

Niet *boven* maar *in* de wet

Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen

Rapport van de Commissie herziening wetgeving
ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen

Juli 2021

Niet *boven* maar *in* de wet

Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen

Rapport van de Commissie herziening wetgeving
ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen

“Hoe meer men bij de beoordeeling van misdrijven, door hooge staatsambtenaren gepleegd, aan de gewone regelen van strafrecht en strafvordering kan vasthouden, hoe meer waarborgen dat de openbare meening vrede zal hebben met de te wijzen vonnissen.”

J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*.
Tweede deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 449.

INHOUDSOPGAVE

Lijst van gebruikte afkortingen	6
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
 HOOFDSTUK 1. Inleiding	19
1.1 Instelling en ontstaansgeschiedenis van de commissie	19
1.2 Samenstelling en werkwijze van de commissie	20
 HOOFDSTUK 2. Inhoud en ontstaansgeschiedenis van de huidige procedure	23
2.1 Het grondwettelijk kader	23
2.1.1 Inleiding	23
2.1.2 Ontstaansgeschiedenis	23
2.1.3 Samenvattende opmerkingen	27
2.2 Uitwerking van het grondwettelijk kader in wettelijke en andere regels	28
2.2.1 <i>De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (Wmv)</i>	28
2.2.2 <i>Procedure bij de Tweede Kamer</i>	29
2.2.3 <i>Procedure bij de regering</i>	30
2.2.4 <i>Samenloopregels procedures Tweede Kamer en regering</i>	31
2.2.5 <i>Vervolging en strafvordering: centrale rol PGHR</i>	31
2.2.6 <i>Medeverdachten</i>	32
2.2.7 <i>De berechting door de Hoge Raad</i>	32
2.2.8 <i>Geen beklag tegen niet-vervolging</i>	33
2.3 Casuïstiek	34
2.3.1 Inleiding	34
2.3.2 Overzicht	34
2.3.3 Samenvattende opmerkingen	48
 HOOFDSTUK 3. De reikwijdte van het begrip “ambtsmisdrijven”	51
3.1 Ambtsmisdrijven, ambtsovertredingen en daarmee gelijkgestelde delicten	51
3.1.1 Inleiding	51
3.1.2 <i>Kamerleden en bewindspersonen als normadressaat</i>	52
3.1.3 <i>Algemene en bijzondere ambtsdelicten</i>	52
3.1.4 <i>Oneigenlijke ambtsdelicten</i>	53
3.2 De artikelen 355 en 356 Sr (klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid)	54
3.2.1 Inhoud	54

3.2.2	<i>Casuïstiek</i>	57
HOOFDSTUK 4. De bijzondere procedure in internationaal perspectief		59
4.1	Inleiding	59
4.2	Landenoverzicht	59
4.2.1	<i>Ministers en staatssecretarissen</i>	59
4.2.2	<i>Parlementariërs</i>	62
4.2.3	<i>Caribische landen van het Koninkrijk</i>	65
4.3	Commissie van Venetië	66
4.3.1	<i>Inleiding</i>	66
4.3.2	<i>Verschillende soorten regels</i>	67
4.3.3	<i>Strafrechtelijke ministeriële aansprakelijkheid in de praktijk</i>	68
4.4	GRECO-aanbeveling	69
HOOFDSTUK 5. Knelpunten en bezwaren van de huidige procedure		71
5.1	Inleiding	71
5.2	Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht Tweede Kamer onwerkbaar.....	71
5.2.1	<i>Gebrekkige en onduidelijke bevoegdheden onderzoekscommissie</i>	71
5.2.2	<i>Korte termijn voor onderzoek</i>	73
5.2.3	<i>Onduidelijkheid over fase voorafgaand aan een mogelijke aanklacht</i>	73
5.3	Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht regering onduidelijk	74
5.4	Onwenselijke samenloop onderzoeken Tweede Kamer en regering.....	75
5.5	Wmv niet toegesneden op onbekende verdachte(n)	76
5.6	Complicaties bij opsporing, vervolging en berechting van medeverdachten	77
5.7	Vervolgingsbeslissing door politieke organen onwenselijk?	78
5.7.1	<i>Inleiding</i>	78
5.7.2	<i>Opvattingen in de literatuur</i>	78
5.7.3	<i>Artikel 18, eerste lid, Wmv</i>	84
5.8	Mogelijke knelpunten in de procedure bij de Hoge Raad	85
5.9	Verdragsrechtelijke waarborg van berechting in twee instanties buiten toepassing... 85	
5.10	Verhouding tot het EVRM	86
5.11	Positie Eerste Kamer	87
5.12	Mogelijke complicaties in verband met reikwijdte begrip “ambtsmisdrijf”	88
5.13	Reikwijdte en betekenis artikelen 355 en 356 Sr onduidelijk	90
5.14	Conclusie	94
HOOFDSTUK 6. Voorstellen en aanbevelingen		97
6.1	Inleiding	97

6.2	Opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten als bedoeld in artikel 119 Grondwet (spoor I)	98
6.2.1	<i>Inleiding</i>	98
6.2.2	<i>Opsporing ambtsdelicten door de procureur-generaal bij de Hoge Raad</i>	99
6.2.3	<i>De opsporing</i>	101
6.2.4	<i>Voortgang van het opsporingsonderzoek</i>	102
6.2.5	<i>Regering en Tweede Kamer</i>	102
6.2.6	<i>De Hoge Raad als bevoegde rechter</i>	103
6.3	Wijziging van de Grondwet (spoor II).....	104
6.3.1	<i>Bezwaren tegen de procedure van artikel 119 Grondwet en conclusie</i>	104
6.3.2	<i>Twee hoofdvragen bij schrapping van artikel 119 Grondwet</i>	106
6.3.3	<i>Wettelijke uitwerking bij schrapping van artikel 119 Grondwet</i>	107
6.3.3.1	<i>Waarborgen bij vervolging van ambtsdelicten</i>	107
6.3.3.2	<i>Waarborgen bij vervolging van ‘gewone’ strafbare feiten</i>	108
6.3.3.3	<i>Geen regeling nieuwe procedure in de Grondwet</i>	110
6.3.3.4	<i>Europese context</i>	110
6.3.3.5	<i>Wetgeving inzake ambtsdelicten van de gouverneurs van de Caribische landen</i> 110	
6.4	Reikwijdte ambtsdelicten	111
6.4.1	<i>Inleiding</i>	111
6.4.2	<i>Klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 355 en 356 Sr)</i>	111
6.4.3	<i>Oneigenlijke ambtsdelicten (artikel 44 Sr)</i>	113
ANNEX - Concept van wetsvoorstel en memorie van toelichting bij spoor I		115
BIJLAGEN		141
1.	Lijst van door de commissie geraadpleegde literatuur	143
2.	Instellingsregeling en Benoemings- en vergoedingenbesluit + wijzigingen	149
3.	Correspondentie tussen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer en de commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen	159
4.	Relevante wet- en regelgeving	163
5.	Vragenlijst Eurojust	181

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

aant.	aantekening(en)
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
afl.	aflevering
AGHR	advocaat-generaal bij de Hoge Raad
art.	artikel(en)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIVD	Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van de Tweede Kamer
CvV	Commissie van Venetië
DD	Delikt en Delinkwent
EHRC	European Human Rights Cases
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
EZ	Economische Zaken
GHvJ	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao en Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
GRECO	Group of States against Corruption
Gst.	de Gemeentestem bestuursrechtelijk tijdschrift
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JenV	Justitie en Veiligheid
KB	koninklijk besluit
MvA	memorie van antwoord
MvT	memorie van toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
OM	openbaar ministerie
PGHR	procureur-generaal bij de Hoge Raad
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TBS&H	Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving
TvCR	Tijdschrift voor Constitutioneel Recht
TvO	Tijdschrift voor Overheidsadministratie
VenJ	Veiligheid en Justitie
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wmv	Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (tot 19 september 2018: wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33)
Wpe	Wet op de parlementaire enquête 2008

WOORD VOORAF

Het is voor een democratische rechtsstaat van wezenlijk belang dat er tegen ambtsdelicten van politieke ambtsdragers effectief kan worden opgetreden. De huidige wettelijke regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten schiet echter ernstig tekort. Een betere wettelijke procedure is dan ook dringend noodzakelijk. De Tweede Kamer drong daar in februari 2016 op aan in een zeer breed gesteunde motie. Aanleiding was het rapport van een onderzoekscommissie van Kamerleden (commissie-Schouten) over het mogelijk lekken van informatie uit een vergadering van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. In dat rapport werd geconcludeerd dat de bestaande wettelijke procedure “in de praktijk onbegaanbaar” is. Dit leidde tot de instelling van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen. Met dit rapport geeft de commissie uitvoering aan haar opdracht om te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten.

De huidige procedure berust op een bepaling uit de Grondwet van 1848 (nu artikel 119), die inhoudt dat Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrrijven terecht staan voor de Hoge Raad na een opdracht tot vervolging die moet worden gegeven door de regering of de Tweede Kamer. De opdracht tot vervolging wordt gegeven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procedure om te komen tot een opdracht tot vervolging door de Tweede Kamer is geregeld in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Deze procedure stamt uit 1855 en is sindsdien nauwelijks veranderd. Over de manier waarop een opdracht tot vervolging door de regering tot stand moet komen, is wettelijk niets geregeld. Er is nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict vervolgd. Of dat een gevolg is van de huidige regeling staat niet vast. Wel constateert de commissie in navolging van de commissie-Schouten dat de huidige regeling opsporing, vervolging en berechting van deze ambtsdelicten in ieder geval ernstig bemoeilijkt.

Artikel 119 Grondwet beperkt zich tot het aanwijzen van de Hoge Raad als de bevoegde rechter en de eis van een opdracht tot vervolging door de regering of de Tweede Kamer. De verdere uitwerking is overgelaten aan de ‘gewone’ wetgever. Een deel van de problemen bij de vervolging en berechting van ambtsdelicten kan worden opgelost door die uitwerking beter te regelen. De commissie stelt daartoe voor om de huidige, deels verouderde en soms onduidelijke regels te vervangen en de opsporing, vervolging en berechting van deze ambtsdelicten met inachtneming van het bepaalde in artikel 119 Grondwet te regelen in het Wetboek van Strafvordering. De opsporing vindt in haar voorstel plaats onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, die vanwege zijn grondwettelijke gewaarborgde benoeming voor het leven geheel onafhankelijk is. De commissie duidt dit in haar rapport aan als **spoor I**.

De commissie meent dat daarmee echter niet kan worden volstaan en doet daarom in **spoor II** verdergaande voorstellen, die grondwetswijziging vergen. De commissie vindt het niet wenselijk dat het aan politici is om te beslissen of in geval van een verdenking van een ambtsdelict (bijvoorbeeld corruptie) wel of niet opsporing en vervolging moet plaatsvinden. Daarnaast heeft berechting door de Hoge Raad als rechterlijke instantie het grote nadeel dat verdachten geen recht op hoger beroep hebben. De commissie stelt daarom voor artikel 119 Grondwet te schrappen en de vervolging en de berechting van deze ambtsdelicten, zoals dat ook bij gewone delicten het geval is, te laten plaatsvinden door de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie. Net als bij gewone delicten vindt de vervolging plaats door het openbaar ministerie. Wel moet er daarbij een waarborg zijn tegen politieke overwegingen of politieke druk bij

de totstandkoming van beslissingen over vervolging of niet-vervolging. Daarom stelt de commissie voor dat opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen alleen mogelijk is in opdracht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Ook wordt voorgesteld om bij gewone misdrijven van Kamerleden en bewindspersonen de aanwijzingsbevoegdheid van de minister jegens het openbaar ministerie te vervangen door een aanwijzingsbevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Verder stelt de commissie voor de zogenoemde klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in de uit 1855 stammende tekst van de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht te schrappen. De bepalingen over strafbaarheid van handelen in strijd met de (Grond)wet zijn historisch verklaarbaar, maar een algemene strafrechtelijke aansprakelijkheid hiervoor naast de politieke verantwoordelijkheid van bewindspersonen is naar het oordeel van de commissie noodzakelijk noch wenselijk. De burger kan de rechtmatigheid van besluiten van bewindspersonen, anders dan destijds het geval was, aanvechten bij de bestuursrechter of de burgerlijke rechter. Daar komt bij dat de strafbaarstellingen in de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht zo ruim zijn, dat deze op gespannen voet staan met het in artikel 7 EVRM neergelegde legaliteitsbeginsel.

Met de voorstellen van de commissie kunnen op korte termijn de grootste knelpunten van de huidige regeling worden weggenomen. Na de voorgestelde wijziging van de Grondwet zal sprake zijn van een procedure die voldoende waarborgen bevat voor een onafhankelijke en geloofwaardige vervolging en berechting van eventuele ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Dit komt ook tot uitdrukking in de titel van dit rapport. De voorstellen van de commissie onderstrepen in de eerste plaats dat Kamerleden en bewindspersonen niet boven de wet staan en dat voor hen dezelfde regels gelden als voor ieder ander. In de tweede plaats ontstaat er bij uitvoering van de voorstellen van de commissie een moderne en complete regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen in de wet, dus zonder belemmerende vereisten in de Grondwet.

De commissie acht het noodzakelijk dat met de wetgeving voor spoor II niet wordt gewacht tot spoor I wettelijk is geregeld. Dat betekent dat zij voorstelt dat het wetsvoorstel voor spoor I (waarvan de commissie reeds een ontwerp met toelichting bij het rapport heeft gevoegd) en een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet voor spoor II op hetzelfde moment in procedure worden gebracht.

J.W. Fokkens

Voorzitter Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen

SAMENVATTING

De opdracht

De Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (hierna verder aan te duiden als: de commissie) is ingesteld door de minister van Justitie en Veiligheid en de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij kreeg tot taak om aan de beide ministers advies uit te brengen “over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten”.

De voorstellen voor een nieuwe regeling staan in hoofdstuk 6 van het rapport. Zij worden na een inleidend hoofdstuk voorafgegaan door een hoofdstuk over de inhoud en het ontstaan van de huidige procedure (hoofdstuk 2), de reikwijdte van het begrip ambtsmisdrijf (hoofdstuk 3), het internationaal perspectief (hoofdstuk 4) en de knelpunten en bezwaren van de huidige procedure (hoofdstuk 5).

1. Inleiding

De inleiding beschrijft de werkwijze van de commissie. Ook de aanleiding tot de instelling van de commissie wordt daarin besproken. Die aanleiding was de conclusie van de commissie-Schouten, een commissie van Tweede Kamerleden die onderzoek deed naar het lekken uit de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, dat de bestaande regeling voor vervolging van een dergelijk ambtsmisdrijf een onbegaanbare weg is. Omdat die bestaande regeling berust op artikel 119 Grondwet, kreeg de commissie ook de vrijheid om voorstellen te doen tot wijziging van de Grondwet. Zoals in hoofdstuk 6 verder wordt uiteengezet, meent de commissie dat wijziging van artikel 119 Grondwet inderdaad geboden is. Aangezien grondwetswijziging lange tijd in beslag neemt, heeft de commissie besloten om ook concrete voorstellen te doen voor een verbeterde procedure binnen het huidige grondwettelijke kader. Die voorstellen worden in dit rapport aangeduid als ‘spoor I’ en de voorstellen die uitgaan van wijziging van artikel 119 Grondwet als ‘spoor II’.

2. Inhoud en ontstaan huidige procedure

Het grondwettelijk kader

De huidige regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten berust op artikel 119 Grondwet en is nader uitgewerkt in verschillende ‘gewone’ wetten. Volgens artikel 119 Grondwet staan Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven terecht voor de Hoge Raad na een opdracht tot vervolging van de regering of de Tweede Kamer. De opdracht tot vervolging wordt gegeven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) die om die reden ingevolge artikel 117 Grondwet voor het leven wordt benoemd. De huidige regeling berust op de Grondwet van 1848. Vóór die tijd gold voor de berechting van ambtsmisdrijven van leden van de Staten-Generaal en ministers een verlostelsel: vervolging kon alleen plaatsvinden als de Staten-Generaal (beide Kamers) daarvoor toestemming gaven. De Grondwet van 1848 veranderde dit in het huidige systeem, waarbij de vervolging alleen kan plaatsvinden in opdracht van de regering (bij koninklijk besluit) of de Tweede Kamer. Al sinds 1814 schrijft de Grondwet voor dat Kamerleden en bewindspersonen berecht worden door de Hoge Raad (het zogeheten forum privilegiatum), in eerste en enige aanleg, dus zonder de mogelijkheid van hoger beroep. Tot 1848 gold dit voor alle misdrijven, vanaf 1848 alleen voor ambtsmisdrijven.

Bij de grondwetswijziging in 1983 is de grondwettelijke regeling nagenoeg ongewijzigd gebleven. De regering noemde daarvoor onder meer als redenen: het politieke karakter van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen en de bescherming van deze personen tegen lichtvaardige vervolging. Redenen voor handhaving van de berechting door de Hoge Raad in eerste en enige instantie waren volgens de regering het belang van de betrokken ambtsdragers om niet te lang het middelpunt te zijn van politieke opschudding en het belang dat het politieke leven na alle onvermijdelijke commotie zo snel mogelijk zijn normale gang moet kunnen hernemen.

Wettelijke regeling

De opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten als bedoeld in artikel 119 Grondwet is op dit moment nader geregeld in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (verder Wmv), de Wet op de rechterlijke organisatie (verder Wet RO) en het Wetboek van Strafvordering (verder Sv). Welke delicten ambtsdelicten in de zin van artikel 119 Grondwet zijn, is uitgewerkt in het Wetboek van Strafrecht (verder Sr).

Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen

Het grondwettelijke kader is voor een belangrijk deel uitgewerkt in de Wmv, die dateert van 1855 en een gevolg was van de in de Grondwet van 1848 aan de wetgever gegeven opdracht tot regeling van de verantwoordelijkheid van ministers voor de uitvoering van de Grondwet en de andere wetten. In de oorspronkelijke tekst van de Wmv was dit vormgegeven in twee strafbepalingen die de “klassieke” strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid vastlegden en daarnaast in een procedure voor het onderzoek door de Tweede Kamer naar die misdrijven. Bij de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886 werd de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid overgebracht naar de artikelen 355 en 356 Sr en werd de procedure voor onderzoek door de Tweede Kamer van toepassing op alle ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen.

Procedure bij de Tweede Kamer

De Wmv regelt de procedure voor de Tweede Kamer om te komen tot een opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict. Na een schriftelijke en gemotiveerde “aanklacht” van ten minste vijf Tweede Kamerleden wegens een vermoedelijk ambtsdelict, beslist een meerderheid van de Kamer of zij de aanklacht “in overweging” neemt. Als dat het geval is, stelt zij een uit Tweede Kamerleden bestaande “commissie van onderzoek” in die belast is met het onderzoek naar de feiten die in de aanklacht zijn vermeld. Nadat de commissie van onderzoek verslag heeft uitgebracht, beslist de Tweede Kamer of zij “genoegzame gronden tot vervolging aanwezig acht” en geeft zij bij een bevestigend antwoord aan de PGHR opdracht om de vervolging in te stellen.

Procedure bij de regering

De Wmv zwijgt over de manier waarop de regering tot een opdracht tot vervolging kan komen. In 2017 zijn door de toenmalige minister van VenJ gedragslijnen op schrift gesteld over de procedure die vooraf moet gaan aan een mogelijke opdracht tot vervolging in het ‘Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen’. Dergelijke aangiften worden op grond van dat protocol via de minister van JenV gezonden naar de PGHR. Na afloop van het oriënterend onderzoek informeert de PGHR de minister van JenV over zijn bevindingen. Als de minister van JenV na kennisneming van deze bevindingen aan de PGHR meedeelt dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, start de PGHR een opsporingsonderzoek met desgewenst bijstand van het openbaar ministerie (art. 123 Wet RO). Na afloop van zijn

onderzoek informeert de PGHR de minister over zijn bevindingen. Daarna is het aan de regering om een beslissing over eventuele vervolging te nemen.

Overige regelingen

Artikel 76 Wet RO bepaalt dat de Hoge Raad bij de berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen oordeelt met tien raadsheren. Ingevolge artikel 485 Sv staan ook de medeverdachten van deze politici terecht voor de Hoge Raad. Verder ontbreekt in geval van een ambtsdelict de mogelijkheid van beklag wegens het niet vervolgen van een Kamerlid of bewindspersoon omdat de beklagrechter geen vervolging kan bevelen nu die bevoegdheid uitsluitend berust bij de regering of Tweede Kamer.

Casuïstiek

Tot een vervolging van een Kamerlid of een bewindspersoon wegens een ambtsdelict is het in de Nederlandse geschiedenis nog nooit gekomen. Dat neemt niet weg dat de bijzondere procedure voor deze ambtsdelicten in het verleden diverse malen aan de orde is gekomen, vooral in het kader van aangiften bij de politie of het openbaar ministerie of aanklachten op grond van de Wmv. Paragraaf 2.3 geeft daarvan een beeld door de beschrijving van 41 gevallen uit de periode na de Tweede Wereldoorlog waarin sprake was van aanklachten, aangiften en/of verzoeken tot vervolging of de mogelijkheid daarvan ter sprake werd gebracht. Wat opvalt is dat bewindspersonen vaker dan Kamerleden in verband worden gebracht met een ambtsdelict. Dikwijls gaat het dan om kwesties die sterk in de maatschappelijke belangstelling staan en in het parlement ter sprake zijn gekomen. De beschreven casuïstiek laat ook zien dat er veel onduidelijkheden bestaan over de bijzondere procedure voor ambtsdelicten. Een speciale categorie vormen de zaken die leidden tot een aanklacht van vijf of meer Kamerleden op grond van de Wmv. Tot 2009 werd door Tweede Kamerleden nimmer gebruik gemaakt van deze sinds 1855 bestaande bevoegdheid, sindsdien is dat enkele keren gedaan.

3. Het begrip ambtsmisdrijven

Ambtsmisdrijven

Artikel 119 Grondwet spreekt over “ambtsmisdrijven”. Deze terminologie dateert van 1814 toen het woord misdrijven gebezigd werd voor alle strafbare feiten. Pas in het Wetboek van Strafrecht van 1886 werd het onderscheid van strafbare feiten in misdrijven en overtredingen ingevoerd. Artikel 119 Grondwet heeft dan ook betrekking op ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen van Kamerleden en bewindspersonen. Welke delicten ambtsdelicten in de zin van artikel 119 Grondwet zijn, is uitgewerkt in het Wetboek van Strafrecht. In de eerste plaats gaat het om de misdrijven uit Boek II, Titel XXVIII, Ambtsmisdrijven. Twee daarvan richten zich specifiek op bewindspersonen, te weten de artikelen 355 en 356 die uitdrukking geven aan de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De meeste overige, zoals verduistering, passieve ambtelijke omkoping e.d. kunnen ook door Kamerleden en bewindspersonen (eventueel als deelnemer) worden begaan. De overtredingen uit Boek II, Titel VIII, Ambtsovertredingen, lijken - lijken behalve eventueel als deelnemer - niet toepasbaar op deze politici. Daarnaast heeft de wetgever onder ambtsdelicten ook de strafbare feiten geschaard die zijn begaan onder een van de verzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 Sr, de zogenoemde oneigenlijke ambtsdelicten. Daarmee zijn alle misdrijven en overtredingen onder het bereik van artikel 119 Grondwet gebracht indien het Kamerlid of de bewindspersoon door het begaan daarvan een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan daarvan gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.

De artikelen 355 en 356 Sr, de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid

De artikelen 355 en 356 Sr stellen onder meer strafbaar dat een minister of staatssecretaris opzettelijk beschikkingen en bevelen geeft of handhaaft terwijl hij weet dat daardoor de Grondwet of andere wetgeving wordt geschonden, en dat een minister of staatssecretaris opzettelijk of door grove schuld nalaat uitvoering te geven aan de hem regarderende bepalingen van de Grondwet of andere wetgeving. Daarmee geven deze artikelen uitdrukking aan de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid uit de Grondwet van 1840, geschreven ter beperking van de macht van de Koning. Als gevolg van de kort daarna in 1848 ingevoerde politieke ministeriële verantwoordelijkheid heeft de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid sterk aan belang ingeboet. Heden ten dage kunnen deze strafbaarstellingen met enige goede wil worden gezien als de strafrechtelijke vertaling van het rechtstatelijk beginsel dat bewindspersonen in hun ambtsuitoefening gebonden zijn aan de Grondwet en andere wetgeving.

4. Internationaal perspectief

De Nederlandse bijzondere procedure voor de vervolging van ambtsdelicten gepleegd door Kamerleden of bewindspersonen is op zichzelf in internationaal opzicht niet uniek. In verreweg de meeste Europese landen gelden op enigerlei wijze afwijkende regels voor de berechting van (bepaalde) strafbare feiten die zijn gepleegd door bewindspersonen en/of parlementariërs. Hoofdstuk 4 geeft een beknopt overzicht van de wijze waarop dit in zeventien Europese landen is geregeld en dat is zeer divers. Ook de Europese Commissie voor Democratie door Recht, beter bekend als de Commissie van Venetië, kwam in 2013 tot deze conclusie na onderzoek naar het verband tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers in verschillende landen van de Raad van Europa. De Commissie van Venetië wijst in haar rapport op het belang van het legaliteitsbeginsel en de eisen van artikel 7 EVRM bij de formulering van strafbepalingen over machtsmisbruik, die kwetsbaar zijn voor politiek machtsmisbruik. Naar aanleiding van het onderzoek van de Commissie van Venetië heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa in 2013 een resolutie aangenomen die er in de kern op neer komt dat strafrechtelijke procedures niet gebruikt mogen worden om met politieke tegenstanders af te rekenen vanwege fouten of meningsverschillen. Verder heeft de GRECO (Group of States against Corruption) eind 2018 een evaluatierapport aangenomen met aanbevelingen over de preventie van corruptie in Nederland. Het GRECO-evaluatieteam concludeerde dat het huidige wettelijke systeem een belemmering kan vormen voor het vervolgen van gevallen van (passieve) omkoping van ministers en staatssecretarissen en kwam met de aanbeveling te voorzien in betere procedures.

5. Knelpunten en bezwaren van de huidige procedure

In hoofdstuk 5 worden de fundamentele en praktische knelpunten en onduidelijkheden besproken van de huidige bijzondere procedure voor vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Veel van deze knelpunten en onduidelijkheden zijn al eerder signaleerd door de commissie-Schouten en - tamelijk unisono - in de juridische literatuur.

Opsporingsfase

Om te kunnen komen tot een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer, dwingt de Wmv tot een procedure waarbij de Kamer zelf, via een uit Tweede Kamerleden samengestelde onderzoekscommissie, met de opsporing is belast. Op grond van de Wmv wordt de onderzoekscommissie geacht de rol te vervullen die in een gewone strafvorderlijke procedure toekomt aan het openbaar ministerie. Dit blijkt in de praktijk een onwerkbaar constructie. Een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer is voor dit werk onvoldoende geëquipeerd en bovendien is de onderzoekscommissie gebonden aan zeer korte termijnen.

Voor de procedure die voorafgaat aan een vervolgingsbeslissing door de regering bestaat geen wettelijke regeling. Een verbetering is het protocol uit 2017. Het protocol ontbeert evenwel een wettelijke grondslag, zodat van een duidelijke wettelijke regeling nog steeds geen sprake is.

Vervolgingsbeslissing door politieke organen

De beslissing om al dan niet vervolging in te stellen, komt ingevolge artikel 119 Grondwet exclusief toe aan politieke organen: regering en Tweede Kamer. Dat is het meest fundamentele verschil met de gewone strafvorderlijke procedure, waarbij het openbaar ministerie daarover beslist. Dat de beslissing omtrent vervolging bij politieke organen is belegd, is bepaald niet onomstreden. In de literatuur wordt dit vaak als een belangrijke verklaring gezien waarom in Nederland nimmer een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is vervolgd. De naoorlogse juridische literatuur vertoont een staalkaart aan bedenkingen tegen het vervolgingsmonopolie van regering en Tweede Kamer, met overigens uiteenlopende suggesties voor oplossingen.

Verdragsrechtelijke waarborg van berechting in twee instanties buiten toepassing

Artikel 119 Grondwet dwingt tot een berechting in eerste en enige instantie door de Hoge Raad. Dit is een fundamentele afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, dus het recht op hoger beroep, zoals vereist door artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Hierop is door Nederland een voorbehoud gemaakt in verband met de berechting van ambtsdelicten door de Hoge Raad. Deze fundamentele waarborg geldt dus niet voor Kamerleden, bewindspersonen én hun medeverdachten waar het ambtsdelicten van Kamerleden of bewindspersonen betreft.

Reikwijdte en betekenis artikelen 355 en 356 Sr onduidelijk

De strafbaarstellingen van ministers in het kader van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zijn vervat in de artikelen 355 en 356 Sr. Doordat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid sedert 1848 volledig tot wasdom is gekomen, heeft de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid significant aan betekenis ingeboet. Over de vraag of de artikelen 355 en 356 Sr heden ten dage nog bestaansrecht hebben, wordt in de literatuur verschillend gedacht. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat tot op heden geen aanleiding is gezien om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen of te herzien. Vanuit het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat geen straf kan worden opgelegd voor een handeling die niet tevoren strafbaar is gesteld bij wet (vastgelegd in artikel 7 EVRM, artikel 16 Grondwet en artikel 1, eerste lid, Sr), en de daarmee verband houdende eisen van rechtszekerheid kunnen fundamentele vraagtekens worden geplaatst bij de delictsomschrijvingen in beide artikelen. Deze ambtsmisdrijven hebben immers een zeer ruime reikwijdte en zijn verre van precies. Ook de Commissie van Venetië wijst op het bezwaar van vaag geformuleerde strafbaarstellingen die verband houden met machtsmisbruik.

6. Wijziging langs twee sporen

6.1 Inleiding

De commissie komt tot de conclusie dat een fundamentele herziening van de huidige regeling van de vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is. De commissie doet daarom een aantal voorstellen en aanbevelingen.

De vervolging en berechting van deze ambtsdelicten is deels in de Grondwet en deels in 'gewone' wetgeving geregeld. Omdat een wijziging van de Grondwet een lange doorlooptijd heeft en herziening van de huidige regeling op korte termijn wenselijk is, adviseert de commissie te werken langs twee 'sporen'. Spoor I bevat de voorstellen voor wijzigingen van opsporing, vervolging en

berechting van ambtsdelicten binnen het kader van de huidige Grondwet, spoor II bevat voorstellen voor wijziging van de Grondwet en de opsporing, vervolging en berechting na die grondwetswijziging. De aanbeveling te werken langs twee sporen betekent niet dat de voorstellen voor spoor II minder urgentie hebben of dat voorlopig met de uitwerking van spoor I kan worden volstaan, integendeel. De commissie beveelt aan een voorstel tot wijziging van de Grondwet (spoor II) tegelijk met het wetsvoorstel uit spoor I in procedure te brengen.

6.2 Spoor I - wijzigingen binnen het huidige kader van artikel 119 Grondwet

Diverse elementen van de wijze waarop opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen op dit moment is geregeld, volgen niet dwingend uit artikel 119 Grondwet. Veel van de gesignaleerde praktische tekortkomingen van de huidige regelingen zijn dan ook op te lossen binnen het kader van artikel 119 Grondwet. De commissie doet voor spoor I de volgende voorstellen en aanbevelingen die strekken tot wijziging van de relevante wetgeving binnen het huidige grondwettelijke kader.

Opsporing door PGHR

De commissie stelt voor om de Wmv in te trekken en de opsporing, vervolging en berechting van deze ambtsdelicten met inachtneming van artikel 119 Grondwet geheel te regelen in het Wetboek van Strafvordering. De PGHR wordt belast met de opsporing van deze ambtsdelicten. De PGHR heeft de leiding over het opsporingsonderzoek en kan zich daarbij laten bijstaan door een onderzoeksteam bestaande uit officieren van justitie en overige opsporingsambtenaren. Het opsporingsonderzoek door de PGHR kan plaatsvinden in opdracht van de regering, in opdracht van de Tweede Kamer of ambtshalve. De bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid om aanwijzingen te geven aan het openbaar ministerie is in het voorstel van de commissie niet van toepassing op het onderzoek van de PGHR.

Ambtshalve opsporing

De commissie is van mening dat de omstandigheid dat ingevolge de Grondwet vervolging alleen in opdracht van de regering of de Tweede Kamer kan plaatsvinden, niet impliceert dat ook voor de opsporing door de PGHR een opdracht vereist is. De commissie beveelt daarom aan om de PGHR de bevoegdheid te geven om ambtshalve tot opsporing over te gaan. Dit biedt volgens de commissie een zekere waarborg tegen de situatie dat eventuele verdenkingen van een ambtsdelict tegen een Kamerlid of bewindspersoon om politieke redenen niet worden onderzocht en komt daarmee deels tegemoet aan de kritiek op de Nederlandse regeling van onder andere de Group of States against Corruption (GRECO).

Opdracht opsporingsonderzoek te beëindigen

In de voorgestelde regeling zullen de regering en de Tweede Kamer niet alleen de bevoegdheid hebben om de PGHR op te dragen een opsporingsonderzoek in te stellen, maar ook de bevoegdheid om opdracht te geven een voorgenomen ambtshalve opsporingsonderzoek niet in te stellen of een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. Die bevoegdheid past bij de huidige grondwettelijke regeling dat vervolging alleen kan plaatsvinden na een opdracht daartoe van regering of Tweede Kamer. Als zij vervolging van een mogelijk ambtsdelict onwenselijk vinden, behoren zij ook de bevoegdheid te hebben de opsporing daarvan te voorkomen respectievelijk te beëindigen. Omdat zowel de regering als de Tweede Kamer de bevoegdheid hebben de vervolging van een ambtsdelict te bevelen, kan een dergelijke opdracht alleen leiden tot het niet instellen respectievelijk het beëindigen van een opsporingsonderzoek indien de opdracht door de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk is gegeven of, als de opdracht door een van deze is gegeven, de ander daartegen geen bezwaar heeft gemaakt. Een waarborg tegen ongewenste,

politiek gemotiveerde beïnvloeding van een opdracht tot beëindiging van het onderzoek is gelegen in de verplichting een dergelijk besluit te publiceren in de Staatscourant.

Berechting door de Hoge Raad

De berechting van ambtsdelicten blijft in spoor I ongewijzigd. Deze geschiedt ingevolge artikel 119 Grondwet door de Hoge Raad, die de enige bevoegde rechter is. Ingevolge artikel 76 Wet RO oordeelt de Hoge Raad in eerste en enige instantie over de ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen met een aantal van tien raadsheren. Omdat dit aantal minder geschikt is voor een onderzoek ter terechtzitting en bovendien een erg groot beslag op de Hoge Raad legt, wordt voorgesteld het aantal van tien raadsheren te verminderen tot zeven. Ook wordt voorgesteld dat medeverdachten niet langer worden berecht door de Hoge Raad maar door de gewone rechter: de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

6.3 Spoor II - wijziging van de Grondwet en nadere regeling

Er zijn tegen de huidige procedure ook fundamentele bezwaren waaraan alleen door een wijziging van de Grondwet tegemoet kan worden gekomen. Deze betreffen (1) de bindende opdracht van regering of Tweede Kamer als voorwaarde voor de vervolging en (2) de berechting door de Hoge Raad. Voor spoor II doet de commissie de volgende voorstellen die zien op wijziging van de Grondwet en de gevolgen daarvan.

Geen opdracht tot vervolging door regering of Tweede Kamer

De commissie deelt de in de literatuur geuite kritiek dat het onwenselijk is dat de vervolgingsbeslissing met betrekking tot ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen is opgedragen aan politieke organen: de regering en de Tweede Kamer. De grondwettelijke constructie bergt in zich dat men bij een beslissing om al dan niet te vervolgen altijd een politieke achtergrond kan vermoeden, omdat deze beslissing nu eenmaal is genomen door een politiek orgaan. Dit niet uit te bannen vermoeden van een door politieke motieven ingegeven beslissing over eventuele vervolging draagt niet bij aan het realiseren van een effectief, proportioneel en consistent vervolgingsbeleid met maatschappelijk draagvlak. Naar het oordeel van de commissie bestaat er bovendien een reëel risico dat de huidige procedure belemmerend werkt voor een effectieve opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven als omkoping, knevelarij, fraude of valsheid in geschrift.

Geen berechting door de Hoge Raad in eerste en enige instantie

Het tweede bezwaar tegen de procedure van artikel 119 Grondwet heeft betrekking op de aanwijzing van de Hoge Raad als forum privilegiatum. De aanwijzing van de Hoge Raad als forum privilegiatum behelst een fundamentele afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, dus het recht op hoger beroep dat van wezenlijk belang is om eventuele tekortkomingen bij de berechting in eerste instantie te kunnen herstellen. Het in artikel 14 IVBPR neergelegde recht op beroep bij een hogere rechter geldt ingevolge het Nederlandse voorbehoud ten aanzien van de in artikel 119 Grondwet voorgeschreven procedure niet voor Kamerleden of bewindspersonen waar het ambtsdelicten betreft. De commissie meent dat aan deze uitzondering een eind moet komen.

Ontbrekende bescherming tegen politiek gemotiveerde vervolging niet-ambtsdelicten

Ook het bestaande procedurele verschil tussen vervolging van ambtsdelicten en vervolging van andere delicten die Kamerleden en bewindspersonen begaan, is moeilijk te rechtvaardigen. De procedure van artikel 119 Grondwet, die alleen van toepassing is op de vervolging van ambtsdelicten, beoogt met name bescherming te bieden tegen politiek gemotiveerde, te

lichtvaardige vervolging. Maar het valt niet in te zien waarom het risico van politieke beïnvloeding of lichtvaardige vervolging zich alleen in verband met ambtsdelicten zou kunnen voordoen en niet ook bij andere delicten waar deze politici van kunnen worden verdacht.

Afschaffing artikel 119 Grondwet

Vanwege bovenstaande bezwaren stelt de commissie voor artikel 119 Grondwet te schrappen en de gewone strafrechtelijke procedure - berechting door de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad - ook van toepassing te doen zijn op de berechting van ambtsdelicten waarvan Kamerleden en bewindspersonen worden verdacht.

Opdracht PGHR

Dit neemt niet weg dat het wel wenselijk is te voorzien in bijzondere waarborgen als het gaat om een verdenking daarvan tegen Kamerleden of bewindspersonen. Dat geldt zowel voor de beslissing een onderzoek of een vervolging in te stellen als voor de beslissing dat niet te doen. De commissie adviseert daarom de bevoegdheid om te beslissen over de vervolging van deze personen wegens ambtsdelicten toe te kennen aan de PGHR, die daartoe een opdracht kan geven aan het College van procureurs-generaal. De keuze voor de PGHR als opdrachtgever is ingegeven door het feit dat hij grondwettelijk voor het leven is benoemd. Dit biedt voldoende waarborgen om een op te lichtvaardige of politieke gronden ingestelde vervolging of niet-vervolging van Kamerleden en bewindspersonen te voorkomen.

Waarborgen bij niet-ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen

Het risico van politieke beïnvloeding is ook aanwezig als het gaat om de verdenking van 'gewone' strafbare feiten van Kamerleden en bewindspersonen. De commissie stelt voor de vervolgingsbeslissing in deze zaken bij het openbaar ministerie te laten, maar zij meent wel dat het om die reden wenselijk is de aanwijzingsbevoegdheid uit artikel 127 Wet RO toe te kennen aan de PGHR in plaats van de minister van JenV.

Geen regeling nieuwe procedure in de Grondwet

De commissie meent dat het niet nodig is de hiervoor geschetste regeling ook op het niveau van de Grondwet te verankeren. Allereerst omdat de regeling aansluit bij het reguliere strafprocesrecht en de Grondwet volstaat met de bepaling dat de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt. Ook is de onafhankelijke positie van de PGHR - die cruciaal is in de hiervoor geschetste regeling - reeds grondwettelijk geborgd in zijn benoeming voor het leven (art. 117 Grondwet).

6.4 Reikwijdte ambtsdelicten

Wat de ambtsmisdrijven betreft, verdienen de artikelen 355 en 356 Sr bijzondere aandacht. Als het gaat om de vraag of deze artikelen moet worden gehandhaafd, gaat het in de kern om de vraag of er naast de politieke ministeriële verantwoordelijkheid nog een plek moet zijn voor het strafrecht als ultimum remedium om schending van de (Grond)wet door een bewindspersoon aan te kunnen pakken, voor zover een zodanige schending niet reeds strafbaar is gesteld via specifieke strafbepalingen. Doordat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid sinds 1848 volledig tot wasdom is gekomen, heeft de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid significant aan betekenis ingeboet. De argumenten voor en tegen wegend, meent de commissie dat hier de politieke ministeriële verantwoordelijkheid haar werk moet doen en dat hier geen rol is weggelegd voor het strafrecht. Daar komt bij dat ministeriële besluiten inmiddels door de bestuursrechter of de burgerlijke rechter kunnen worden getoetst. Voor de commissie weegt zwaar dat de delictsomschrijvingen in de artikelen 355 en 356 Sr onvoldoende houvast bieden voor een

rechterlijk oordeel dat niet tevens een politiek oordeel insluit. De commissie hecht hierbij groot belang aan het legaliteitsbeginsel (vastgelegd in artikel 7 EVRM) en de daarmee verband houdende eis van rechtszekerheid zoals die ook zijn geformuleerd in het rapport van de Commissie van Venetië en zijn overgenomen in een resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa. In dit licht acht de commissie de artikelen 355 en 356 Sr problematisch. Deze ambtsmisdrijven hebben immers een zeer ruime reikwijdte en zijn verre van precies te noemen.

De commissie hecht eraan op te merken dat de door haar voorgestelde schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr geen straffeloosheid of immuniteit van Kamerleden en bewindspersonen betekent. Schrapping van deze artikelen, waarvan de toepassing moeilijk denkbaar is zónder een opportuniteitsbeslissing van een politiek orgaan, maakt de weg vrij om het gehele stelsel van vervolging en berechting van ambtsdelicten van bewindspersonen beter in lijn te brengen met het reguliere strafproces. Dat laatste kan er vervolgens toe leiden dat ten aanzien van een aanzienlijk aantal zeer 'reële' en strafwaardige ambtsdelicten, zoals corruptie en valsheid in geschrift, obstakels voor een effectieve opsporing en vervolging (indien opsporing en vervolging nodig blijken) worden weggenomen.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1 Instelling en ontstaansgeschiedenis van de commissie

De Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (hierna verder aan te duiden als: de commissie) is ingesteld door de minister van JenV, de minister van BZK en de staatssecretaris van BZK via de Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, die op 13 juli 2018 in werking trad.¹ In deze regeling kreeg de commissie tot taak om aan de ministers van JenV en BZK advies uit te brengen “over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten”.

