwerking in de wet behoeft, zoodat in elk geval ook krachtens dit grondwettelijk voorschrift afgetreden Ministers wegens ambtsmisdriven strafrechtelijk vervolgbaar zijn ¹⁾.

Artikel I. ●

Opgemerkt werd, dat in de eerste alinea in plaats van: „een bepaalde zitting of bepaalde zittingen” zal moeten gelezen worden: „een bepaalde vergadering of bepaalde vergaderingen”.

Volgens het derde lid zal geen uitnoodiging, als in het eerste lid bedoeld, „in overweging worden genomen”, tenzij daaromtrent door ten minste vijf leden een met redenen omkleed schriftelijk voorstel is ingediend. In verband met de hier gebezigde terminologie, welke blijkbaar ontleend is aan hetgeen in art. 7 der wet met betrekking tot de indiening eener aanklacht tegen een der hoofden van ministerieele departementen bepaald is, werd de vraag gesteld, of het de bedoeling van den voorsteller is, dat aan de openbare behandeling van het hierbedoelde voorstel, evenals ten aanzien van de aanklacht in art. 8 der wet is voorgeschreven, eene overweging in de afdeelingen zal voorafgaan. Zoo ja, dan behoorde dit in het artikel bepaald te worden.

Aldus vastgesteld den 26sten Mei 1921.

DRESSELHUYS.

VAN DER MOLEN.

SCHEURER.

VISSER VAN IJZENDOORN.

BEUMER.

¹⁾ Vgl. Buys, De Grondwet III, blz. 315; Sybenga, De Grondwet van 1887, 4de druk, blz. 318.