De instelling van de commissie vond haar aanleiding in de bevindingen van de in november 2015 door de Tweede Kamer op grond van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (Wmv)² ingestelde Kamercommissie (commissie-Schouten) voor het verrichten van onderzoek naar mogelijk lekken van informatie uit een besloten vergadering van de CIVD. In haar op 20 januari 2016 uitgebrachte rapport³ betitelde de commissie-Schouten de wettelijke procedure voor vervolging van Kamerleden, ministers en staatssecretarissen als “een onbegaanbare weg”. Knelpunten die de commissie-Schouten signaleerde, betroffen onder meer de gedateerdheid van de Wmv, het feit dat de Wmv is geschreven vanuit de gedachte dat er sprake is van een bekende verdachte en de beperkte bruikbaarheid voor de opsporing van strafbare feiten van de - in de Wmv grotendeels van toepassing verklaarde - Wet op de parlementaire enquête 2008. De commissie-Schouten riep in herinnering dat al eerder, in 2010, door de naar aanleiding van een eerder ‘lekincident’ ingestelde Commissie Prinsjesdagstukken (commissie-De Wijkerslooth) de weg naar een strafrechtelijke vervolging op basis van deze wettelijke procedure was gekenschetst als “onbegaanbaar” en een “mission impossible”.⁴ Die commissie had destijds aan de Tweede Kamer aanbevolen om te streven naar een modernisering van de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsdelicten kunnen worden vervolgd. Volgens de commissie-Schouten had deze aanbeveling “aan actualiteitswaarde niets verloren”.

Op 2 februari 2016 aanvaardde de Tweede Kamer met overgrote meerderheid een naar aanleiding van het rapport van de commissie-Schouten ingediende motie-Tellegen c.s.,⁵ waarin het presidium van de Tweede Kamer werd verzocht om met de regering en de Eerste Kamer tot een voorbereidingstraject te komen voor de modernisering van de wetgeving rond de vervolging van ambtsdelicten. Dit overleg resulteerde in de beslissing om voor de korte termijn te voorzien in een beperkte modernisering van de Wmv en om voor het ontwikkelen van een voorstel voor een fundamentele herziening op de langere termijn, een onafhankelijke commissie in te stellen.⁶ De beperkte modernisering van de Wmv kwam tot stand bij wet van 11 juli 2018, die met ingang van 19 september 2018 in werking trad.⁷ Met deze wet is de terminologie van de Wmv gemoderniseerd

¹ De instellingsregeling werd op 10 juli 2018 vastgesteld en op 12 juli 2018 in de Staatscourant gepubliceerd (*Stcrt.* 2018, 39464). De Staatscourantpublicatie is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

² Voluit: de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (*Stb.* 1855, 33).

³ *Kamerstukken II* 2015/16, 34340, nr. 2. Hierna: Commissie-Schouten 2016.

⁴ Rapport ‘Publiek Geheim’; bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32173, nr. 2 (hierna: Commissie Prinsjesdagstukken 2010), p. 79.

⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34340, nr. 7.

⁶ Brieven van de minister van VenJ van 23 december 2016 aan de Tweede en Eerste Kamer; *Kamerstukken II* 2016/17, 34340, nr. 13 en *Kamerstukken I* 2016/17, 34340, A.

⁷ Zie *Stb.* 2018, 245 (Wet van 11 juli 2018, houdende 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

en zijn er enkele inhoudelijke verbeteringen aangebracht op punten die door de commissie-Schouten waren gesignaleerd.⁸

1.2 Samenstelling en werkwijze van de commissie

Ingevolge het met ingang van 13 juli 2018 in werking getreden Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen⁹ werd J.W. (Jan Watse) Fokkens, voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad, benoemd tot voorzitter van de commissie. Verder werden in dat besluit als lid benoemd:

- R.H. (Rob) van de Beeten, advocaat, voormalig lid van de Eerste Kamer;
- G.T. (Theo) Hofstee, lid van het college van procureurs-generaal;
- E.F. (Flora) Lagerwerf-Vergunst, senior-raadsheer in het gerechtshof Den Haag, voormalig lid van de Eerste Kamer;
- R.J.B. (Roel) Schutgens, hoogleraar Algemene rechtswetenschap aan de Radboud Universiteit te Nijmegen;
- T.N.B.M. (Taru) Spronken, advocaat-generaal bij de Hoge Raad.

Als secretarissen van de commissie werden benoemd T.C. (Tim) Borman en H.M.B. (Henk-Martijn) Breunese, werkzaam bij het Ministerie van JenV respectievelijk het Ministerie van BZK. Tot adjunct-secretarissen van de commissie werden benoemd H.H.A. (Helene) de Man en S.S. (Sven) Zoeteman, werkzaam bij het ministerie van BZK respectievelijk het Ministerie van JenV. Ingevolge een wijzigingsbesluit van 16 maart 2020¹⁰ werd per 26 maart 2020 het secretariaat uitgebreid door de benoeming van T.G.J. (Thomas) van Arnhem, werkzaam bij het Ministerie van JenV, als adjunct-secretaris.

De commissie kwam voor de eerste maal bijeen op 4 september 2018. Bij die gelegenheid hield minister Grapperhaus (JenV) mede namens zijn collega Ollongren (BZK) een openingstoespraak. De commissie heeft in totaal twaalf keer vergaderd. In de tweede helft van 2019 werd duidelijk dat de complexiteit van de materie en het daarmee gemoeide tijdsbeslag voor commissie en secretariaat zodanig waren, dat de in de instellingsregeling genoemde einddatum van 1 januari 2020 voor het uitbrengen van het rapport niet haalbaar was. De commissie heeft dit aan de beide ministers kenbaar gemaakt, waarna de minister van JenV de Tweede en Eerste Kamer daarover bij brieven van 20 december 2019 mede namens de minister van BZK heeft geïnformeerd.¹¹ Bij het hiervoor al genoemde wijzigingsbesluit van 16 maart 2020 werd met terugwerkende kracht tot en met 1 januari 2020 in de instellingsregeling van de commissie de einddatum voor haar advisering van 1 januari 2020 vervangen door 1 juli 2020. Als gevolg van de coronacrisis bleek deze nieuwe einddatum helaas niet haalbaar. Hierover heeft de minister van JenV beide Kamers bij brieven van 7 december 2020 mede namens de minister van BZK geïnformeerd.¹² Bij wijzigingsbesluit van 10

aanbrengen van enkele modernisering(en) en *Stb.* 2018, 312 (inwerkingtredingsbesluit). Sindsdien is de citeertitel van de wet “Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen”. In dit rapport zal de wet steeds worden aangehaald onder de afkorting ‘Wmv’ (zie ook de Lijst van gebruikte afkortingen voorin dit rapport) en de wijzigingswet van 11 juli 2018 als ‘moderniseringswet Wmv’.

⁸ Zie voor een overzicht van de belangrijkste modernisering(en) paragraaf 1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het aan de moderniseringswet ten grondslag liggende wetsvoorstel: *Kamerstukken II* 2017/18, 34871, nr. 3, p. 2-3.

⁹ Dit besluit werd op 10 juli 2018 vastgesteld door de ministers van JenV en van BZK en werd op 12 juli 2018 in de Staatscourant gepubliceerd (*Stcrt.* 2018, 39468). De Staatscourantpublicatie is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

¹⁰ Besluit van de ministers van JenV en van BZK van 16 maart 2020 (*Stcrt.* 2020, 17134). De Staatscourantpublicatie is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

¹¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 34340, nr. 17; *Kamerstukken I* 2019/20, 34871, H.

¹² *Kamerstukken II* 2020/21, 34340, nr. 18; *Kamerstukken I* 2020/21, 34871, I.

december 2020 is vervolgens met terugwerkende kracht tot en met 1 juli 2020 in de instellingsregeling van de commissie de einddatum van 1 juli 2020 vervangen door 1 juli 2021.¹³

De commissie heeft bij haar werkzaamheden vanzelfsprekend kennis genomen van de relevante literatuur en andere relevante documentatie. De geraadpleegde literatuur is in bijlage 1 vermeld. Voor zover daar in dit rapport verkort naar is verwezen, zijn de volledige vindplaatsen aldaar vermeld. Tot de documentatie waarvan de commissie kennis heeft genomen, behoren de parlementaire stukken inzake het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de in paragraaf 1.1 reeds genoemde wet tot modernisering van de Wmv.¹⁴ Vanuit de Eerste Kamer is de schriftelijke behandeling van dat wetsvoorstel aldaar onder de aandacht van de commissie gebracht.¹⁵ In het vervolg van dit rapport gaat de commissie ook in op de positie van de Eerste Kamer in de door de commissie voorgestelde procedure. Ten behoeve van het in paragraaf 4.2 van het rapport gegeven landenoverzicht heeft de commissie via Eurojust een vragenlijst doen uitgaan naar Europese landen. De commissie dankt Eurojust voor de daarbij verleende medewerking.

Naar aanleiding van de in paragraaf 1.1 genoemde motie-Tellegen c.s. heeft de Tweede Kamer rapporteurs benoemd voor het onderwerp waarop dit rapport betrekking heeft. De rapporteurs tot 31 maart 2021 waren de leden Van Nispen, Van Toorenborg en Van Wijngaarden. Een afvaardiging van de commissie heeft op 29 maart 2019 met hen een gesprek gevoerd teneinde hun opvattingen te vernemen en de eerste gedachten van de commissie met hen te delen. Sinds 31 maart 2021 is mevrouw Van Toorenborg geen rapporteur meer wegens beëindiging van het Kamerlidmaatschap. Een tweede gesprek met de rapporteurs Van Nispen en Van Wijngaarden vond plaats op 28 mei 2021.

Op 21 mei 2019 heeft een afvaardiging van de commissie voorts een gesprek gevoerd met de toenmalige leden van de Eerste Kamer Bikker, Lokin-Sassen en Schouwenaar, allen destijds lid van de Commissie voor Justitie en Veiligheid (J&V). Op 1 juni 2021 vond een gesprek plaats met de leden van de Eerste Kamer De Boer (voorzitter van de Commissie voor J&V), Dittrich (voorzitter van de Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning), Adriaansens, Talsma, Recourt en Van Wely. De commissie is alle gesprekspartners zeer erkentelijk voor de geboden gelegenheid om met hen van gedachten te wisselen. Dit heeft tot nuttige inzichten geleid waarvan is geprofiteerd bij het opstellen van dit rapport.

Voorts heeft op 18 december 2020 en 21 januari 2021 een schriftelijke gedachtewisseling plaatsgevonden tussen de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer en commissievoorzitter Fokkens naar aanleiding van de eerdergenoemde brief van de minister van JenV van 7 december 2020, waarin mededeling werd gedaan van een nieuwe einddatum voor het uitbrengen van het rapport.¹⁶

Het kader voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdriven (te verstaan als ambtsdelicten; zie hierover paragraaf 3.1.1) is vastgelegd in

¹³ Besluit van de ministers van JenV en van BZK van 11 december 2020 (*Stcrt.* 2020, 63770). De Staatscourantpublicatie is opgenomen in bijlage 2 bij dit rapport.

¹⁴ Kamerstukdossier 34871.

¹⁵ Zie Korte aantekeningen vergadering commissies voor Justitie & Veiligheid (J&V) en voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning (BiZa/AZ) van 10 juli 2018 (www.eerstekamer.nl/korteaantekening/20180710_j_v_en_biza_az). Daarbij ging het met name om de positie van de Eerste Kamer bij beslissingen omtrent vervolging van Kamerleden of bewindspersonen wegens een ambtsdelict.

¹⁶ Brief van de voorzitter van de vaste commissie voor JenV van 18 december 2020 en antwoordbrief van de voorzitter van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen van 21 januari 2021. Beide brieven zijn opgenomen in bijlage 3 van dit rapport.

artikel 119 Grondwet. In de toelichting bij de instellingsregeling is uitdrukkelijk vermeld dat het de commissie vrij staat om voorstellen te doen tot wijziging van de regeling in de Grondwet op dit punt. Zoals in hoofdstuk 6 verder wordt uiteengezet, meent de commissie dat wijziging van artikel 119 Grondwet inderdaad geboden is. Aangezien grondwetswijziging lange tijd in beslag neemt, heeft de commissie besloten om ook concrete voorstellen te doen voor een verbeterde procedure binnen het huidige grondwettelijke kader. De voorstellen binnen het kader van artikel 119 Grondwet worden in dit rapport aangeduid als ‘spoor I’ en de voorstellen die uitgaan van wijziging van artikel 119 Grondwet als ‘spoor II’.

Voor spoor I heeft de commissie bovendien uit praktische overwegingen en met het oog op een nauwkeurig begrip van haar voorstellen een uitgewerkt wetsvoorstel met artikelsgewijze toelichting ontworpen, dat is opgenomen als annex aan het slot van dit rapport. De beschouwingen in dit rapport zijn zodanig geformuleerd, dat de tekst daarvan door de regering, indien zij de voorstellen van de commissie volgt, kan worden benut voor het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het in te dienen wetsvoorstel.

HOOFDSTUK 2. INHOUD EN ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE HUIDIGE PROCEDURE

2.1 Het grondwettelijk kader

2.1.1 Inleiding

In artikel 119 Grondwet is vastgelegd dat de opdracht tot vervolging van de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven in die betrekking gepleegd, slechts kan worden gegeven bij koninklijk besluit (dus door de regering) of bij een besluit van de Tweede Kamer. In hetzelfde artikel is vastgelegd dat de berechting plaatsvindt door de Hoge Raad (het zogeheten forum privilegiatum). Deze regeling heeft blijkens het grondwetsartikel ook betrekking op vervolging en berechting na het aftreden van betrokkenen, voor zover het gaat om ambtsmisdrijven die zij tijdens hun ambtsbetrekking als Kamerlid of bewindspersoon hebben gepleegd. In de volgende paragraaf wordt de ontstaansgeschiedenis van dit grondwettelijk kader geschetst.

2.1.2 Ontstaansgeschiedenis

1814-1815

De huidige tekst van artikel 119 Grondwet geldt sinds de algehele grondwetsherziening van 1983. De historie ervan voert evenwel terug tot de Grondwetten van 1814 en 1815. Reeds toen werd de rol van de Hoge Raad als forum privilegiatum in de Grondwet vastgelegd voor de berechting van leden van de Staten-Generaal en ministers (en daarnaast ook leden van de Raad van State en commissarissen van de Koning).¹⁷ Die rol strekte zich - in de bewoordingen van de Grondwet van 1815 - uit tot de berechting van “alle misdrijven, gedurende den tijd hunner functien begaan”. Voor zover het ambtsmisdrijven betrof (“misdrijven, in het uitoefenen van derzelver functien begaan”) was de berechting slechts mogelijk op voorwaarde dat daartoe uitdrukkelijk toestemming (“verlof”) werd verleend door de vergadering van de - sinds 1815 uit twee Kamers bestaande - Staten-Generaal (zgn. verlofstelsel).¹⁸ De berechting vond plaats door de Hoge Raad. Uit dit stelsel vloeide voort dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) met de vervolging was belast en daartoe verlof moest vragen aan de Staten-Generaal. Voor ‘gewone’ misdrijven van een Kamerlid of minister gold dit verlofstelsel niet, maar wél de regel dat ook deze misdrijven werden berecht door de Hoge Raad.

In de 19e-eeuwse juridische literatuur is terug te vinden dat de aanwijzing van de Hoge Raad als forum privilegiatum uitsluitend werd ingegeven door de gedachte dat berechting van hooggeplaatste ambtsdragers als leden van de Staten-Generaal, ministers, leden van de Raad van State en commissarissen van de Koning door lagere rechters gelet op de hoge waardigheid

¹⁷ Eigenlijk voert de historie nog verder terug. Al in de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798 werd het ‘Hoog Nationaal Gerechtshof’ aangewezen als forum privilegiatum voor de berechting van (alle) misdrijven van leden van het Vertegenwoordigend Lichaam en van het Uitvoerend Bewind en andere hoge ambtenaren. In grote trekken werd deze regeling overgenomen in de Staatsregelingen van 1801 en 1805 en vervolgens ook in de Constitutie voor het Koninkrijk Holland (1806). Zie hierover ook Bauwens 1997, i.h.b. p. 65-66 en 79-81.

¹⁸ Deze procedure werd nader uitgewerkt in de artikelen 318 e.v. van het Wetboek van Strafvordering van 1838. De procedure ging globaal genomen net zo in zijn werk als de behandeling van een wetsvoorstel. Een verzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) om hem verlof te verlenen om tot vervolging over te gaan, werd eerst behandeld in de Tweede Kamer. Als de Tweede Kamer het verlof weigerde, kon de PGHR niet tot vervolging overgaan. Als de Tweede Kamer het verlof verleende, moest vervolgens de Eerste Kamer een beslissing nemen over het al dan verlenen tot verlof.

van deze ambtsdragers als minder passend werd geacht.¹⁹ Men lijkt de berechting door de Hoge Raad daarnaast als een waarborg te hebben gezien tegen politieke processen.²⁰ In de Grondwetten van 1814 en 1815 is ook vastgelegd dat diverse hoge ambtenaren van het openbaar ministerie, onder wie de PGHR, “voor hun leven [worden] aangesteld”.

1840

In de Grondwet van 1840 blijft de regeling uit de Grondwet van 1815, dus ook het verlofstelsel bij ambtsmisdrijven van leden van de Staten-Generaal en ministers, ongewijzigd. Daarnaast wordt in 1840 uitdrukkelijk de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet vastgelegd: de verantwoordelijkheid van ministers “voor alle daden door hen als zoodanig verricht of tot welker daargestelling of uitvoering zij zullen hebben medegewerkt, waardoor de Grondwet of de wetten mogten geschonden of niet opgevolgd zijn” (hierna in dit rapport - ter onderscheiding van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers voor andere ambtsdelicten - verder aan te duiden als ‘klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid’). De grondwetgever van 1840 heeft met de invoering van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid niet primair tot doel om ministers voor ambtsmisdrijven te berechten. Het doel is veeleer om de macht van de Koning in te perken. De Koning wordt met de grondwetswijziging van 1840 verplicht om zijn besluiten en beschikkingen te laten medeondertekenen door een minister en de minister wordt strafrechtelijk aansprakelijk voor deze besluiten en beschikkingen, waardoor de greep op de Koning wordt vergroot.²¹ De invoering van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in 1840 is daarmee de eerste stap naar een stelsel van volledige politieke ministeriële verantwoordelijkheid, dat al acht jaar later in de Grondwet zal worden vastgelegd.

De Grondwet van 1840 bepaalt voorts (ten overvloede, omdat de Hoge Raad elders in de Grondwet reeds was en ook bleef aangemerkt als het forum privilegiatum voor ambtsmisdrijven en alle andere misdrijven van onder andere ministers) dat de Hoge Raad moet oordelen over “de aanklagten ter zake van deze verantwoordelijkheid”.

1848

De Grondwet van 1848 brengt vervolgens enkele belangrijke wijzigingen:

1. Het verlofstelsel bij ambtsmisdrijven wordt vervangen door de regel dat ambtsmisdrijven van - onder meer - leden van de Staten-Generaal en ministers - alleen kunnen worden vervolgd “hetzij van Koningswege, hetzij van wege de Tweede Kamer”.
2. De rol van de Hoge Raad als forum privilegiatum voor deze ambtsdragers wordt beperkt tot de berechting van “ambtsmisdrijven”. Alle andere delicten moeten dus voortaan worden berecht volgens de gewone rechterlijke procedure.
3. De in de Grondwet van 1840 geïntroduceerde bepaling over de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid wordt omgezet in een bepaling die voorschrijft dat de verantwoordelijkheid van ministers voor de uitvoering van de Grondwet en andere wetten, voor zover die van de Kroon afhangt, moet worden geregeld door de (gewone) wet. In een ander grondwetsartikel wordt de politieke ministeriële verantwoordelijkheid geïntroduceerd, met de befaamde tekst: “De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.”

Over de redenen voor afschaffing van het verlofstelsel bij ambtsmisdrijven is de grondwetsgeschiedenis zeer summier. Wel kan uit een in 1844 aanhangig gemaakt initiatiefvoorstel van de zogeheten Negenmannen onder leiding van Thorbecke (die ook aan de

¹⁹ Buijs 1884, p. 448-449.

²⁰ Boogaard & Uzman 2021, aant. 1.

²¹ Vgl. Broeksteeg 2004, p. 126.

wieg staat van de grondwetsherziening van 1848) worden afgeleid dat bij sommigen de overtuiging leeft dat het verlofstelsel te zeer in de weg staat aan vervolging van ambtsmisdrijven van ministers. Het initiatiefvoorstel van de Negenmannen, dat het niet zal halen omdat een Kamermeerderheid vindt dat niet de Kamer maar de regering een voorstel tot grondwetsherziening moet doen, schaft overigens niet alleen het verlofstelsel af maar roept daarnaast voor de berechting van leden van de Staten-Generaal en ministers wegens ambtsmisdrijven een geheel nieuw rechtscollege in het leven, een “Hof van Staat”. Over het verlofstelsel schrijven de Negenmannen: “Het verlof, door de Staten-Generaal te geven, kan geen ander doel hebben dan om de Ministers te beschermen, en beperkt de vrijheid der Vertegenwoordiging om eene klagt tegen een Minister in te dienen”.²² Daarbij moet worden bedacht dat de leden van de Eerste Kamer toen nog werden benoemd door de Koning.

Als reden om het initiatief tot vervolging exclusief toe te delen aan de Koning of aan de Tweede Kamer, lijkt de grondwetgever het politieke karakter van de ambtsmisdrijven op het oog te hebben gehad.²³

Reden om het forum privilegiatum niet (meer) te laten gelden voor gewone misdrijven, is volgens de memorie van toelichting dat het “geenszins in het belang der genoemde personen” zou zijn als het forum privilegiatum ook zou gelden voor gewone misdrijven en ook dat dit te zeer in strijd zou komen met de “gelijkheid voor de wet”.²⁴ In de memorie van beantwoording stelt de regering dat de regel dat Kamerleden, ministers e.a. wegens alle misdrijven terecht moeten staan voor de Hoge Raad “soms [ertoe kan] leiden, om den regelmatigigen gang der justitie te bemoeielijken, te stuiten of te verlammen”.²⁵

In de Grondwet van 1848 blijft gehandhaafd dat de PGHR voor het leven wordt aangesteld. De benoeming voor het leven van de hoofd-officiëren wordt echter geschrapt, hoewel de Staatscommissie van 1848 juist had voorgesteld om de aanstelling voor het leven uit te breiden tot de officieren van justitie bij de rechtbanken van eerste aanleg. De regering gaat hier echter niet in mee, omdat de in de Wet RO neergelegde bevoegdheid van de Koning om aan ambtenaren van het OM bevelen te geven, er naar haar oordeel juist blijk van geeft dat er geen sprake is van volstreekte onafhankelijkheid van ambtenaren van het OM. De benoeming voor het leven van de PGHR blijft echter gehandhaafd, niet zozeer omdat hij aan het hoofd staat van het OM, als wel vanwege de bijzondere plichten die hem bij de vervolging van leden van de Staten-Generaal, ministers en andere hoge ambtenaren kunnen worden opgelegd in verband met het grondwetsartikel waarbij de Hoge Raad als forum privilegiatum blijft aangewezen voor ambtsmisdrijven. Voor de uitvoering daarvan is een volkomen onafhankelijkheid vereist, aldus de

²² *Kamerstukken II* 1844/45, 461, XX, nr. 3, p. 461. Overigens schreef Buijs in 1884 dat het verlofstelsel bij ambtsmisdrijven in de eerste plaats bestemd was om de leden van de Staten-Generaal zelf te vrijwaren tegen ongemotiveerde vervolgingen (Buijs 1884, p. 450).

²³ Buijs 1884, p. 450. Later is door de regering, ter verdediging van de keuze om via de gewone wet ook ambtsdelicten onder het bereik van de regeling te brengen die in mindere mate een politiek karakter hebben (met name al die strafbare feiten waarop art. 44 Sr van toepassing is; zie daarover nader paragraaf 3.1) wel gesteld dat de mening “als zou de Grondwetgever daarbij enkel aan zuiver politieke misdrijven hebben gedacht (....) geen steun (vindt) in deze grondwettelijke bepaling” (MvT bij het ontwerp-Wetboek van Strafvordering 1921; *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 161).

²⁴ *Kamerstukken II* 1847/1848, XLIX, nr. 11, p. 350.

²⁵ *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 27, p. 577. Deze beantwoording ging overigens geheel voorbij aan de kritiek die de Tweede Kamer had geuit in het voorlopig verslag (*Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 485). De Kamer keurde daarin namelijk af dat voor vervolging van leden van de Staten-Generaal het verlofstelsel werd afgeschaft en vond juist dat het verlofstelsel moest worden uitgebreid tot alle misdrijven. Daarbij zou dan vervolgens echter voor leden van de Staten-Generaal moeten gelden dat ze berecht zouden worden voor de gewone rechter, ook als het ambtsmisdrijven betrof.

regering.²⁶ Daarmee is de PGHR op dat moment nog de enige functionaris van het OM voor wie de Grondwet benoeming voor het leven voorschrijft.

Op grond van het grondwettelijk overgangsrecht gaan de wijzigingen uit de Grondwet 1848 - na een niet al te voortvarend optreden van de gewone wetgever die de wet met de nieuwe grondwettelijke regeling in overeenstemming moest brengen - pas gelden per 1 september 1886 (zie hierover nader paragraaf 2.2).

1887

Bij de grondwetswijziging van 1887 wordt in de grondwettekst buiten twijfel gesteld dat het gaat om ambtsmisdrijven “in die betrekkingen gepleegd” dus in de betrekking van de betreffende ambtsdragers. Eveneens wordt geëxpliciteerd dat vervolging en berechting ook na hun aftreden kan plaatsvinden.

1938

Bij de grondwetswijziging van 1938 wordt ook het dan ingevoerde instituut van de minister zonder portefeuille onder het bereik van de regeling gebracht.

1983

Afgezien van enkele kleine wijzigingen in de omschrijving van andere ambtsdragers dan leden van de Staten-Generaal en ministers op wie het forum privilegiatum bij ambtsmisdrijven van toepassing is, blijft de grondwettelijke regeling tot 1983 ongewijzigd. Bij de grondwetsherziening van 1983 komt het huidige artikel 119 tot stand, waarmee enkele tekstuele moderniseringën worden doorgevoerd, door te spreken over “een opdracht tot vervolging”, die “wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer”. Verder wordt buiten twijfel gesteld dat ook staatssecretarissen onder het bereik van de regeling vallen. Voorts wordt de regeling beperkt tot Kamerleden en bewindspersonen; op leden van de Raad van State en commissarissen van de Koning, niet bij uitstek politieke ambtsdragers, is de regeling niet langer van toepassing.²⁷ Ook wordt de grondwettelijke regelingsopdracht van de ministeriële verantwoordelijkheid geschrapt, overigens niet met de bedoeling dat de gewone wetgever geen regels meer zou mogen of moeten stellen.

De geschiedenis van de grondwetsherziening 1983 is tamelijk summier over de redenen om aan de regering en de Tweede Kamer een exclusief initiatiefrecht tot vervolging toe te kennen. In de memorie van toelichting bij de eerste lezing van het voorstel dat aan artikel 119 ten grondslag lag, noemt de regering drie redenen: (1) het politieke karakter van ambtsmisdrijven van Kamerleden en bewindspersonen, (2) bescherming van deze personen tegen lichtvaardige vervolging en (3) waarborging dat een wenselijk geachte vervolging ook daadwerkelijk plaatsvindt. In de woorden van de memorie zelf:

“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

²⁶ Aldus weergegeven door Buijs 1884, p. 475.

²⁷ De regeling blijft na de grondwetsherziening van 1983 wel van toepassing op de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, maar dit wordt niet meer geregeld in de Grondwet, maar in het Reglement voor de Gouverneur van de Nederlandse Antillen, een rijkswet. Heden ten dage geldt voor ambtsmisdrijven van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten nog steeds dezelfde regeling als artikel 119 Grondwet (zie artikel 10 van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba, artikel 10 van het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao en artikel 10 van het Reglement voor de Gouverneur van Sint Maarten).

*vervolging. Bovendien heeft 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.*²⁸

Als reden voor (handhaving van) de berechting in eerste en enige instantie door de Hoge Raad noemt de regering het belang van de betrokken ambtsdragers om “niet te lang het middelpunt te zijn van de politieke opschudding die een proces wegens ambtsmisdriven, door hen gepleegd, toch altijd zal verwekken”; daarbij acht de regering het van belang dat “het politieke leven (...) na alle onvermijdelijke commotie die een proces wegens ambtsmisdriven teweeg zou brengen, zo snel mogelijk zijn normale gang moet kunnen hernemen”.²⁹ Omdat berechting in één instantie niet in overeenstemming is met het in artikel 14, vijfde lid, IVBPR neergelegde recht op hoger beroep in strafzaken, is hierop door Nederland een voorbehoud gemaakt ten aanzien van de berechting van ambtsmisdriven bij bepaalde categorieën van personen.³⁰

De regel dat de PGHR voor het leven wordt benoemd, blijft in 1983 in de Grondwet verankerd (art. 117, eerste lid). Volgens de regering hangt deze regel “ten nauwste samen met zijn taak ten aanzien van de vervolging van leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretaris wegens ambtsmisdriven in die betrekking gepleegd”.³¹

2.1.3 Samenvattende opmerkingen

Uit het voorgaande blijkt dat de Grondwet van 1848 een belangrijke verandering teweeg bracht. Voor die tijd gold voor de berechting van ambtsmisdriven van leden van de Staten-Generaal en ministers een verlofstelsel: vervolging kon alleen plaatsvinden als de Staten-Generaal (beide Kamers) daarvoor toestemming gaven. De Grondwet van 1848 veranderde dit in het thans nog steeds bestaande systeem, waarbij de vervolging alleen kan plaatsvinden in opdracht van de regering (bij koninklijk besluit) of de Tweede Kamer. Al sinds 1814 schrijft de Grondwet voor dat berechting plaatsvindt door de Hoge Raad in eerste en enige instantie (het zogeheten forum privilegiatum). Tot 1848 bepaalde de Grondwet dat dit voor alle misdrijven gold, vanaf 1848 alleen voor ambtsmisdriven. In 1983 is de categorie van functionarissen waarop de Grondwet deze bijzondere procedure van toepassing verklaart, beperkt. Aanvankelijk gold de procedure niet alleen voor leden van de Staten-Generaal en ministers, maar ook voor leden van de Raad van State, commissarissen van de Koning en hoge koloniale ambtenaren. De Grondwet van 1983 heeft dit beperkt tot leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Omdat de berechting plaatsvindt door de Hoge Raad, vloeit uit het grondwettelijk systeem logischerwijze voort dat de PGHR belast is met de vervolging. Dit is nimmer uitdrukkelijk in de Grondwet vastgelegd. Wel bepaalt de Grondwet al sinds 1814 dat de PGHR voor het leven is benoemd.

²⁸ *Kamerstukken II* 1979/80, 16164 (R 1147), nr. 3, p. 5. In dezelfde zin de memorie van antwoord: *Kamerstukken II* 1980/81, 16164 (R1147), nr. 8, p. 1-2.

²⁹ *Kamerstukken II* 1979/80, 16164 (R 1147), nr. 3, p. 6.

³⁰ “The Kingdom of the Netherlands reserves the statutory power of the Supreme Court of the Netherlands to have sole jurisdiction to try certain categories of persons charged with serious offences committed in the discharge of a public office.” Zie ook artikel 2 van de rijkswet van 24 november 1978, *Stb.* 1978, 624, waarmee het IVBPR werd goedgekeurd. Opgemerkt zij dat ook artikel 2 van het (nog niet door Nederland geratificeerde) Zevende Protocol bij het EVRM (Straatsburg, 22 november 1984) een recht op hoger beroep in strafzaken bevat, maar dat artikel bevat zelf een uitzondering voor “gevallen waarin de betrokkene in eerste aanleg werd berecht door het hoogste gerecht”. Anders dan in de literatuur wel is gesteld (De Jong 2005, p. 275), is er met betrekking tot artikel 2 van het Zevende Protocol dus geen sprake van een door Nederland gemaakt voorbehoud.

³¹ *Kamerstukken II* 1979/80, 16162, nr. 3, p. 5. Opgemerkt zij dat de PGHR sinds 1999 niet meer valt onder het OM (zie paragraaf 2.2.5).

2.2 Uitwerking van het grondwettelijk kader in wettelijke en andere regels

2.2.1 *De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (Wmv)*

Het grondwettelijke kader is voor een belangrijk deel uitgewerkt in de Wmv. Deze wet dateert oorspronkelijk van 1855 en gaf toen uitwerking aan de regelingsopdracht in de Grondwet van 1848 waarin voor ministers werd bepaald “dat hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet”.³² Tot voor kort was in de Wmv het 19e-eeuwse karakter nog duidelijk zichtbaar, zowel wat terminologie als inhoud betreft. Pas bij de inwerkingtreding van de in paragraaf 1.1 genoemde moderniseringswet (19 september 2018) zijn de 19e-eeuwse sporen uitgewist. Het doel van deze wet was om voor de korte termijn de Wmv beperkt te moderniseren; de fundamentele problemen werden aan de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen overgelaten. Met de moderniseringswet is de terminologie gemoderniseerd en zijn er enkele inhoudelijke verbeteringen aangebracht op punten die door de commissie-Schouten warenesignaleerd, maar de kern van de in de Wmv opgenomen procedure bleef ongewijzigd.³³

Aandacht verdient verder dat, zoals ook uit de oorspronkelijke titel en inhoud blijkt, de procedure in de Wmv oorspronkelijk alleen was bedoeld als procedureregeling om te kunnen komen tot vervolging van ministers wegens het niet-naleven van de op hen rustende verplichting om te zorgen voor de uitvoering van de Grondwet en andere wetten (dus de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid).

Artikel 1 Wmv herhaalt letterlijk de zorgplicht van de ministers voor de uitvoering van de Grondwet en de andere wetten, zoals die in de Grondwet van 1848 was vastgelegd en knoopt daaraan vast dat de ministers wegens het niet naleven van deze verplichting verantwoordelijk en in rechte vervolgbaar zijn overeenkomstig de bepalingen van de Wmv. Dit artikel is sinds 1855 inhoudelijk ongewijzigd gebleven. Artikel 3 Wmv, zoals dat in 1855 tot stand kwam, gaf een omschrijving van de in dat verband relevante strafbare feiten. Deze delictsomschrijvingen zijn tegenwoordig in de artikelen 355 en 356 Sr terug te vinden. Bij de totstandbrenging van het nieuwe Wetboek van Strafrecht van 1881, dat in 1886 in werking trad, werden de strafbaarstellingen uit artikel 3 Wmv namelijk om wetssystematische redenen overgebracht naar dat wetboek. Op de artikelen 355 en 356 Sr, die dus uitdrukking geven aan de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.

Bij de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 werd de oorspronkelijke bedoeling van de Wmv verlaten, doordat toen via aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering en de Wet RO de Wmv-procedure ongewijzigd van overeenkomstige toepassing werd verklaard op alle andere ambtsdelicten van ministers en voorts op alle ambtsdelicten van - onder meer - leden van de Staten-Generaal. Dit gebeurde zonder dat daaraan noemenswaardige overwegingen werden gewijd.³⁴

Overigens gaf de wetgever met de aanpassingen van 1886 pas na 38 jaar uitvoering aan de nieuwe regels in de Grondwet van 1848. Vanwege het grondwettelijke overgangsrecht betekende dit dat tot 1 september 1886 het in de Grondwet van 1815 opgenomen verlofstelsel bij

³² Zie voor de kennelijke bedoeling van deze regelingsopdracht: Oud 1967, p. 333-335.

³³ Zie voor een overzicht van de belangrijkste moderniseringën paragraaf 1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het aan de moderniseringswet ten grondslag liggende wetsvoorstel: *Kamerstukken II* 2017/18, 34871, nr. 3, p. 2-3. Zie voorts Jans 2018.

³⁴ Art. 322, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering 1886, in het Wetboek van Strafvordering 1921 opgenomen als art. 483, tweede lid. Deze bepaling is via de moderniseringswet Wmv per 19 september 2018 geschrapt en inhoudelijk overgeheveld naar de artikelen 3 en 4 Wmv.

ambtsmisdriven bleef gelden, evenals de rechtsmacht van de Hoge Raad terzake van *alle* misdrijven - dus niet slechts ambtsmisdriven - van leden van de Staten-Generaal en ministers.³⁵ Op de procedureregels in de Wmv wordt hierna kort ingegaan.

2.2.2 Procedure bij de Tweede Kamer

De Wmv bevat een tamelijk uitgebreide procedure voor de manier waarop de Tweede Kamer kan komen tot een opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict (art. 7 t/m 19). Kort samengevat behelst zij het volgende.

De procedure moet worden gestart met een schriftelijke en gemotiveerde “aanklacht” van ten minste vijf Tweede Kamerleden wegens een vermoedelijk ambtsdelict. Nadat de Kamervoorzitter degene tegen wie de aanklacht is gericht in de gelegenheid heeft gesteld om schriftelijk of mondeling een zienswijze naar voren te brengen, is het aan (een meerderheid van) de Tweede Kamer om te besluiten om de aanklacht “in overweging te nemen”.³⁶ Neemt de Kamer de aanklacht in overweging, dan moet zij een uit Tweede Kamerleden bestaande “commissie van onderzoek” (hierna verder aan te duiden als: onderzoekscommissie) instellen, die “is belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten, in de aanklacht vermeld, kunnen leiden”. De Wmv verklaart grote delen van de procedure uit de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) op dit onderzoek van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat degene tegen wie de aanklacht is gericht niet verplicht is om de commissie van onderzoek medewerking te verlenen en er bovendien familiaal verschoningsrecht geldt. In iedere stand van het onderzoek is de commissie verplicht om degene tegen wie de aanklacht is gericht, indien deze dit wenst, te horen. Na beëindiging van het onderzoek brengt de commissie verslag uit aan de Kamer. Bij de beraadslaging moet de aangeklaagde persoon desgevraagd worden gehoord en het laatste woord krijgen. De Kamer toetst de aangeklaagde feiten “aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang”. Als de Kamer “genoegzame gronden tot vervolging aanwezig acht”, geeft ze aan de PGHR opdracht om de vervolging in te stellen. Het besluit van de Tweede Kamer moet “een nauwkeurige aanduiding van het ten laste gelegde feit” bevatten. Binnen drie dagen moeten het besluit, de aanklacht en andere relevante informatie aan de PGHR worden toegezonden. Deze moet aan de opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg geven.

Komt het binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht niet tot een eindbeslissing van de Kamer, dan wordt de aanklacht geacht te zijn verworpen. De Kamer heeft evenwel de mogelijkheid om de termijn met ten hoogste twee maanden te verlengen.

³⁵ Dit laatste verklaart waarom nog in 1880 oud-Eerste Kamerlid Pincoffs bij de Hoge Raad werd vervolgd wegens frauduleuze bankbreuk en valsheid in geschrifte, een ‘gewoon’ delict (wegens voortvluchtigheid van het oud-Kamerlid kwam het alleen tot een veroordeling van een medeverdachte: HR 6 maart 1880, W 4478; zie hierover ook onderdeel 2.7 van de conclusie van A-G Langemeijer van 12 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2482 bij HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303, *NJ* 2015/208 m.nt. J.M. Reijntjes). Twee bekende eerdere zaken bij de Hoge Raad over ‘gewone’ misdrijven van politieke ambtsdragers betroffen de veroordeling van minister van Marine Pels Rijcken wegens overtreding van de wet van 19 april 1867, houdende voorzieningen omtrent den veetyhphus (*Stb.* 1867, 30) door het los laten lopen van zijn hond (HR 9 januari 1868) en de zaak tegen Tweede Kamerlid Van der Maesen de Sombreff, die als bestuurder van een spoorwegmaatschappij treinen zonder werkend fluitalarm had laten rondrijden (HR 18 april 1867, W 2897). Zie nader Verhulst & Boogaard 2016. Een oudere bekende zaak waarbij de Hoge Raad in eerste en enige aanleg oordeelde, betrof de veroordeling van Thorbecke (toen lid van de Tweede Kamer) in juni 1858 voor overtreding van de Militiewet 1917 wegens het niet aanmelden van zijn zoon voor de militie (zie Parlement.com/Ministeriële verantwoordelijkheid, aant. 3).

³⁶ Zie voor voorbeelden de casusbeschrijvingen in paragraaf 2.3.2 betreffende de aanklachten van de leden Wilders c.s. tegen minister Van der Laan (2012), minister-president Rutte (2016) en de leden van het kabinet-Rutte III (2021).

2.2.3 Procedure bij de regering

De Wmv zwijgt over de manier waarop de regering tot een opdracht tot vervolging kan komen. De Wmv bevat slechts enkele regels die het daartoe vast te stellen KB zelf betreffen, namelijk dat het KB een nauwkeurige aanduiding van het ten laste gelegde feit moet bevatten en daarnaast de opdracht aan de PGHR om de vervolging in te stellen. Verder verplicht de Wmv de PGHR om aan de ontvangen opdracht tot vervolging “onmiddellijk gevolg te geven”.

In 2017 heeft de toenmalige minister van VenJ (niet-wettelijke) gedragslijnen op schrift gesteld over de procedure die vooraf moet gaan aan een mogelijke opdracht tot vervolging. Deze gedragslijnen zijn vastgelegd in het op 11 oktober 2017 door de minister van VenJ vastgestelde Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen (*Stcrt.* 2018, 3803, opgenomen in bijlage 4). Gelet op de centrale rol die de PGHR op grond van artikel 111, tweede lid, Wet RO heeft bij eventuele vervolging (zie hierna paragraaf 2.2.5), is in het protocol een belangrijke adviestaak toegekend aan de PGHR.

Het protocol gaat uit van een behandeling in twee fasen: een oriënterend onderzoek en - zo nodig - een opsporingsonderzoek. Aangiften die worden gedaan bij een ministerie, het OM of de politie en waarbij (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een Kamerlid of bewindspersoon, moeten op grond van dat protocol worden doorgestuurd naar de minister van JenV, die de aangifte op zijn beurt doorstuurt naar de PGHR. Ook als een dergelijke aangifte bij het Ministerie van JenV binnenkomt, wordt deze naar de PGHR doorgestuurd. Bij elke aldus doorgezonden aangifte en bij elke aangifte die rechtstreeks is gedaan bij de PGHR, start de PGHR een oriënterend onderzoek, gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. De minister van JenV of de PGHR bericht de aangever dat de aangifte wordt bestudeerd. Na afloop van het oriënterend onderzoek informeert de PGHR de minister van JenV over zijn bevindingen. Als de minister van JenV na kennisneming van deze bevindingen aan de PGHR meedeelt dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, start de PGHR een opsporingsonderzoek met bijstand van het OM. Na afloop van dit onderzoek informeert de PGHR de minister wederom over zijn bevindingen. Daarna is het aan de regering om een vervolgingsbeslissing te nemen. Zij neemt hetzij een KB waarmee aan de PGHR opdracht tot vervolging wordt gegeven, ofwel zij geeft geen opdracht tot vervolging. Over een KB moet de Tweede Kamer worden geïnformeerd (art. 5, tweede lid, Wmv). Er is geen vaste procedure voor een beslissing tot niet-vervolging. Volgens het protocol informeert de minister van JenV de Tweede Kamer vertrouwelijk over de beslissing, afhankelijk van de omstandigheden al dan niet in geanonimiseerde vorm. De minister van JenV informeert voorts de aangever over de beslissing ten aanzien van de aangifte en ook - vertrouwelijk - de bewindspersoon of het Kamerlid op wie de aangifte ziet. De toelichting bij het protocol gaat nog in op diverse details, zoals de situatie waarin de aangifte betrekking heeft op de minister van JenV zelf. Over het al dan niet openbaar maken van de bevindingen van de PGHR bevat het protocol geen regels. Aan het protocol is inmiddels diverse keren toepassing gegeven.³⁷

Ingevolge artikel 111, derde lid, Wet RO neemt de PGHR de taken en bevoegdheden van het OM waar in de gevallen waar in de Hoge Raad ten principale recht doet, hetgeen het geval is bij ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. In het protocol is toegelicht dat tot deze taak de opsporing van de betreffende strafbare feiten behoort (art. 148 e.v. Sv) en ook voorafgaande oriënteringsonderzoeken.

³⁷ Zie de in paragraaf 2.3.2 beschreven zaken ‘Appartement Pechtold’ (2018) en ‘Toeslagenaffaire’ (2021), die leidden tot een oriënterend onderzoek van de PGHR en de zaak ‘Uitspraken minister Slob inzake handelwijze reformatische scholen’(2020) waarbij het OM de aangifte zelfstandig behandelde omdat naar het oordeel van het OM geen sprake was van verdenking van een strafbaar feit.

Ten slotte is hier van belang dat artikel 123 Wet RO zeker stelt dat de PGHR hierbij kan terugvallen op de ondersteuning van het OM. Dit artikel verplicht het College van procureurs-generaal ertoe om aan de PGHR de bijstand van het OM te verlenen die de PGHR ter uitvoering van de aan hem opgedragen taken verlangt.

Overigens ontbreekt in het Wetboek van Strafvordering of in de Wmv een expliciete regeling van het opsporingsonderzoek.

2.2.4 Samenloopregels procedures Tweede Kamer en regering

De Wmv bevat enkele samenloopregels voor procedures bij regering en Tweede Kamer:

- Als de Kamer een aanklacht niet in overweging heeft genomen, kan de regering de opdracht geven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten (art. 15, eerste lid, tweede zin).
- Als de Kamer een aanklacht na onderzoek en beraadslaging heeft verworpen, kunnen noch Kamer noch regering ten aanzien van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten opnieuw onderzoek doen, noch een opdracht tot vervolging geven (art. 15, tweede lid).
- Als een aanklacht geacht wordt te zijn verworpen omdat de Kamer binnen drie (of vijf) maanden geen eindbeslissing heeft genomen, blijft de regering bevoegd om opdracht te geven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten (art. 17).
- Als de Kamer opdracht heeft gegeven tot vervolging, kan de regering geen opdracht geven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten (art. 19).
- Als de regering opdracht tot vervolging heeft gegeven, kan de Tweede Kamer geen aanklacht tegen dezelfde persoon wegens dezelfde feiten in overweging nemen (art. 6).

2.2.5 Vervolging en strafvordering: centrale rol PGHR

Artikel 111, tweede lid, aanhef en onder a, Wet RO belast de PGHR met de vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen.³⁸ In artikel 4, derde lid, Wmv wordt buiten twijfel gesteld dat de PGHR verplicht is om aan een door hem ontvangen opdracht van de regering of van de Tweede Kamer tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.³⁹ Dit is een direct gevolg van artikel 119 Grondwet, dat het vervolgingsmonopolie volledig legt bij de regering of de Tweede Kamer. Het opportuniteitsbeginsel, op grond waarvan het OM normaliter van vervolging kan afzien, geldt bij deze delicten dus niet.

Volgens artikel 484, eerste lid, Sv vindt de strafvordering plaats met overeenkomstige toepassing van de regels omtrent de strafvordering in eerste aanleg van feiten waarvan de rechtbank kennis neemt. Op deze procedure maakt artikel 484, eerste lid, de volgende uitzonderingen:

- De Hoge Raad wijst uit zijn leden een raadsheer-commissaris aan als de PGHR dat vordert.⁴⁰
- Bij een doorzoeking of een schouw kunnen de raadsheer-commissaris respectievelijk de PGHR zich laten vervangen door een rechter-commissaris respectievelijk een officier van justitie.
- Er is geen gezagsrelatie tussen het college van procureurs-generaal en de PGHR, zoals die wel bestaat tussen het college en officieren van justitie.

³⁸ Op grond van artikel 111, vijfde lid, Wet RO kunnen de hieruit voortvloeiende bevoegdheden in beginsel ook worden uitgeoefend door de plaatsvervangende PGHR en door advocaten-generaal bij de HR.

³⁹ Dit voorschrift stond tot 19 september 2018 in artikel 483, derde lid, Sv.

⁴⁰ Overigens schrijft artikel 27, eerste lid, van het Besluit orde van dienst gerechten dwingend voor dat in het geding bij de Hoge Raad een lid van de Hoge Raad een raadsheer-commissaris wordt benoemd.

- Strafvorderlijke bepalingen die ertoe kunnen leiden dat de zaak niet op de openbare terechtzitting wordt behandeld, zijn niet van toepassing. Dit betreft bepalingen over de beëindiging van het onderzoek door de rechter-commissaris, beslissingen omtrent verdere vervolging, het indienen van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding en wijziging van de tenlastelegging. Verder moet de PGHR in de dagvaarding het ten laste gelegde feit opnemen, zoals dat in de door de regering of de Tweede Kamer gegeven opdracht is uitgedrukt.
- Tegen de beslissing van de Hoge Raad staat geen beroep of bezwaarschrift open.

Voor de taakuitoefening van de PGHR op het gebied van vervolging geldt hetgeen hierboven in paragraaf 2.2.4 is toegelicht: de PGHR neemt in dit geval de taken en bevoegdheden van het OM waar (art. 111, derde lid, Wet RO) en kan zich daarbij verzekeren van de bijstand van het OM (art. 123 Wet RO).

Zoals vermeld aan het slot van paragraaf 2.1 is in artikel 117 Grondwet vastgelegd dat de PGHR voor het leven wordt benoemd en hangt deze grondwettelijke waarborg voor onafhankelijkheid blijkens de grondwetsgeschiedenis zeer nauw samen met de taak van de PGHR ten aanzien van de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten. Corstens/Borgers en Kooijmans wijzen erop dat de benoeming voor het leven voorkomt dat de PGHR in geval van een opdracht van de Tweede Kamer tot het vervolgen van een bewindspersoon, door de minister (lees: de regering) zou worden ontslagen om te verijdelen dat aan die opdracht gevolg wordt gegeven. De rechtspositionele onafhankelijkheid is dus bedoeld om de PGHR in dit opzicht functioneel onafhankelijk te maken, aldus deze auteurs.⁴¹ De grondwettelijke onafhankelijkheidswaarborg heeft in dit opzicht dus ook zijn belang behouden na de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met de reorganisatie van het OM per 1 juni 1999 (*Stb.* 1999, 194), waarmee de PGHR een ambt *sui generis* werd en geen deel meer uitmaakte van het OM.

2.2.6 Medeverdachten

Bijzondere aandacht verdient nog de regel dat de berechting van medeverdachten van Kamerleden of bewindspersonen die wegens een ambtsdelict worden vervolgd, eveneens moet plaatsvinden door de Hoge Raad. Deze regel is vastgelegd in artikel 485 Sv, dat, afgezien van vernummering, sinds 1886 tekstueel ongewijzigd is gebleven. Het artikel betekent feitelijk dat de PGHR pas is belast met opsporing en vervolging van medeverdachten nadat de regering of de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon heeft gegeven.⁴²

2.2.7 De berechting door de Hoge Raad

In artikel 76, eerste en tweede lid, Wet RO is, in het verlengde van artikel 119 Grondwet, de rechtsmacht van de Hoge Raad “in eerste instantie, tevens in hoogste ressort” vastgelegd terzake van ambtsmisdriven en ambtsovertredingen van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. De Hoge Raad fungeert hier dus als feitenrechter in eerste en enige aanleg, zonder de mogelijkheid van hoger beroep.

⁴¹ Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 131.

⁴² R Emmelink 1994, aant. 4 op art. 485 Sv; Dingemanse 2008, aant. 4 en 5 op art. 485 Sv; Reijntjes 2000, aant. 3 op art. 7 Sv; Valkenburg 2019, art. 485 Sv, aant. 2. Zie ook HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303, *NJ* 2015/208 m.nt. J.M. Reijntjes, en onderdeel 2.14 van de ten behoeve van dit arrest genomen conclusie van A-G Langemeijer van 12 december 2014, ECLI:NL:PHR:2014:2482. In onderdeel 2.7 van deze conclusie wordt als voorbeeld uit een ver verleden genoemd de veroordeling door de Hoge Raad in 1880 van een medeverdachte in een zaak waarbij een oud-Eerste Kamerlid (Pincoffs) bij de Hoge Raad werd vervolgd wegens frauduleuze bankbreuk en valsheid in geschrift (wegens voortvluchtigheid van het oud-Kamerlid kwam het alleen tot een veroordeling van een medeverdachte).

Ingevolge het vierde lid van artikel 76 oordeelt de Hoge Raad met een aantal van tien raadsheren (in de praktijk aangeduid als de “zetel”) en wordt bij het staken der stemmen een uitspraak ten voordele van de verdachte gedaan. Het vereiste aantal van tien raadsheren, dat het dubbele is van het aantal waarmee de Hoge Raad gewoonlijk rechtsprekt, houdt historisch gezien verband met het gewicht dat aan de door de Hoge Raad te berechten strafzaken tegen hoge functionarissen placht te worden toegekend. Bij de indiening van de goedkeuringswet inzake het IVBPR en bij de grondwetsherziening van 1983 is door de regering opgemerkt dat de verdubbeling van het aantal raadsheren (tezamen met de waarborg van vervolging door de voor het leven benoemde PGHR) een zekere rechtszekerheidscompensatie biedt in verband met het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep.⁴³

In het door hem op grond van artikel 75, vierde lid, Wet RO vastgestelde reglement van inwendige dienst (als paragraaf 1.1 deel uitmakend van het Procesreglement Hoge Raad der Nederlanden) heeft de Hoge Raad diverse aspecten uitgewerkt.⁴⁴ Onder andere is vastgelegd dat de zogeheten strafkamer (formeel: de tweede meervoudige kamer) van de Hoge Raad in een “zetel” van drie of vijf leden “kennis neemt” van deze zaken, met uitzondering van de behandeling ter terechtzitting. Dit sluit aan op artikel 27 Besluit orde van dienst gerechten, waarin is bepaald dat de behandeling van deze zaken aan de in het reglement aangewezen kamer wordt opgedragen, met uitzondering van de behandeling op de openbare terechtzitting, die plaats moet vinden door een andere, eveneens in het reglement aangewezen kamer. Ook bepaalt artikel 27 dat een lid van die kamer wordt benoemd tot “commissaris”. Op deze wijze is dus geregeld dat leden van de strafkamer en een daaruit benoemde raadsheer-commissaris de regie hebben over het onderzoek voorafgaande aan de behandeling ter terechtzitting.

Het reglement heeft vervolgens voor de behandeling ter terechtzitting een speciale meervoudige kamer in het leven geroepen, de vijfde meervoudige kamer van de Hoge Raad. Van die kamer maken alle leden van de Hoge Raad deel uit, zodat uit alle leden van de Hoge Raad kan worden geput om de “zetel” van het in gevolge artikel 76, vierde lid, Wet RO vereiste aantal van tien raadsheren te vormen. Over de samenstelling van die zetel van tien raadsheren bevat het reglement een gedetailleerde regeling, die inhoudt dat die is samengesteld uit leden van zowel de strafkamer, de civiele kamer als de belastingkamer. Leden van de strafkamer die al aan de behandeling van de zaak hebben deelgenomen vóór de terechtzitting, als lid van de zetel die belast was met het “kennis nemen” van de zaak of als raadsheer-commissaris, kunnen geen deel uitmaken van de zetel die de behandeling ter terechtzitting doet.

2.2.8 Geen beklag tegen niet-vervolging

Normaliter staat volgens artikel 12 Sv tegen een beslissing van het OM om niet te vervolgen beklag open bij het gerechtshof. Uit artikel 13a Sv volgt echter dat beklag moet worden gedaan bij de Hoge Raad als het een strafbaar feit betreft waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennis neemt. Volgens vaste jurisprudentie verklaart de Hoge Raad een beklag tegen het niet vervolgen van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict evenwel niet ontvankelijk, nu ingevolge artikel 119 Grondwet en de daarmee verband houdende wetgeving de opdracht tot vervolging slechts kan worden gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede

⁴³ *Kamerstukken II 1975/76, 13932 (R 1037), nr. 3, p. 25 en 44 (MvT bij voorstel van rijkswet inzake o.a. goedkeuring van het IVBPR). In gelijke zin: Kamerstukken II 1980/81, 16164 (R 1147), nr. 8, p. 3 (MvA II grondwetswijzigingsvoorstel inzake berechting van ambtsmisdrijven).*

⁴⁴ Artikelen 1.1.7, aanhef en onder a, en 1.1.10 Procesreglement Hoge Raad der Nederlanden (*Stcr.* 2017, 5928, zoals nadien diverse malen gewijzigd). Een integrale tekst is te vinden via www.hogeraad.nl/reglementen-protocollen/reglementen.

Kamer, waaruit volgt dat de Hoge Raad daartoe niet bevoegd is.⁴⁵ In de woorden van oud-president van de Hoge Raad Royer: “Pogingen van ontevreden burgers om hoge gezagsdragers wegens ambtsdelicten terecht te doen staan, plegen hierop stuk te lopen.”⁴⁶

Komt het niet tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon als verdachte, dan kan tegen het niet vervolgen van een medeverdachte evenmin beklag worden gedaan bij de Hoge Raad, maar kan wel beklag worden gedaan bij het gerechtshof.⁴⁷ Komt het wél tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon, dan lijkt aannemelijk dat tegen niet-vervolging van een medeverdachte beklag kan worden gedaan bij de Hoge Raad, nu voor vervolging van een medeverdachte geen opdracht van de regering of de Tweede Kamer is vereist.

2.3 Casuïstiek

2.3.1 Inleiding

Tot een vervolging van een Kamerlid of een bewindspersoon wegens een ambtsdelict is het in de Nederlandse geschiedenis nog nooit gekomen.⁴⁸ Wel is de toepassing van de bijzondere procedure voor ambtsdelicten in het verleden diverse malen aan de orde gekomen in het kader van enkele aanklachten op grond van de Wmv of aangiften bij politie of het OM. Ook in Kamerdebatten, in de literatuur en in de publiciteit is in incidentele gevallen de toepassing van de bijzondere procedure aan de orde geweest. Voor een goed begrip van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de bijzondere procedure heeft de commissie uit openbare bronnen bekende casuïstiek van de naoorlogse periode hieronder op een rijtje gezet. Een volledige opsomming wordt niet gepretendeerd.

2.3.2 Overzicht

1948 Indiëbeleid⁴⁹

In april 1948 diende het Nationaal Comité Handhaving Rijkseenheid (waarin onder andere oud-minister-president Gerbrandy zitting had) een verzoek bij de Tweede Kamer in om aan de PGHR opdracht te geven vervolging in te stellen tegen alle ministers sinds november 1945 die vanwege het Indonesische beleid de Grondwet en andere wetten zouden hebben geschonden. Dat verzoek werd door de Tweede Kamer afgewezen.

1960 Totobeleid

In oktober 1960 kwam, meer in theoretische dan in praktische zin, in de Tweede Kamer de mogelijkheid ter sprake van strafrechtelijke vervolging van minister Beerman (Justitie) wegens handelen in strijd met de Loterijwet in verband met het totobeleid. Een en ander gaf toenmalig VVD-fractievoorzitter Oud bij de algemene politieke beschouwingen in de Tweede Kamer in

⁴⁵ HR 6 december 1985, ECLI:NL:HR:1985:AD3009, *NJ* 1986/244 m.nt. Th.W. van Veen; HR 27 oktober 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD3011, *NJ* 1990/108 m.nt. Th.W. van Veen; HR 20 maart 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZC2609, *NJ* 1998/549; HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5656; HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1273, *NJ* 2004/538; HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:1274; HR 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU9736, *NJ* 2006/243; HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454, *NJ* 2008/26 m.nt. E.A. Alkema; HR 25 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD0457; HR 3 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO0198, *NJ* 2011/122 m.nt. N. Keijzer; HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303, *NJ* 2015/208 m.nt. J.M. Reijntjes; HR 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:765. Zie ook reeds Hof 's-Gravenhage 2 april 1947, *NJ* 1948, 333 (betreffende leden van de Commissie-Generaal voor Nederlands-Indië).

⁴⁶ Royer 1988, p. 132.

⁴⁷ HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303, *NJ* 2015/208 m.nt. J.M. Reijntjes. Zie ook de ten behoeve van dit arrest genomen conclusie van A-G Langemeijer van 12 december 2014, ECLI:NL:HR:2014:2482.

⁴⁸ Zoals vermeld in noot 35 is dit in de negentiende eeuw wél gebeurd ten aanzien van enkele commune delicten, die toen ook onder het bereik van de bijzondere procedure vielen.

⁴⁹ De weergave van deze zaak is grotendeels ontleend aan Van der Braak 2019.

oktober 1960 aanleiding tot een beschouwing over de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (“een totaal verouderd geval”) en over de procedure van de Wmv.⁵⁰

1961 en 1962 Zaak-Fontejn

De voormalige sergeant-konstabel van de Koninklijke Marine A.H.F. Fontejn verzocht in 1961 aan de PGHR om vervolging in te stellen tegen minister Visser (Defensie). Hij wilde eerherstel, omdat hij in 1935 ten onrechte als mouter (op De Zeven Provinciën in 1933) was ontslagen. Er was overduidelijk sprake geweest van een persoonsverwisseling. De zaak had in 1955 al aanleiding gegeven tot een Kamerdebat. Fontejn richtte zich in 1962 tot de Tweede Kamer met een verzoek om de PGHR last te geven tot het instellen van een strafvervolging tegen de minister van Defensie wegens het plegen van ambtsmisdrijven, verband houdende met eerder vermeld ontslag. De Tweede Kamer nam in 1963 het voorstel van de Commissie voor de Verzoekschriften over om dit verzoek af te wijzen op de volgende gronden:

- “a. dat adressant niet heeft aannemelijk gemaakt dat vermelde bewindsman enig ambtsmisdrijf als door adressant beweerd zou hebben gepleegd;
- b. dat het niet op de weg der Kamer ligt, af te keuren dat de Minister de zaak van adressants ontslag als afgedaan beschouwt en daarnaar handelt, waar de Kamer zelf in 1955 uitdrukkelijk heeft uitgesproken een nieuw onderzoek niet te wensen, uit de aard der zaak tenzij adressant een novum zou hebben gesteld, hetwelk de commissie hierboven te kennen geeft niet het geval te achten;
- c. dat in elk geval, wat van dit alles ook zij, het belang van deze aangelegenheid niet de toepassing wettigt van het tot op heden nog nimmer door de Kamer toegepaste artikel 178 [huidige artikel 119, cie.] der Grondwet”.⁵¹

1985 RSV-enquête

In januari 1985 meldde de Parlementaire Enquêtecommissie RSV, in antwoord op schriftelijke vragen van de Tweede Kamer over het enquêterapport, dat zij bewust niet had onderzocht of er strafrechtelijke aspecten kleefden aan het handelen van minister Van Aardenne (EZ), die de zogeheten volledige verliesafdeckingsregeling voor RSV had verzwegen voor de Tweede Kamer: “Een dergelijk onderzoek in het kader van de enquête zou naar de mening van de commissie een misbruik van bevoegdheid hebben opgeleverd. Met betrekking tot de vervolging van Hoofden van Ministeriële Departementen bevat de wet van 22 april 1855 (*Stb.* 33) een bijzondere regeling. Ingevolge deze wet is een afzonderlijk besluit van de Kamer vereist alvorens een aanklacht ter zake van een ambtsmisdrijf onderzocht wordt. De commissie die vervolgens wordt belast met het onderzoek naar het eventuele ambtsmisdrijf, heeft weliswaar gelijke bevoegdheden als die welke de Wet op de Parlementaire Enquête verleent, doch de Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid kent bijzondere rechten en verschoningsrechten toe aan degene die verdacht wordt van een ambtsmisdrijf, en aan diens bloed- en aanverwanten. Om deze redenen acht de enquêtecommissie een onderzoek naar de strafrechtelijke aspecten van de handelwijze van bewindslieden onverenigbaar met de werkzaamheden in het kader van een onderzoek op grond van de Wet op de Parlementaire Enquête.”⁵²

1985 Stichting Kritische Massa

Op 27 februari 1985 diende de Stichting Kritische Massa een “strafklacht” in bij de voorzitter van de Tweede Kamer, waarin de stichting de Tweede Kamer verzocht om deze strafklacht te onderzoeken en aan de PGHR een last te geven tot vervolging van minister Van Aardenne (EZ), omdat deze de uitkomst van de Brede Maatschappelijke Discussie Kernenergie naast zich neer zou hebben gelegd. Volgens de stichting was er sprake van een ambtsmisdrijf (oplichting, waarbij

⁵⁰ *Handelingen II* 1960/61, nr. 4, p. 64-65 (4 oktober 1960).

⁵¹ *Kamerstukken II* 1962/63, 6910, nr. 7, p. 2.

⁵² *Kamerstukken II* 1984/85, 17817, nr. 27, p. 9.

Van Aardenne misbruik zou hebben gemaakt van zijn positie als minister; art. 326 jo. 44 Sr). Aan het verzoek werd geen gevolg gegeven.⁵³

1985 Zaak Uringa

In 1985 oordeelde de Hoge Raad over het beklag van E. Uringa tegen niet-vervolgving van oud-minister Andriessen en oud-staatssecretaris Van Rooyen (beiden Financiën) en de oud-ministers Van Agt en De Ruiters (beiden Justitie) en zittend minister Korthals Altes (Justitie). Welke strafbare feiten het betrof, blijkt niet uit het arrest van de Hoge Raad. Op 6 december 1985 verklaarde de Hoge Raad klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁵⁴

1985-1987 Zaak Bosio⁵⁵

Op 30 mei 1985 deed de Franse zakenman Bosio schriftelijk aangifte bij het OM van door staatssecretaris Van Zeil (EZ) gepleegde (ambts)misdrijven.⁵⁶ Het OM stuurde de aangifte (en een aanvulling daarvan) op 27 augustus 1985 door naar de PGHR, omdat het ging om een eventuele vervolging van onder meer de staatssecretaris ter zake van een beweerdelijk ambtsmisdrijf. De PGHR deelde op 13 september 1985 schriftelijk aan Bosio mee dat hij eerst dan bevoegd was een vervolging in te stellen, wanneer hij daartoe ingevolge de Wmv daartoe last heeft gekregen hetzij van de Kroon, hetzij van de Tweede Kamer, en dat het hem derhalve aangewezen leek dat Bosio aangifte zou doen bij de Tweede Kamer. In de maanden daarna verzocht Bosio aan de ministeries van Algemene Zaken en van Justitie om te bewerkstelligen dat de PGHR strafvervolgning zou instellen tegen de minister en de staatssecretaris van EZ. Ook wendde hij zich rechtstreeks tot de PGHR. Minister van Justitie Korthals Altes wees het verzoek op 18 juli 1986 per brief af met als motivering dat staatssecretaris Van Zeil voor het subsidiebeleid verantwoording verschuldigd was aan de Tweede Kamer. De bewindsman wees erop dat de Tweede Kamer kennelijk geen aanleiding had gezien om een last tot vervolging uit te vaardigen. Ook de Kroon zag geen aanleiding de vervolging te gelasten, aldus de minister. Een herhaald verzoek van 30 juli 1987 werd door de minister van Justitie op 28 september 1987 afgewezen met verwijzing naar de brief van 18 juli 1986. Wel werd het OM gevraagd nog eens naar de zaak te kijken. Dit leidde ertoe dat het OM bij brief van 4 december 1987 aan Bosio berichtte dat de overgelegde stukken geen aanleiding gaven tot verder onderzoek tegen Van Zeil of enig ander persoon.

1987 Visfraude

In juni 1987 drong PSP-fractievoorzitter Van Es in de Tweede Kamer aan op een strafrechtelijk onderzoek naar oud-minister Van der Stee, minister Braks en staatssecretaris Ploeg (allen Landbouw en Visserij) wegens de zogeheten visfraude. Volgens Van Es was er mogelijk sprake van overtreding van artikel 355, derde en vierde lid, en 356 Sr. Daarbij maakte ze er haar collega-Kamerleden op attent dat vijf leden een aanklacht zouden kunnen indienen op grond van de Wmv. Minister van Justitie Korthals Altes vond dat geen sprake was van enig vermoeden van een gepleegd ambtsmisdrijf en verklaarde geen aanleiding te zien om aan de PGHR opdracht te geven

⁵³ Zie voor de brief van de stichting aan de Tweede Kamer: www.laka.org/docu/tijdschriften/allicht/allicht05-03.pdf, p. 7-8. Zie voorts Van der Braak 2019.

⁵⁴ HR 6 december 1985, ECLI:NL:HR:1985:AD3009, NJ 1986/244 m.nt. Th.W. van Veen.

⁵⁵ De weergave van deze zaak is ontleend aan de beschrijving door oud-minister van Justitie Korthals Altes in: Korthals Altes 2017, p. 26-30. De zaak-Bosio leidde in 1992 tot een onderzoek door een Bijzondere Commissie van de Tweede Kamer en een Kamerdebat (zie *Kamerstukken II* 1991/92, 22680, nrs. 1-2 en *Handelingen II* 1991/92, nr. 11, p. 649-657 en nr. 13, p. 839-847). Het aspect van vermeende ambtsdelicten door bewindspersonen kwam daar niet aan de orde. De hier beschreven feiten zijn dus alleen ontleend aan de latere beschrijving door Korthals Altes in 2017.

⁵⁶ Kort gezegd draaide het om de vraag of de subsidieverstreking door het ministerie van EZ begin jaren tachtig aan een bedrijf waarvan Bosio directeur was, was geschied om dit bedrijf te (doen) gebruiken voor illegale handelingen met het oog op het onderscheppen van een drugscontainer. Blijkens een bericht in de Leidse Courant van 28 augustus 1985, p. 4 ('Procureur-generaal bij Hoge Raad onderzoekt klacht tegen Van Zeil') beschuldigde Bosio de staatssecretaris van het aanzetten tot oplichting, het meewerken aan malversaties en het in bescherming nemen van anderen die bij malversaties zouden zijn betrokken.

tot vervolging: “Beleidsfouten, als zij al zouden zijn begaan, zijn naar mijn overtuiging onvoldoende grondslag voor een Koninklijk besluit, houdende een opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om tot vervolging van een bewindsman over te gaan.” Uiteindelijk diende Van Es een motie van afkeuring in tegen de minister van Landbouw en Visserij. Die motie werd verworpen. Tot een aanklacht van Kamerleden op grond van de Wmv kwam het niet.⁵⁷

1988 Lozingsvergunningen DSM en Windmill

In november 1988 werd door de Stichting Miljoenen zijn tegen, de Vereniging Das en Boom en twee particulieren aangifte gedaan bij het OM en bij de PGHR van strafbare feiten, die naar hun mening waren begaan door minister Smit-Kroes (Verkeer en Waterstaat), erin bestaande dat zij lozingsvergunningen voor cadmiumhoudend afval van DSM Meststoffen en Windmill had verlengd. Bij brief van 11 november 1988 berichtte de PGHR aan de aangevers dat de opdracht tot vervolging slechts kon worden gegeven bij KB of bij een besluit van de Tweede Kamer. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolging. De Hoge Raad verklaarde op 27 oktober 1989 klagers volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in hun beklag.⁵⁸

1990 Zigeuner-belangenvereniging ROM⁵⁹

In 1990 verzocht de zigeuner-belangenvereniging ROM aan de PGHR om minister Dales (Binnenlandse Zaken) en minister Hirsch Ballin (Justitie) te vervolgen. Dit vanwege het niet nakomen door de ministers van een in april 1989 door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken aan de vereniging gedane toezegging om de aanduiding “zigeuner” te schrappen uit bij de politie gebruikte formulieren en registers. De PGHR wees het verzoek af.

1997 Zaak De Boer

Op 2 juni 1997 werd door C.M. de Boer aangifte gedaan bij het OM van ambtsmisdrijven als bedoeld in artikel 355, derde en vierde lid, en 356 Sr, die naar haar mening waren begaan door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Bij brief van 5 juni 1997 verzocht aangeefster voorts aan de Commissie voor de Verzoekschriften van de Tweede Kamer om aan de Kamer het voorstel te doen om een aanklacht tegen de minister in overweging te nemen. Op 4 juli 1997 berichtte de griffier van de Tweede Kamer dat geen van de leden van de Commissie voor de Verzoekschriften aanleiding had gezien tot het doen van een voorstel om een aanklacht tegen de minister in overweging te nemen. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolging. De Hoge Raad verklaarde op 20 maart 1998 klaagster volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in haar beklag.⁶⁰ Welke strafbare feiten het betrof, blijkt niet uit de beschrijvingen in het arrest van de Hoge Raad en de conclusie van de advocaat-generaal waarop voornoemde informatie is gebaseerd.

1999 NAVO-Bombardementen Joegoslavië

Blijkens een bericht in het NJB van 4 juni 1999⁶¹ verzocht de Vereniging van Juristen voor de Vrede (VJV) op 21 mei 1999 aan de Kroon om overeenkomstig de Wmv en artikel 355 Sr over te gaan tot strafrechtelijke vervolging van minister-president Kok, minister Van Aartsen (Buitenlandse Zaken) en minister De Grave (Defensie). Volgens de VJV droegen de genoemde ministers de mede-verantwoordelijkheid voor het feit dat de NAVO en binnen het NAVO-verband Nederlandse militaire eenheden, misdrijven naar het internationaal recht hadden gepleegd tegen de Federale Republiek Joegoslavië. Volgens de VJV waren de genoemde bewindslieden strafrechtelijk

⁵⁷ Zie *Handelingen II* 1986/87, nr. 91, p. 4626-4627 (24 juni 1987) en nr. 92, p. 4684, 4717-4718, 4729 en 4737 (25 juni 1987).

⁵⁸ HR 27 oktober 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD3011, *NJ* 1990/108 m.nt. Th.W. van Veen.

⁵⁹ De weergave van deze zaak is ontleend aan Van der Braak 2019 en NRC-Handelsblad 19 mei 1990: “zigeuner niet meer op formulier”.

⁶⁰ HR 20 maart 1998, ECLI:NL:HR:1998, SC2609, *NJ* 1998/549.

⁶¹ NJB 1999, afl. 22, p. 1019-1020.

aansprakelijk voor deze misdrijven, onder meer op grond van de beginselen van Neurenberg, die mede door Resolutie 95 (I) van 11 december 1946 van de Algemene Vergadering van de VN deel uitmaken van de 'wetten en gebruiken van de oorlog' waarvan schending strafbaar was gesteld in artikel 8 van de Wet oorlogsstrafrecht. Broeksteeg, Sikkema en Warmelink wisten in 2000 te melden dat het verzoek aan de Kroon tevergeefs was geweest.⁶²

1999 Proefproject Millinxbuurt

Op 7 januari 2000 verscheen in het *NJB* een artikel van R.M. Vennix, docent strafrecht aan de VU, waarin hij het mogelijk achtte dat minister Korthals (Justitie) en minister Peper (Binnenlandse Zaken) strafrechtelijk aansprakelijk waren wegens het plegen van een ambtsmisdrijf.⁶³ Dat ambtsmisdrijf zou eruit bestaan dat op hun instigatie op 26 november 1999 een collectieve fouilleringsactie had plaatsvonden in de Rotterdamse Millinxbuurt, zonder dat was voldaan aan het in artikel 52 Wet wapens en munitie opgenomen vereiste van een redelijk vermoeden van het voorhanden hebben van een wapen. Dit was naar zijn zeggen ook in strijd met artikel 10 Grondwet (recht op privacy) en mogelijk artikel 11 Grondwet (recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam). Volgens Vennix was daarmee mogelijk sprake van overtreding van artikel 355 Sr (medeondertekening verlenen aan een KB of beschikking of een bevel geven, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten worden geschonden). In zijn artikel opperde hij een proefproces. Dat is er niet gekomen. Een jaar later, op 13 februari 2001, bracht GroenLinks-fractievoorzitster Halsema de vraag of er in deze zaak sprake was van een ambtsmisdrijf ter sprake tijdens een debat in de Tweede Kamer over een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Gemeentewet en de Wet wapens en munitie in verband met de bestrijding van wapengeweld, dit tot ongenoegen van enkele andere Kamerleden.⁶⁴ De minister van Justitie lichtte zijn verantwoordelijkheid met betrekking tot de fouilleringsactie in de Millinxbuurt toe, maar ging op deze specifieke vraag niet in.⁶⁵

2000 Beklagzaak HR 28 april 2000

In 2000 oordeelde de Hoge Raad over het beklag van een particulier tegen niet-vervolgving van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en de minister van VROM. Welke strafbare feiten het betrof, blijkt niet uit het arrest van de Hoge Raad. Op 28 april 2000 verklaarde de Hoge Raad klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁶⁶

2002 Zaak Broersma

Op 16 oktober 2002 werd door S. Broersma aangifte gedaan bij het OM van strafbare feiten die naar zijn mening waren begaan door verscheidene (oud-)bewindslieden (minister-president Kok, minister Zalm (Financiën) minister De Vries (Binnenlandse Zaken) en minister Korthals (Justitie), en de staatssecretarissen Vermeend en Bos (Financiën)), (oud-)leden van de Tweede Kamer, ambtenaren van de Belastingdienst en medewerkers van de Nationale ombudsman en van Justitie. De aangifte hield verband met de wijze waarop een fiscaal meningsverschil tussen de onderneming van aangever en de Belastingdienst was afgewikkeld. De verwijten betroffen hoofdzakelijk misleiding en de weigering uitvoering te geven aan wetten en internationale rechtsnormen (art. 355-356 Sr). De hoofdofficier van justitie berichtte de aangever op 12 november 2002 dat hij terzake geen strafrechtelijk onderzoek zou gelasten. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolgving. De Hoge Raad verklaarde op 9 juli 2004 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁶⁷

⁶² Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 965. Idem: Broeksteeg 2004, p. 164.

⁶³ Vennix 2000.

⁶⁴ *Handelingen II* 2000/01, nr. 49, p. 3730-3731 (13 februari 2001).

⁶⁵ *Handelingen II* 2000/01, nr. 51, p. 3827 (15 februari 2001).

⁶⁶ HR 28 april 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5656.

⁶⁷ HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1273, *NJ* 2004, 538.

2002 Beveiliging Pim Fortuyn I

Op 9 mei 2002 deed een particulier aangifte bij het OM van het misdrijf dood door schuld, dat zou zijn begaan door minister De Vries (BZK) omdat deze onvoldoende aandacht zou hebben besteed aan het verzoek van Pim Fortuyn om persoonlijke beveiliging. De hoofdofficier van justitie wees bij brief van 11 juni 2002 het verzoek om strafvervolgning in te stellen af. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolgning. De Hoge Raad verklaarde op 9 juli 2004 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁶⁸

2002 Onderzoek n.a.v. boek oud-minister Bomhoff

In december 2002 verscheen in de media het bericht dat minister-president Balkenende het OM had gevraagd om te onderzoeken of oud-minister Bomhoff zich met zijn op die dag verschenen boek 'Blinde ambitie' schuldig had gemaakt aan het schenden van het ambtsgeheim door in dat boek feiten uit de ministerraad naar buiten te brengen. In oktober 2003 berichtten de media dat een woordvoerder van het ministerie van Justitie had bevestigd dat het kabinet niet van plan was om aangifte te doen.⁶⁹

2003 Zaak prinses Margarita en De Roy van Zuydewijn

Op 10 maart 2003 deden prinses Margarita en de heer De Roy van Zuydewijn aangifte tegen oud-minister-president Kok en de oud-ministers De Vries (BZK) en Korthals (Justitie) en diverse ambtenaren wegens valsheid in geschrift (art. 225 Sr) en opzettelijke schending van ambtsgeheim (art. 272 Sr). De valsheid in geschrift zou zijn begaan in brieven van de drie genoemden aan de prinses en haar echtgenoot, namens de ministers ondertekend door de secretarissen-generaal van de betrokken ministeries, waarin werd ontkend dat naar de prinses en/of haar echtgenoot enig onderzoek had plaatsgevonden. De schending van ambtsgeheim zou betrekking hebben op de verstrekking van gegevens over een BVD-onderzoek aan de directeur van het Kabinet van de Koningin. Wat de valsheid in geschrift betreft, concludeerde het OM na onderzoek dat er geen aanwijzingen bestonden dat opzettelijk onjuiste mededelingen waren gedaan en dat er geen reden was om aan te nemen dat de oud-ministers opzettelijk valse informatie in de bewuste brieven hadden opgenomen of doen opnemen. Wat de schending van ambtsgeheim betreft, concludeerde het OM dat daarvan geen sprake was. In een brief van 1 september 2003 aan de Tweede Kamer merkte de minister van Justitie op dat de mogelijke vervolging voor beide delicten in dit geval viel onder het bereik van artikel 119 Grondwet.⁷⁰ De minister nam in zijn brief de conclusies van het OM over en berichtte de Kamer dat hij om die reden geen voordracht zou doen voor een koninklijk besluit om aan de PGHR een last te geven tot vervolging van de in de aangifte bedoelde oud-ministers.⁷¹

2003 en 2004 Zaak De Kreek

In 2003 en 2004 deed J. de Kreek aangifte bij het OM van een groot aantal strafbare feiten die zouden zijn begaan door minister-president Balkenende. Deze strafbare feiten hielden verband met de oorlog in Irak, het lidmaatschap van de Coalitie of the Willing en de affaire rond de toestemmingswet voor het huwelijk van mevrouw Mabel Wisse Smit en Prins Johan Friso. Wat betreft de oorlog in Irak zou het gaan om een reeks van strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht, de Wet oorlogsstrafrecht, de Uitvoeringswet genocideverdrag en de Uitvoeringswet folteringsverdrag. Wat betreft de toestemmingswet zou het gaan om handelen in strijd met artikel 28, derde lid, Grondwet waarin is bepaald dat de Staten-Generaal in verenigde vergadering

⁶⁸ HR 9 juli 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP1274.

⁶⁹ https://www.parlement.com/id/vgc3k0xpvnr5/nieuws/onderzoek_om_naar_boek_van_bomhoff_en
https://www.parlement.com/id/vgkek0xv43wk/nieuws/geen_aanklacht_tegen_bomhoff_voor_lekken. Zie ook Broeksteeg 2004, p. 164-165.

⁷⁰ In dezelfde zin: Bovend'Eert 2003.

⁷¹ *Kamerstukken II* 2002/03, 28811, nr. 11.

beraadslagen en besluiten ter zake van een voorstel van wet strekkende tot het verlenen van toestemming voor een huwelijk van de Koning of een mogelijk erfopvolger, en om misdrijven tegen de Koninklijke waardigheid. De hoofdofficier van justitie liet in zijn reacties op de aangiftes weten niet bevoegd te zijn tot vervolging. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolging. De Hoge Raad verklaarde op 7 april 2006 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁷²

2005 Schipholbrand (zaak Van Melle e.a.)

Op 5 december 2005 deden J.P. van Melle en 29 anderen aangifte bij het OM van strafbare feiten die zouden zijn begaan door minister Donner (Justitie) en minister Verdonk (Vreemdelingenzaken en Integratie) in het kader van de brand in oktober 2005 in het detentie- en uitzendcentrum Schiphol-Oost waarbij elf gedetineerden om het leven kwamen. Volgens de aangifte zouden beide ministers zich schuldig hebben gemaakt aan het onderwerpen van personen aan een wrede en onmenselijke behandeling als bedoeld in het Verdrag tegen foltering en/of andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing als bedoeld in artikel 7 IVBPR, zodanig dat zij hebben geleid tot dood door schuld alsmede tot medeplichtigheid aan het toebrengen van ernstig lichamelijk letsel. Bij brief van 17 maart 2006 berichtte de hoofdofficier van justitie aan de aangevers dat de aangifte moest worden beschouwd als een aangifte van ambtsmisdrijven, gepleegd door een minister in functie, zodat van een strafrechtelijk onderzoek door of in opdracht van de officier van justitie geen sprake kon zijn zolang daartoe niet de grondwettelijk vereiste last was gegeven. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolging. De Hoge Raad verklaarde op 19 oktober 2007 klagers volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in hun beklag.⁷³ De zaak kreeg een vervolg in een procedure bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat de ingediende klacht op 29 september 2009 niet-ontvankelijk verklaarde.⁷⁴

2006 en 2007 Beveiliging Pim Fortuyn II

Op 23 oktober 2006 deden twee particulieren mede namens de vereniging De Nieuwe Toekomst Partij aangifte bij het OM van het misdrijf dood door schuld, dat zou zijn begaan door de ten tijde van de moordaanslag op Pim Fortuyn op 6 maart 2002 politiek verantwoordelijke ministers en staatssecretarissen en zittende leden van de Tweede Kamer. Dit door niet te zorgen voor de aan Fortuyn bij wet toekomende persoonsbeveiliging hoewel toen bekend was dat diens leven ernstig werd bedreigd. Op 5 juni 2007 deed een andere particulier op nagenoeg gelijklopende gronden aangifte tegen voormalig minister De Vries (BZK) en voormalig minister Korthals (Justitie). Op 24 november 2006 berichtte de hoofdofficier van justitie over eerstgenoemde aangifte aan de aangevers dat de inhoud van hun aangifte geen vermoeden opleverde van enig gepleegd misdrijf. Op 19 juni 2007 berichtte de hoofdofficier van justitie over de tweede aangifte aan de aangever dat het OM op grond van artikel 119 Grondwet niet bevoegd was tot het instellen van strafvervolging tegen de genoemde ambtsdragers voor de in de aangifte vermelde feiten, welke, bij voldoende verdenking, als ambtsmisdrijf beoordeeld zouden moeten worden. Beide zaken mondden uit in één beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolging. De Hoge Raad verklaarde op 25 april 2008 klagers volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in hun beklag.⁷⁵

⁷² HR 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU9736, *NJ* 2006, 243.

⁷³ HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454, *NJ* 2008, 26 m.nt. E.A. Alkema.

⁷⁴ EHRM 29 september 2009, ECLI:NL:XX:2009:BK6015, *NJ* 2010/306 m.nt. R.A. Lawson, *AB* 2010/285 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, EHRC 2009/129 m.n.t. J.L. Broeksteeg en STM/NJCM-Bulletin 2010, afl. 6, p. 620-629, m.nt. J.P. Loof (Van Melle e.a./Nederland).

⁷⁵ HR 25 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD0457, *Gst.* 2008, 114 m.nt. J.L.W. Broeksteeg.

2009 Deelname aan Irakoorlog

Op 2 juni 2009 deed een particulier aangifte bij de Nationale Recherche tegen de minister-president en twintig met name genoemde (voormalige) ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal en tegen “alle overige leden van het Nederlandse kabinet en de tweede kamer die op enigerlei wijze draagvlak gecreëerd hebben voor militaire acties van de Verenigde Staten en/of Groot-Brittannië en/of the coalition of the Willing in Irak”. De aangifte betrof genocide, samenzwering om genocide te plegen, poging tot genocide en medeplichtigheid aan genocide. De officier van justitie berichtte de aangever op 24 juli 2009 dat een last tot vervolging van deze personen slechts kon worden gegeven bij besluit van de Kroon of van de Tweede Kamer. In een daarop volgende briefwisseling met de aangever berichtte de officier van justitie op 27 oktober definitief zich niet bevoegd te achten de door aangever gewenste vervolging in te stellen. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad tegen niet-vervolging. De Hoge Raad verklaarde op 3 december 2010 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁷⁶

2009 Aanklacht Wilders c.s. tegen minister Van der Laan (beantwoording Kamervragen)

Op 5 oktober 2009 dienden de Kamerleden Wilders, Fritsma, Agema, De Roon, Bosma en De Mos op grond van artikel 7 Wmv bij de Tweede Kamer een aanklacht in tegen minister Van der Laan (Wonen, Wijken en Integratie).⁷⁷ De Kamerleden verweten de minister het opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet, zoals omschreven in art. 355, onder 4^o, Sr. De minister had volgens deze Kamerleden in strijd gehandeld met artikel 68 Grondwet (inlichtingenplicht) door een onvolledige beantwoording van Kamervragen van het Kamerlid Fritsma inzake de kosten van niet-westerse allochtonen voor de Nederlandse samenleving. Nadat minister Van der Laan op 12 oktober 2009 desgevraagd op grond van artikel 8, tweede lid, Wmv zijn zienswijze naar voren had gebracht,⁷⁸ kwam het verzoek tot het in overweging nemen van de aanklacht op 15 oktober 2009 in stemming.⁷⁹ Het verzoek werd in een hoofdelijke stemming met 132 stemmen tegen en 10 stemmen voor verworpen.

2009 Uitlekken Prinsjesdagstukken

Naar aanleiding van het uitlekken van Prinsjesdagstukken stemde de Tweede Kamer op 14 oktober 2009 in met het voorstel van het presidium van de Tweede Kamer om een externe commissie in te stellen om onderzoek te doen naar dat uitlekken. Aanvankelijk wilde het presidium van de Tweede Kamer een breed onderzoek binnen en buiten de Tweede Kamer, met betrokkenheid van zowel de Eerste Kamer als het kabinet. Dit naar aanleiding van een verklaring van het Kamerlid Tang dat hij een embargo-exemplaar van de Macro-Economische Verkenningen aan de pers had afgestaan en de constatering van het presidium dat er gezien de berichtgeving in de media meer lekken waren geweest. De Eerste Kamer en het kabinet lieten echter weten niet aan een gezamenlijk onderzoek deel te willen nemen. De commissie, onder voorzitterschap van oud-voorzitter van het college van procureurs-generaal De Wijkerslooth met als overige leden oud-griffier van de Tweede Kamer De Beaufort en oud-minister van VWS Borst, bracht in januari 2010 haar rapport uit.⁸⁰ De commissie concludeerde op basis van de uitgevoerde feitenreconstructie geen enkele indicatie te hebben dat door Kamerambtenaren die bij het proces van uitgifte van Prinsjesdagstukken 2009 waren betrokken, bedoeld of onbedoeld was gelekt naar de pers en dat de feitenreconstructie evenmin nieuwe aanwijzingen opleverde voor het lekken van de Prinsjesdagstukken door leden of medewerkers van de fracties. In het rapport ging de commissie onder andere in op de procedure van artikel 119 Grondwet.

⁷⁶ HR 3 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO0198, *NJ* 2011, 122 m.n.t. N. Keijzer. Blijkens Commissie Schouten, p. 69, ontving (ook) de Tweede Kamer een verzoek van derden om de toenmalige minister-president te vervolgen vanwege de deelname van Nederland aan de oorlog in Irak. Hierover zijn de commissie geen verdere gegevens bekend.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32158, nr. 1.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32158, nrs. 2-3.

⁷⁹ *Handelingen II* 2009/10, nr. 15, p. 1131.

⁸⁰ Commissie-De Wijkerslooth 2010.

2012 Zaak Stichting Behoud Industrieel Erfgoedwonende

Op 17 oktober 2013 deed een particulier namens de Stichting Behoud Industrieel Erfgoedwonende aangifte bij het OM terzake van “ambtsmisbruik door aansturing en inmenging van Politiek met de Rechterlijke macht”, begaan door de voormalig minister van Justitie, drie leden van het Gerechtshof Den Haag en de (waarnemend) griffier van dat gerechtshof. Aanleiding hiervoor was de niet-ontvankelijkverklaring van de aangever in een eerdere beklagzaak over niet-vervolgving van strafbare feiten die zouden zijn begaan door een curator in een faillissement. Op 27 november 2013 berichtte de officier van justitie aan de aangever dat aan de aangifte geen gevolg zou worden gegeven omdat uit de aangifte geen feiten en omstandigheden bleken die duiden op het zijn begaan van een strafbaar feit. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad. De Hoge Raad verklaarde op 13 februari 2015 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁸¹

2013 Gasboringen Groningen

Op 5 september 2013 deed een particulier aangifte bij de politie van strafbare feiten die naar zijn mening waren gepleegd door de directie van de Nederlandse Aardoliemaatschappij en door minister Kamp (EZ). De aangifte betrof handelen in strijd met de artikelen 170, 171 en/of artikel 352 Sr in relatie tot de gasboringen in de provincie Groningen, in het bijzonder in het gebied waarin aangevers woning was gelegen. Op 28 januari 2014 berichtte de officier van justitie aan de aangever ter zake van deze aangifte geen strafvervolgung te zullen instellen. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad. De Hoge Raad verklaarde op 27 maart 2015 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁸²

2014 Vereniging Veterans MC Netherlands

Op 1 mei 2014 deed een bestuurslid van de Vereniging Veterans MC Netherlands namens die vereniging aangifte bij de politie van smaad of laster, begaan door minister Opstelten (VenJ). Volgens de aangever had de minister deze feiten gepleegd in een brief van 25 januari 2012 aan de Tweede Kamer over de geïntegreerde aanpak van *outlaw bikers* en in diverse, onder de verantwoordelijkheid van de minister door de politie gepubliceerde documenten, waarin (leden van) de vereniging zouden zijn aangemerkt als behorende tot een, tot doel verklaarde, groep van zware criminelen. Op 18 juni 2014 berichtte de officier van justitie aan de aangever ter zake van deze aangifte geen strafvervolgung te zullen instellen. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad. De Hoge Raad verklaarde op 27 maart 2015 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁸³

2014 Lekken uit de CIVD

Op 13 maart 2014 deed de voorzitter van de CIVD van de Tweede Kamer aangifte bij het OM over het lekken van informatie uit een besloten vergadering van de CIVD. De rijksrecherche startte een onderzoek dat zich vooral richtte op één krantenartikel en de telefonische contacten tussen leden van de CIVD (fractievoorzitters) en de betreffende journalist. Op 11 november 2015 deelde het College van procureurs-generaal aan de voorzitter van de Tweede Kamer mee de behandeling van de aangifte over te dragen aan het presidium van de Tweede Kamer, zonder dat er sprake was van een verdachte. Het OM achtte zich niet namelijk langer bevoegd tot het doen van strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangifte, omdat het mogelijk een ambtsmisdrif als bedoeld in artikel 119 Grondwet betrof, begaan door een (onbekend) lid van de Tweede Kamer. Op voorstel van het presidium besloot de Kamer op 17 november 2015 tot het instellen van een commissie van onderzoek op grond van de Wmv (de commissie-Schouten). De commissie-

⁸¹ HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303, *NJ* 2015/208 m.nt. J.M. Reijntjes.

⁸² HR 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:765.

⁸³ HR 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:767.

Schouten bracht op 20 januari 2016 verslag uit aan de Tweede Kamer.⁸⁴ De commissie concludeerde dat zij in haar onderzoek geen feiten of omstandigheden had aangetroffen die leidden tot een redelijk vermoeden van schuld van één of meer personen aan het opzettelijk schenden van de geheimhouding van de CIVD. De commissie stelde de Tweede Kamer derhalve voor om vast te stellen dat diensgevolge genoegzame gronden voor vervolging ontbraken. Een motie-Tellegen c.s. waarin de conclusies uit het rapport werden onderschreven, werd op 2 februari 2016 door de Tweede Kamer aanvaard.⁸⁵

2014 Aangifte tegen minister van Financiën wegens ambtsmisbruik

Op 4 juni 2014 deed een particulier aangifte bij het OM van strafbare feiten op het terrein van ambtsmisbruik, die zouden zijn gepleegd door een functionaris van het OM, het OM, het ministerie van VenJ en door minister Dijsselbloem (Financiën). Op 7 juli 2014 berichtte de hoofdofficier van justitie aan de aangever de aangifte niet verder in behandeling te nemen omdat er onvoldoende aanknopingspunten waren voor een nader onderzoek. De zaak mondde uit in een beklag bij de Hoge Raad. De Hoge Raad verklaarde op 13 februari 2015 klager volgens de standaardjurisprudentie niet-ontvankelijk in zijn beklag.⁸⁶

2014 Lekken van informatie over benoeming nieuwe Nationale ombudsman

Op 2 juli 2014 deed de voorzitter van de Tweede Kamer, Van Miltenburg, bij de rijksrecherche aangifte van het lekken naar diverse media van vertrouwelijke informatie aangaande de benoeming van een nieuwe Nationale ombudsman.⁸⁷ In de aangifte werd de naam van het Kamerlid Voortman genoemd als persoon die mogelijk met fractiegenoten en fractiemedewerkers had gesproken over de inhoud van vertrouwelijke stukken waarin zij inzage had gehad. Op 23 december 2014 meldde het OM dat uit onderzoek door de rijksrecherche bleek dat Voortman ten onrechte was aangemerkt als verdachte. In een door het presidium openbaar gemaakte brief van 15 april 2015 aan het Kamerlid Voortman⁸⁸ berichtte de griffier van de Tweede Kamer namens het presidium dat de aangifte van 2 juli 2014 een algemene aangifte was geweest en geen aangifte tegen Voortman als persoon. In deze zaak is niet aan de orde geweest of er al dan niet sprake zou kunnen zijn van een ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 Grondwet.

2014 Aangifte zes particulieren tegen minister Opstelten wegens nalatigheid

Op 5 september 2014 deden particulieren (gevangenisdirecteuren) aangifte bij de Commissie voor de Verzoekschriften en Burgerinitiatieven van de Tweede Kamer met het verzoek aan de Tweede Kamer om de PGHR op te dragen een strafrechtelijke vervolging in te stellen tegen minister Opstelten (VenJ). Volgens de aangevers had de minister een ambtsmisdrijf gepleegd omdat hij nalatig zou hebben gehandeld inzake de beschuldigingen van pedofilie aan het adres van een voormalige topambtenaar van zijn ministerie.⁸⁹ In antwoord op een schriftelijke vraag van de SP-fractie in de Tweede Kamer welke stappen de regering zou nemen naar aanleiding van de aangifte, meldde de minister van VenJ op 21 januari 2015 dat de aangifte een verzoekschrift aan de Kamer betrof om uitvoering geven aan de bevoegdheid van de Kamer om op grond van artikel 5 Wmv aan de PGHR een opdracht te geven tot vervolging en dat het aan de Kamer was om op basis van de Wmv een besluit ten aanzien van het uitvoeren van die bevoegdheid te nemen.⁹⁰ In antwoord op schriftelijke vragen van de Kamerleden Bontes en Van Klaveren meldde de minister van VenJ dat hij overeenkomstig artikel 8 Wmv door de voorzitter van de Tweede Kamer op de

⁸⁴ Commissie-Schouten 2016.

⁸⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34340, nr. 7; *Handelingen II* 2015/16, nr. 49, item 18, p. 2.

⁸⁶ HR 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:764.

⁸⁷ De aangifte is door het presidium in april 2015 openbaar gemaakt (www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/proces-verbaal.pdf).

⁸⁸ www.tweedekamer.nl/sites/default/files/atoms/files/brief_presidium.pdf.

⁸⁹ NRC 13 september 2014. Zie ook *Handelingen II* 2014/15, nr. 34, item 8, p. 4-5 (9 december 2014).

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2014/15, 34000 VI, nr. 62, p. 1.

hoogte was gesteld van het verzoek aan de Kamer om gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van artikel 5 Wmv.⁹¹ Openbare bronnen bevatten geen informatie over het verdere verloop.

2016 Aanklacht Wilders c.s. tegen minister-president Rutte (Oekraïne-referendum)

Op 15 april 2016 dienden de Kamerleden Wilders, Bosma, Beertema, Fritsma en De Graaf op grond van artikel 7 Wmv bij de Tweede Kamer een aanklacht in tegen minister-president Rutte.⁹² De Kamerleden verweten de minister-president het opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan artikel 11 van de Wet raadgevend referendum, hetgeen naar hun oordeel een ambtsmisdrif opleverde zoals omschreven in artikel 355, onder 4^o, Sr. De minister-president had volgens deze Kamerleden in strijd gehandeld met artikel 11 Wet raadgevend referendum, omdat na vaststelling van de uitslag van het referendum over het associatieverdrag tussen de EU en Oekraïne, die strekte tot afwijzing van de goedkeuringswet, niet “zo spoedig mogelijk” een wetsvoorstel was ingediend tot intrekking of inwerkingtreding van de goedkeuringswet. Nadat minister-president Rutte op 19 april 2016 desgevraagd op grond van artikel 8, tweede lid, Wmv zijn zienswijze naar voren had gebracht,⁹³ kwam het verzoek tot het in overweging nemen van de aanklacht op 26 april 2016 in stemming.⁹⁴ De aanwezige leden van de fracties van 50PLUS, de Groep Bontes/Van Klaveren en de PVV stemden voor het verzoek, de aanwezige leden van de andere fracties ertegen, zodat het verzoek werd verworpen.

2016 AOW-betalingen aan personen in door Israël bezet gebied

Op 29 september 2016 deden de advocaten Pestman en Zegveld namens drie particulieren en de Stichting Article 1 Collective bij de voorzitter van de Tweede Kamer aangifte van ambtsmisbruik door minister Asscher (SZW).⁹⁵ Dit ambtsmisbruik zou zijn gepleegd doordat de minister met opzet gedurende enkele jaren volledig AOW-pensioen had laten uitkeren aan personen woonachtig in de illegale nederzettingen in Palestijns gebied, in strijd met de op dit punt geldende wettelijke regeling. Daarmee zou de minister zich schuldig hebben gemaakt aan overtreding van artikel 355 Sr. Op 11 april 2017 dienden de Kamerleden Kuzu, Azarkan en Öztürk een motie in waarin zij onder andere refereerden aan deze aangifte en het presidium van de Tweede Kamer verzochten een parlementair onderzoek in te stellen.⁹⁶ Deze motie werd op 18 april 2017 door de Tweede Kamer verworpen met alleen de stemmen van de fractieleden van DENK voor.⁹⁷

2017 Aangifte Wilders tegen minister-president Rutte wegens discriminatie⁹⁸

Op 30 november 2017 deed Tweede Kamerlid Wilders persoonlijk bij de politie Den Haag en per brief aan de hoofdofficier van justitie in Den Haag aangifte tegen de heer Rutte, in diens hoedanigheid van minister-president, wegens discriminatie van Nederlanders, voornamelijk ten opzichte van asielzoekers en migranten. Bij brief van 15 februari 2018 berichtte de hoofdofficier van justitie in Den Haag aan Wilders dat hij op basis van de door Wilders aangevoerde voorbeelden had geconstateerd dat er geen sprake was van discriminatie zoals strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht en dat er dus ook geen sprake kon zijn van het plegen van een ambtsmisdrif door de heer Rutte. De hoofdofficier merkte op dat indien overigens wel sprake zou zijn van een verdenking van strafbare feiten (hetgeen zijns inziens niet het geval was) (mede) gepleegd door de heer Rutte in zijn hoedanigheid van minister-president, dit dan een verdenking

⁹¹ *Aanhangsel II* 2014/15, nr. 1096, p. 1.

⁹² *Kamerstukken II* 2015/16, 34452, nr. 1.

⁹³ *Kamerstukken II* 2015/16, 34452, nrs. 2-3.

⁹⁴ *Handelingen II* 2015/16, nr. 81, item 17.

⁹⁵ www.article1collective.org/nl/2016/09/report-misuse-of-power-by-dutch-minister.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2016/17, 34571, nr. 6.

⁹⁷ *Handelingen II* 2016/17, nr. 69, item 8.

⁹⁸ De weergave van deze zaak is gebaseerd op de brief van de hoofdofficier van het arrondissementsparket Den Haag aan de heer Wilders van 15 februari 2018. De brief is door de heer Wilders openbaar gemaakt via twitter (<https://twitter.com/geertwilderspvv/status/964059172336799744>).

van een ambtsmisdrijf zou betreffen en het OM niet bevoegd zou zijn om strafrechtelijke vervolging in te stellen. De hoofdofficier wees daarbij op artikel 119 Grondwet, op grond waarvan in dergelijke gevallen uitsluitend bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer opdracht kan worden gegeven tot strafvervolging aan de PGHR. Op grond van het voorgaande deelde de hoofdofficier mee dat hij dan ook geen vervolging zou instellen tegen de minister-president.

2018 Appartement Pechtold

Begin 2018 ontvingen het OM en het ministerie van JenV ruim 200 aangiften (gedownload van een standaardaangifte op internet) tegen het Tweede Kamerlid Pechtold, die zich volgens de aangiften onder andere schuldig zou hebben gemaakt aan ambtelijke omkoping in het kader van de schenking van een appartement aan Pechtold begin 2017 door een bevriende Canadese diplomaat.⁹⁹ Het ministerie van JenV leidde de aangiften op 4 april 2018 door aan de PGHR overeenkomstig het in paragraaf 2.2.3 genoemde en sinds 11 oktober 2017 geldende Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen. Na een oriënterend onderzoek concludeerde de PGHR dat er geen feiten en omstandigheden waren die objectief gezien een serieuze aanleiding gaven voor een verdenking dat de heer Pechtold het appartement had aangenomen, terwijl hij zou weten of kon vermoeden dat deze schenking een poging zou zijn om hem als Kamerlid te beïnvloeden. De PGHR zag dan ook geen serieuze aanknopingspunten voor een opsporingsonderzoek. Het OM had zich daarnaast gebogen over andere strafrechtelijke feiten die waren genoemd in de aangiften en op grond daarvan geconcludeerd dat er geen vermoeden was van een ander strafbaar feit. Op 13 juli 2018 stelde de minister van JenV de betrokkenen van het voorgaande op de hoogte en werd hierover een nieuwsbericht gepubliceerd op rijksoverheid.nl.¹⁰⁰

2018 Motie-Baudet over steun aan islamitische terreurorganisatie

Op 2 oktober 2018 diende het Tweede Kamerlid Baudet een motie in tijdens een debat naar aanleiding van berichtgeving dat opeenvolgende Nederlandse kabinetten steun hadden verleend aan de islamitische terreurorganisatie Jabhat al-Shamiya en mogelijk andere terreurgroepen in het kader van het zogeheten NLA-programma.¹⁰¹ In de motie werd gerefereerd aan een interview met strafrechtadvocaat Knoops in Trouw van 10 september 2018, die stelde dat de minister die verantwoordelijk is voor het NLA-programma en de steun aan Jabhat al-Shamiya, zich mogelijk schuldig had gemaakt aan een ambtsmisdrijf, en dat de minister dus strafrechtelijk kon worden vervolgd als bleek dat hij opzettelijk nalatig was geweest. In de motie werd de regering opgeroepen “om het OM aan te wijzen om te onderzoeken of Koenders, Zijlstra en Blok zich mogelijk schuldig hebben gemaakt aan een of meerdere strafbare feiten, en de Kamer te informeren over de mogelijkheden om tot vervolging van deze (voormalige) bewindslieden over te gaan”. Minister Blok (Buitenlandse Zaken) ontraadde de motie, omdat “het in een rechtsstaat zeer, zeer ongebruikelijk is dat een regering aanwijzingen geeft aan het Openbaar Ministerie en dat het Openbaar Ministerie vrij staat om te onderzoeken wat het maar wil”. De motie werd op 9 oktober 2018 verworpen. In hetzelfde debat werd door het Kamerlid Karabulut een motie van wantrouwen ingediend tegen minister Blok, die werd verworpen.¹⁰²

⁹⁹ Nieuwsbericht op rijksoverheid.nl 4 april 2018 (www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/04/04/aangiften-tegen-pechtold-doorgeleid-naar-procureur-generaal-bij-hoge-raad).

¹⁰⁰ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/13/geen-opsporingsonderzoek-na-aangiften-over-schenking-appartement.

¹⁰¹ *Kamerstukken II* 2018/19, 32623, nr. 238.

¹⁰² *Kamerstukken II* 2018/19, 32623, nr. 233.

2019 Arrest Hoge Raad inzake strafzaak tegen (oud-)wethouder, tevens (oud-)Eerste Kamerlid

Op 9 juli 2019 wees de Hoge Raad arrest in een strafzaak tegen een voormalig wethouder van de gemeente Roermond, die door het gerechtshof was veroordeeld wegens onder andere schending van geheimen bij de benoeming van een nieuwe burgemeester (art. 272 Sr).¹⁰³ Ten tijde van het strafbare feit was betrokkene tevens lid van de Eerste Kamer. De Hoge Raad boog zich hierbij onder andere over de vraag of betrokkene het strafbare feit had gepleegd in zijn hoedanigheid van lid van de Eerste Kamer, in welk geval de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet van toepassing zou zijn. De verdediging had namelijk aangevoerd dat de verdachte bij de schending van de geheimhoudingsplicht gebruik had gemaakt van een telefoontoestel van de Eerste Kamer, wat volgens haar zou meebrengen dat het gerechtshof dat in eerdere instantie tot een veroordeling was gekomen, op dit punt onbevoegd zou zijn geweest tot het behandelen van deze zaak. De Hoge Raad oordeelde dat het Hof in dit geval niet gehouden was tot nader onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 119 Grondwet, omdat “naar de kern genomen slechts is aangevoerd dat de verdachte bij de [...] tenlastegelegde schending van zijn geheimhoudingsplicht (ook) gebruik heeft gemaakt van een telefoontoestel van de Eerste Kamer”. Ook wees de Hoge Raad erop dat het Hof bewezen had verklaard dat de verdachte het tenlastegelegde had begaan in zijn hoedanigheid van ambtenaar en wethouder van de gemeente, “terwijl het Hof in hetgeen door de verdediging hieromtrent is aangevoerd – er slechts op neerkomend dat tussen het tenlastegelegde en de hoedanigheid van de verdachte als wethouder juist geen connectie bestond – geen aanleiding behoeft te zien om deze gedraging aan te merken als een ambtsmisdrijf gepleegd in de hoedanigheid van Eerste Kamerlid”.

2020 Uitspraken minister Slob over handelwijze reformatorische scholen

In november 2020 werd door personen aangifte gedaan tegen minister Slob (Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media) vanwege uitspraken die hij had gedaan in een wetgevingsoverleg in de Tweede Kamer op 9 november 2020 tegenover verscheidene media. Kort gezegd zouden deze uitspraken inhouden dat scholen ouders mogen blijven vragen een verklaring te ondertekenen waarin zij een homoseksuele levenswijze afkeuren. Hiermee zou Slob het afkeuren van homoseksualiteit hebben goedgepraat. Het OM berichtte op 11 maart 2021 per brief aan de aangevers dat Slob naar het oordeel van het OM om twee redenen niet vervolgd kon worden voor de uitlatingen waarvan aangifte was gedaan.¹⁰⁴ In de eerste plaats omdat de uitlatingen voor zover zij werden gedaan in de Tweede Kamer, vielen onder parlementaire immuniteit (art. 71 Grondwet). In de tweede plaats was er naar het oordeel van het OM geen sprake van een strafbaar feit, zelfs voor zover geen sprake zou zijn van parlementaire immuniteit, bijvoorbeeld als de uitlatingen tegenover journalisten zouden zijn herhaald buiten de Tweede Kamer. Onder verwijzing naar het Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen, merkte het OM ten slotte op dat het de aangifte zelfstandig mocht behandelen, omdat er geen sprake was van verdenking van een strafbaar feit.

2021 Toeslagenaffaire (oriënterend onderzoek PGHR)

Op 12 januari 2021 deden 20 gedupeerden van de kinderopvangtoeslagaffaire aangifte bij de PGHR tegen de voormalige staatssecretarissen Snel en Wiebes (beiden Financiën), voormalig minister Asscher (SZW), voormalig staatssecretaris Van Ark (SZW) en minister Hoekstra (Financiën). De aangifte had betrekking op het culpoze ambtsmisdrijf bedoeld in artikel 356 Sr in verband met artikel 355, onder 4^o Sr. Ten aanzien van de heer Snel werd in de aangifte gesteld dat er mogelijk ook sprake was van het opzetdelict van artikel 355, onder 4^o, Sr. Op 3 februari 2021 werd deze aangifte aangevuld met 67 nieuwe aangevers, een aangifte tegen minister-

¹⁰³ HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1135, *NJ* 2019/417 m.nt. N. Jörg; *Gst.* 2019/168, m.nt. E. Sikkema.

¹⁰⁴ Zie www.om.nl/documenten/publicaties/2021/03/12/sepotbrief-aangifte-tegen-demissionair-minister-slob-en-reformatorische-scholen).

president Rutte, uitbreiding van de aangifte tegen de heren Snel en Hoekstra met opzetdelicten van artikel 355, onder 3^o en 4^o, Sr, aanvullende opmerkingen over de wetten waarvan de uitvoering zou zijn nagelaten als bedoeld in artikel 355, onder 4^o, Sr en aanvullende opmerkingen over de artikelen 355 en 356 Sr en de opportuniteit van de vervolging. Op grond van het in paragraaf 2.2.3 genoemde Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen stelde de PGHR een oriënterend onderzoek in, gericht op de vraag of er aanknopingspunten waren voor een opsporingsonderzoek. Op 24 februari 2021 stuurde de PGHR overeenkomstig het protocol een notitie met de bevindingen van zijn onderzoek aan de minister van JenV.¹⁰⁵ De concluderende bevinding luidde dat de aangifte naar de mening van de PGHR geen deugdelijke basis bood om een opsporingsonderzoek te entameren. De PGHR vond in de aangifte geen steekhoudende argumenten voor een redelijk vermoeden van schuld van de genoemde (voormalige) ministers en staatssecretarissen aan (vervolgbare) ambtsdelicten. Naar aanleiding van de aangifte vond de PGHR evenmin aanknopingspunten voor een gericht strafrechtelijk opsporingsonderzoek tegen een of meer van de in de aangifte genoemde (oud) ministers of staatssecretarissen met het oog op een mogelijke opdracht van de regering tot strafvervolging. De PGHR merkte op dat de Tweede Kamer, ook in het geval de regering geen vervolging opdraagt, volgens de bestaande wettelijke procedure, indien de Kamer dat wenst, nog in de gelegenheid is te beoordelen in hoeverre periodieke controle aangaande de Toeslagenaffaire toereikend is, of niet, en of in aanvulling daarop een opdracht tot strafvervolging van een of meer bewindspersonen in de rede ligt.¹⁰⁶ Bij brief van 5 maart 2021 zond de minister van JenV de notitie van de PGHR integraal toe aan de Tweede Kamer.¹⁰⁷ In zijn brief deelde de minister mee op basis van de bevindingen van de PGHR te hebben beslist dat een opsporingsonderzoek niet geïndiceerd was, hetgeen betekende dat er vanwege de regering geen opdracht tot vervolging zou worden gegeven. Aan het slot van zijn brief aan de Tweede Kamer wees de minister erop dat de bevindingen van de PGHR en de daaruit voortvloeiende beslissing van de minister om geen opsporingsonderzoek te starten, niet in de weg stonden aan een opdracht tot vervolging bij een besluit van de Tweede Kamer.

2021 Motie-Azarkan/Van Kooten-Arissen inzake in overweging nemen aanklacht tegen verschillende (oud-)bewindspersonen wegens een ambtsmisdrif (toeslagenaffaire)

Op 19 januari 2021 dienden de Tweede Kamerleden Azarkan en Van Kooten-Arissen een motie in, waarin zij de Kamer voorstelden op grond van artikel 119 Grondwet een aanklacht tegen verschillende (niet met name genoemde) (oud-)bewindspersonen in overweging te nemen wegens hun handelwijze bij de kinderopvangtoeslagaffaire.¹⁰⁸ In de motie werd erop gewezen dat de Autoriteit Persoonsgegevens had geconstateerd dat de werkwijze van de Belastingdienst in strijd was met de wet en discriminerend was en dat de Nationale ombudsman had geconstateerd dat in de omgang met getroffen ouders wettelijke voorschriften met voeten waren getreden, zoals de reageertermijn in de Algemene wet bestuursrecht. In de motie werd overwogen “dat hiermee sprake zou kunnen zijn van het bewust nemen van besluiten die een ambtsmisdrif vormen of van zodanige nalatigheid dat er sprake kan zijn van een ambtsmisdrif”. De motie sprak uit “discriminatie niet onbestraft te laten en tegen alle betrokken (oud-)bewindspersonen een aanklacht wegens een ambtsmisdrif in overweging te nemen”. De motie werd op 26 januari door de Tweede Kamer verworpen.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Silvis 2021.

¹⁰⁶ Silvis 2021, p. 81-82.

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2020/21*, 31066, nr. 799.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2020/21*, 35510, nr. 36.

¹⁰⁹ *Handelingen II 2020/21*, nr. 48, item 14, p. 4. Voor de motie stemden de fracties van de SP, Krol, de PvdD, Van Kooten-Arissen en DENK.

2021 Aanklacht Wilders c.s. tegen leden kabinet-Rutte III (feitenrelaas toeslagenaffaire)

Op 26 april 2021 dienden de Kamerleden Wilders, Agema, Markuszower, De Jong en Fritsma op grond van artikel 7 Wmv bij de Tweede Kamer een aanklacht in tegen de leden van het kabinet-Rutte III.¹¹⁰ De Kamerleden verweten de leden van het kabinet dat, blijkens openbaar gemaakte notulen van de ministerraad, de ministerraad bewust een door de Tweede Kamer in november 2019 bij motie¹¹¹ verzocht feitenrelaas over toeslagzaken niet aan de Kamer had verstrekt. De leden van de ministerraad hadden volgens deze Kamerleden daardoor in strijd gehandeld met artikel 68 Grondwet, waarin de inlichtingenplicht van de regering jegens de Kamer is vastgelegd, hetgeen naar hun oordeel een ambtsmisdrijf opleverde zoals omschreven in artikel 355, onder 4^o, Sr. Nadat demissionair minister-president Rutte op 10 mei 2021 desgevraagd op grond van artikel 8, tweede lid, Wmv de zienswijze van de leden van het kabinet naar voren had gebracht,¹¹² kwam het verzoek tot het in overweging nemen van de aanklacht op 20 mei 2021 in stemming.¹¹³ Het verzoek werd in een hoofdelijke stemming met 97 stemmen tegen en 34 stemmen voor verworpen.

2.3.3 Samenvattende opmerkingen

De 41 zaken die in paragraaf 2.3.2 zijn beschreven hebben geen van alle geleid tot een opdracht van de regering of de Tweede Kamer om een minister of Kamerlid wegens een ambtsmisdrijf te vervolgen. Ook in de periode vóór de Tweede Wereldoorlog is overigens nimmer een dergelijke opdracht gegeven. Het overzicht in paragraaf 2.3.2 toont een zeer divers beeld aan zaken en een uiteenlopend scala aan vermeende strafbare feiten. Hoewel als gezegd geen volledig overzicht wordt gepretendeerd (eenvoudigweg omdat uiteraard niet alle aangiften en verzoeken om vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon uit openbare bronnen bekend zijn), valt op dat in de beschreven casuïstiek vaker bewindspersonen dan Kamerleden in verband worden gebracht met een ambtsmisdrijf.

Soms lijken individuele burgers die menen dat hen onrecht is aangedaan daarvoor genoegdoening te zoeken in de vorm van een aangifte tegen een in hun ogen verantwoordelijke bewindspersoon of soms een Kamerlid. In andere gevallen gaat het om belangengroeperingen die bewindspersonen of soms (ook) Kamerleden verantwoordelijk stellen voor vermeende strafbare feiten. Wordt er bij het OM aangifte gedaan van een vermeend ambtsmisdrijf van een Kamerlid of bewindspersoon, of wordt er door particulieren of belangengroeperingen aan de Tweede Kamer verzocht om de Wmv-procedure op te starten, dan blijkt na (enig) onderzoek vaak dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn voor het vaststellen van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.

De beschreven casuïstiek laat ook zien dat de bijzondere procedure met betrekking tot ambtsmisdrijven leidt tot procedurele hindernissen en dat het niet altijd duidelijk is tot wie men zich met een aangifte wegens een vermeend ambtsmisdrijf van een Kamerlid of bewindspersoon moet wenden. In het verleden liet het OM het nogal eens bij de mededeling aan de aangever dat het OM gelet op artikel 119 Grondwet niet bevoegd was vervolging in te stellen. In de zaak prinses Margarita en De Roy van Zuydewijn nam de minister van Justitie op basis van onderzoek van het OM evenwel een uitdrukkelijke beslissing om geen voordracht te doen voor een koninklijk besluit tot het geven van een opdracht tot vervolging. Sinds enkele jaren lijkt er, door de totstandkoming van het Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen, een vastere werkwijze te zijn ontstaan voor de behandeling van aangiften die

¹¹⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35820, nr. 1.

¹¹¹ *Kamerstukken II 2019/20*, 35302, nr. 21 (motie-Omtzigt c.s.).

¹¹² *Kamerstukken II 2020/21*, 35820, nrs. 2-3.

¹¹³ *Handelingen II 2020/21*, nr. 78.

binnenkomen bij het OM of bij de politie en waaruit het vermoeden rijst dat sprake kan zijn van een ambtsmisdrijf van een Kamerlid of bewindspersoon. De commissie heeft de indruk dat er, mede door de invloed van dit Protocol, de laatste jaren professioneler en eenduidiger wordt omgegaan met deze aangiften. De oriënterende onderzoeken van de PGHR die zijn gedaan in de zaken appartement Pechtold (2018) en toeslagenaffaire (2021) illustreren dit, evenals de reactie van het OM op de aangifte tegen minister Slob wegens diens uitspraken inzake de handelwijze van reformatorische scholen (2020).

Maar liefst 14 van de 41 casusbeschrijvingen in paragraaf 2.3.2 zijn ontleend aan gepubliceerde jurisprudentie van de Hoge Raad (en de conclusie van de PGHR of AGHR daarbij) naar aanleiding van beklagprocedures tegen niet-vervolgning. Deze beklagprocedures leiden volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad stevast tot niet-ontvankelijkheid van het ingediende beklag, omdat vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsmisdrijf nu eenmaal op grond van artikel 119 Grondwet uitsluitend kan worden ingesteld in opdracht van de regering of de Tweede Kamer (zie ook paragraaf 2.2.8). De vraag rijst wel waarom er dan toch zoveel beklagprocedures werden gevoerd, terwijl de uitkomst daarvan voorspelbaar is. De commissie heeft daar geen onderzoek naar gedaan, maar zou zich kunnen voorstellen dat ook hier onbekendheid met de ambtsmisdrijvenprocedure een rol kan spelen. Overigens zijn er na 2015 bij de Hoge Raad geen beklagprocedures meer geweest.

Als de procedure met betrekking tot ambtsmisdrijven van bewindspersonen ter sprake komt, blijkt het relatief vaak te gaan om kwesties die tevens sterk in de maatschappelijke aandacht staan en in de Tweede Kamer ter sprake zijn gekomen (Indiëbeleid, Totobeleid, RSV-enquête, visfraude, bombardementen Joegoslavië, proefproject Millinxbuurt, beveiliging Pim Fortuyn, zaak prinses Margarita en De Roy van Zuydewijn, Schipholbrand, deelname aan Irakoerlog, gasboringen Groningen, AOW-betalingen aan personen in door Israël bezet gebied, steun aan Islamitische terreurorganisatie, toeslagenaffaire). Een enkele keer geldt dit ook voor een particuliere kwestie, als deze wordt opgepakt door de politiek (zaak Fonteijn, zaak Bosio). Nogal eens worden dan (mede) de artikelen 355 en 356 Sr betrokken bij beschuldigingen jegens een bewindspersoon (zie hierover nader hoofdstuk 3 en de in paragraaf 3.2.2 gegeven opsomming). Met uitzondering van sommige aangiften van particulieren, gaat het in de beschreven casuïstiek op zichzelf dus niet om “kleine” kwesties.

Een speciale categorie vormen de zaken die leidden tot een aanklacht van vijf of meer Kamerleden op grond van de Wmv. Door het enkele feit dat de Wmv voorschrijft dat de Tweede Kamer een beslissing moet nemen over zo’n aanklacht (door deze al dan niet “in overweging te nemen” en dus al dan niet een onderzoekscommissie in te stellen), krijgt zo’n aanklacht vrijwel automatisch een politiek karakter, zeker als de aanklacht tegen een bewindspersoon is gericht. Van de sinds 1855 bestaande mogelijkheid om een aanklacht in te dienen tegen een bewindspersoon of Kamerlid, werd door Tweede Kamerleden nimmer gebruik gemaakt tot 2009 (aanklacht Wilders c.s. tegen minister Van der Laan inzake beantwoording kamervragen). In 2016 en 2021 volgden nog twee soortgelijke aanklachten (aanklacht Wilders c.s. tegen minister-president Rutte inzake Oekraïne-referendum en aanklacht Wilders c.s. tegen leden-kabinet Rutte III inzake feitenrelaas toeslagenaffaire). In deze drie gevallen nam de Tweede Kamer de aanklacht niet in overweging. In 2014 stelde de Tweede Kamer, voor de eerste keer in de geschiedenis, op grond van de Wmv wél een onderzoekscommissie in (commissie-Schouten). Dit gebeurde naar aanleiding van het lekken uit de CIVD. Hier werd (uiteindelijk) de Wmv-procedure toegepast, waarbij de brief van het - uit zeven Kamerleden bestaande - presidium “materieelrechtelijk” werd aangemerkt als de aanklacht in de zin van de Wmv.¹¹⁴ Een in procedureel opzicht bijzonder geval

¹¹⁴ Commissie-Schouten, p. 18.

was de in januari 2021 ingediende motie-Azarkan/Van Kooten-Arissen naar aanleiding van de toeslagenaffaire, waarin de Kamer werd voorgesteld een aanklacht tegen niet nader genoemde (oud-)bewindspersonen wegens een ambtsmisdrijf in overweging te nemen. Blijkens de formulering werd de motie door de indieners gezien als een aanklacht in de zin van de Wmv. De motie was echter door slechts twee Kamerleden ondertekend, zodat niet was voldaan aan het in artikel 7 Wmv neergelegde vereiste van een aanklacht door tenminste vijf Kamerleden, hetgeen de Kamer echter niet belette erover te stemmen. Verder valt op dat in de afgelopen jaren Kamerleden enkele keren via moties, buiten de procedure van de Wmv om, beschuldigingen of vermoedens van door ministers gepleegde ambtsmisdrijven uitten (2016: AOW-betalingen aan personen in door Israël bezet gebied; 2018: motie-Baudet over steun aan islamitische terreurorganisatie). Een enkele keer deed een Kamerlid zelf aangifte bij de politie wegens een vermeend ambtsmisdrijf (2017: aangifte Wilders tegen minister-president Rutte wegens discriminatie). Al deze casuïstiek van initiatieven van Kamerleden is van betrekkelijk recente datum en lijkt daarom een aanwijzing dat de ambtsmisdrijvenprocedure de laatste jaren in ieder geval bij (leden van) de Tweede Kamer sterker in de belangstelling is komen te staan.

HOOFDSTUK 3. DE REIKWIJDTE VAN HET BEGRIP “AMBTSMISDRIJVEN”

3.1 Ambtsmisdrifven, ambtsovertredingen en daarmee gelijkgestelde delicten

3.1.1 Inleiding

Artikel 119 Grondwet spreekt over “ambtsmisdrifven”. Deze terminologie dateert van de Grondwet van 1848. Tot dan toe sprak de Grondwet ten aanzien van de betrokken functionarissen over “misdrifven in het uitoefenen van derzelver functien begaan”. Wat het onderscheid tussen misdrifven en overtredingen betreft, moet het volgende worden opgemerkt.

Ten tijde van de Grondwet van 1848 omvatte het woord “misdrif” nog alle strafbare feiten. Pas in het nieuwe Wetboek van Strafrecht, dat in 1886 in werking trad, werd in de gewone wet het huidige onderscheid tussen “misdrifven” en “overtredingen” geïntroduceerd. Bij die gelegenheid werd ook de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) aangepast. Ter uitwerking van het betreffende grondwetsartikel en ter aanpassing aan het nieuwe Wetboek van Strafrecht werd in de Wet RO de Hoge Raad aangewezen als forum privilegiatum voor “de ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen” begaan door (onder meer) leden van de Staten-Generaal en ministers.¹¹⁵ In het ingediende ontwerp van deze wijziging van de Wet RO stond nog de formulering “*alle* ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen”. Op instigatie van de Tweede Kamer wijzigde de regering dit in “*de* ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen”, om het mogelijke misverstand weg te nemen dat het ook zou kunnen gaan om een ambtsdelict dat bijvoorbeeld wordt gepleegd door een burgemeester die tevens Kamerlid is, terwijl het in dat geval gaat om een ambtsdelict gepleegd in het ambt van burgemeester (dus niet vallend onder het forum privilegiatum). De betekenis bleef daarmee volgens de regering ongewijzigd: *de* ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen moest dus worden gelezen als *alle* ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen.¹¹⁶ In de memorie van toelichting bij deze aanpassing werd voorts kort toegelicht dat de bewoordingen “ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen” in overeenstemming waren met de grondwettelijke terminologie “ambtsmisdrifven”, omdat de Grondwet ten tijde van haar vaststelling met het woord “misdrifven” alle strafbare feiten omvatte.¹¹⁷ De grondwettelijke terminologie is nadien nooit aangepast, hoewel dat al aan het eind van de 19e-eeuw, kort na de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht van 1886, wel werd bepleit.¹¹⁸ Gelet op de ontstaansgeschiedenis vallen dus ook *ambtsovertredingen* onder het grondwettelijke begrip “ambtsmisdrif”.¹¹⁹

Welke delicten ambtsmisdrifven en ambtsovertredingen in de zin van artikel 119 Grondwet zijn, behoeft uiteraard nadere uitwerking in de gewone wet. De manier waarop dat is gebeurd, wordt in de hierna volgende paragrafen beschreven.

¹¹⁵ Toenmalig artikel 92 Wet RO, in 2002 vernummerd tot het huidige artikel 76 Wet RO.

¹¹⁶ *Kamerstukken II* 1883/84, 54, nr. 1, p. 5; *Kamerstukken II* 1883/84, 54, nr. 5, p. 14.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 1882/83, 152, nr. 3, p. 6.

¹¹⁸ Zie bijv. Sybenga 1894, p. 264.

¹¹⁹ Bovend'Eert stelt naar het oordeel van de commissie dan ook ten onrechte dat de toevoeging van ambtsovertredingen in art. 76 Wet RO “op gespannen voet staat met de tekst van de Grondwet” (Bovend'Eert 2008, p. 299). Evenmin deelt de commissie dus de zienswijze van Broeksteeg (Broeksteeg 2004, p. 137) dat hier sprake is van een “afwijking” van artikel 119 Grondwet. Dat ook overtredingen onder het grondwettelijke begrip ‘ambtsmisdrif’ kunnen vallen, is bevestigd bij de grondwetsherziening van 1983, in het kader waarvan de regering een opsomming heeft gegeven van de strafbare feiten die onder het bereik van artikel 178 Grondwet 1972 (en dus het nieuwe artikel 119 Grondwet) vielen. Zie de MvT bij het ontwerp van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake de berechting van ambtsmisdrifven (*Kamerstukken II* 1979/80, 16164 (R 1147), nr. 3, p. 3).

3.1.2 Kamerleden en bewindspersonen als normadressaat

In de eerste plaats gaat het om die delicten welke naar huidig recht in titel XXVIII (“Ambtsmisdrijven”) van het Tweede Boek (“Misdrijven”) van het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen en die specifiek leden van de Staten-Generaal of ministers en staatssecretarissen als normadressaat noemen. Dat betreft uitsluitend de artikelen 355 en 356 Sr, waarvan ministers en staatssecretarissen de normadressaten zijn, en die uitdrukking geven aan de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze twee artikelen komen hierna in paragraaf 3.2 nader ter sprake. Het Wetboek van Strafrecht kent geen delicten die specifiek leden van de Staten-Generaal als normadressaat noemen.

3.1.3 Algemene en bijzondere ambtsdelicten

In de tweede plaats bevat titel XXVIII diverse misdrijven die “de ambtenaar” als normadressaat noemen: de zogeheten algemene ambtsmisdrijven in de artikelen 358 t/m 363 (ten onrechte inroepen bijstand gewapende macht, verduistering van geld of geldswaardig papier, vervalsing van boeken of registers, verduistering van bewijsstukken en passieve ambtelijke omkoping), 365 (dwang met misbruik van gezag), 366 (knevelarij), 368, eerste lid, onder 2^o, en tweede lid (niet melden van wederrechtelijke vrijheidsberoving), 370 (onrechtmatig binnentreden en in beslag nemen), 371 (onrechtmatige inbeslagneming en opvordering van poststukken) en 376 (deelnemen aan aannemingen of leveranties) van het Wetboek van Strafrecht.¹²⁰ Het Wetboek van Strafrecht bepaalt uitdrukkelijk dat onder “ambtenaren” mede worden begrepen leden van algemeen vertegenwoordigende organen (zie art. 84, eerste lid, Sr), zodat daaronder ook leden van de Staten-Generaal vallen. Op grond van de ruime uitleg die de Hoge Raad geeft aan het strafrechtelijk ambtenaarbegrip vallen onder dat begrip voorts ministers en staatssecretarissen.¹²¹ Hieruit volgt dat ook de ambtsmisdrijven die “de ambtenaar” in het algemeen als normadressaat noemen, onder het bereik vallen van artikel 119 Grondwet, voor zover het gaat om misdrijven begaan door Kamerleden of bewindspersonen.

Daarnaast bevat titel XXVIII enkele zogeheten bijzondere ambtsmisdrijven, waarin specifieke ambtenaren, niet zijnde leden van de Staten-Generaal, ministers of staatssecretarissen, als normadressaat zijn genoemd (bijvoorbeeld rechterlijke ambtenaren, gevangenisdirecteuren, ambtenaren van de burgerlijke stand). Deze bijzondere ambtsmisdrijven vallen daarmee in rechtstreekse zin buiten het bereik van artikel 119 Grondwet.¹²² Om laatstgenoemde reden vallen ook vrijwel alle ambts *overtredingen*, opgenomen in titel VIII (“Ambtsovertredingen”) van het Derde Boek (“Overtredingen”) van het Wetboek van Strafrecht buiten het bereik van artikel 119 Grondwet, nu ook al die bepalingen specifieke ambtenaren, niet zijnde leden van de Staten-Generaal, ministers of staatssecretarissen, als normadressaat noemen en dus bijzondere ambtsovertredingen zijn. Dit laatste geldt slechts niet voor artikel 463 Sr (verbod op openbaarmaking van geheime regeringsbescheiden). Toch lijkt ook deze algemene

¹²⁰ In de opsomming die de regering in het kader van de grondwetsherziening 1983 heeft gegeven van onder het bereik van de grondwetsbepaling vallende delicten (zie vorige voetnoot), is artikel 368, eerste lid, onder 2^o, en tweede lid, Sr naar het oordeel van de commissie ten onrechte niet genoemd. Slechts het eerste lid, onder 1^o, van artikel 368 is immers niet van toepassing op Kamerleden en bewindspersonen, nu die bepaling zich alleen richt tot opsporingsambtenaren (vgl. Van Roomen 2020, art. 368, aant. 6).

¹²¹ Zie over dit ruime ambtenaarbegrip Van der Woude 2020, art. 84 Sr, aant. 2, en Van Roomen 2020, inl. opm. titel XXVIII Sr, aant. 3. Specifiek hierover in relatie tot bewindspersonen: Silvis 2021, p. 4 en 52 (noten 4 en 78) en onderdeel 4.2 van de conclusie van A-G Langemeijer bij HR 7 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AU9736, *NJ* 2006/243 m.nt. E.A. Alkema. Zie ook HR 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9966: de minister-president kan worden aangemerkt als ‘ambtenaar’ in de zin van artikel 267 aanhef onder 2^o, Sr, in aanmerking genomen dat de minister-president een functie met een openbaar karakter bekleedt en ingevolge artikel 43 Grondwet bij koninklijk besluit wordt benoemd en ontslagen.

¹²² Wel is deelneming (bijvoorbeeld uitlokking) door een Kamerlid of bewindspersoon aan sommige van deze delicten voorstelbaar.

ambtsovertreding niet onder het bereik van artikel 119 Grondwet te vallen, omdat deze ambtsovertreding nooit door een Kamerlid of bewindspersoon kan worden begaan. Dit vanwege het in de delictomschrijving opgenomen element “zonder verlof van het bevoegd gezag”: omdat een Kamerlid of een bewindspersoon niet onderworpen is aan enig “bevoegd gezag”, kan artikel 463 Sr nimmer op hen van toepassing zijn.¹²³ Het voorgaande betekent dat geen enkele ambtsovertreding uit titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht van toepassing is op Kamerleden of bewindspersonen.

3.1.4 *Oneigenlijke ambtsdelicten*

In de derde plaats heeft de formele wetgever in 1886 - via de reeds genoemde aanpassing van de Wet RO aan het nieuwe Wetboek van Strafrecht - een omvangrijke uitbreiding gegeven aan het bereik van artikel 119 Grondwet. Onder dat bereik heeft de wetgever namelijk ook de strafbare feiten geschaard, begaan onder een der verzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 Sr: de zgn. oneigenlijke ambtsdelicten. Daarmee zijn alle misdrijven en overtredingen, waar dan ook strafbaar gesteld, onder het bereik van artikel 119 Grondwet gebracht indien het Kamerlid of de bewindspersoon door het begaan daarvan een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan daarvan gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.¹²⁴ In de memorie van toelichting bij deze aanpassing werd ter motivering van deze uitbreiding gesteld: “De grond waarop de grondwettelijke exceptionele rechtsmacht rust, bestaat bij de hier laatstelijk vermelde feiten (z.g. oneigenlijke ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen) evenzeer.”¹²⁵ Daaruit blijkt dat de regering het logisch vond dat ook deze feiten in zo’n geval onder het bereik van de regeling van artikel 119 Grondwet zouden vallen. Daar werd echter ook wel anders over gedacht, met name door diegenen die meenden dat de grondwettelijke regeling met name bedoeld was voor politieke misdrijven.¹²⁶ De regering hield enkele decennia later, in de memorie van toelichting bij het ontwerp van het nieuwe Wetboek van Strafvordering van 1921, vast aan haar eerdere opvatting:

“De meening dat de uitbreiding door artikel 92, tweede lid, der wet op de rechterlijke organisatie [het huidige art. 76, tweede lid, *c.f.*] aan het begrip “ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen” gegeven, zoude zijn in strijd met den geest van artikel 164 [het huidige artikel 119, *c.f.*], der Grondwet, als zou de Grondwetgever daarbij enkel aan zuiver politieke misdrijven van Ministers enz. hebben gedacht, vindt toch geen steun in deze grondwettelijke bepaling, valt daarin niet te lezen. Veeleer is de uitbreiding van artikel 92 redelijk te achten. Enerzijds toch moeten de Staten-Generaal ook in de gevallen als bij dat tweede lid bedoeld, last tot vervolging kunnen geven, al ware het reeds omdat eene scheiding tusschen politieke en andere delicten niet streng is door te voeren, anderzijds geeft dat tweede lid den hoogen ambtenaren eene zekere niet ongewenschte bescherming.”¹²⁷

¹²³ Vgl. Commissie Prinsjesdagstukken 2010, p. 76. Idem (onder verwijzing naar de Commissie Prinsjesdagstukken): Van Roomen 2020, art. 463, aant. 4. In de opsomming die de regering in het kader van de grondwetsherziening 1983 heeft gegeven van onder het bereik van artikel 119 Grondwet vallende delicten (zie noot 119), is wél de ambtsovertreding van artikel 463 Sr genoemd. Ook in sommige literatuur (bijv. Broeksteeg 2004, p. 137; Elzinga 2011, p. 86).

¹²⁴ Zie het huidige artikel 76, tweede lid, Wet RO. Deze uitbreiding werd bij de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (1926) ook vastgelegd in artikel 483, tweede lid, tweede volzin, Sv, dat per 19 september 2018 is overgeheveld naar artikel 3, tweede lid, Wmv.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 1882/83, 152, nr. 3, p. 6.

¹²⁶ Zoals Buijs 1884, p. 452, voetnoot 1.

¹²⁷ *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 161.

Met “de zuiver politieke misdrijven van Ministers” doelde de regering op de misdrijven die uitdrukking geven aan de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan.

Sinds de op 19 september 2018 in werking getreden moderniseringswet bezigt de Wmv de term “ambtsdelicten”. Blijkens het toen nieuw ingevoegde artikel 3 worden daaronder verstaan ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen. Voorts worden onder ambtsdelicten mede verstaan “strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht”.¹²⁸ De reikwijdte komt daarmee overeen met die van artikel 76, eerste en tweede lid, Wet RO.

Overigens verdient nog aandacht dat buiten de titels XXVIII en VIII Sr ook feiten strafbaar gesteld kunnen zijn waaraan men zich onder omstandigheden slechts in de uitoefening van een ambt schuldig kan maken en die dan ook zonder toepassing van artikel 44 Sr zijn te kwalificeren als ambtsdelict. Een voorbeeld is artikel 272 Sr, voor zover dat het schenden van een ambtsgeheim (“lekken”) strafbaar stelt.

3.2 De artikelen 355 en 356 Sr (klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid)

3.2.1 Inhoud

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2.1 bevatte artikel 3 Wmv in 1855 aanvankelijk enkele strafbaarstellingen van ministers in het kader van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid.¹²⁹ Deze strafbaarstellingen sloten aan op (het nog steeds bestaande) artikel 1 Wmv, met daarin de (identiek aan de bepaling in de Grondwet van 1840) neergelegde verplichting voor ministers om te zorgen voor de uitvoering van de Grondwet en de andere wetten, voor zover die van de regering (Kroon) afhangt, en waarin tevens is bepaald dat zij wegens het niet naleven van deze verplichting “verantwoordelijk en in rechte vervolgbaar” zijn overeenkomstig de bepalingen van de Wmv. Ook stonden ze in verband met artikel 2 Wmv, waarin, ook thans nog, is bepaald dat de medeondertekening van koninklijke besluiten de minister aanwijst die voor die besluiten aansprakelijk is.

Bij de totstandbrenging van het nieuwe Wetboek van Strafrecht van 1881, dat in 1886 in werking trad, werden de strafbaarstellingen uit artikel 3 Wmv overgebracht naar dat wetboek. Uit de

¹²⁸ Deze reikwijdtebepalingen stonden tot 19 september 2018 in artikel 483, tweede lid, Sv.

¹²⁹ Deze tekst luidde:

Art. 3. Strafbaar zijn de Hoofden der Ministeriele Departementen:

a. die aan Koninklijke besluiten of Koninklijke beschikkingen, welke de Grondwet schenden, hunne mede-ondertekening hebben verleend;

b. die gelijke mede-ondertekening verleenen aan Koninklijke besluiten of Koninklijke beschikkingen, waardoor wetten of algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat of van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen worden geschonden;

c. die uitvoering geven of doen geven aan Koninklijke besluiten of Koninklijke beschikkingen, niet van de vereischte mede-ondertekening van een der Hoofden van de Ministeriele Departementen voorzien;

d. die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen en bevelen handhaven, waardoor de bepalingen der Grondwet, van wetten of algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat of van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen worden geschonden;

e. die nalaten uitvoering te geven of te doen geven aan de voorschriften der Grondwet, der andere wetten of van algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den Staat en van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen, voor zoover die uitvoering wegens den aard des onderwerps tot hunne ministeriele departementen behoort of uitdrukkelijk aan hen is opgedragen.

De handelingen onder litt. a, b, c en d en de nalatigheid onder lit. e bedoeld, zijn alleen dan strafbaar, wanneer zij met opzet zijn gepleegd;

f. die, ook zonder opzet, de uitvoering, onder lit. e omschreven, grovelijk verzuimen.

wetsgeschiedenis blijkt dat dat dit gebeurde om wetssystematische redenen. Het nieuwe Wetboek van Strafrecht beoogde immers “de oplossing van alle bepalingen over eigenlijke *misdriften*, thans voorkomende in andere wetten, behalve de militaire en fiscale, in het wetboek”.¹³⁰ De Raad van State schreef in zijn advies over het ontwerp-Wetboek van Strafrecht dat het onderwerp van de ministeriële verantwoordelijkheid beter kon blijven staan in de Wmv, nu over dit onderwerp onvermijdelijk zoveel andere punten in een bijzondere regeling (i.c. de Wmv) regeling moeten vinden.¹³¹ De regering hield op dit punt echter vast aan het ontwerp. In het nader rapport schreef minister van Justitie Smidt: “Er bestaat geene reden om werkelijke misdrijven, dewijl ze thans in bijzondere wetten voorkomen, niet op te nemen in het wetboek, en het is niet duidelijk, waarom alle andere ambtsmisdriften wel, en alleen die der Ministers niet in het strafwetboek zouden te huis behooren”.¹³² Ook slechts een minderheid van de Tweede Kamer deelde de opvatting van de Raad van State; de betrokken Kamercommissie vond het bezwaar van de Raad van State “niet overwegend” en stelde in het verslag over het ontwerp: “In het eenmaal aangenomen stelsel dat het wetboek alle misdrijven moet bevatten mogen zij niet worden weggelaten.”¹³³ Op aandrang van de Tweede Kamer werd zelfs nog een stap verder gezet. In het ingediende wetsontwerp had de regering er namelijk (anders dan de Staatscommissie De Wal, die het ontwerp had voorbereid) voor gekozen om het “grovelijk verzuimen” van het uitvoering geven aan de Grondwet, andere wetten of amvb’s (dus het culpose delict van art. 3 onder f, Wmv) niet in het nieuwe wetboek te incorporeren. Volgens de regering ging het hier namelijk om “een misdrijf van zóó bijzonderen aard [...], dat de omschrijving daarvan niet in het wetboek, maar alleen in de bijzondere wet kan gegeven worden, of wel aan de staatsrechtelijke en financiële verantwoordelijkheid zal moeten worden overgelaten”.¹³⁴ De Raad van State had zich al uitdrukkelijk tegen deze weglating verklaard, omdat de culpose ministeriële misdrijven naar zijn oordeel “een onafscheidelijk geheel uit[maken] met de doleuse misdrijven van dien aard”.¹³⁵ De Tweede Kamercommissie onderschreef dit oordeel en drong “juist om diezelfde reden dat de strafwet althans ten aanzien der misdrijven volledig behoort te zijn” aan op overheveling van ook het culpose delict naar het Wetboek van Strafrecht, waaraan de minister vervolgens zonder verdere plichtplegingen uitvoering gaf.¹³⁶

Bij de overheveling van artikel 3 Wmv naar de artikelen 355 en 356 Sr bleven de delictomschrijvingen inhoudelijk ongewijzigd, al werd de redactie enigszins aangepast. In de loop der jaren zijn in de artikelen 355 en 356 Sr verdere redactionele (niet-inhoudelijke) moderniseringën aangebracht (laatstelijk via de moderniseringswet uit 2018), waardoor de artikelen thans luiden:

Artikel 355

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie, worden gestraft de ministers of staatssecretarissen:

- 1°. die hun medeondertekening verlenen aan koninklijke besluiten, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;
- 2°. die uitvoering geven aan koninklijke besluiten, wetende dat deze niet van de vereiste medeondertekening van een minister of staatssecretaris zijn voorzien;

¹³⁰ *Kamerstukken II 1878/79*, 110, nr. 3, p. 4 (MvT bij het op 28 februari 1879 ingediende ontwerp-Wetboek van Strafrecht).

¹³¹ *Kamerstukken II 1878/79*, 110, nr. 8, p. 179 (advies Raad van State d.d. 26 november 1878).

¹³² *Kamerstukken II 1878/79*, 110, nr. 9, p. 208 (nader rapport aan de Koning d.d. 14 februari 1879).

¹³³ *Kamerstukken II 1879/80*, 47, nr. 25, p. 179 (verslag Tweede Kamer d.d. 16 juli 1880 met reactie regering)..

¹³⁴ *Kamerstukken II 1878/79*, 110, nr. 3, p. 130 (MvT bij het op 28 februari 1879 ingediende ontwerp-Wetboek van Strafrecht).

¹³⁵ *Kamerstukken II 1878/79*, 110, nr. 8, p. 179 (advies Raad van State d.d. 26 november 1878).

¹³⁶ *Kamerstukken II 1879/80*, 47, nr. 25, p. 179 (verslag Tweede Kamer d.d. 16 juli 1880 met reactie regering).

3°. die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen of bevelen handhaven, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;

4°. die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun taak behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen.

Artikel 356

Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie worden gestraft de ministers en staatssecretarissen aan wier grove schuld te wijten is dat de in artikel 355, onder 4°, omschreven uitvoering wordt nagelaten.

Als gezegd houden de delictsomschrijvingen in deze artikelen rechtstreeks verband met de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zoals die in de Grondwet van 1840 was neergelegd, in een tijd waarin nog geen sprake was van politieke ministeriële verantwoordelijkheid, maar de macht van de onschendbare Koning werd beperkt doordat ministers strafrechtelijk aansprakelijk konden worden gesteld als door hun daden de Grondwet of andere wetten werden geschonden. De huidige PGHR spreekt in dit verband over “politieke ambtsdelicten”¹³⁷.

In artikel 355, onderdeel 1°, wordt strafbaar gesteld het door ministers of staatssecretarissen contrasigneren van koninklijke besluiten, terwijl zij weten dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden. Onderdeel 2 stelt strafbaar het door ministers of staatssecretarissen uitvoering geven aan koninklijke besluiten, wetende dat deze niet van het contraseign zijn voorzien. Deze beide bepalingen zien derhalve op het medewerking verlenen aan on(grond)wettige besluiten van de Koning en zijn dus rechtstreeks gericht op het beperken van de macht van de Koning. Nog steeds sluit artikel 2 Wmv inhoudelijk aan op beide bepalingen. Bij de op 19 september 2018 in werking getreden moderniseringswet zijn artikel 2 Wmv en artikel 355, onder 1° en 2°, Sr tekstueel op elkaar afgestemd.¹³⁸

Bij de onderdelen 3 en 4 van artikel 355 staat niet noodzakelijkerwijs de beperking van de macht van de Koning voorop. Afgezien van nog steeds enigszins verouderde terminologie in onderdeel 3 (“beschikkingen nemen of bevelen geven”) waardoor beoordeeld naar hedendaags juridisch taalgebruik de ministeriële taak slechts in zeer beperkte mate wordt omschreven, kunnen beide strafbaarstellingen met enige goede wil worden gezien als de strafrechtelijke vertaling van het rechtsstatelijke beginsel dat ministers in hun ambtsuitoefening gebonden zijn aan de Grondwet en andere wetgeving.

De strafbaarstellingen in artikel 355 vereisen opzet. Dat is niet het geval met de strafbaarstelling in artikel 356: dat is, zoals hiervoor reeds ter sprake kwam, een zogeheten culpoos delict. De strafmaat verschilt om die reden ook. Op overtreding van artikel 355 staat een gevangenisstraf van maximaal drie jaar of een geldboete van de vierde categorie (maximaal € 21.750), op overtreding van artikel 356 hechtenis van maximaal zes maanden of een geldboete van de derde categorie (maximaal € 8.700).

¹³⁷ Silvis 2021, p. 40.

¹³⁸ De tekst van artikel 2 Wmv luidt sindsdien: De medeondertekening van wetten en koninklijke besluiten door een of meer ministers of staatssecretarissen wijst de voor die wetten en koninklijke besluiten verantwoordelijke ministers of staatssecretarissen aan.

3.2.2 Casuïstiek

De reikwijdte van de artikelen 355 en 356 Sr is tamelijk onbepaald. Dat blijkt uit de variëteit aan gevallen waarin de toepassing van deze artikelen in het verleden op enigerlei wijze aan de orde kwam. In de volgende gevallen uit de in paragraaf 2.3.1 beschreven casuïstiek van de naoorlogse periode ging het (mede) om de strafbare feiten van de artikelen 355 en/of 356:

1948 Indiëbeleid
1960 Totobeleid
1985 RSV-enquête
1987 Visfraude
1988 Lozingsvergunningen DSM en Windmill
1997 Zaak De Boer
1999 NAVO-Bombardementen Joegoslavië
1999 Proefproject Millinxbuurt
2002 Zaak Broersma
2003 en 2004 Zaak De Kreek
2009 Aanklacht Wilders c.s. tegen minister Van der Laan (beantwoording Kamervragen)
2014 Aangifte zes particulieren tegen minister Opstelten wegens nalatigheid
2016 Aanklacht Wilders c.s. tegen minister-president Rutte (Oekraïne-referendum)
2016 AOW-betalingen aan personen in door Israël bezet gebied
2018 Motie-Baudet over steun aan islamitische terreurorganisatie
2021 Toeslagenaffaire (oriënterend onderzoek PGHR)
2021 Aanklacht Wilders c.s. tegen leden kabinet-Rutte III (feitenrelaas toeslagenaffaire)

Voor een beschrijving van de inhoud van deze zaken wordt korthedshalve verwezen naar paragraaf 2.3.1.

HOOFDSTUK 4. DE BIJZONDERE PROCEDURE IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

4.1 Inleiding

De Nederlandse bijzondere procedure voor de vervolging van ambtsdelicten gepleegd door Kamerleden of bewindspersonen is op zichzelf in internationaal opzicht niet uniek. In verreweg de meeste Europese landen gelden op enigerlei wijze afwijkende regels voor de berechting van (bepaalde) strafbare feiten die zijn gepleegd door bewindspersonen en/of parlementariërs. De wijze waarop met deze materie wordt omgegaan, is echter zeer divers. Inzicht in de regels voor politieke en strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in andere landen kan van belang zijn bij het herzien van de Nederlandse wetgeving inzake ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Met het oog daarop biedt dit hoofdstuk een overzicht van de hoofdlijnen van de bijzondere procedures die in andere Europese landen gelden. Daarnaast komen twee publicaties aan bod die binnen de Raad van Europa tot stand zijn gekomen. Allereerst wordt ingegaan op het rapport van de Europese Commissie voor Democratie en Recht, beter bekend als de Commissie van Venetië, die onderzoek heeft verricht naar het verband tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers in verschillende landen van de Raad van Europa (Study No. 682/2012, d.d. 11 maart 2013). Tot slot wordt stilgestaan bij recente aanbevelingen van de Group of States against Corruption (GRECO) (Vijfde evaluatieronde Nederland d.d. 22 februari 2019) over de preventie van corruptie door (onder andere) ministers. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat bij bespreking van de bijzondere procedure in internationaal perspectief ook de jurisprudentie van het EHRM van belang is. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 5.13 van dit rapport, waarin wordt ingegaan op de relatie tussen de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en artikel 7 EVRM.

4.2 Landenoverzicht

Ten behoeve van dit hoofdstuk heeft de commissie via Eurojust een vragenlijst doen uitgaan naar 27 Europese landen. De vragenlijst is als bijlage 5 bij dit rapport gevoegd. Van de volgende 17 landen is een reactie ontvangen: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Letland, Montenegro, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. In de navolgende paragrafen worden de in de verschillende landen geldende procedures op hoofdlijnen besproken. Daarbij wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen opsporing en berechting en tussen ministers/staatssecretarissen en parlementariërs. Vooraf wordt opgemerkt dat in een aantal van de genoemde landen bijzondere (afzettings)procedures gelden ten aanzien van de (minister-)president. Omdat Nederland een dergelijke bijzondere procedure niet kent, worden deze regels in het navolgende buiten beschouwing gelaten.

4.2.1 Ministers en staatssecretarissen

Opsporing en vervolging

In de eerste plaats is aan de landen gevraagd of hun nationale recht specifieke procedurele regels kent ten aanzien van de opsporing en vervolging van delicten die zijn gepleegd door ministers. Daarbij is verzocht aan te geven hoe deze regels wettelijk zijn verankerd (bijvoorbeeld in het commune wetboek van strafvordering of in de grondwet) en of ze van toepassing zijn op alle strafbare feiten die een minister tijdens zijn ambtstermijn pleegt of uitsluitend op strafbare feiten die een minister pleegt in die hoedanigheid.

Acht van de zeventien landen van wie een reactie is ontvangen, kennen specifieke procedurele regels voor de opsporing en/of vervolging van ministers en staatssecretarissen (België, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Portugal en Zweden). Hierbij wordt in de meeste van deze landen een onderscheid gemaakt tussen strafbare feiten die in de uitoefening van het ambt zijn gepleegd (of op enige andere wijze nauw met het ambt samenhangen), en 'gewone' strafbare feiten. In het navolgende worden de bijzondere procedurele regels in de verschillende landen omschreven.

De Belgische bijzondere procedure is vervat in een aantal artikelen in de grondwet en in de Wet tot de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers (25 juni 1998). Daarin wordt onderscheid gemaakt tussen strafbare feiten die een minister pleegt in de uitoefening van zijn ambt en strafbare feiten die een minister pleegt buiten de uitoefening van zijn ambt. Aan de hand van dit onderscheid wordt bepaald door welk gerecht de minister wordt berecht en door wie het opsporingsonderzoek wordt geleid. Vervolging kan uitsluitend worden ingesteld door de procureur-generaal bij het bevoegde hof van beroep en vindt onder zijn leiding en gezag plaats. Een minister kan niet rechtstreeks worden gedagvaard voor het hof van beroep en - behoudens ontdekking op heterdaad - worden aangehouden dan na verlof van de Kamer van volksvertegenwoordigers. Dit geldt voor alle strafbare feiten die een minister pleegt.

Ook in Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Portugal en Zweden zijn in de grondwet procedurele bepalingen opgenomen voor strafbare feiten die een minister in de uitoefening van zijn ambt pleegt. In sommige van deze landen kan strafrechtelijke vervolging niet plaatsvinden anders dan na een daartoe strekkende opdracht of een daartoe verleend verlof van het parlement (Portugal en Griekenland). In andere landen wordt de opdracht tot vervolging gegeven door een speciale constitutionele commissie (Zweden) of een andere daartoe aangewezen autoriteit of een combinatie van dergelijke organen (Estland: voordracht van de kanselier van justitie (*Õiguskantsler*), daarna bij meerderheidsbesluit van het parlement, Finland: advies van een constitutionele commissie, daarna bij meerderheidsbesluit van het parlement en Frankrijk: advies van een commissie voor petities, daarna bij besluit van de hoofdaanklager bij *La Cour de Justice de la République*).

In vrijwel alle genoemde landen geldt de hierboven omschreven procedure uitsluitend voor feiten die een minister in de uitoefening van zijn ambt pleegt. Enkel in Estland geldt de procedure voor alle strafbare feiten gepleegd door ministers. In Portugal geldt in beginsel de hierboven omschreven procedure waarbij toestemming van het parlement is vereist, echter is die toestemming niet vereist in geval van een verdenking wegens een ernstig misdrijf dat op heterdaad is ontdekt en waarop een wettelijk strafmaximum van ten minste drie jaar gevangenisstraf staat.

Duitsland, Hongarije, Letland, Montenegro, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk kennen geen bijzondere procedurele regels die uitsluitend op ministers van toepassing zijn. Omdat in Duitsland en Denemarken ministers echter ook deel (kunnen) uitmaken van het parlement, kunnen de afwijkende procedurele regels die gelden voor parlementariërs ook op hen van toepassing zijn (zie paragraaf 4.2.2). Dit geldt op vergelijkbare wijze ook voor Montenegro, waar in de grondwet is bepaald dat de regels over de immuniteit van parlementariërs (zie eveneens paragraaf 4.2.2) ook van toepassing zijn op ministers.

In Hongarije kan de vervolging van enkele specifieke strafbare feiten die corruptie betreffen op grond van het Wetboek van Strafrecht enkel plaatsvinden op initiatief van een speciaal daartoe aangewezen aanklager. Hiervoor gelden echter geen afwijkende procedurele voorschriften: enkel de vervolgende instantie is anders. Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk kennen geen

specifieke procedurele voorschriften voor ministers, maar hebben wel specifieke strafbaarstellingen die zien op ambtenaren (*public officials*), waaronder ook ministers en parlementariërs vallen. Ook Oostenrijk kent geen specifieke procedurele voorschriften voor ministers. Wel moet het openbaar ministerie elke strafzaak rapporteren waarvoor een bijzondere publieke belangstelling bestaat vanwege (onder meer) de functie die de verdachte in het openbare leven bekleedt (*Strafsachen, an denen wegen [...] der Funktion des Verdächtigen im öffentlichen Leben ein besonderes öffentliches Interesse besteht*, zie paragraaf 8 van het Staatsanwaltschaftsgesetz). Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien een minister als verdachte in een zaak is betrokken. In bij de wet bepaalde gevallen is het openbaar ministerie tevens verplicht de zaak te melden bij de minister van justitie. Een vergelijkbare systematiek geldt in Letland: daar moet melding worden gedaan van alle *material violations of law which are of national significance*, waaronder veelal ook strafbare feiten begaan door ministers worden begrepen. Slovenië is het enige land dat heeft aangegeven dat geen van bovengenoemde modaliteiten geldt in zaken waarin ministers verdacht worden van een strafbaar feit.

Concluderend blijkt dat bijna de helft van de landen van wie een reactie is ontvangen, bijzondere procedurele regels kent die specifiek van toepassing zijn op de vervolging van ministers wegens strafbare feiten die in de uitoefening van het ambt zijn gepleegd. In de meeste landen die geen procedureregels hebben die specifiek zien op ministers, gelden toch op enige wijze afwijkende voorschriften wanneer een minister verdacht wordt van een strafbaar feit dat in die hoedanigheid is gepleegd: ofwel omdat de minister een *public official* is, ofwel omdat melding moet worden gedaan vanwege het bijzondere belang van de zaak.

Berechting

In de tweede plaats is gevraagd of de landen regels hebben die een bepaald gerecht aanwijzen voor de berechting van delicten die door ministers worden gepleegd. Daarbij is verzocht aan te geven of deze regels onderdeel uitmaken van de grondwet of het commune strafrecht en of ze van toepassing zijn op alle strafbare feiten die een minister tijdens zijn ministerschap pleegt of uitsluitend op strafbare feiten die een minister pleegt in die hoedanigheid.

Met uitzondering van Estland en Portugal hebben alle onderzochte landen die specifieke procedurele voorschriften kennen over de opsporing en vervolging van strafbare feiten die ministers in de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd, eveneens een bijzonder gerecht aangewezen dat exclusief bevoegd is tot het behandelen van die strafzaken. Het gaat daarbij om België (*hof van beroep*), Denemarken (*Rigsretten*), Finland (*Valtakunnanoikeus*), Frankrijk (*La Haute Cour* voor de president en *La Cour de Justice de la République* voor reguliere ministers), Griekenland en Zweden (*Högsta domstolen*). In België is het hof van beroep te Brussel exclusief bevoegd kennis te nemen van misdrijven die ministers in de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd. Dit hof van beroep oordeelt dan met zeven leden. De lokale hoven van beroep zijn bevoegd kennis te nemen van misdrijven die ministers buiten de uitoefening van hun ambt hebben gepleegd maar waarvoor zij wel tijdens hun ambtstermijn worden berecht. Deze hoven van beroep oordelen dan met vijf leden. Het voorgaande is geregeld in de grondwet en de eerdergenoemde Wet tot de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers. Ook in Denemarken, Finland, Frankrijk en Griekenland is in de grondwet vastgelegd welk gerecht bevoegd is. Deze regelingen zijn enkel van toepassing op feiten die een minister in de uitoefening van zijn ambt heeft gepleegd. De Finse bepalingen zijn in een speciale wet opgenomen; de procedure verloopt verder conform de bepalingen uit de reguliere strafvorderlijke wetgeving. De Zweedse regeling over de bevoegde rechter is opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en ziet alleen op feiten die een minister in de uitoefening van zijn ambt heeft gepleegd.

In Duitsland, Estland, Hongarije, Letland, Montenegro, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk is geen specifiek gerecht aangewezen dat exclusief bevoegd is in strafzaken tegen ministers. In Slowakije is wel een gespecialiseerd gerecht exclusief bevoegd als een minister zijn autoriteit als *public official* misbruikt.

4.2.2 *Parlementariërs*

Ook wat betreft de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten die zijn gepleegd door parlementariërs is gevraagd of de landen specifieke procedurele regels kennen. Daarbij is verzocht aan te geven hoe deze regels wettelijk zijn verankerd (bijvoorbeeld in het commune strafrecht of in de grondwet) en of ze van toepassing zijn op alle strafbare feiten die een parlamentslid tijdens zijn ambtstermijn pleegt of uitsluitend op strafbare feiten die een parlamentslid pleegt in die hoedanigheid.

Opsporing en vervolging

Alle landen die hebben gereageerd op de vragenlijst kennen op enige wijze bijzondere regels voor de opsporing en vervolging van parlementariërs. Verreweg de meeste van deze regels vloeien voort uit het systeem van parlementaire immuniteit, dat op verschillende wijzen in de grondwetten van de landen is opgenomen. In België, Denemarken, Duitsland, Estland, Frankrijk, Griekenland, Letland, Montenegro, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk geldt dat parlementariërs niet strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gehouden voor uitingen die gedaan zijn in het parlement. Dit geldt in beginsel eveneens voor de overige landen (Hongarije, Finland en Zweden), met dien verstande dat uitzonderingen gelden in geval van bepaalde delicten (Hongarije) of dat de immuniteit voor uitingen gedaan in het parlement door het parlement kan worden opgeheven (Finland en Zweden). In Duitsland en Griekenland bestaat een uitzondering op de parlementaire niet-aansprakelijkheid in geval van smadelijke en/of lasterlijke uitingen.

In vrijwel alle onderzochte landen gaan de bijzondere regels betreffende de parlementaire niet-aansprakelijkheid gepaard met bijzondere (procesrechtelijke) regels met betrekking tot andere gedragingen dan uitingen/stemgedrag in het parlement. Hierop wordt in het navolgende per land ingegaan.

De Franse grondwet bepaalt dat parlementariërs niet kunnen worden vervolgd voor uitingen of stemgedrag in de uitoefening van hun functie (*dans l'exercice de ses fonctions*, artikel 26). Daarnaast mag een parlementariër in algemene zin niet worden onderworpen aan bepaalde (vrijheidsbenemende) dwangmiddelen zonder toestemming van het *Bureau* van de kamer (*Assemblée* of *Sénat*) waarvan hij lid is. Die toestemming is echter niet vereist als het lid op heterdaad wordt betrapt bij het begaan van een ernstig strafbaar feit. Ook kan het desbetreffende *Bureau* onder meer bevelen dat een lopende strafrechtelijke vervolging tegen een lid van het parlement dient te worden stilgelegd.

Een vergelijkbare systematiek geldt in België. Naast de bescherming voor uitingen gedaan in het parlement, kunnen parlementariërs voor andere strafbare feiten niet rechtstreeks voor een hof of rechtbank worden gedagvaard, naar een hof of rechtbank worden verwezen of worden aangehouden dan met verlof van de Kamer waarvan de parlementariër deel uitmaakt. Ook hier geldt een uitzondering in geval van ontdekking op heterdaad: in die gevallen is geen verlof vereist. Net als in Frankrijk kunnen bepaalde dwangmiddelen waarvoor een beslissing van een rechter is vereist, alleen worden ingezet na een bevel van de eerste voorzitter van het hof van beroep op verzoek van de bevoegde rechter. Daarnaast kan in elke stand van het onderzoek de vervolging van een parlamentslid door een besluit van tweederde meerderheid van de betreffende Kamer

worden geschorst.

In de Deense grondwet is bepaald dat voordat een parlementariër kan worden vervolgd, het parlement (*Folketing*) daarmee moet instemmen, behoudens in geval van ontdekking op heterdaad. Voor het starten van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek is die toestemming niet nodig. De Deense bepalingen zijn van toepassing op alle delicten die een parlementariër pleegt zolang hij lid is van het parlement. Ter zake van uitingen die in het parlement zijn gedaan, kan geen vervolging worden ingesteld zonder toestemming van het parlement. Deze toestemming wordt in de praktijk echter nooit gegeven.

Duitse parlementsleden kunnen niet worden vervolgd voor uitingen die zijn gedaan in de *Bundestag*. Zij genieten op grond van de grondwet voorts strafrechtelijke immuniteit voor andere feiten dan uitingen gedaan in het parlement. De *Bundestag* kan bij gewone meerderheid besluiten deze immuniteit op te heffen. Het besluit tot opheffing van de immuniteit is niet vereist in geval van ontdekking op heterdaad. In Duitsland is de staande praktijk ontstaan dat de *Bundestag* aan het begin van iedere parlementaire termijn op voorhand besluit de parlementaire immuniteit van alle leden op te heffen, waardoor in voorkomende gevallen direct een opsporingsonderzoek kan worden gestart. Dit algemene besluit tot opheffing van immuniteit kent een aantal uitzonderingen., Zo is dit niet van toepassing op strafbare feiten met een politiek karakter, het in voorlopige hechtenis plaatsen van parlementariërs en het nemen van vervolgingsbeslissingen. Over de opening van een strafrechtelijk onderzoek worden het betreffende parlements lid en de president geïnformeerd. Vervolgens adviseert een parlementaire commissie over het al dan niet opheffen van de immuniteit in individuele gevallen. Net als in Frankrijk en België kan een lopende strafrechtelijke procedure bij besluit van de *Bundestag* worden onderbroken.

Griekse parlementsleden kunnen voor andere feiten dan uitingen gedaan in het parlement uitsluitend worden vervolgd en aan vrijheidsbenemende dwangmiddelen worden onderworpen als het parlement daarvoor toestemming geeft. Op de opsporing en vervolging is vervolgens het commune strafrecht en strafprocesrecht van toepassing.

In Portugal kan het parlement de immuniteit voor andere feiten dan uitingen gedaan in het parlement bij meerderheidsbesluit opheffen. Indien er echter overtuigend bewijs voorhanden is dat een parlementariër een ernstig strafbaar feit heeft begaan (een feit met een wettelijk strafmaximum van meer dan drie jaar gevangenisstraf), is het parlement verplicht de immuniteit op te heffen. Eenzelfde systematiek geldt voor vrijheidsbenemende dwangmiddelen: hiervoor is toestemming van het parlement vereist, behoudens in het genoemde geval van overtuigend bewijs voor een ernstig strafbaar feit.

Ook in Slovenië mogen tegen parlementsleden volgens de grondwet geen vrijheidsbenemende dwangmiddelen worden toegepast zonder toestemming van het parlement. Zonder toestemming mag ook geen strafrechtelijke procedure tegen een lid van het parlement worden gestart als dat lid een beroep doet op de grondwettelijke immuniteit voor parlementariërs. Toestemming is echter niet vereist indien de parlementariër wordt verdacht van een ernstig strafbaar feit met een wettelijk strafmaximum van meer dan vijf jaar gevangenisstraf.

In Estland is in de grondwet en het Wetboek van Strafvordering bepaald dat parlementsleden strafrechtelijke immuniteit genieten voor alle strafbare feiten die zij begaan. Deze immuniteit kan voor andere feiten dan uitingen gedaan in het parlement worden opgeheven bij meerderheidsbesluit van het parlement, de aanklacht kan volgens de grondwet - evenals bij de vervolging van ministers het geval is - uitsluitend worden ingediend door de kanselier van justitie (*Õiguskantsler*).

In de Finse en Zweedse grondwet is geregeld dat parlementariërs strafrechtelijk immuun zijn voor zover het gaat om feiten die zijn gerelateerd aan hun functie. Deze immuniteit kan bij vijfdesde meerderheidsbesluit van het parlement worden opgeheven. Omdat deze opheffingsbevoegdheid ook geldt voor uitingen die in het parlement zijn gedaan, kan dit worden gezien als een belangrijke uitzondering op de in andere landen meer absolute vorm van strafrechtelijke bescherming voor uitingen die zijn gedaan in het parlement. Voor de arrestatie of het toepassen van voorarrest tegen Finse en Zweedse parlementariërs wegens een gedraging die in het ambt is begaan, is een regulier meerderheidsbesluit van het parlement vereist. In Finland geldt dit laatste vereiste niet indien de verdenking ziet op een strafbaar feit met een wettelijk strafmaximum van minimaal zes maanden gevangenisstraf. In Zweden geldt dit laatste vereiste niet indien a) de verdachte schuld bekend, b) het feit op heterdaad is ontdekt of c) er met gegronde redenen een verdenking is ontstaan wegens een strafbaar feit met een wettelijk strafmaximum van minimaal twee jaar gevangenisstraf.

Ook Hongarije kent afwijkende regels voor de opsporing en vervolging van parlementariërs. Deze zijn zowel opgenomen in het Wetboek van Strafvordering als in de Wet op de Nationale Vergadering. Geen vervolging kan plaatsvinden voor uitingen die in het parlement zijn gedaan, met uitzondering van een aantal limitatief genoemde strafbare gedragingen, waaronder (het aansporen tot) de schending van nationale symbolen en misbruik van geheime informatie. Ook dit betreft een belangrijke afwijking van de meer absolute bescherming voor uitingen in het parlement die in de meeste andere onderzochte landen geldt. Voor gedragingen buiten het parlement kan de immuniteit van parlementariërs bij tweederde meerderheidsbesluit worden opgeheven.

In Letland mogen parlementariërs niet worden gearresteerd, in voorarrest worden geplaatst of vervolgd zonder toestemming van het parlement. Na toepassing van een vrijheidsbenemend dwangmiddel dient het presidium van het parlement te worden geïnformeerd, waarna het parlement besluit over de voortzetting van dat dwangmiddel. Deze bijzondere regels zijn vervat in de grondwet en het Wetboek van Strafvordering en zien op alle delicten die een parlementariër pleegt.

Ook in Oostenrijk zijn bijzondere regels voor parlementariërs in de grondwet en in het commune strafprocesrecht opgenomen. Voor andere strafbare feiten dan uitingen en stemgedrag in het parlement mag aanhouding wegens een strafbaar feit alleen plaatsvinden na toestemming van het parlement, tenzij de gedraging duidelijk geen verband houdt met de politieke activiteiten van de parlementariër in kwestie (*wenn diese offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit des betreffenden Abgeordneten steht*, artikel 57 van de Oostenrijkse grondwet). Een onderzoek naar een dergelijk verband moet verplicht worden uitgevoerd indien de verdachte parlementariër of een derde van de leden van een daarmee belaste parlementaire commissie daartoe verzoekt. Het Oostenrijkse openbaar ministerie moet een zaak waarin een parlamentslid na ontdekking op heterdaad is aangehouden rapporteren en de minister van justitie hierover onder omstandigheden informeren. Het parlement kan hierna opdracht geven het voorarrest en/of de verdere strafrechtelijke vervolging te staken.

In Montenegro is voor de vervolging en het toepassen van vrijheidsbenemende dwangmiddelen tegen parlementariërs wegens andere strafbare feiten dan uitingen in het parlement toestemming van het parlement nodig. Een uitzondering geldt in geval er een verdenking is van een strafbaar feit met een wettelijk strafmaximum van ten minste vijf jaar gevangenisstraf: in dat geval is geen parlementaire toestemming vereist.

In Tsjechië kunnen parlementariërs voor andere feiten dan uitingen gedaan in het parlement uitsluitend worden vervolgd met toestemming van de kamer waarvan zij lid zijn.

Vrijheidsbenemende dwangmiddelen mogen tegen parlementariërs alleen bij ontdekking op heterdaad worden toegepast. De voorzitter van de kamer waarvan de parlementariër lid is, dient vervolgens binnen vierentwintig uur in te stemmen met de voorgeleiding voor de rechter. Wordt die instemming niet gegeven, dan dient de betrokken parlementariër in vrijheid te worden gesteld. Bij de eerstvolgende zitting van de betreffende kamer, dient te worden beslist of de parlementariër mag worden vervolgd.

In Slowakije kan vervolging of aanhouding voor andere gedragingen dan uitingen of stemgedrag in het parlement uitsluitend plaatsvinden met toestemming van de kamer waarvan de betreffende parlementariër lid is. Daarnaast dient van iedere aanhouding na ontdekking op heterdaad melding te worden gedaan aan de voorzitter van de betreffende kamer en aan de voorzitter van de 'commissie van mandaat en immuniteit' van de betreffende kamer. Indien deze commissie niet instemt met de vrijheidsbeneming, dient de parlementariër onmiddellijk in vrijheid te worden gesteld.

In het Verenigd Koninkrijk zijn - afgezien van uitingen gedaan in het parlement - geen bijzondere procedurele regels van toepassing. Wel dient melding te worden gedaan aan de voorzitter van het parlement in geval van aanhouding van een parlementariër. Voor het overige geldt - net als voor ministers - het reguliere strafprocesrecht.

Berechting

Ook is gevraagd of de landen regels hebben die een bepaald gerecht aanwijzen voor de berechting van delicten die door parlementariërs worden gepleegd.

In Griekenland is volgens de grondwet een (regulier) gerechtshof bevoegd als een parlamentslid wordt vervolgd voor smaad, waaraan het lid zich schuldig heeft gemaakt tijdens de uitoefening van zijn ambt. Voor overige strafbare feiten gelden de normale regels over de rechterlijke competentie. In Slowakije is volgens het commune strafrecht uitsluitend een specifieke rechter bevoegd wanneer een parlamentslid zijn autoriteit misbruikt zoals strafbaar is gesteld in een bijzondere bepaling. Slowakije heeft geen gerecht dat exclusief bevoegd is tot vervolging van parlamentsleden. Zoals eerder opgemerkt, gelden wel aparte competentieregels in geval een ambtenaar zijn autoriteit misbruikt. Parlementariërs kunnen overeenkomstig die procedure worden berecht, die ook geldt voor ministers en andere ambtenaren.

De overige bevroegde landen (België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Letland, Montenegro, Oostenrijk, Portugal, Slovenië, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) kennen geen specifiek gerecht voor de berechting van parlementariërs.

4.2.3 Caribische landen van het Koninkrijk

Tot slot wordt kort stilgestaan bij de bijzondere regels die gelden in de Caribische landen van het Koninkrijk: Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

De staatsregelingen (constituties) van Aruba en Curaçao bevatten geen regels over vervolging en berechting van ministers en parlementariërs.

In artikel 476 van zowel het Wetboek van Strafvordering van Aruba als het Wetboek van Strafvordering van Curaçao is bepaald dat indien een minister wordt aangemerkt als verdachte van een ambtsmisdrif de bevoegdheden van de officier van justitie zowel in eerste aanleg als in hoger beroep worden uitgeoefend door de procureur-generaal of een door hem aangewezen lid van het openbaar ministerie. Voor het overige geldt het reguliere strafprocesrecht.

Artikel 123 van de Staatsregeling van Sint Maarten bepaalt dat de vervolging van een minister of lid van de Staten van Sint Maarten wegens het begaan van een misdrijf geschiedt door de procureur-generaal of een door hem aan te wijzen ander lid van het openbaar ministerie. Dit geldt dus voor alle misdrijven, niet alleen ambtsmisdrijven. Vervolging kan enkel plaatsvinden “na bevel van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, op vordering van de procureur-generaal.”¹³⁹ Uit de omstandigheid dat het bevel slechts kan worden gegeven op vordering van de procureur-generaal vloeit voort dat de beslissing van het Hof niet zozeer het karakter heeft van een bevel, als wel van een machtiging aan het openbaar ministerie om uitvoering te geven aan het voornemen tot vervolging over te gaan.¹⁴⁰ De verdere procedure is geregeld in de Landsverordening vervolging politieke gezagdragers¹⁴¹, die op grond van artikel 123, tweede lid, van de Staatsregeling met tweederde meerderheid van de Staten van Sint Maarten tot stand is gebracht, hetgeen dus ook voor eventuele wijzigingen van die landsverordening geldt. De Landsverordening vervolging politieke gezagdragers bevat verschillende, reguliere strafvorderlijke bepalingen. Zo wordt bepaald dat de verdachte politieke gezagdrager bevoegd is zich door een raadsman te doen bijstaan en kennis kan nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken. Ook is bepaald dat het Gemeenschappelijk Hof het geven van een bevel tot vervolging kan weigeren “op gronden aan het algemeen belang ontleend”. Volgens de jurisprudentie van het Gemeenschappelijk Hof moet een vordering van de procureur-generaal tot vervolging worden afgewezen “als de beslissing om de vordering in te stellen lichtvaardig of op grond van politieke motieven is genomen”.¹⁴²

In de Staatsregelingen van alle drie de landen is - op vergelijkbare wijze als in het Nederlandse artikel 71 Grondwet - bepaald dat zowel leden van de Staten als ministers niet “in rechte [kunnen] worden vervolgd of aangesproken voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten of van commissies daaruit hebben gezegd of aan deze schriftelijk hebben overgelegd” (art. III.20 Staatsregeling van Aruba, art. 61 Staatsregeling van Curaçao en art. 65 Staatsregeling van Sint Maarten). Deze bescherming van uitingen gedaan in het parlement is daarmee zeer vergelijkbaar met de bescherming die ook in de andere onderzochte landen geldt.

4.3 Commissie van Venetië

4.3.1 Inleiding

Uit de voorgaande paragrafen volgt dat Europese landen uiteenlopende benaderingen kennen voor de opsporing, vervolging en berechting van ministers en parlementariërs. Tot die conclusie kwam ook de Europese Commissie voor Democratie door Recht: een adviesorgaan van de Raad van Europa dat ook wel bekend is als de Commissie van Venetië (hierna: de CvV). Op 11 maart 2013 presenteerde deze commissie een rechtsvergelijkend onderzoek naar het verband tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers in verschillende landen binnen de Raad van Europa.¹⁴³ Het doel van dit onderzoek - dat op verzoek

¹³⁹ Uit de memorie van toelichting bij de ontwerp-Staatsregeling van Sint Maarten blijkt dat uitdrukkelijk is gekozen voor een andere procedure dan in artikel 119 Grondwet: “De Grondwet kent in artikel 119 een bijzondere procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers wegens ambtsmisdrijven: zij worden vervolgd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad berecht na bevel van de Regering of Tweede Kamer. In de literatuur zijn vraagtekens gezet bij de rechtvaardiging voor deze procedure die leidt tot een beperkte vervolgbaarheid. Bovendien is een vervolging van een politieke ambtsdrager op last van de regering of de Kamer bedenkelijk vanuit het oogpunt van het voorkomen van politieke strafprocessen. Om deze redenen is niet gekozen voor overname van de Nederlandse procedure.” (MvT, zoals goedgekeurd in ontwerp door Eilandsraad d.d. 21 juli 2010, p. 78).

¹⁴⁰ Aldus GHvJ 2 maart 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:10, r.o. 2.3.13. Zie ook Van Rijn 2019, p. 467.

¹⁴¹ Afkondigingsblad Sint Maarten 2010, GT no. 28.

¹⁴² GHvJ 20 december 2017, ECLI:NL:OGHACMB:2017:186, r.o. 2.4.

¹⁴³ Study No. 682/2012, te raadplegen op: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)001-e)

van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa was ingesteld - was te komen tot objectieve criteria voor het onderscheid tussen gevallen waarin "gekozen functionarissen" uitsluitend politiek verantwoordelijk zouden moeten worden gehouden voor hun handelingen en gevallen waarin strafrechtelijke aansprakelijkheid aan de orde zou moeten zijn. Binnen deze groep functionarissen worden drie categorieën onderscheiden: a) staatshoofden, b) ministers, waaronder de minister-president en alle leden het kabinet en c) leden van het parlement. Omdat de vraag naar de verhouding tussen de politieke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid doorgaans aan de orde is bij ministers, is het onderzoek van de CvV daar primair op gericht.

4.3.2 *Verschillende soorten regels*

De CvV maakt onderscheid tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers en stelt dat deze kunnen worden gezien als twee cirkels. De politieke verantwoordelijkheid is de grootste cirkel en omvat in beginsel al het doen en laten van een minister. De strafrechtelijke aansprakelijkheid is een kleinere cirkel die betrekking heeft op situaties waarin een minister de wet overtreedt, waaraan juridische (doorgaans strafrechtelijke, maar ook andere) gevolgen kunnen worden verbonden. Zoals ook in de voorgaande paragrafen naar voren kwam, verschillen de landen in de wijze waarop deze strafrechtelijke ministeriële aansprakelijkheid wettelijk is verankerd. De CvV destilleert drie veelvoorkomende manieren waarop een en ander in de lidstaten van de Raad van Europa wordt vormgegeven:

1. Strafrechtelijke bepalingen, die van toepassing zijn op iedereen (onder wie ministers);
2. Strafrechtelijke bepalingen die van toepassing zijn op alle 'publieke functionarissen', zowel ambtenaren als politici;
3. Bijzondere strafrechtelijke bepalingen, die uitsluitend op ministers van toepassing zijn.

In de landen die regels van de derde categorie kennen, dient volgens de CvV een onderscheid te worden gemaakt tussen bijzondere *procedurele* regels en bijzondere *materiële* regels. De CvV constateert dat in de landen die dergelijke regels hanteren, bijzondere *procedurele* regels verreweg het meest voorkomen. Deze regels kunnen betrekking hebben op elke fase van strafrechtelijke procedures: van voorschriften over het initiëren van een onderzoek tot regels over de vervolging en het gerecht dat dergelijke strafbare feiten berecht. Omdat deze regels vaak (mede) betrekking hebben op politieke instituties en actoren (bijvoorbeeld: enkel het parlement mag besluiten een opsporingsonderzoek te starten of vervolging in te stellen, of: een minister kan worden vervolgd voor het misbruiken van zijn ambt), merkt de CvV dergelijke regels niet aan als klassieke strafrechtelijke voorschriften, maar als voorschriften die (ook) een politiek karakter hebben. Hierdoor kan het zowel makkelijker als moeilijker zijn om ministers te vervolgen dan onder het reguliere strafrecht. De kernvraag volgens de CvV is waar de scheidslijn ligt tussen gerechtvaardigde bijzondere regels, en onwenselijke regels die schadelijk zijn voor de rechtszekerheid van betrokkenen. De CvV constateert dat in de meeste landen die specifieke procedurele voorschriften voor de opsporing en vervolging van ministers hebben, deze enkel van toepassing zijn op strafbare gedragingen die 'in de hoedanigheid van het ministerschap' zijn begaan. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om omkoping, corruptie en strafbare feiten met betrekking tot integriteitsregels (bijvoorbeeld het openbaar maken van donaties).

De lidstaten van de Raad van Europa kennen niet alleen verschillende procedurele regels, ook de toepasselijke materiële bepalingen verschillen aanzienlijk. Veel van de landen kennen materiële regels die hierboven als 'categorie 2-regels' zijn aangeduid: strafbaarstellingen die naar hun aard uitsluitend kunnen worden toegepast op publieke functionarissen, waaronder zowel ambtenaren als politici vallen. Hiertoe horen strafbaarstellingen als corruptie, machtsmisbruik, misbruik van het

ambt en vergelijkbare bepalingen. De CvV constateert dat deze strafbaarstellingen gewoonlijk zeer ruim zijn omschreven, wat zich slecht verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel. Daarnaast kent een klein aantal landen strafbaarstellingen die specifiek zijn gericht op ministers. Het gaat daarbij om strafrechtelijke handhaving van constitutionele verplichtingen die op ministers rusten ten opzichte van bijvoorbeeld het parlement, de regering, de minister-president: verplichtingen die door andere actoren dan ministers niet *kunnen* worden geschonden.

4.3.3 *Strafrechtelijke ministeriële aansprakelijkheid in de praktijk*

De CvV beschrijft dat er in bepaalde landen (bijvoorbeeld Frankrijk) met enige regelmaat zaken dienen waarin de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers centraal staat. In andere landen zijn dergelijke zaken er sinds geruime tijd niet geweest. Volgens de CvV is het antwoord op de vraag in hoeverre een nationaal systeem in staat is om de politieke en juridische verantwoordelijkheid gescheiden te houden vooral afhankelijk van de manier waarop de desbetreffende regels in de praktijk worden toegepast, meer dan van de manier waarop dergelijke regels zijn geformuleerd. Veel landen beschikken op papier over een regeling over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers, maar passen deze in de praktijk niet toe. Als er al een beroep op zou worden gedaan, bestaat er volgens de CvV een hoge drempel om de regels daadwerkelijk toe te passen.

Het feit dat binnen de Raad van Europa er niet op grote schaal vervolgingen plaatsvinden wegens ambtsmisdriven van ministers, kan volgens de CvV als positief worden geduid. Het scherpe onderscheid tussen politieke verantwoordelijkheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid duidt op een volwassen en goed functionerende democratie. Tegelijkertijd vraagt de CvV zich gezien het geringe aantal zaken af, of er geen ministers zijn die de strafrechtelijke dans ontspringen nadat zij strafbare feiten hebben begaan.

De CvV concludeert dat strafrechtelijke procedures niet zouden moeten worden gebruikt om politieke meningsverschillen te sanctioneren. Dergelijke procedures moeten uitsluitend worden toegepast op strafbare handelingen. Als politiek optreden later onverstandig en schadelijk voor het landsbelang blijkt, is het aan het politieke systeem om hieraan eventuele consequenties te verbinden. Strafrechtelijke procedures moeten niet worden ingezet tegen politieke opposanten om politieke doelen te dienen, maar zijn enkel aan de orde in situaties waarin ministers worden verdacht evident in strijd met de wet te hebben gehandeld.

Dit betekent dat bij het bepalen van de grens tussen strafrechtelijke aansprakelijkheid en politieke verantwoordelijkheid ook rekening moet worden gehouden met de specifieke context van politieke besluitvormingsprocessen en - in de woorden van de CvV - het "politieke spel". Ministers moeten ruimte hebben om met een grote "*margin of error*" de beleidskeuzes te maken die zij wenselijk achten, zonder dat onmiddellijk strafrechtelijke sanctionering mogelijk is. Het is de politieke verantwoordelijkheid die daarbij voorop staat, niet de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Tegelijkertijd staan ministers niet boven de wet en is het verdedigbaar dat voor een strafrechtelijke vervolging wegens een ambtsmisdrif een bijzondere procedure wordt ingericht.

De commissie onderscheidt twee 'basismodellen' in Europees constitutioneel recht voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers wegens een ambtsmisdrif. In het eerste model wordt in deze zaken het reguliere straf(proces)recht toegepast. In het tweede model worden speciale, veelal procesrechtelijke regels gehanteerd, die betrekking kunnen hebben op de opsporing, de aanvang van een strafrechtelijke procedure, de samenstelling van het gerecht en andere procedurele regels. De CvV bestempelt beide basismodellen als legitiem en als onderdeel

van de Europese constitutionele traditie en meent dat het niet aan haar is om aan één van beide de voorkeur te geven.

Tot slot maakt de CvV enkele opmerkingen over de strafbaarstellingen die verband houden met machtsmisbruik. De ruime en vage delictsomschrijvingen van deze strafbepalingen zijn problematisch in het licht van de eisen die het legaliteitsbeginsel van art. 7 EVRM aan strafbaarstelling stelt en zijn bovendien zeer kwetsbaar voor politiek misbruik. Het is daarom volgens de CvV van belang dat deze delictsomschrijvingen restrictief worden geïnterpreteerd en terughoudend worden toegepast. De CvV acht het niet problematisch dat landen gedragingen strafbaar hebben gesteld die enkel door ministers kunnen worden begaan, bijvoorbeeld indien een minister in strijd handelt met constitutionele verplichtingen in zijn hoedanigheid van minister. Tegelijkertijd wordt benadrukt dat naarmate die constitutionele verplichting meer "politiek van aard" is, de politieke verantwoordelijkheid voorop dient te staan en slechts in laatste ressort (ultimum remedium) tot strafrechtelijke vervolging zou moeten worden overgegaan.

Naar aanleiding van het onderzoek van de CvV heeft het Comité voor Juridische Zaken en Mensenrechten van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een rapport uitgebracht over de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers. Dit rapport, dat op 28 juni 2013 in de Parlementaire Vergadering werd verdedigd door de Nederlandse parlementariër Omtzigt als rapporteur, was in lijn met de aanbevelingen van de CvV. De rapporteur lichtte hierbij toe dat vooral wijldopige en vage bepalingen in het nationale strafrecht met betrekking tot ambtsmisbruik problemen kunnen opleveren zowel in het licht van artikel 7 EVRM als in het licht van andere fundamentele eisen van de rechtsstaat, en dat die bepalingen bovendien zeer gevoelig zijn voor politiek misbruik. De bespreking van het rapport leidde op 28 juni 2013 tot het aannemen door de Parlementaire Vergadering van Resolutie 1950 (2013).¹⁴⁴ De resolutie komt er in de kern op neer dat strafrechtelijke procedures niet gebruikt mogen worden om met politieke tegenstanders af te rekenen vanwege fouten of meningsverschillen. Specifieke bepalingen die zien op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers moeten in elk geval voldoen aan de eisen die voortvloeien uit artikel 7 EVRM en de overige basisvereisten die voortvloeien uit de 'rule of law'.

4.4 GRECO-aanbeveling

Tot slot wijst de commissie op een recent rapport van de GRECO (Group of States against Corruption). De GRECO maakt onderdeel uit van de Raad van Europa en voert regelmatig landenonderzoeken uit in het kader van het tegengaan van corruptie. Begin december 2018 heeft de GRECO een evaluatierapport aangenomen en gepubliceerd met aanbevelingen over de preventie van corruptie in Nederland.¹⁴⁵ Een onderdeel van dit onderzoek betrof een analyse van de mogelijkheden om Nederlandse ministers en staatssecretarissen te vervolgen voor corruptiegerelateerde delicten.

Het GRECO-evaluatieteam merkte op dat het door de Wmv omslachtig kan zijn om bewindspersonen te vervolgen voor bepaalde misdrijven die zij tijdens de uitoefening van hun functie hebben begaan. De GRECO merkte op dat dit ook geldt voor gevallen van passieve

¹⁴⁴ De resolutie is te raadplegen op: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20016&lang=en>. Een door de Nederlandse delegatie aan de Tweede en Eerste Kamer uitgebracht verslag van de beraadslagingen in de Parlementaire Vergadering is te vinden in *Kamerstukken I en II 2012/13*, 20043, nr. AM;94.

¹⁴⁵ *Vijfde evaluatieronde. Voorkomen van corruptie en bevorderen van integriteit binnen centrale overheden (hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandavingsinstanties. Evaluatierapport Nederland*, GrecoEval5Rep(2018)2, 7 december 2018. Een Engelstalige en een Nederlandstalige versie van het rapport zijn gepubliceerd als bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35000 VII, nr. 91.

omkoping, die centraal staan in de door de GRECO uitgevoerde evaluatie. Het huidige wettelijke systeem kan volgens de GRECO een belemmering vormen voor het vervolgen van gevallen van (passieve) omkoping van ministers en staatssecretarissen. De GRECO nam er ook kennis van dat de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen kijkt naar de procedure en de wettelijke grondslag ervan.

Het voorgaande bracht de GRECO tot de volgende aanbeveling:

viii. dat ervoor wordt gezorgd dat procedures die voorzien in het onderzoek naar en de strafrechtelijke vervolging van ambtsmisbruik (waaronder passieve omkoping) geen belemmering vormen voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die ervan worden verdacht met corruptie samenhangende strafbare feiten te hebben gepleegd.

In reactie hierop heeft de regering aangegeven dat naar aanleiding van het onderhavige rapport van de Commissie wetgeving herziening ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen zal worden gezien hoe het beste opvolging kan worden gegeven aan de GRECO-aanbeveling.¹⁴⁶ Bij de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 6 van dit rapport heeft de commissie de opmerkingen en de aanbeveling van de GRECO vanzelfsprekend betrokken.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2018/19, 35000 VII, nr. 91, p. 5-6. In een op 6 juli 2021 gepubliceerd *Compliance Report* dat de GRECO aanvaardde op 25 maart 2021 (GrecoRC5(2021)6), concludeerde de GRECO dat de betreffende aanbeveling nog niet is uitgevoerd.

HOOFDSTUK 5. KNELPUNTEN EN BEZWAREN VAN DE HUIDIGE PROCEDURE

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op de inhoud en de ontstaansgeschiedenis van de bijzondere procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten die (mogelijk) zijn gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen. In dit hoofdstuk worden praktische en meer principiële knelpunten en onduidelijkheden van deze procedure belicht. Deze knelpunten en onduidelijkheden hangen in belangrijke mate samen met de keuze die aan het einde van de negentiende eeuw is gemaakt om de procedureregels uit de Wmv, die oorspronkelijk bedoeld was om de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid te regelen, ook van toepassing te verklaren op alle andere ambtsdelicten van ministers en tevens op alle ambtsdelicten van leden van de Staten-Generaal. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat die keuze weer nauw samenhangt (en samenhangt) met de in 1848 in de Grondwet neergelegde en sindsdien onveranderd gebleven regel dat de vervolging van zowel Kamerleden als bewindspersonen wegens enig ambtsdelict slechts kan plaatsvinden in opdracht van de regering of van de Tweede Kamer, waarbij de Hoge Raad als forum privilegiatum is aangewezen. Anno 2021 worden allerlei vragen gesteld bij het bestaansrecht van een afwijkende strafrechtelijke procedure voor politieke ambtsdragers. Daarop wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan. Een en ander mondt uit in concrete aanbevelingen voor een verbeterde procedure, zowel binnen als buiten het grondwettelijk kader, die zijn opgenomen in hoofdstuk 6.

5.2 Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht Tweede Kamer onwerkbaar

5.2.1 Gebrekkige en onduidelijke bevoegdheden onderzoekscommissie

Om te kunnen komen tot een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer, dwingt de Wmv tot een procedure waarbij de Kamer zelf, via een uit Tweede Kamerleden samengestelde onderzoekscommissie, met de opsporing is belast. Op grond van de Wmv wordt de onderzoekscommissie dus geacht de rol te vervullen die in een gewone strafvorderlijke procedure toekomt aan het OM en de politie.

Zoals de onderzoekscommissie-Schouten in 2016 al vaststelde, zijn Kamerleden voor deze rol in het geheel niet geëquipeerd. Bovendien moet de onderzoekscommissie het doen met de van overeenkomstige toepassing verklaarde regels uit de Wet op de parlementaire enquête (Wpe), die voor een heel ander doel is geschreven, namelijk waarheidsvinding in de openbaarheid.¹⁴⁷ Diverse in de Wmv van toepassing verklaarde bepalingen uit de Wpe die tegenstrijdig waren aan de Wmv zelf, zijn weliswaar in 2018 via de moderniseringswet Wmv geëcarteerd¹⁴⁸, maar wezenlijk knelpunt is nog steeds dat het instrumentarium van de Wpe volstrekt ontoereikend en ook niet geëigend is om een strafrechtelijk onderzoek te doen dat aan hedendaagse maatstaven voldoet.

¹⁴⁷ Commissie-Schouten 2016, p. 19-20.

¹⁴⁸ Via de moderniseringswet Wmv is per 19 september 2018 bewerkstelligd dat de Wpe niet meer integraal van toepassing is verklaard op de procedure bij de onderzoekscommissie. Buiten toepassing zijn verklaard de hoofdstukken uit de Wpe die strijdig zijn met de Wmv of die geen betekenis hebben voor de Wmv. Daardoor is sindsdien geen sprake meer van een verbod om verslagen van onder ede gehouden verhoren als bewijs te gebruiken in een strafrechtelijke procedure. Verder is buiten twijfel gesteld dat het recht van de betrokkene om geen medewerking te verlenen aan de onderzoekscommissie prevaleert boven de medewerkingsplicht uit de Wpe. Hetzelfde geldt voor het familiaal verschoningsrecht. Ook de archiefbepalingen uit de Wpe zijn niet meer van toepassing, zodat er geen verplichting meer is voor de onderzoekscommissie om na afloop van het onderzoek alle stukken aan alle Kamerleden ter inzage te geven, hetgeen strijdig werd geacht met de vereiste vertrouwelijke van strafvorderlijke gegevens.

De Commissie Prinsjesdagstukken noemde het in 2010 “opmerkelijk” dat de Wmv geen zelfstandige opsporingsbevoegdheden verleent aan de (onderzoekscommissie uit) de Tweede Kamer en achtte de bevoegdheden van de Wpe allerm minst voldoende “voor een serieus opsporingsonderzoek”.¹⁴⁹ Opsporingsbevoegdheden en andere instrumenten waarover politie en OM op grond van het Wetboek van Strafvordering beschikken, komen aan een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer niet toe. Evenmin beschikt een onderzoekscommissie over wettelijke mogelijkheden om, al dan niet door tussenkomst van de regering, de politie en het OM in te schakelen en is niet duidelijk of zij (of de Tweede Kamer) aan de PGHR kan verzoeken om (aanvullend) onderzoek te verrichten, in de vorm van bijvoorbeeld het doorzoeken van woningen of het plaatsen van telefoontaps.¹⁵⁰

Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat in de literatuur verschillend wordt gedacht over de vraag of de PGHR nog zelfstandig bevoegd is om onderzoek te doen naar een ambtsdelict als de Tweede Kamer terzake van datzelfde ambtsdelict een aanklacht in overweging heeft genomen en een onderzoekscommissie heeft ingesteld.¹⁵¹ Deze vraag moet overigens weer worden onderscheiden van de vraag of de PGHR bevoegd is om in dat geval *in opdracht van de regering* een onderzoek te doen, een vraag die in de meer recente literatuur over het algemeen bevestigend wordt beantwoord.¹⁵²

Al met al moet worden geconcludeerd dat, waar het opsporingsonderzoek onder regie van de Tweede Kamer betreft, reguliere opsporingsmethoden zoals het doorzoeken van woningen en telefoontaps niet mogelijk lijken als de Tweede Kamer eenmaal overeenkomstig artikel 9 Wmv een aanklacht van ten minste vijf Kamerleden in overweging heeft genomen en op grond daarvan een onderzoekscommissie heeft ingesteld.

Verder rijst nog de vraag of de onderzoekscommissie van de Kamer gebruik mag maken van reeds door het OM verzamelde informatie in een fase waarin nog niet duidelijk was of sprake was van een mogelijk ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon, hetgeen ook aan de orde kan zijn waar het medeverdachten betreft. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bevat hiervoor in elk geval geen expliciete grondslag.¹⁵³ Het antwoord op deze vraag is van belang, omdat het

¹⁴⁹ Commissie Prinsjesdagstukken 2010, p. 79.

¹⁵⁰ Zie Commissie Prinsjesdagstukken 2010, p. 79; Commissie-Schouten 2016, p. 20; Elzinga, Hoogers & De Lange 2014, p. 514-515; Bovend'Eert 2015, p. 75). Verhulst merkt op dat het OM in de huidige regeling geen toestemming nodig heeft van de Kamer om tot opsporing over te gaan, terwijl de Tweede Kamer de opsporing ook niet zelf in een onderzoekscommissie hoeft te verrichten (Verhulst 2016, p. 143). Het eerste is in onze ogen juist, maar wij tekenen daarbij aan dat het dan zal gaan om de voorbereiding van een beslissing van de *regering* over het geven van een opdracht tot vervolging, waarbij bovendien de PGHR de regie voert (zie daarover nader paragraaf 5.3). Dat de Tweede Kamer de opsporing ook buiten de onderzoekscommissie kan verrichten, lijkt niet aannemelijk, aangezien de wetgever juist heeft beoogd om de onderzoekscommissie met de opsporing te belasten (hetgeen overigens onverlet laat dat het daartoe aangereikte wettelijk instrumentarium gebrekkig en ontoereikend is). Wel is het denkbaar dat vanuit de Tweede Kamer niet de Wmv-procedure wordt gestart, maar aangifte wordt gedaan bij de PGHR. In dat geval kan de PGHR op basis van het Protocol van 11 oktober 2017 (zie bijlage 4) direct met die aangifte aan de slag gaan in de vorm van een oriënterend onderzoek, waarbij hij de minister van JenV informeert dat er een aangifte is gedaan.

¹⁵¹ Dingemanse (Dingemanse 2008, aant. 7.2 op art. 483 Sv) acht dit in het voetspoor van Blok en Besier (Blok & Besier 1926, p. 6) gelet op de ratio van de Wmv niet mogelijk, daarbij afstand nemend van de opvatting van R Emmelink in een eerdere versie van hetzelfde commentaar, die dit juist wel mogelijk achtte (R Emmelink 1994, aant. 7 op art. 483 Sv). Bos (Bos 1976, p. 595) gaat wél uit van behoud van een zelfstandige opsporingsbevoegdheid van de PGHR en wijst erop dat dan dus “de curieuze toestand” kan bestaan dat een onderzoekscommissie van de Kamer én de PGHR met behulp van het gewone opsporingsapparaat met dezelfde zaak bezig zijn. De Wijkerslooth en Simonis spreken over “een debat waar alle standpunten min of meer overtuigend zijn”, maar daarmee “een al te wankel juridische basis om strafvorderlijk optreden te normeren” (De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 673, met verdere literatuurverwijzingen).

¹⁵² Zie bijv. Dingemanse 2008, aant. 7.2 op art. 483 Sv., met verdere literatuurverwijzingen. Dingemanse wijst erop dat dit kan leiden tot “de merkwaardige situatie dat het mogelijk is dat gedurende enige tijd in dezelfde zaak twee opsporingsorganen werkzaam zijn”.

¹⁵³ Cie. Schouten 2016, p. 28 en 72; Duin e.a. 2017, p. 252.

goed voorstelbaar is dat aan de beslissing van de Kamer om een aanklacht in overweging te nemen en daarmee een onderzoekscommissie in te stellen, (enig) onderzoek door het OM naar het betreffende strafbare feit is voorafgegaan, juist om te kunnen vaststellen of sprake is van een mogelijk ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon.

5.2.2 Korte termijn voor onderzoek

Een praktisch probleem voor het onderzoek door een commissie van de Tweede Kamer betreft de korte termijnen die de Wmv stelt voor het doen van dat onderzoek. Na het indienen van een aanklacht door ten minste vijf Tweede Kamerleden moet de Kamer binnen ten hoogste drie maanden een eindbeslissing hebben genomen (art. 16, eerste lid, Wmv). Wel kan deze termijn ingevolge een door de Tweede Kamer bij de moderniseringswet Wmv aanvaard amendement-Van Toorenburg c.s.¹⁵⁴ tegenwoordig worden verlengd met twee maanden (art. 16, tweede lid, Wmv). Wordt de termijn van drie of vijf maanden niet gehaald, dan houdt het voor de Kamer op. Wel blijft de regering dan bevoegd om onderzoek te doen en eventueel opdracht te geven tot vervolging. In de toelichting op hun amendement hebben de indieners erop gewezen dat in deze termijn de gehele procedure moet worden afgerond en dat deze uit maar liefst tien stappen kan bestaan (uiteraard van wisselende duur):

1. Ontvangst aanklacht (registratie en rondzending)
2. Toezenden aanklacht aan betrokkene en vragen zienswijze
3. Besluitvorming over aanklacht na ontvangst zienswijze (al dan niet in overweging nemen)
4. Instellen van een commissie van onderzoek
5. Het doen van onderzoek door de commissie van onderzoek
6. Het schrijven van het verslag door de commissie van onderzoek
7. Het uitbrengen van het verslag (inclusief vaststelling behandeling door Kamer)
8. Schriftelijke behandeling van het verslag (lijst van vragen en antwoorden)
9. Mondelinge behandeling van het verslag (plenair debat in twee termijnen)
10. Stemmingen naar aanleiding van het verslag.

De wetsgeschiedenis maakt duidelijk dat de korte termijn is ingegeven om te voorkomen dat degene die voorwerp is van onderzoek door de Tweede Kamer te lang in onzekerheid blijft verkeren.¹⁵⁵ De minister van JenV heeft erop gewezen dat heden ten dage de publicitaire druk op degene die voorwerp is van een zodanig onderzoek, vele malen groter is dan ten tijde van de totstandkoming van de Wmv het geval was, waardoor het belang dat een onderzoek met de grootst mogelijke voortvarendheid wordt uitgevoerd, alleen maar klemmender is geworden.¹⁵⁶ Daartegenover staat dat een onderzoek uiteraard op zorgvuldige wijze behoort te geschieden en dat de termijn het niet *de facto* onmogelijk moet maken om bepaalde strafbare feiten te kunnen opsporen en vervolgen. Het argument dat publicitaire druk noopt tot voortvarendheid, kan bovendien op dezelfde wijze spelen bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten van Kamerleden en bewindspersonen die geen ambtsdelict zijn, waarop de Wmv dus niet van toepassing is.

5.2.3 Onduidelijkheid over fase voorafgaand aan een mogelijke aanklacht

De commissie signaleert dat er in de Wmv (of elders) niets is geregeld over de fase die aan een mogelijke aanklacht van ten minste vijf Kamerleden voorafgaat. Als er bij een ministerie, het OM,

¹⁵⁴ *Kamerstukken II 2017/18, 34871, nr. 7.* Aanvankelijk hadden de indieners een verlengingsmogelijkheid van drie maanden in gedachten (zie *Kamerstukken II 2017/18, 34871, nr. 6*).

¹⁵⁵ Zie o.a. *Kamerstukken II 1850/51, LXVIII, nr. 3, p. 426*.

¹⁵⁶ Brief minister van JenV van 5 maart 2018 aan de Tweede Kamer; *Kamerstukken II 2017/18, 34871, nr. 8*.

de politie of de PGHR aangifte wordt gedaan van een mogelijk ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon, volgt er in beginsel een oriënterend onderzoek door de PGHR (zie hierna paragraaf 5.3). Voor de handelwijze als aangifte wordt gedaan bij de Tweede Kamer (bijvoorbeeld bij de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven)¹⁵⁷ is niets vastgelegd. De Tweede Kamer beschikt niet over de bevoegdheid om de PGHR of het OM in te schakelen. Gelet op de eigenstandige bevoegdheid van de Tweede Kamer om over een opdracht tot vervolging te beslissen, ligt het evenmin in de rede dat de Tweede Kamer een door haar ontvangen aangifte wegens een vermeend ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon doorzendt aan het OM of de minister van JenV. Niet geregeld is of de Tweede Kamer aan de PGHR zou kunnen vragen een oriënterend onderzoek te doen en of de PGHR daarna ook opsporingsonderzoek zou kunnen doen. De huidige praktijk is dat Tweede Kamerleden zich bij een door de Tweede Kamer ontvangen aangifte zelfstandig een oordeel vormen over de opportuniteit om een aanklacht in de zin van de Wmv te entameren, waarbij het de vraag is of zij daartoe wel steeds over de nodige expertise en informatie beschikken. Volledigheidshalve merkt de commissie op dat evenmin enige procedure bestaat voor gevallen waarin aangifte wordt gedaan bij de Eerste Kamer.

5.3 Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht regering onduidelijk

Er zijn eveneens onduidelijkheden ingeval het opsporingsonderzoek niet door de Tweede Kamer wordt uitgevoerd, maar er onderzoek moet worden gedaan ten behoeve van een beslissing van de regering om al dan niet een opdracht tot vervolging te geven. Anders dan bij opsporing door de Tweede Kamer worden die onduidelijkheden niet zozeer veroorzaakt door een gebrekkige regeling, maar door het *ontbreken* van een duidelijke regeling. Voor de fase van vervolging (door de PGHR) geldt een expliciete regeling (art. 484 Sv; zie de korte beschrijving in paragraaf 2.2), die zowel geldt bij een door de Tweede Kamer gegeven vervolgingsopdracht als bij een door de regering gegeven vervolgingsopdracht. Een expliciete regeling voor de opsporingsfase die aan een mogelijke vervolgingsopdracht door de regering vooraf gaat, ontbreekt echter. Met name is niet geregeld hoe de opsporing aanvangt en wie daarmee zijn belast. De Wijkerslooth en Simonis noemen het juridisch kader voor de opsporingsfase dan ook niet ten onrechte “nogal schimmig”.¹⁵⁸ In het gezaghebbende commentaar op het Wetboek van Strafvordering van Blok en Besier uit het begin van de vorige eeuw, werd het standpunt ingenomen dat de PGHR in het geheel geen zelfstandige opsporingsbevoegdheid zou bezitten en werd opsporing door de PGHR “doelloos doch ook ongeoorloofd” genoemd.¹⁵⁹ Het toepassen van opsporingsmethoden alvorens aan de PGHR een opdracht tot vervolging is gegeven, zou volgens hen moeten worden geconstrueerd via de bevoegdheid van de minister van Justitie om - in dit geval namens de regering - op grond van de Wet RO bijzondere aanwijzingen voor de opsporing te geven aan het OM (huidig art. 127 Wet RO).¹⁶⁰ Dit was ook de opvatting van de Commissie Prinsjesdagstukken.¹⁶¹ In andere, recente literatuur wordt er juist van uitgegaan dat niet het reguliere OM-apparaat (dus de officier van justitie), maar de PGHR de bevoegdheid heeft om opsporingshandelingen te (doen) verrichten, waarbij overigens weer verschillend gedacht wordt over de vraag of de PGHR deze bevoegdheid alleen kan uitoefenen in opdracht van de regering (de minister van JenV) of ook zelfstandig.¹⁶²

¹⁵⁷ Uit het rapport van de commissie-Schouten blijkt dat de Kamer met enige regelmaat verzoeken ontvangt om Kamerleden of bewindspersonen strafrechtelijk te vervolgen op grond van de Wmv (Commissie-Schouten 2016, p. 69, noot 31). De casusbeschrijvingen in paragraaf 2.3.2 bieden diverse voorbeelden (1948: Indiëbeleid; 1962: zaak Fontein; 1985: Stichting Kritische Massa; 1997 zaak De Boer; 2014: aangifte van zes particulieren tegen minister Opstelten wegens nalatigheid; 2016: AOW-betalingen aan personen in door Israël bezet gebied).

¹⁵⁸ De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 673.

¹⁵⁹ Blok & Besier 1925, p. 417; Blok & Besier 1926, p. 6.

¹⁶⁰ Blok & Besier 1925, p. 416-418; Blok & Besier 1926, p. 6-7.

¹⁶¹ Commissie Prinsjesdagstukken 2010, p. 79.

¹⁶² Zie hierover Bos 1976; Rammelink 1994, aant. 7 op art. 483 Sv; Broeksteeg 2004, p. 153-156; Dingemanse 2008, aant. 7.1 op art. 483 Sv.

In praktisch opzicht heeft dit debat intussen aan belang ingeboet als gevolg van de totstandkoming van het Protocol van 11 oktober 2017 inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen (zie hierover paragraaf 2.2.3). Hieruit volgt dat een door het ministerie van JenV of een ander ministerie, het OM, de politie of de PGHR ontvangen aangifte van een mogelijk ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon door de PGHR wordt onderzocht. De PGHR verricht steeds een oriënterend onderzoek gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek en bericht de minister van JenV over zijn bevindingen. Als de minister van JenV na kennisneming van de bevindingen een opsporingsonderzoek geïndiceerd acht, start de PGHR een opsporingsonderzoek met bijstand van het OM.

Het protocol gaat dus uit van een bevoegdheid van de PGHR tot opsporing voorafgaand aan een vervolgingsbeslissing. Op grond van artikel 123 Wet RO kan de PGHR daarbij terugvallen op ondersteuning door het OM.¹⁶³ Aan de in het protocol beschreven procedure ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de PGHR niet alleen een bevoegdheid heeft in de fase van de vervolging, maar ook in de fase voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing. In dat verband wordt in punt 3 van het Protocol verwezen naar de Wet RO (art. 111, derde lid, jo. art. 76), waaruit volgt dat de PGHR de taken en bevoegdheden van het OM waarneemt in de gevallen waarin de Hoge Raad ten principale recht doet, waaronder de berechting van ambtsdelicten valt. In het Protocol is toegelicht dat tot die taken de opsporing van strafbare feiten behoort (art. 148 Sv) en dat ook voorafgaande oriënteringsonderzoeken daartoe behoren. Daarbij is ook gewezen op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel reorganisatie openbaar ministerie en landelijk parket uit 1996, waarin is vermeld:

“De procureur-generaal en zijn parket vormen een zelfstandige eenheid met bijzondere taken en bevoegdheden. Bij de vervulling daarvan zal de procureur-generaal in voorkomende gevallen op de ondersteuning door het openbaar ministerie moeten kunnen terugvallen. Sprekend is het geval dat de procureur-generaal na een opdracht door de regering of door de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot vervolging van een minister of een lid van de Staten-Generaal zou moeten overgaan. Maar ook reeds bij voorafgaande oriënteringsonderzoeken - die overigens ook een mogelijke strafvervolging van een rechter kunnen betreffen - zal deze bijstand onontbeerlijk kunnen zijn.”¹⁶⁴

5.4 Onwenselijke samenloop onderzoeken Tweede Kamer en regering

Zoals inmiddels is gebleken,¹⁶⁵ is er met de totstandbrenging in 2017 van het in paragraaf 5.3 genoemde protocol een einde gekomen aan onduidelijkheden over de te volgen procedure als er bij een ministerie, het OM, de politie of de PGHR aangifte wordt gedaan van een ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon. In de casus van het vermeend lekken uit de CIVD, die uiteindelijk aanleiding was voor de instelling van de onderzoekscommissie-Schouten, concludeerde het OM, overigens in een betrekkelijk laat stadium, niet langer bevoegd te zijn tot het doen van strafrechtelijk onderzoek omdat het mogelijk een ambtsmisdrif als bedoeld in artikel 119 Grondwet betrof. Nu het bleek te gaan om een mogelijk ambtsmisdrif door een (onbekend) lid van de Tweede Kamer, achtte het OM het aangewezen de aangifte die de CIVD bij het OM had gedaan, over te dragen aan het presidium van de Tweede Kamer. Zou het protocol toen al hebben gegolden, dan zou het, in deze casus waarbij er vanuit de Tweede Kamer voor werd gekozen om

¹⁶³ Artikel 123 Wet RO: Het College van procureurs-generaal verleent de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bijstand van het openbaar ministerie, die deze ter uitvoering van de aan hem opgedragen taken verlangt.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, nr. 3, p. 39.

¹⁶⁵ Zie de voorbeelden, genoemd in noot 37.

extern aangifte te doen (en dus niet om aanstonds de procedure van de Wmv in werking te stellen door het entameren van een aanklacht door Kamerleden en die aanklacht in stemming te brengen met het oog op het instellen van een onderzoekscommissie), mogelijk anders zijn gegaan. Als er aangifte zou zijn gedaan bij het OM, had deze aangifte via de minister van JenV op grond van het protocol moeten worden doorgezonden naar de PGHR ten behoeve van een oriënterend onderzoek. Ook zou wellicht denkbaar zijn geweest dat de CIVD geen aangifte had gedaan bij het OM, maar dat de CIVD of de Tweede Kamer de PGHR rechtstreeks had gevraagd om een oriënterend onderzoek in te stellen, waarbij overigens onduidelijk is of dit wettelijk mogelijk is (zie paragraaf 5.2.3).

Ook andere aangiften uit het verleden zouden naar de commissie aanneemt op een andere wijze kunnen zijn behandeld. De commissie roept in herinnering de aangifte die in 2003 namens prinses Margarita en de heer De Roy van Zuydewijn werd gedaan tegen (onder anderen) enkele oud-ministers, waarbij het naar het oordeel van de toenmalige minister van Justitie ging om ambtsdelicten in de zin van artikel 119 Grondwet. Blijkens de brief die de minister daarover op 1 september 2003 aan de Tweede Kamer zond, vond de primaire beoordeling van deze aangifte plaats door het OM, dus niet door de PGHR.¹⁶⁶

De commissie signaleert dat het protocol alleen betrekking heeft op aangiften die zijn gedaan bij een ministerie, het OM, de politie of de PGHR. Deze aangiften monden volgens het protocol uit in een beslissing van de minister van JenV. Voor aangiften die bij de Tweede Kamer worden gedaan (bijvoorbeeld bij de Commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven) geldt het protocol dus niet (zie ook paragraaf 5.2.3). Reeds deze omstandigheid kan ertoe leiden dat naar hetzelfde strafbare feit gelijktijdig onderzoek wordt gedaan door de PGHR (met het oog op een vervolgingsbeslissing van de minister van JenV namens de regering) en door (een onderzoekscommissie van) de Tweede Kamer, waarvoor bovendien verschillende regels gelden.¹⁶⁷ Het behoeft geen betoog dat dit alleen al uit het oogpunt van de rechten van de verdachte geen wenselijke situatie is.

5.5 Wmv niet toegesneden op onbekende verdachte(n)

Een specifiek knelpunt in de procedure van de Wmv ter voorbereiding van een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer is het gegeven dat die procedure ervan uitgaat dat de vereiste aanklacht van ten minste vijf Kamerleden tegen een of meer *specifieke* Kamerleden of bewindspersonen wordt gedaan. De Wmv-procedure gaat dus uit van een met naam bekende verdachte. De commissie-Schouten, die juist onderzoek moest doen naar een of meer nog onbekende verdachten, moest concluderen dat de Wmv in dat geval strikt genomen niet toepasbaar is. Zo is het onmogelijk om artikel 8, tweede lid, Wmv toe te passen, waarin is bepaald dat de voorzitter van de Tweede Kamer degene tegen wie de aanklacht is gericht in de gelegenheid stelt om een zienswijze naar voren te brengen.¹⁶⁸ Eveneens kan het ontbreken van een met naam bekende verdachte de juiste toepassing bemoeilijken van de artikelen 11, tweede lid, onder a (nemo teneturbeginsel) en 12 (horen van degene tegen wie de aanklacht is gericht).¹⁶⁹

¹⁶⁶ *Kamerstukken II 2002/03*, 28811, nr. 11. De minister van Justitie nam de beoordeling door het OM over berichtte de Kamer dat hij geen voordracht zou doen voor een koninklijk besluit om aan de PGHR een opdracht tot vervolging te geven. Zie over de aangifte ook Bovend'Eert 2003, die oordeelde dat de aangifte niet had behoren te worden gedaan bij het OM, maar bij de regering of "in dit geval bij voorkeur" de Tweede Kamer.

¹⁶⁷ Zie ook Bos 1976 en Dingemanse 2008, zoals aangehaald in de noten 151 en 152, die spreken over "de curieuze situatie" resp. "de merkwaardige toestand" van twee gelijktijdige onderzoeken.

¹⁶⁸ Commissie-Schouten 2016, p. 17.

¹⁶⁹ Hirsch Ballin 2015, p. 78.

5.6 Complicaties bij opsporing, vervolging en berechting van medeverdachten

Zoals beschreven in paragraaf 2.2.6, volgt uit artikel 485 Sv dat de berechting van medeverdachten van Kamerleden of bewindspersonen die wegens een ambtsdelict worden vervolgd, eveneens moet plaatsvinden bij de Hoge Raad. In de woorden van oud-president van de Hoge Raad Royer: “art. 485 sleept medeverdachten mee.”¹⁷⁰ Deze keuze, waartoe artikel 119 Grondwet op zichzelf genomen niet dwingt, en de summiere regeling ervan, roept vele vragen op, bijvoorbeeld over wat te doen met de vervolging van de medeverdachte zolang de opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon nog niet is gegeven. Algemeen wordt aangenomen dat zolang er geen opdracht tot vervolging van het Kamerlid of de bewindspersoon is gegeven, de medeverdachte niet voor de Hoge Raad kan worden vervolgd.¹⁷¹ Daardoor gelden in de fase voorafgaand aan de vervolging van het Kamerlid of de bewindspersoon voor medeverdachten andere regels dan voor het Kamerlid of bewindspersoon, omdat dan de procedureregels uit de Wmv-procedure niet van toepassing zijn op medeverdachten en ten aanzien van medeverdachten ook niet geldt dat zij alleen in opdracht van de Tweede Kamer of de regering kunnen worden vervolgd. Uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel roept dit vragen op.¹⁷² Ook kan een verdachte van een strafbaar feit mogelijk in de loop van een strafrechtelijke procedure opeens een ‘medeverdachte’ in de zin van artikel 485 Sv worden, indien pas (veel) later een Kamerlid of bewindspersoon als verdachte van een ambtsmisdrif in beeld komt, hetgeen ook allerlei praktische en juridische problemen kan geven.

Door de werking van artikel 485 Sv wordt ook aan medeverdachten, dus anderen dan Kamerleden en bewindspersonen, het normaliter geldende en verdragsrechtelijk gewaarborgde recht op rechtspraak in twee instanties onthouden. Kan dit voor Kamerleden en bewindspersonen al problematisch worden geacht (zie paragraaf 5.9), voor medeverdachten, die geen politieke ambtsdragers zijn, geldt dit evenzeer.¹⁷³

Een specifiek punt is nog dat ingeval het Kamerlid of de bewindspersoon tegen wie vervolging is ingesteld, na de opdracht tot vervolging komt te overlijden, de Hoge Raad volgens de tekst van artikel 485 Sv de bevoegde rechter blijft ten aanzien van de medeverdachte, waarvoor in dat geval dan geen goede reden meer lijkt te zijn.¹⁷⁴

Ten slotte signaleert de commissie dat artikel 485 Sv ook kan leiden tot procedurele complicaties met betrekking tot de al dan niet bestaande mogelijkheid om beklag in te stellen tegen niet-vervolging. Een beklag wegens het niet vervolgen van een Kamerlid of bewindspersoon is volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad niet ontvankelijk, omdat de Hoge Raad geen opdracht tot vervolging kan geven (zie de in paragraaf 2.2.8 vermelde jurisprudentie). In paragraaf 2.3.2 is op basis van de onderzochte casuïstiek geconcludeerd dat er in het verleden relatief vaak onnodige beklagprocedures zijn gevoerd, soms eerst bij het gerechtshof, soms na doorverwijzing door het gerechtshof of rechtstreeks bij de Hoge Raad, waarvan de uitkomst gelet op de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad voorspelbaar was. Zodra sprake is van vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon, moet worden aangenomen dat tegen het niet vervolgen van een medeverdachte geen beklag meer mogelijk is bij het gerechtshof, maar wel bij de Hoge Raad op

¹⁷⁰ Royer 1988, p. 132.

¹⁷¹ Zie noot 42.

¹⁷² Vgl. Dingemanse 2008, aant. 5 op art. 485 Sv.

¹⁷³ Hierop is gewezen door toenmalig voorzitter van het College procureurs-generaal Brouwer in ene gesprek met de Commissie Prinsjesdagvraagstukken (Commissie Prinsjesdagvraagstukken, bijlage 5b). E.M.H. Hirsch Ballin meent dat er discussie kan ontstaan of het voorbehoud bij artikel 14, vijfde lid, IVBPR ook het ontbreken van hoger beroep “dekt” als medeverdachten zelf geen verdachten van ambtsdelicten in de zin van artikel 44 Sr zijn, dw.z. als op hen zelf de strafverzwarende grond niet van toepassing is (Hirsch Ballin 2015, p. 77). Idem: Boogaard & Uzman 2021, noot 33.

¹⁷⁴ Vgl. Blok & Besier 1926, p. 15 en Dingemanse 2008, aant. 4 op art. 485 Sv.

grond van artikel 13a Sv. Is van vervolging van het Kamerlid of de bewindspersoon (nog) geen sprake, dan is beklag tegen niet-vervolging van “medeverdachten” op grond van artikel 12 Sv mogelijk bij het gerechtshof, omdat zij dan niet de status hebben van medeverdachte in de zin van artikel 485 Sv.¹⁷⁵

5.7 Vervolgingsbeslissing door politieke organen onwenselijk?

5.7.1 Inleiding

De beslissing om al dan niet vervolging in te stellen komt ingevolge artikel 119 Grondwet exclusief toe aan twee politieke organen: regering en Tweede Kamer. Dat is het meest fundamentele verschil met de gewone strafvorderlijke procedure, waarbij het OM daarover beslist.¹⁷⁶

De achtergronden hiervan zijn in hoofdstuk 2 geschetst. Dit sinds 1848 bestaande stelsel is bij de meest recente algehele grondwetsherziening (1983) door de grondwetgever uitdrukkelijk gehandhaafd voor ambtsdelicten van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. De beperking van de bijzondere procedure tot ambtsmisdrijven van - in de woorden van de regering bij de grondwetsherziening van 1983 - “bij uitstek politieke ambtsdragers” (Kamerleden en bewindspersonen), in combinatie met de regel dat de opdracht tot vervolging kan worden gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer, bracht mee dat de beslissing tot vervolging - wederom in de woorden van de regering - “in handen van politieke organen bij uitstek is gebleven”. Volgens de regering werd daarmee “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 zouden de betrokken ambtsdragers worden “bescherm[d] tegen een op lichtvaardige gronden ingestelde vervolging” en bleef bovendien de waarborg behouden dat, indien de beslissing tot instelling van een vervolging is genomen, de vervolging ook daadwerkelijk plaatsvindt.¹⁷⁷

5.7.2 Opvattingen in de literatuur

De keuze om de beslissing omtrent vervolging bij politieke organen te beleggen, is, ondanks de daarvoor bij de grondwetsherziening van 1983 aangevoerde argumentatie, bepaald niet onomstreden. In de literatuur wordt deze keuze vaak als een belangrijke verklaring gezien waarom in Nederland nimmer een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is vervolgd.¹⁷⁸ Sommigen menen zelfs dat hierdoor feitelijk sprake is van strafrechtelijke immuniteit van Kamerleden en bewindspersonen, waar het ambtsmisdrijven betreft.¹⁷⁹ In strikte zin is daarvan overigens geen sprake.¹⁸⁰ De naoorlogse juridische literatuur vertoont onderstaande staalkaart

¹⁷⁵ Zie hierover het slot van paragraaf 2.2.8.

¹⁷⁶ Wel bestaat de mogelijkheid dat de minister van Justitie en Veiligheid aan het OM een bijzondere aanwijzing geeft om (verdere) vervolging in te stellen of om juist geen (verdere) vervolging in te stellen, met de daarbij behorende waarborgen (art. 127 en 128 Wet RO).

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 1979/80, 16164 (R 1147), nr. 3, p. 5.

¹⁷⁸ Bijv. Elzinga 2011, p. 77; Jensma 2018. Bovend'Eert zoekt de verklaring voor het feit dat nog nooit een bewindspersoon is vervolgd voor een ambtsdelict in de omstandigheid “dat het in de politieke cultuur en de partijpolitieke verhoudingen in Nederland niet voor de hand ligt om ministers aan de scshandpaal te nagelen door te besluiten hen te vervolgen” (Bovend'Eert 2002, p. 26).

¹⁷⁹ Bijv. Sikkema 2021, p. 228-229.

¹⁸⁰ Vgl. Schutgens 2013, p. 12, die erop wijst dat artikel 119 Grondwet weliswaar een drempel opwerpt tegen al te lichtvaardige vervolging van parlementariërs (en ministers), maar op essentiële punten verschilt van (parlementaire) onschendbaarheid naar Franse snit. In de eerste plaats omdat artikel 119 uitsluitend beschermt tegen vervolging wegens ambtsmisdrijven. In de tweede plaats omdat parlementaire onschendbaarheid normaliter beoogt volksvertegenwoordigers te beschermen tegen ongegronde vervolging in opdracht van de executieve, terwijl artikel 119

aan bedenkingen tegen het vervolgingsmonopolie van regering en Tweede Kamer, met overigens uiteenlopende suggesties voor oplossingen.

Van Kempen meent dat het huidige systeem de vervolgingsbeslissing “per definitie politiek van aard” maakt. “Politieke overwegingen in samenhang met de politieke machtsverhoudingen van het moment zullen daardoor onvermijdelijk wezenlijke invloed hebben op de beslissing om juist wel of juist niet te vervolgen.” De auteur meent dat het realiseren van een effectief, proportioneel en consistent vervolgingsbeleid daarbij dan niet voorop zal staan, wat echter juist bij het tegengaan van politieke corruptie van veel belang is. Hij acht het echter niet wenselijk om vrijwel geheel af te zien van bijzondere waarborgen rondom de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen en de vervolgingsbeslissing regulier aan het OM over te laten. “Extra drempels zijn wel aangewezen omdat op ‘te lichtvaardige gronden’ ingestelde vervolgingen het functioneren van deze leden in het democratisch bestel kan ondermijnen en daarmee ook de effectiviteit van de nationale instellingen zelf.” Verder meent Van Kempen dat ook staatkundige overwegingen relevant kunnen zijn voor de vervolgingsbeslissing. Op die gronden concludeert hij dat de vervolgingsbeslissing zou moeten worden overgelaten aan “een orgaan dat niet primair politiek van aard is”. Dat de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen “aan de meest vitale rechtsstatelijke instellingen raakt” is naar zijn oordeel echter een valide reden om de vervolgingsbeslissing “specifiek aan een eveneens hooggeplaatst rechtsstatelijk orgaan toe te vertrouwen”, waarbij hij alles afwegend de voorkeur geeft aan de PGHR.¹⁸¹

Linthorst spreekt over besluitvorming door de regering of de Tweede Kamer “die vrijwel onvermijdelijk een politiek karakter zal krijgen”. Volgens hem is er sprake van “privileges” die bij de invoering van de Wmv in 1855 wellicht nog passend waren voor vertegenwoordigers van de ‘Hooge Overheid’, “maar in de huidige tijd valt niet in te zien waarom dat gerechtvaardigd zou zijn”. Linthorst stelt voor in de Grondwet vast te leggen dat uitsluitend de PGHR bevoegd is tot vervolging van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens in die functies gepleegde ambtsmisdrijven. Voor de vervolging van deze functionarissen wegens gewone delicten zou de aanwijzingsbevoegdheid van de regering jegens het OM buiten toepassing moeten blijven, volgens de auteur “een voor de hand liggende uitzondering”.¹⁸²

Duin, Van Galen, Huisman en Zijlstra merken op dat Kamerleden en bewindspersonen door de bijzondere procedure in het kader van strafrechtelijke vervolging worden “overgeleverd aan een - door de grondwetgever expliciet als zodanig aangemerkt - politiek proces, met politieke overwegingen, waar die in het gewone strafrecht zoveel mogelijk geëcarteerd zijn”. De auteurs menen dat de gewone strafvorderlijke procedure voldoende waarborgen bevat om lichtvaardige vervolging en - via de beklagprocedure van artikel 12 Sv - lichtvaardige beslissingen om niet te vervolgen, te voorkomen. Naar hun oordeel moet daarom een fundamentele herziening van het stelsel worden overwogen, waarbij ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen strafvorderlijk op de gewone manier moeten worden behandeld. Hierop zou naar hun oordeel echter een uitzondering moeten worden gemaakt voor de delicten van de artikelen 355 en 356 Sr, omdat deze artikelen met hun ruime reikwijdte niet geschikt zijn om via het gewone strafrecht te worden gehandhaafd.¹⁸³

Broeksteeg is van mening dat de procedure voor ambtsmisdrijven van Kamerleden en bewindspersonen “normalisering” behoeft. Zijns inziens “ligt betrokkenheid van politieke ambten

daarentegen mogelijk maakt dat vervolging ook in opdracht van de regering kan plaatsvinden. In gelijke zin: Hardt 2013, p. 255.

¹⁸¹ Van Kempen 2019, p. 246-249.

¹⁸² Linthorst 2018, p. 96-97 en 186-187.

¹⁸³ Duin e.a. 2017, p. 255.

niet bij voorbaat voor de hand”. Hij wijst erop dat politieke invloed voor (bijvoorbeeld) ministers namelijk positieve en negatieve gevolgen kan hebben: “Positief, indien de Kamer de minister om politieke redenen (coalitiebelang) niet aan vervolging bloot wil stellen. Negatief, indien de minister als een zondebok wordt geofferd.” Lichtvaardige vervolging ingeval van een afweging door politieke ambten is volgens Broeksteeg niet uit te sluiten. Ook meent hij dat de regeling zoals die nu geldt uitgaat van weinig vertrouwen in het OM. De auteur concludeert dat het beter zou zijn “dat een orgaan met een minder politiek karakter de beslissing tot vervolging neemt”. In zijn visie zou deze beslissing genomen kunnen worden door het OM of door de PGHR: “Deze ambten hebben, minder dan de Kroon of de Tweede Kamer, een binding met de politiek en daarom zullen politieke overwegingen een minder grote rol spelen bij de beantwoording van de vraag of vervolging moet worden ingesteld.” In plaats daarvan zullen naar het oordeel van de auteur primair juridische (rechtmatigheids)criteria centraal staan. “De beslissing tot vervolging zal, kortom, politiek neutraler worden genomen dan door de Kroon of de Kamer.”¹⁸⁴

Volgens **Bovend'Eert** is er bij een strafrechtelijke procedure wegens ambtsmisdrijven van Kamerleden “veel voor te zeggen niet een politiek ambt, maar een ambt van de rechterlijke organisatie te belasten met vervolgingsbeslissingen”. Uitgaande van het belang van een bijzondere procedure in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad, zou het in zijn optiek de voorkeur verdienen om de PGHR daarmee te belasten. De auteur benadrukt hierbij dat de Tweede Kamer niet in staat is een adequaat onderzoek in te stellen als vervolging wegens ambtsmisdrijven aan de orde is. Daarnaast werpt hij de vraag op “of het eigenlijk wel wenselijk is dat de Tweede Kamer over haar eigen leden besluit tot al of niet strafrechtelijke vervolging wegens ambtsmisdrijven”.¹⁸⁵ Wat betreft de strafrechtelijke procedure voor ministers komt Bovend'Eert tot dezelfde conclusie. Het feit dat de bijzondere strafrechtelijke procedure nimmer is toegepast, roept volgens hem de vraag op of de toekenning van beslissingsbevoegdheden aan de Tweede Kamer en de regering inzake vervolging van ministers wel gelukkig is. Hij werpt de vraag op of het niet de voorkeur zou verdienen om de beslissing inzake vervolging op te dragen aan “organen buiten de politieke sfeer”, bijvoorbeeld de PGHR.¹⁸⁶

Sikkema, die zich in zijn beschouwing richt op de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, noemt het “onwenselijk dat de vervolgingsbeslissing wordt genomen door politieke organen (de Tweede Kamer of de Kroon)”. “Daardoor gaan politieke overwegingen hier een rol spelen, terwijl deze beslissing zich juist zou moeten kenmerken door objectiviteit en neutraliteit.” Volgens de auteur bestaat het gevaar “dat vervolging achterwege blijft als gevolg van misplaatste collegialiteit of loyaliteit aan partij of coalitie”. Naar zijn oordeel zou het initiatief tot vervolging daarom ‘gewoon’ bij het OM moeten liggen. Daarbij zou dan de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid jegens het OM (art. 127 en 128 Wet RO) moeten worden uitgesloten waar het aanwijzingen betreft omtrent het al dan niet vervolgen van Kamerleden en bewindspersonen, zowel bij ambtsdelicten als bij commune delicten.¹⁸⁷

Ook **De Wijkerslooth en Simonis** richten zich in hun beschouwing alleen op de vervolgbaarheid van ministers en staatssecretarissen. Zij menen dat de veranderingen die zich sinds de negentiende eeuw hebben voorgedaan, het mogelijk maken “om een (grond)wettelijke regeling te maken die minder afwijkt van de wijze waarop gewone misdrijven worden behandeld”. Wel spreken zij over “de begrijpelijke behoefte om enige invloed te kunnen uitoefenen op een OM dat óf te laks óf te voortvarend is bij de vervolging van bewindslieden”. Daaraan kan in de zienswijze

¹⁸⁴ Broeksteeg 2016, p. 225. Eerder in gelijke zin, maar dan specifiek over ambtsdelicten van bewindspersonen: Broeksteeg 2004, p. 150-151.

¹⁸⁵ Bovend'Eert 2016, p. 235.

¹⁸⁶ Bovend'Eert 2002, p. 26.

¹⁸⁷ Sikkema 2007, p. 167-168 en 180. In gelijke zin Sikkema 2021, p. 228-229.

van deze auteurs “tegemeet worden gekomen door een verlofstelsel of door het instrument van de aanwijzingen uit de Wet RO”. De opsporing en vervolging kunnen volgens De Wijkerslooth en Simonis dan “in handen van het reguliere OM worden gelaten”. De PGHR is hiervoor naar hun oordeel “noch in organisatorische zin noch waar het zijn wettelijke bevoegdheden betreft in voldoende mate [...] geëquipeerd”. Met een verlofstelsel doelen de auteurs op een stelsel zoals dat vóór 1848 gold, waarbij bewindspersonen alleen kunnen worden vervolgd wanneer de Tweede en Eerste Kamer daarvoor toestemming geven. “Op die manier bezit de politiek nog altijd een noodrem om een al te voortvarend OM in toom te kunnen houden, maar komt er een eind aan de huidige oneigenlijke en improductieve vermenging van het politieke en het strafrechtelijke domein.” De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van JenV op grond van de artikelen 127 en 128 Wet RO achten de auteurs “een nuttige waarborg tegen ongewenste overheidsbemoeienis”. Dit in verband met de verplichting in artikel 128, zesde lid, Wet RO om de Tweede en Eerste Kamer op de hoogte te stellen van een door de minister voorgenomen aanwijzing om niet te vervolgen. “Zo wordt voorkomen dat door politici gepleegde strafbare feiten in de doofpot verdwijnen.”

Broeksteeg, Sikkema en Warmelink concluderen in een gezamenlijke beschouwing over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van bewindspersonen dat de regeling van artikel 119 Grondwet “niet zozeer lichtvaardige vervolging [heeft] weten te voorkomen, maar veeleer elke vervolging in verband met door een minister of staatssecretaris gepleegd ambtsmisdrijf onmogelijk [heeft] gemaakt”. De auteurs vinden dat in de procedure van vervolging het onderscheid tussen strafrechtelijke en politieke verantwoordelijkheid duidelijker zou moeten doorklinken. Naar hun oordeel is in een eventuele strafrechtelijke procedure “politieke inmenging bij de beoordeling van de vraag of een strafbaar feit is gepleegd noodzakelijk noch gewenst”.¹⁸⁸

Vlaar noemt de bij de grondwetsherziening van 1983 door de regering gegeven argumentatie “niet erg helder”. Naar zijn mening is bij beslissingen over de vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon “een zekere politieke neutraliteit een eerste vereiste”. Een vervolging die is ingegeven door (partij-)politieke overwegingen, is pas een ‘lichtvaardige vervolging’ te noemen, aldus deze auteur. Hij noemt het een “merkwaardige paradox” dat “waar het OM in sommige gevallen niet in staat moet worden geacht de benodigde politieke neutraliteit op te brengen, bij uitstek politieke organen als regering en parlement dat wel worden geacht”.¹⁸⁹

In een beschouwing die dateert van vóór de grondwetsherziening van 1983, betitelt **Bos** de regeling van de strafvervolging wegens ambtsdelicten van Kamerleden, ministers (en toen ook nog Commissarissen der Koningin en leden van de Raad van State) als “weinig bevredigend”. Volgens hem berust de regeling “op een gevaarlijk uitgangspunt, de veronderstelling namelijk, dat organen die in het algemeen met een bepaalde taak in de strafprocedure belast zijn, ten aanzien van bepaalde groepen niet op hun taak berekend zijn”. De auteur merkt op dat bescherming tegen vervolging die niet voor iedereen geldt, al van twijfelachtige waarde is, maar dat de geboden bescherming voor de groepen die ervan kunnen profiteren “bepaald onnavolgbaar” is. Bos meent daarom dat bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten de regeling zoveel mogelijk overeenkomstig de gewone regels van strafprocesrecht moet worden toegepast.¹⁹⁰

In een korte reactie op de beschouwing van Bos onderschrijft **Stellinga** diens bezwaren en werpt hij de vraag op “of het niet beter ware deze gehele afzonderlijke regeling voor hoge functionarissen af te schaffen en hun vervolging en berechting volgens de gewone regels van strafvordering te doen verlopen”.¹⁹¹

¹⁸⁸ Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 971.

¹⁸⁹ Vlaar 1985, p. 290.

¹⁹⁰ Bos 1976, p. 592 en 596.

¹⁹¹ Stellinga 1976, p. 880.

Elzinga maakt een onderscheid tussen de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en de vervolging van Kamerleden. Voor wat betreft de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van bewindspersonen acht hij de door de regering bij de grondwetsherziening van 1983 gegeven argumentatie voor het huidige stelsel wel overtuigend. De mogelijkheid dat zeggenschap van politieke organen ertoe kan leiden dat vervolgingen van bewindspersonen achterwege blijven, acht hij “in beginsel zeker aanwezig”, maar hij acht de kans klein dat “een evident ambtsmisdrijf” buiten een vervolgingsprocedure zal kunnen blijven, “omdat [...] de politiek zeer kritisch wordt gevolgd door pers en publieke opinie”. Elzinga acht betrokkenheid van de politieke instellingen bij het besluit tot vervolging vooral geboden bij de ambtsmisdrijven “die een meer politieke interpretatie van wet en Grondwet met zich mee brengen”. Hij doelt dan wat bewindspersonen betreft op de artikelen 355 en 356 Sr.

De procedure ten aanzien van Kamerleden acht Elzinga “aanzienlijk minder gelukkig”. Naar zijn oordeel heeft de grondwetgever van 1848, door zich volledig te concentreren op de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, over het hoofd gezien dat door de regeling ook van toepassing te verklaren op parlementariërs het regime voor parlementariërs “eigenlijk volledig in zijn tegendeel” is komen te verkeren, doordat de regering voortaan - “los van het parlement en met een uitvoerende en ‘instrumentele’ positie” van de PGHR - een vervolging van een Kamerlid kan initiëren. Ambtsmisdrijven, begaan door parlementariërs, hebben met de verhouding tussen regering en parlement veel minder van doen, aldus Elzinga. Dat de regering zelfstandig de vervolging van volksvertegenwoordigers kan bevelen, zonder enige parlementaire invloed op die beslissing en zonder dat de tenlastelegging kan worden gewijzigd of de vervolging kan worden beëindigd, acht hij “een wel erg diepsnijdende beperking van de parlementaire autonomie”. Hij pleit derhalve voor de vervolging van Kamerleden een terugkeer naar het “evenwicht” van vóór 1848, waarbij de PGHR als vervolgende instantie was aangewezen maar gebonden werd aan het verlot van de Staten-Generaal. Dit systeem zou dan in zijn visie wel moeten worden beperkt tot “die ambtsmisdrijven die een politiek karakter hebben of kunnen hebben”. In dat verband noemt de auteur: het openbaar maken van geheime regeringsbescheiden, het gebruik maken van macht, gelegenheid of middel de ambtsdrager door het ambt geschonken en het schenden van de ambtsplicht (art. 463 en 44 Sr), waarbij hij wel een heroverweging bepleit van “de brede werking van artikel 44 Sr”.¹⁹²

Wat betreft de beslissingsmacht over de vervolging van bewindspersonen bracht **Oud** eerder al dezelfde opvatting naar voren als Elzinga. Oud vindt het terecht dat er een “politieke” barrière bestaat in de vorm van beslissingsmacht bij de Tweede Kamer over vervolging van een minister. Mocht “een door politieke hartstocht verblinde Kamer” tot vervolging besluiten, “dan blijft een minister, die niets strafbaars deed, het onpartijdig onderzoek van de Hoge Raad ten volle verzekerd”. Oud erkent “dat het systeem als consequentie heeft, dat politieke begunstiging een minister, die misdreef, tegen vervolging kan vrijwaren”. De auteur meent echter dat men deze consequentie “heeft te aanvaarden, omdat het systeem op zichzelf juist is”. Immers, “het kan hier gaan om grote staatkundige belangen en het oordeel daarover behoort niet bij de rechterlijke macht”. Dat de *Koning* kan ingrijpen met betrekking tot de vervolging van een minister, noemt Oud echter “principeel onjuist”. Volgens de auteur behoren deze beslissingen aan het parlement en “niet aan de Koning, die wellicht door aan de aangeklaagde bewindspersoon vijandige opvolgers wordt voorgelicht”. Oud erkent dat bij het door hem verdedigde stelsel “een corrupt Parlement corrupte ministers de hand boven het hoofd houden kan”. “Maar tegen corrupte Parlementen is geen ander kruid gewassen dan dat de kiezers zuiverend ingrijpen.”¹⁹³

¹⁹² Elzinga 2011, p. 89-93. Eerder in gelijke zin: Elzinga 1985, p. 39-41; Elzinga 1994, p. 74-78.

¹⁹³ Oud 1967, p. 345.

Slechts enkele auteurs lijken zich, soms met enige nuances, wel te kunnen vinden in het bestaande stelsel waarbij de beslissingsmacht over vervolging van zowel Kamerleden als bewindspersonen voor alle ambtsdelicten toekomt aan zowel de regering als de Tweede Kamer. Zo lijkt **Kortmann** het vervolgingsmonopolie voor regering en Tweede Kamer als een betrekkelijke vanzelfsprekendheid te beschouwen.¹⁹⁴

Verhulst komt met een uitgebreide argumentatie waarom “de beslissing tot vervolging van politieke ambtsdragers voor ambtsmisdrrijven in de exclusieve handen moet blijven van ‘de politiek’”. Dit vloeit naar zijn mening niet alleen voort uit “de politieke aard van (sommige) ambtsmisdrrijven”, maar kan naar zijn oordeel “ook, en beter, gerechtvaardigd worden: vanuit de democratische waarden van openbaarheid en transparantie”. Uit het politieke karakter van een bevoegdheid volgt een voorkeur om die bevoegdheid te beleggen bij de vertegenwoordigende organen, zo betoogt Verhulst. Artikel 119 Grondwet past naar zijn opvatting voorts in onze ‘politically enforced constitution’, waarin een Constitutioneel Hof ontbreekt en het politieke staatsrecht in en door de parlementaire praktijk wordt gehandhaafd. Ook wijst de auteur op de samenhang tussen de ambtsmisdrrijven van de artikelen 355 en 356 Sr en de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid: de vraag naar de wenselijkheid van het politieke vervolgingsmonopolie hangt samen met de wenselijkheid van het voortbestaan van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, die er volgens de auteur nog is, omdat artikel 119 Grondwet bewindslieden eraan herinnert “dat zij in extreme gevallen ook na hun aftreden ter verantwoording kunnen worden geroepen”. Ook voor de overige ambtsmisdrrijven acht Verhulst een politiek vervolgingsmonopolie gewenst. De rechtvaardiging hiervoor “moet [...] afgeleid worden uit de politieke context die de vervolging zo abnormaal maakt”. Dan gaat het volgens de auteur om vragen als “diende het lekkende Kamerlid een hoger staatsrechtelijk belang dat de actie rechtvaardigt” en of een vervolging opportuun is “gegeven de gevolgen voor het betreffende Kamerlid en gezien de mogelijke impact op het politieke leven”. Het heeft zijns inziens “de voorkeur dat deze overwegingen niet plaatsvinden in het in beginsel gesloten overleg van het College van Procureurs-Generaal maar in de openbaarheid van de politieke arena van de Tweede Kamer.”¹⁹⁵

De Jong vindt het argument van de bescherming tegen lichtvaardige vervolging niet overtuigend, omdat dit voor veel meer functionarissen kan gelden dan alleen voor Kamerleden en bewindspersonen. Wel spreekt hem het argument aan dat met de bijzondere procedure wordt beoogd zoveel mogelijk te voorkomen dat personen op grond van hun (hoge) positie minder kans zouden lopen dan een ander om vervolgd, berecht en veroordeeld te worden. Dat kan volgens De Jong rechtvaardigen “dat de regering en de Tweede Kamer elk zelfstandig vervolging kunnen gelasten en het Openbaar Ministerie dan móet vervolgen”. Hij merkt daarbij nog op dat de bevoegdheid van de regering om vervolging te gelasten “op zichzelf niet bijzonder is, want deze is in het algemeen daartoe bevoegd”. Dat omgekeerd het OM zonder last van de regering of van het parlement niet tot vervolging van een minister kan overgaan, “spreekt uit staatsrechtelijk oogpunt in beginsel aan”, aldus de auteur, “omdat het Openbaar Ministerie hiërarchisch ondergeschikt is aan de Minister van Justitie en uiteindelijk aan de regering”. Wel meent hij dat “als de regering en de meerderheid van het parlement waarop die regering steunt, op duidelijk *onzuivere* politieke gronden zich zouden onthouden van het geven van een last tot strafvervolging van een minister”, het OM “op een of andere manier tóch zou moeten kunnen vervolgen”.¹⁹⁶

Visser ten slotte, die zich in zijn beschouwing beperkt tot vervolging van bewindspersonen, vindt het terecht dat zowel de regering als de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging van een

¹⁹⁴ Kortmann 1987, p. 332; Kortmann 2016, p. 280.

¹⁹⁵ Verhulst 2016, p. 143-146.

¹⁹⁶ De Jong 2005, p. 274-275.

bewindspersoon kan geven. Een rol voor de Tweede Kamer acht hij “aanvaardbaar omdat het gaat om misdrijven die door een minister in de functie zijn gepleegd” en omdat het “dus [gaat] om handelingen met doorgaans een bestuurlijk en politiek karakter”. Dit past in zijn visie bij de rol van de Kamer als politiek controleur van de regering. Volgens Visser is het passend dat daarnaast ook de regering de beslissing tot vervolging zou moeten kunnen nemen, vanwege “gevallen waarin voortvarend tot vervolging moet worden besloten”. De auteur meent dat deze voortvarendheid met een behandeling in de Tweede Kamer en de daarbij vereiste Wmv-procedure niet wordt bereikt. Een andere reden waarom de regering ook zelf tot vervolging moet kunnen besluiten, is volgens Visser dat het “immers [gaat] om een strafrechtelijke gedraging en niet primair om een politiek oordeel”.¹⁹⁷

5.7.3 Artikel 18, eerste lid, Wmv

Op grond van artikel 18, eerste lid, Wmv moet de Tweede Kamer de aangeklaagde feiten niet alleen toetsen aan “het recht”, maar ook aan “de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang”. In de wetsgeschiedenis van de Wmv is terug te vinden dat hiermee is beoogd recht te doen aan de (door de regering weergegeven) bedoeling van de grondwetgever van destijds dat de Tweede Kamer aan haar beslissing om een minister al dan niet te vervolgen, niet uitsluitend en zelfs niet in de eerste plaats een strikt juridisch onderzoek en oordeel ten grondslag legt, maar evenzeer, en meer nog, een onderzoek en oordeel van “staatkundige” aard.¹⁹⁸

In de juridische literatuur is onomstreden dat artikel 18, eerste lid, Wmv impliceert dat overwegingen van “politieke opportuniteit” een rol kunnen en mogen spelen bij de beoordeling door de Tweede Kamer of een opdracht tot vervolging zal worden gegeven. Kranenburg schreef ter toelichting op artikel 18, eerste lid, Wmv dat ook wanneer de Kamer een schending van de wet constateert, zij nog niet verplicht is vervolging te gelasten, “wanneer zij van oordeel is, dat de minister *moreel*/niet te veroordelen is, omdat voldoende redenen van billijkheid of opportuniteit den minister tot deze handeling, die formeel in strijd met het recht is, hebben gebracht”.¹⁹⁹

Oud merkte op dat de toetsingscriteria betekenen dat “staatkundige overwegingen” een rol spelen bij de beslissing van de Tweede Kamer om al dan niet een vervolgingsopdracht te geven.²⁰⁰

Broeksteeg leidt uit artikel 18, eerste lid, Wmv af dat de afweging door de Tweede Kamer of een procedure tot vervolging dient te worden gestart “(mede) een politiek karakter” heeft.²⁰¹

Volgens Bovend'Eert en Kummeling volgt uit het artikel “dat politieke overwegingen een rol kunnen spelen bij de eindbeslissing”.²⁰² Bovend'Eert zelf merkt op dat de Tweede Kamer “op politieke gronden, ontleend aan het staatsbelang” kan afzien van vervolging.

Hirsch Ballin spreekt over “ruimte voor enigerlei afweging van belangen”.²⁰³

Volgens Verhulst schrijft artikel 18, eerste lid, Wmv voor “dat politieke en staatkundige belangen meegewogen dienen te worden in de opportuniteit van een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer”.²⁰⁴

Hieruit blijkt dat de toetsingscriteria in artikel 18, eerste lid, Wmv nauw verbonden zijn met de keuze om (naast de regering) de Tweede Kamer beslissingsmacht te geven over het al dan niet vervolgen. De bezwaren die in de literatuur naar voren zijn gebracht tegen die keuze, hangen dus ook samen met het toetsingskader dat in artikel 18, eerste lid, Wmv is opgenomen.²⁰⁵ Verder is

¹⁹⁷ Visser 2008, p. 261.

¹⁹⁸ *Kamerstukken II* 1854/55, IV, nr. 3, p. 58 (MvT).

¹⁹⁹ Kranenburg 1933, p. 355.

²⁰⁰ Oud 1967, p. 345.

²⁰¹ Broeksteeg 2004, p. 144. Idem: Sikkema 2007, p. 420.

²⁰² Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 333.

²⁰³ Hirsch Ballin 2015, p. 78.

²⁰⁴ Verhulst 2016, p. 146.

²⁰⁵ Bovend'Eert 2015, p. 75.

van belang te onderkennen dat de toetsingscriteria volgens de oorspronkelijke opzet van de Wmv bedoeld waren als beoordelingsmaatstaf voor de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (zie paragraaf 3.2).

5.8 Mogelijke knelpunten in de procedure bij de Hoge Raad

De vraag is wel gesteld of de Hoge Raad het meest geschikte college is om als feitenrechter op te treden bij de berechting van ambtsmisdrijven van Kamerleden en bewindspersonen.²⁰⁶ Wat daarvan zij, in ieder geval kan worden vastgesteld dat de berechting van grote gecompliceerde rechtszaken niet goed in te passen is in de reguliere werkzaamheden van de Hoge Raad. Uit de in paragraaf 2.2.7 beschreven procedure blijkt dat bij het onderzoek naar en de berechting van ambtsmisdrijven al snel zestien raadsheren betrokken kunnen zijn. Artikel 76 Wet RO bepaalt dat de Hoge Raad bij de berechting van deze ambtsmisdrijven oordeelt met tien raadsheren, beslissingen van de raadkamer worden genomen met drie of vijf raadsheren en er moet op grond van artikel 27, eerste lid, Besluit orde van dienst gerechten een raadsheer-commissaris worden aangewezen. De raadsheer-commissaris kan zich bij een doorzoeking of schouw laten vervangen door een rechter-commissaris (art. 484, eerste lid, onder 4, Sv) maar alle andere taken van de rechter-commissaris bij de toepassing van (bijzondere) dwangmiddelen en de onderzoekshandelingen uit de Titels I en II van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering zal deze raadsheer-commissaris zelf moeten verrichten. Berechting van ambtsmisdrijven - bijvoorbeeld corruptie en fraude - kunnen niet alleen een langdurig voorbereidend onderzoek met een grote taak voor de raadsheer-commissaris meebrengen, maar ook een uitgebreid onderzoek ter terechtzitting, inclusief het horen van getuigen, vergen en tot een zodanige belasting van de raadsheren van de Hoge Raad leiden, dat daardoor zijn reguliere werkzaamheden ernstig in het gedrang komen.

5.9 Verdragsrechtelijke waarborg van berechting in twee instanties buiten toepassing

Artikel 119 Grondwet dwingt tot een berechting in eerste en enige instantie door de Hoge Raad. Dit is een fundamentele afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, dus het recht op hoger beroep. Artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) vereist onder andere berechting in twee instanties, waarbij een hoger gerecht dan het college dat in eerste instantie de zaak berechtte, de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw moet bezien. Zoals vermeld in het slot van paragraaf 2.1 is hierop door Nederland een voorbehoud gemaakt in verband met de berechting van ambtsdelicten door de Hoge Raad. Zoals reeds vermeld in paragraaf 2.2.7, heeft de regering er daarbij op gewezen dat de rechtszekerheid, die ook de ratio van artikel 14, vijfde lid, IVBR is, gezocht is in een verdubbeling van het aantal raadsheren waarmee de Hoge Raad gewoonlijk recht spreekt, dus tien in plaats van vijf (art. 76, vierde lid, Wet RO) en het voorschrift dat de vervolging geschiedt door de PGHR, die voor het leven wordt benoemd (art. 117, eerste lid, Grondwet).²⁰⁷ Dit neemt echter niet weg dat deze fundamentele waarborg hier niet geldt voor Kamerleden, bewindspersonen en hun medeverdachten. Diverse schrijvers in de literatuur hebben hier kritische kanttekeningen bij geplaatst.²⁰⁸

²⁰⁶ De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 676; De Jong 2005, p. 275.

²⁰⁷ *Kamerstukken II 1975/76*, 13932 (R 1037), nr. 3, p. 25 en 44 (MvT bij voorstel van rijkswet inzake o.a. goedkeuring van het IVBPR); *Kamerstukken II 1980/81*, 16164 (R 1147), nr. 8, p. 3 (MvA II grondwetswijzigingsvoorstel inzake berechting van ambtsmisdrijven).

²⁰⁸ Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 969; De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 676-677; Broeksteeg 2004, p. 158-160; Sikkema 2007, p. 422-423; Duin e.a., 2017, p. 798; Linthorst 2018, p. 96. Volgens De Jong is het "de vraag hoe lang dit in internationaal en in het bijzonder in Europees verband is vol te houden" (De Jong 2005, p. 275). Van Kempen ziet echter "vooralsnog geen reden om aan te nemen dat dergelijke voorbehouden uiteindelijk niet zullen worden geaccepteerd" (Van Kempen 2019, p. 249).

Los hiervan zijn er in de literatuur andere bezwaren ingebracht tegen het ontbreken van een recht op hoger beroep. De Wijkersloot en Simonis wijzen op het pacificerende effect dat een behandeling in tweede instantie kan hebben. Het door de regering bij de grondwetsherziening van 1983 aangevoerde argument voor berechting in één instantie dat de betrokken ambtsdragers daardoor niet te lang het middelpunt zijn van politieke opschudding (zie paragraaf 2.1) noemen zij “bevoogdend”, waarbij zij benadrukken dat het hoger beroep een meerwaarde biedt die de belangen van de procespartijen overstijgt.²⁰⁹ In de literatuur zijn echter ook andere geluiden te vinden. Zo is Kortmann juist van oordeel dat met het standpunt van de regering kan worden ingestemd en meent hij dat het voorschrift dat de berechting door de Hoge Raad met tien raadsheren geschiedt, voldoende waarborgen biedt.²¹⁰ Ook Pesselse wijst daarop. Daarnaast compenseren de rol van de PGHR en de “hoogstwaarschijnlijk secure inachtneming van eerlijk-procesrechten” door de Hoge Raad in zekere zin het ontbreken van hoger beroep, aldus deze auteur.²¹¹

Zoals reeds gememoreerd in paragraaf 5.6 heeft als ander bezwaar te gelden dat via artikel 485 Sv ook aan medeverdachten het recht op hoger beroep wordt onthouden. Het voor het ontbreken van de mogelijkheid van hoger beroep voor Kamerleden en bewindspersonen aangevoerde argument dat zij dan gedurende kortere tijd voorwerp van publieke opschudding zijn, gaat voor medeverdachten, die immers anoniemer kunnen zijn, meestal niet op. Bovendien is het een eigen keuze om al dan niet in hoger beroep te gaan

5.10 Verhouding tot het EVRM

Een principieel punt is de vraag hoe de wijze waarop een vervolgingsbeslissing tot stand komt, zich verhoudt tot het EVRM. Zoals vermeld in paragraaf 2.2.8 is volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad geen beklag mogelijk tegen het niet vervolgen van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict. In een beklagzaak tegen niet-vervolgving van oud-minister van Justitie Donner en oud-minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie Verdonk wegens de zogeheten Schipholbrand, oordeelde de Hoge Raad dat noch het IVBPR noch het EVRM zich verzet tegen de exclusief aan de Tweede Kamer en de Kroon gegeven bevoegdheid om te beslissen tot vervolging.²¹² Het EHRM oordeelde vervolgens dat in de desbetreffende zaak, gelet op het openbare, uitvoerige, gedetailleerde en kritische onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en het feit dat er twee ministers waren afgetreden (de minister van Justitie en de minister van VROM) geen sprake was van een schending van artikel 3 EVRM. Uit dit artikel volgt dat er een accuraat onderzoek moet worden ingesteld als er reële aanwijzingen zijn dat zich een geval van foltering of onmenselijke behandeling heeft voorgedaan, waarbij strafvervolgning een van de opties moet zijn.²¹³ In de literatuur is erop gewezen dat daarmee de vraag of de in artikel 119 Grondwet neergelegde regeling in *alle* gevallen in overeenstemming is met artikel 3 EVRM (of artikel 2 EVRM inzake het recht op leven), nog niet is beantwoord.²¹⁴ Het komt de commissie voor dat niet volledig valt uit te sluiten dat zich gevallen kunnen voordoen waarin het EHRM met betrekking tot de in artikel 119 Grondwet neergelegde regeling tot een andersluidend oordeel komt dan in de zaak van de Schipholbrand. Daarbij is wellicht niet zozeer het probleem dat de beslissing

²⁰⁹ De Wijkersloot & Simonis 2004, p. 677.

²¹⁰ Kortmann 1987, p. 332-333.

²¹¹ Pesselse 2018, p. 93.

²¹² HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454, *NJ* 2008/26 m.nt. E.A. Alkema.

²¹³ EHRM 29 september 2009, ECLI:NL:XX:2009:BK6015, *NJ* 2010/306 m.nt. R.A. Lawson, *AB* 2010/285 m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, EHRC 2009/129 m.n.t. J.L. Broeksteeg en STM/NJCM-Bulletin 2010, afl. 6, p. 620-629, m.nt. J.P. Loof (Van Melle e.a./Nederland).

²¹⁴ Zie: Boogaard/Uzman 2021, aant. 2 en de in de vorige voetnoot genoemde annotaties van Lawson, Barkhuysen & Van Emmerik en Loof. Zie ook de in noot 212 genoemde annotatie van Alkema en de conclusie van A-G Langemeijer in die zaak (ECLI:NL:PGHR:2007:BA8454).

tot vervolging exclusief bij de regering of de Tweede Kamer is belegd, maar dat de vraag kan worden gesteld of de Tweede Kamer altijd in voldoende mate is toegerust om ten behoeve van een door haar te nemen vervolgingsbeslissing adequaat onderzoek uit te voeren (zie paragraaf 5.2).

Een knelpunt in het licht van artikel 6 EVRM is het ontbreken van duidelijke, uitgeschreven rechtswaarborgen voor een eerlijk proces bij het strafrechtelijk onderzoek zoals dat op grond van de Wmv moet worden uitgevoerd door een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer (zoals het zwijgrecht van de verdachte). Dit was voor de onderzoekscommissie-Schouten bijvoorbeeld de reden dat zij uitdrukkelijk geen gebruik wenste te maken van de mogelijkheid die wet haar (toen nog) bood om potentiële verdachten onder ede te horen.²¹⁵

Tenslotte zij opgemerkt dat ook de uitwerking van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid een mogelijk knelpunt oplevert in het licht van het EVRM. Dat betreft de ruime reikwijdte van de delictomschrijvingen van de artikelen 355 en 356 Sr. Daarbij kunnen fundamentele vraagtekens worden gezet in het licht van artikel 7 EVRM (het legaliteitsbeginsel). Daarop wordt in paragraaf 5.13 nader ingegaan.

5.11 Positie Eerste Kamer

Artikel 119 Grondwet legt het vervolgingsmonopolie bij de regering en de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft hierin geen rol. Het ontbreken van een rol voor de Eerste Kamer lijkt als een vanzelfsprekendheid te zijn beschouwd. Oud stelde in 1967 ten aanzien van de vervolging van ministers vast: “De Grondwet geeft bij deze procedure tegen een minister aan de Eerste Kamer geen plaats. Het systeem van sommige buitenlandse constituties waarbij een Senaat of Hogerhuis op aanklacht van de andere tak der Volksvertegenwoordiging als rechter optreedt, heeft onze Grondwet niet aanvaard.”²¹⁶

Bij de grondwetsherziening van 1848, waarbij het stelsel van een door de vergadering van beide Kamers der Staten-Generaal te verlenen verlof tot vervolging werd vervangen door het huidige stelsel van een opdracht tot vervolging door de Tweede Kamer of regering (zie paragraaf 2.1), is aan de positie van de Eerste Kamer nauwelijks aandacht besteed. Door enkele Tweede Kamerleden werd bij de schriftelijke voorbereiding van de grondwetsherziening “het denkbeeld geopperd, of aan (de Eerste Kamer) ook niet het initiatief van regsvervolging zou behoren te worden verleend”, maar dit leidde niet tot verdere beschouwingen.²¹⁷ Dat geldt ook overigens ook voor de meeste literatuur.²¹⁸ Bij de grondwetsherziening van 1983 merkte toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Wiegel in 1981 in de Tweede Kamer op (naar aanleiding van een vraag van SGP-fractievoorzitter Abma) dat het noemen van alleen de Tweede Kamer in artikel 119 Grondwet te maken had “met haar politiek meer vooruitgeschoven positie”. Volgens de bewindsman had het “op zichzelf gekund” om ook aan de Eerste Kamer in de Grondwet de bevoegdheid tot het geven van een vervolgingsopdracht toe te kennen, maar was dit niet gedaan omdat ook in de bestaande Grondwet niet tot een dergelijke constructie was gekomen. Daarbij speelde ook een rol dat bij de

²¹⁵ Commissie-Schouten 2016, p. 34.

²¹⁶ Oud 1967, p. 339.

²¹⁷ *Kamerstukken II* 1847/48, XLIX, nr. 26, p. 485.

²¹⁸ Vgl. Van Raalte 1958, p. 158, die in zijn standaardwerk *Het Nederlandse parlement* slechts in een bijzin constateerde dat bij de grondwetsherziening 1848 aan de Eerste Kamer geen rol werd toebedeeld. In latere bewerkingen van *Het Nederlandse parlement* verdween zelfs deze bijzin. Ook Elzinga laat het bij de constatering dat de Tweede Kamer wel een aanklacht kan indienen (bedoeld zal zijn: een opdracht tot vervolging kan geven) tegen Eerste Kamerleden en dat de Eerste Kamer dat niet kan tegen Tweede Kamerleden (Elzinga 2011, p. 85). Alleen Duin, Van Galen, Huisman en Zijlstra gaan uitgebreider in op de positie van de Eerste Kamer (Duin e.a. 2017, p. 797).

grondwetsherziening van 1983 was afgesproken om geen wijzigingen aan te brengen in de positie en bevoegdheden van de Eerste Kamer.²¹⁹

Men kan zich niettemin afvragen of het niet logisch zou zijn ook de Eerste Kamer een positie in de procedure toe te kennen, nu het immers ook kan gaan om vervolging van een Eerste Kamerlid. De commissie heeft kennis genomen van de schriftelijke gedachteswisseling die hierover bij de parlementaire behandeling van de moderniseringswet Wmv heeft plaatsgevonden tussen de betrokken Kamercommissie van de Eerste Kamer en de minister van JenV, mede namens de minister van BZK.²²⁰

Voor eventuele betrokkenheid van de Eerste Kamer zijn in theorie verschillende opties denkbaar. Welke optie uiteindelijk het meest verkieslijk is, hangt uiteraard samen met de rol die in een definitieve regeling wordt toegekend aan de Tweede Kamer. Daarop gaat de commissie in paragraaf 6.3. Onder het huidige artikel 119 Grondwet, waarbij aan de Tweede Kamer en de regering het vervolgingsmonopolie toekomt, zou kunnen worden gedacht aan een vorm van betrokkenheid van de Eerste Kamer voorafgaand aan de voorbereiding van een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer, indien het gaat om een lid van de Eerste Kamer.²²¹ Hierover zouden dan tussen Tweede en Eerste Kamer werkafspraken kunnen worden gemaakt, desgewenst te verankeren in het reglement van orde van (een van) beide Kamers.

5.12 Mogelijke complicaties in verband met reikwijdte begrip “ambtsmisdrijf”

In hoofdstuk 3 is uitvoerig ingegaan op de reikwijdte van het begrip “ambtsmisdrijven” in artikel 119 Grondwet. In paragraaf 3.1 kwam ter sprake dat de wetgever ook “oneigenlijke” ambtsdelicten (commune delicten die via artikel 44 Sr als ambtsdelict worden aangemerkt) onder het bereik van de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet heeft gebracht. Dit betekent dat bij de opsporing, vervolging en berechting van een gemeenschappelijk delict dat mogelijk is begaan door een persoon die (tevens) Kamerlid of bewindspersoon is, steeds een beoordeling moet plaatsvinden of het gaat om een strafbaar feit waarmee betrokkene (mogelijk) een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door het Kamerlidmaatschap, ministersambt of staatssecretariaat geschonken, in welk geval de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet van toepassing is. Volgens het arrest van de Hoge Raad van 9 juli 2019 in de strafzaak van een oud-wethouder die tevens Eerste Kamerlid was, heeft de feitenrechter hiertoe een (nadere) onderzoeksplicht, al dan niet naar aanleiding van een daarop betrekking hebbend verweer.²²² In deze zaak was door de verdediging in het hoger beroep bij het Hof aangevoerd dat de verdachte bij het betreffende strafbare feit (schending ambtsgeheim) gebruik had gemaakt van een telefoontoestel van de Eerste Kamer, zodat de procedure van artikel 119 Grondwet van toepassing zou moeten zijn. Het Hof was hieraan voorbij gegaan. De Hoge Raad oordeelde dat het Hof in dit geval niet gehouden was tot nader onderzoek naar de toepasselijkheid van artikel 119 Grondwet, omdat “naar de kern genomen slechts is aangevoerd dat de verdachte bij de [...] tenlastegelegde schending van zijn geheimhoudingsplicht (ook) gebruik heeft gemaakt van een telefoontoestel van de Eerste Kamer”. Ook wees de Hoge Raad erop dat het Hof bewezen had verklaard dat de verdachte het tenlastegelegde had begaan in zijn hoedanigheid van ambtenaar en wethouder van de gemeente, “terwijl het Hof in hetgeen door de verdediging hieromtrent is aangevoerd – er slechts op neerkomend dat tussen het tenlastegelegde en de hoedanigheid van de verdachte als wethouder juist geen connectie bestond – geen

²¹⁹ *Handelingen II* 1980/81, p. 3263, 3318 en 3331. Zie voor een meer uitvoerige beschrijving van deze in 1981 gevoerde gedachteswisseling: *Kamerstukken I* 2017/18, 34871, E, p. 2..

²²⁰ Zie hierover *Kamerstukken I* 2017/18, 34871, B, p. 1 (voorlopig verslag), C, p. 1-2 (memorie van antwoord), D (nader voorlopig verslag) en E (nadere memorie van antwoord).

²²¹ Zie voor concrete suggesties Duin e.a. 2017, p. 797.

²²² HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1135, *NJ* 2019/417 m.nt. N., Jörg; *Gst.* 2019/168 m.nt. E. Sikkema.

aanleiding behoefde te zien om deze gedraging aan te merken als een ambtsmisdrijf gepleegd in de hoedanigheid van Eerste Kamerlid”.

In het arrest klinkt dus door dat het gebruik van het middel door het ambt geschonken, van belang moet zijn geweest voor het begaan van het feit. In de literatuur is het voorbeeld genoemd van een minister die met een dienstauto een verkeersdelict begaat. Daarbij moet dan worden afgewogen in hoeverre kan worden volgehouden dat het delict is gepleegd door gebruikmaking van een middel hem door zijn ambt geschonken. Als criterium daarvoor zou dan moeten worden aangelegd dat het feit hoogstwaarschijnlijk niet zonder de door het ambt geboden faciliteiten zou zijn begaan. **Jörg** wijst er in zijn annotatie bij het arrest van de Hoge Raad van 9 juli 2019 op dat uit het arrest volgt dat niet iedere aanwijzing in de richting van artikel 119 Grondwet voldoende is voor een onderzoek naar de toepasselijkheid van deze grondwetsbepaling. Hij noemt als (willekeurige) voorbeelden waarbij artikel 119 Grondwet nog niet per se in beeld hoeft te komen: het gebruik maken van een fotokopieerapparaat van de Staten-Generaal voor het maken van een kopie van een vals privéstuk waarmee later iets strafbaars wordt gedaan, het gebruik van een dienstfiets in geval van stalking en het voor persoonlijk gebruik aanwezig hebben van cocaïne in een ter beschikking gestelde kantoorruimte. Naar zijn opvatting kan het bij deze voorbeelden wellicht anders worden als van de kantoorruimte gebruik gemaakt wordt voor het verstrekken van cocaïne aan collegae, medewerkers of bezoekers, of als bijvoorbeeld kantoorartikelen voor volstrekt privégebruik worden meegenomen, of als in een geval van oplichting het vertrouwen van potentiële beleggers wordt gewekt of versterkt door gebruik te maken van officieel briefpapier van een van de Kamers.

Dingemanse wijst erop dat hoe eenvoudig voornoemd criterium ook lijkt, toepassing in het concrete geval niet zelden een zeer complexe afweging zal vergen.²²³ Naar zijn oordeel zal dat zeker het geval zijn als het strafbare feit ook inhoudelijk sterk politiek is gekleurd, zoals bij overtreding van discriminatiebepalingen. De commissie wijst er in dit verband op dat naar aanleiding van uitlatingen van de heer Wilders en zijn film “Fitna”, die in 2009 leidden tot een beklagzaak bij het gerechtshof Amsterdam inzake niet-vervolging, door **Buruma** de vraag is opgeworpen “of het niet verkieslijk zou zijn geweest in het onderhavige geval de interpretatie van het begrip ambtsdelict ietwat te verruimen vanwege het hoogst politieke karakter van de zaak”.²²⁴ “Verdedigbaar ware dat Wilders zijn opvattingen nimmer zo frequent en intensief over het voetlicht had kunnen brengen als hij geen Kamerlid was geweest”, aldus Buruma. **Nehmelman** volgt, zonder overigens uitdrukkelijk naar de zaak-Wilders te verwijzen, dezelfde redenering. Volgens hem valt er veel voor te zeggen dat er bij een Kamerlid dat een vermeende strafbare uiting doet, sprake kan zijn van misbruik van gelegenheid of middel in de zin van artikel 44 Sr. Nehmelman concludeert “dat het enkele feit dat het strafbare feit (strafbare uiting) gepleegd is vanwege het gegeven dat een volksvertegenwoordiger van een bepaalde gelegenheid gebruik maakt - in het bijzonder zijn contact met de media, dat vrijwel enkel ontstaat vanwege het enkele feit dat hij Kamerlid is - voldoende is om de speciale procedure voor ambtsmisdrijven [...] van toepassing te laten zijn”.²²⁵ **Hardt** betwijfelt echter of de uitleg van Nehmelman houdbaar is. Hij vindt dit een te zwakke basis om uitingen van volksvertegenwoordigers aan te merken als ambtsmisdrijf, omdat voor veel meer publieke personen geldt dat zij gemakkelijk toegang tot de media hebben, zodat dit dus niet exclusief is verbonden met het Kamerlidmaatschap. De auteur wijst erop dat bovendien veel uitingen van volksvertegenwoordigers juist heel weinig media-aandacht krijgen, omdat de media er vaak niet in zijn geïnteresseerd.²²⁶ Naar aanleiding van de strafzaak tegen de heer

²²³ Dingemanse 2008, aant. 6 op art. 483 Sv.

²²⁴ Buruma 2009.

²²⁵ Nehmelman 2010, p. 20-21.

²²⁶ Hardt, p. 257-258.

Wilders in verband met zijn uitspraken op 14 maart 2014 is er door anderen op gewezen dat ook deze strafbare feiten als ambtsdelict zouden kunnen worden gekwalificeerd.²²⁷

Een ouder voorbeeld waarbij volgens de literatuur via artikel 44 Sr de toepasselijkheid van artikel 119 Grondwet in beeld kon komen, betrof een strafzaak bij de arrondissementsrechtbank Utrecht in 1991 tegen een lid van de Tweede Kamer die ervan werd verdacht een op de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer der Staten-Generaal gebaseerde opgave van neveninkomsten valselijk te hebben opgemaakt (valsheid in geschrift). De rechtbank sprak de betrokkene vrij, maar merkte daarnaast nog op dat het niet of opzettelijk onjuist indienen van de opgave niet kan worden beschouwd als het niet-ervullen, respectievelijk schenden, van een bijzondere ambtsplicht in de zin van artikel 44 Sr. Volgens **Bovend'Eert** lag deze restrictieve interpretatie van de rechtbank “allerminst voor de hand”.²²⁸

Wat hiervan zij, het voorgaande maakt wel duidelijk dat de regeling in artikel 76, tweede lid, Wet RO en artikel 3, tweede lid, Wmv, waarmee ook commune delicten begaan onder een der verzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 Sr onder het bereik van de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet is gebracht, kan leiden tot afbakeningskwesties en ingewikkelde casuïstiek. Op zichzelf zijn deze kwesties niet ingewikkelder dan de interpretatieproblemen die bij veel delictsomscripties en leerstukken voorkomen, maar het probleem is hier dat afhankelijk van de uitleg ofwel de gewone strafrechtelijke procedure ofwel de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet van toepassing is, waardoor mogelijk pas in een heel laat stadium van de procedure duidelijk wordt of de geadieerde strafrechter überhaupt bevoegd is of was.

5.13 Reikwijdte en betekenis artikelen 355 en 356 Sr onduidelijk

In paragraaf 3.2.1 is ingegaan op de inhoud en geschiedenis van de strafbaarstellingen van ministers in het kader van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze strafbaarstellingen zijn thans vervat in de artikelen 355 en 356 Sr. Doordat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid sedert 1848 volledig tot wasdom is gekomen, heeft de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid significant aan betekenis ingeboet. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat tot op heden geen aanleiding is gezien om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen of te herzien.²²⁹

Over de vraag of de artikelen 355 en 356 Sr heden ten dage nog bestaansrecht hebben, wordt in de literatuur verschillend gedacht. **Broeksteeg, Sikkema en Warmelink** beantwoorden deze vraag ontkennend.²³⁰ Volgens hen heeft de politieke verantwoordelijkheid de strafrechtelijke verantwoordelijkheid volkomen in de schaduw gesteld en valt bij lezing van deze artikelen onmiddellijk op “hoezeer deze misdrijven een strafrechtelijke vertaling zijn van een in wezen puur bestuurlijk en ‘politiek’ karakter”. Naar het oordeel van deze auteurs scheppen beide artikelen “een zeer ruime en welhaast ‘onmogelijke’ verantwoordelijkheid”. Volgens **Bovend'Eert** gaat deze stellingname “echter voorbij aan het uitgangspunt dat het in een rechtsstaat van wezenlijk belang

²²⁷ Spijkerman 2017, p. 21; Van Kempen 2019, p. 245.

²²⁸ Zie Bovend'Eert 1992, waaraan ook de geciteerde overweging uit de (niet gepubliceerde) uitspraak van de rechtbank Utrecht is ontleend. Zie over deze zaak ook Bovend'Eert 1991 en in dezelfde zin Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 170-171.

²²⁹ Vgl. de notitie van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties van 21 juni 2005 (*Kamerstukken II* 2004/05, 29800 VII, nr. 44), waarin werd opgemerkt dat het belang van deze strafbepalingen in de huidige tijd nog altijd ligt in de markering van het rechtsstatelijke beginsel dat (ook) de ministers in hun ambtsuitoefening gebonden zijn aan Grondwet en andere wetten.

²³⁰ Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 967-968 en 971. Zie ook Sikkema 2007, p. 424, en Sikkema 2021, p. 227 en 229, die wijst op de spanning met het legaliteitsbeginsel.

is dat ministers plichtsgetrouw de (Grond)wet uitvoeren, handhaven en in acht nemen”.²³¹ “Het willens en wetens schenden van wettelijke plichten door een minister is zonder twijfel te beschouwen als een zeer ernstige inbreuk op de rechtsstaat, welke het opleggen van een strafrechtelijke sanctie rechtvaardigt”, aldus deze auteur. Ook **Duin, Van Galen, Huisman en Zijlstra** bepleiten handhaving van de artikelen 355 en 356 Sr, omdat deze “staatsrechtelijk een belangrijke meerwaarde” hebben: “het is in een democratische rechtsstaat van het grootste belang dat bewindspersonen ervan worden weerhouden ongrondwettige of onwettige besluiten te nemen of daaraan mee te werken”.²³² Naar hun oordeel is politieke verantwoordelijkheid alleen daarvoor niet afdoende.²³³ Daartegen voert **Broeksteeg** (in zijn dissertatie over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht) dan weer aan dat er bij schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr geen ‘gat’ of ‘leemte’ hoeft te ontstaan in het stelsel van verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van ministers, maar dat de relatie tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers dan juist duidelijker tot uiting zal komen: “Het object van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zal niet langer de politiek-bestuurlijke zorgplicht tot uitvoering van Grondwet en wetten zijn, maar het object zal bestaan uit de inhoud van de andere in het Wetboek van Strafrecht omschreven ambtsmisdrijven en krijgt hiermee een ‘zuiverder’ strafrechtelijk karakter.”²³⁴ Het gaat hier dan om strafbare feiten als het aannemen van steekpenningen, het openbaar maken van geheime documenten, het verduisteren van bewijsstukken, et cetera. Broeksteeg wijst erop dat de functie van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid dan dezelfde wordt als die van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van andere politieke ambtsdragers: het bewerkstelligen van een integer openbaar bestuur.²³⁵ In dezelfde lijn redeneert **Van de Riet**.²³⁶ Hij merkt op dat dat artikel 355 Sr “door de komst van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid al zijn betekenis [heeft] verloren en eigenlijk alleen relevantie had tussen 1840 en 1848, terwijl juist de oudere ambtsmisdrijven zoals ambtelijke verduistering van geld (art. 359 Sr) het vernietigen van gegevens in een strafproces (art. 361 Sr) en ambtelijke corruptie (art. 363) nog steeds waarde kunnen hebben. Ook wijst de auteur erop dat artikel 355 Sr “niet uitblinkt in duidelijkheid of hanteerbaarheid”. Van de Riet stelt om die redenen voor de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen en artikel 119 Grondwet uitsluitend nog te gebruiken voor vervolging van de overige ambtsdelicten.

Vanuit het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat geen straf kan worden opgelegd voor een handeling die niet tevoren strafbaar is gesteld bij wet (vastgelegd in artikel 7 EVRM, artikel 16 Grondwet en artikel 1, eerste lid, Sr), en de daarmee verband houdende eisen van rechtszekerheid (*‘lex certa’*) kunnen fundamentele vraagtekens worden geplaatst bij de delictsomschrijvingen in beide artikelen. Deze ambtsmisdrijven hebben immers een zeer ruime reikwijdte en zijn verre van precies, doordat daarin onder meer het schenden van eender welke bepaling uit de Grondwet, wetten of algemene maatregelen van bestuur in algemene zin strafbaar wordt gesteld, alsmede het opzettelijk of vanwege grove schuld nalaten uitvoering te geven aan de Grondwet, wetten of algemene maatregelen van bestuur. Naar de letter genomen is iedere schending van de Grondwet of van welke wet of algemene maatregel van bestuur dan ook, hoe onbeduidend die schending

²³¹ Bovend'Eert 2002, p. 26.

²³² Duin e..a. 2017, p. 798-799. Overigens achten deze auteurs de gewone strafvorderlijke procedure voor deze artikelen niet geschikt vanwege de erg ruime formulering en de staatsrechtelijke betekenis ervan. In plaats daarvan zou daarvoor dan een “verbeterde” Wmv-procedure moeten gelden.

²³³ Idem: Visser 2008, p. 263-264.

²³⁴ Broeksteeg 2004, p. 342.

²³⁵ Broeksteeg 2004, p. 343. Elders in zijn proefschrift omschrijft hij de functie die het strafrecht als ultimum remedium heeft voor “evidente “ambtsmisdrijven” daarom als “winterdijk van de integriteit” (p. 392). Naar het de commissie voorkomt vat Visser dit ten onrechte op als een pleidooi voor het behoud van (ook) de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid (Visser 2008, p. 264).

²³⁶ Van de Riet 2018b, p. 13 en 15.

ook moge zijn, strafbaar zo lang daar maar sprake is geweest van (mogelijk voorwaardelijk) opzet van de bewindspersoon.²³⁷ Dit maakt het in de eerste plaats bij de talloze open normen die in wetgeving zijn opgenomen (men denke bijvoorbeeld aan de in de Grondwet vastgelegde sociale grondrechten of de in de Algemene wet bestuursrecht vastgelegde algemene beginselen van behoorlijk bestuur) lastig vooraf vast te stellen welk handelen strafbaar is. Gaat het om op zichzelf ‘duidelijke’ normen die in de Grondwet, een wet of een algemene maatregel zijn vastgelegd (zoals een concrete wettelijke termijn waarbinnen een bepaalde bestuurshandeling moet worden verricht), dan speelt het probleem dat het aantal mogelijke strafbare feiten zo groot is dat impliciet steeds een bijkomend criterium zal moeten worden gehanteerd, namelijk dat het alleen kan gaan om schendingen van fundamentele aard. Ook dit is echter een vaag en in de praktijk nauwelijks te hanteren criterium.

De zeer ruime reikwijdte van art. 355 en 356 Sr is historisch gezien een verklaring voor de eveneens zeer ruime toetsingscriteria die in artikel 18, eerste lid, Wmv zijn vastgelegd voor de Tweede Kamer om te beoordelen of tot vervolging moet worden overgegaan. Hierop is ingegaan in paragraaf 5.7.3. Vooral bij mogelijke schendingen van grondwettelijke bepalingen die de verhouding tussen regering en parlement regelen, kan een politieke waardering noodzakelijk zijn ten aanzien van een bepaald feitencomplex om te kunnen beoordelen of de delictsomschrijving uit artikel 355 of 356 Sr is vervuld.²³⁸ Dit vloeit voort uit de oorspronkelijke opzet van de Wmv als wet die alleen bedoeld was als procedureregeling om de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid gestalte te geven en waarvoor dus juist de in de Wmv opgenomen toetsingscriteria waren bedoeld (zie paragraaf 2.2.1).

De commissie wijst in verband met het voorgaande op de vaste jurisprudentie van het EHRM over artikel 7 EVRM, waarin tamelijk strenge inhoudelijke eisen worden gesteld aan delictsomschrijvingen die raken aan het *lex certa*-beginsel en de ‘kenbaarheid’ en ‘voorzienbaarheid’.²³⁹ In een zogeheten *advisory opinion* op grond van Protocol 16 EVRM is de Grote Kamer van het EHRM in 2020 ingegaan op het gebruik van ‘*blanket reference*’ of ‘wetgeving door verwijzing’ als wetgevingstechniek bij de strafbaarstelling van het omverwerpen van de constitutionele orde.²⁴⁰ Toepassing van deze techniek betekent dat in een strafbepaling een misdrijf wordt gedefinieerd door te verwijzen naar een hogere bepaling (bijvoorbeeld een Grondwetsbepaling). Met betrekking tot deze vraag oordeelt het Hof dat de ‘*blanket reference*’ techniek op zichzelf niet onverenigbaar is met artikel 7 EVRM. Wel moeten de bepalingen tezamen aan de algemene eisen voor kwaliteit van wetgeving voldoen. Dit betekent dat ze voldoende precies, toegankelijk en voorzienbaar in hun toepassing moeten zijn. Volgens het Hof kan dit bijvoorbeeld worden gegarandeerd door een expliciete verwijzing op te nemen en in beide bepalingen de delictsbestanddelen te vermelden.²⁴¹

²³⁷ Vgl. Duin e.a. 2017 (p. 798), die over de delictsomschrijving in de artikelen 355 en 356 Sr opmerken dat “ieder ondergeschikt procedureel foutje een strafbaar feit [kan] opleveren”. Overigens brengt dit hen niet tot het oordeel dat de artikelen 355 en 356 Sr moeten worden geschrapt.

²³⁸ Of een handeling van een bewindspersoon moet worden gekwalificeerd als een misdrijf in de zin van de artikelen 355 en 356 Sr wordt door Verhulst zelfs “bij uitstek een politieke aangelegenheid” genoemd (Verhulst 2016, p. 144).

²³⁹ EHRM 26 april 1979, NJ 1980/146 (*Sunday Times*) en EHRM 25 mei 1993, nr. 14307/88 (*Kokkinakis/Griekenland*).

²⁴⁰ EHRM 29 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2013:1021JUDO004275009. Samenvatting gepubliceerd in NJB 2020/2095.

²⁴¹ Zie hierover nader Van Sasse van Ysselt 2020, p. 505-507. De auteur wijst erop dat het EHRM blijkens haar *Advisory opinion* een rechtsvergelijkend overzicht heeft laten maken, waaruit blijkt dat meer dan de helft van de 41 lidstaten die in het onderzoek zijn betrokken, de praktijk van verwijzing in strafwetgeving naar elders vastgelegde algemene normen toepast in wettelijke bepalingen waarin gedragingen tegen de eigen constitutionele orde strafbaar zijn gesteld. Van Sasse noemt het opvallend dat het Hof op basis van dat overzicht constateert dat Nederland in zijn algemeenheid geen gebruik zou maken van een (door)verwijzingstechniek in zijn strafwetgeving. Terecht merkt Van Sasse op dat in artikel 355 Sr immers wel degelijk van deze techniek gebruik wordt gemaakt, nu dit artikel een expliciete (door)verwijzing naar de Grondwet bevat. Idem: Cnossen & Gerards 2020.

De huidige PGHR Silvis betitelt in zijn oriënterend onderzoek naar de aangifte tegen bewindspersonen in de toeslagenaffaire de EHRM-jurisprudentie over de verenigbaarheid met artikel 7 EVRM van ruime strafbaarstellingen van publieke ambtsdragers als “genuanceerd en casuïstisch”.²⁴² In bewoordingen waarin hij duidelijk slagen om de arm houdt, merkt de PGHR op dat voor het belang van zijn oriënterende onderzoek kon “worden volstaan met de articulatie van het vermoeden dat de artikelen 355 en 356 Sr, bij een restrictieve interpretatie van de bepalingen, niet op voorhand in strijd hoeven te worden geacht met het legaliteitsbeginsel zoals dat is neergelegd in artikel 7 EVRM”.²⁴³ Elders in zijn onderzoeksrapport noemt Silvis het “niet vanzelfsprekend dat de artikelen 355 en 356 Sr - gelet op de zeer ruime omschrijving van de strafbaar gestelde gedragingen - naar de tegenwoordig geldende opvattingen in een concrete zaak zullen voldoen aan het legaliteitsbeginsel van artikel 1, eerste lid, Sr, artikel 16 Grondwet en artikel 7 EVRM.”²⁴⁴

Zoals in paragraaf 4.3 aan de orde kwam, wijst ook de Commissie van Venetië erop dat vaag geformuleerde strafbaarstellingen die verband houden met machtsmisbruik, problematisch zijn in het licht van de eisen die het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM aan strafbaarstelling stelt en bovendien zeer kwetsbaar zijn voor politiek misbruik.²⁴⁵ In de resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 28 juni 2013,²⁴⁶ zijn de bevindingen van de Commissie van Venetië overgenomen. Zoals beschreven in paragraaf 4.3 geschiedde dit op basis van een door de Nederlandse parlementariër Omtzigt als rapporteur verdedigd rapport, waarbij hij toelichtte dat vooral wijdlopende en vage bepalingen in het nationale strafrecht met betrekking tot ambtsmisbruik problemen kunnen opleveren zowel in het licht van artikel 7 EVRM als in het licht van andere fundamentele eisen van de rechtsstaat, en dat die bepalingen bovendien zeer gevoelig zijn voor politiek misbruik. Volgens de door de Parlementaire Vergadering aangenomen resolutie moeten politieke beslissingen worden onderworpen aan politieke verantwoordelijkheid, waarover de kiezers in laatste instantie het oordeel vellen. De resolutie gaat dus uit van een onderscheid tussen politieke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid van politici. De resolutie bevat diverse beginselen die op nationaal niveau in acht behoren te worden genomen in het constitutionele recht en in het strafrecht en die van belang zijn voor de afbakening tussen strafrechtelijke en politieke verantwoordelijkheid. Deze beginselen hebben mede betrekking op het legaliteitsbeginsel en in het bijzonder de verenigbaarheid met artikel 7 EVRM van ruim en vaag geformuleerde strafbepalingen.²⁴⁷

²⁴² Silvis 2021, p. 42, mede onder verwijzing naar EHRM 25 juni 2009, nr. 12157/05 (*Liivik v. Estonia*) en EHRM 23 november 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:1123JUD006684712, *EHRC* 2018/57 m.nt. De Lange (*Haarde v. Iceland*). In de eerstgenoemde zaak oordeelde het EHRM dat de interpretatie van een bepaling in het Estse Wetboek van Strafrecht over ambtsmisbruik “involved the use of such broad notions and such vague criteria that the criminal provision in question was not of the quality required under the Convention in terms of its clarity and the foreseeability of its effects”. In de laatstgenoemde zaak tegen de IJslandse oud-minister-president Haarde oordeelde het EHRM dat de IJslandse rechterlijke instantie de term “belangrijke regeringszaken” in de context van de zaak voldoende duidelijk kon achten om een veroordeling op te kunnen baseren.

²⁴³ Silvis 2021, p. 43.

²⁴⁴ Silvis 2021, p. 75.

²⁴⁵ Zie hierover ook uitvoerig: Silvis 2021, p. 56-62.

²⁴⁶ Resolution 1950 (2013).

²⁴⁷ De commissie wijst in dit verband op de onderdelen 3.3, 3.4 en 3.5 van de resolutie, luidende:

3.3 substantive national rules on ministerial criminal responsibility must comply both with Article 7 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”) and other requirements derived from the principle of the rule of law, including legal certainty, predictability, clarity, proportionality and equal treatment;

3.4 in particular, wide and vague national criminal law provisions on “abuse of office” can be problematic, both with regard to Article 7 of the Convention and other basic requirements under the rule of law, and they can also be particularly vulnerable to political abuse;

3.5 national provisions on “abuse of office” should be interpreted narrowly and applied with a high threshold, with reference to additional criteria, such as, in cases involving economic interests, the intent of personal gain; they should

Los van het voorgaande wijst de commissie erop dat de eerste twee artikelonderdelen van artikel 355 Sr inhoudelijk gedateerd zijn. In deze artikelen is strafbaar gesteld het contrasigneren van koninklijke besluiten, wetende dat deze in strijd zijn met de Grondwet, wetten of algemene maatregelen van bestuur (onderdeel 1^o) en het uitvoering geven aan koninklijke besluiten, wetende dat deze niet van een contraseign zijn voorzien (onderdeel 2^o). Deze twee onderdelen vormen in wezen een inperking van de macht van de Koning die nog stamt uit de tijd vóórdat ministers zelf politiek verantwoordelijk waren voor hun handelen. Naar hedendaags inzicht moeten deze delictsomschrijvingen als obsoleet worden gekenschetst.²⁴⁸ Verder moet worden geconstateerd dat ondanks enkele modernisering die zijn doorgevoerd via de moderniseringswet Wmv de formuleringen in de artikelen 355 en 356 nog steeds zodanig verouderd zijn, dat zij reeds daarom aan praktische toepassing in de weg kunnen staan. Zo kan de vraag rijzen welke handelingen kunnen worden gekwalificeerd als 'beschikkingen' of 'bevelen' in de zin van onderdeel 3^o van artikel 355. Naar hedendaagse bestuursrechtelijke terminologie lijkt het hier te gaan om 'besluiten'.

5.14 Conclusie

In dit hoofdstuk is een groot aantal fundamentele en praktische knelpunten en onduidelijkheden genoemd. Veel van deze knelpunten en onduidelijkheden zijn al eerderesignaleerd, niet alleen door de Commissie Prinsjesdagstukken in 2010 en door de onderzoekscommissie-Schouten in 2016, maar ook - tamelijk unisono - in de juridische literatuur. De Commissie Prinsjesdagstukken stelde in 2010 al vast dat de verhouding tussen de sinds 1855 niet noemenswaardig gewijzigde Wmv en de sindsdien wel steeds ingrijpend gewijzigde regels in het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet op de parlementaire enquête, zoveel vragen en problemen oproepen, dat de regeling in de praktijk onhanteerbaar is. "Dit probleem en verder de gedateerdheid en de te grote beknoptheid van de regeling leiden tot vrijwel onontwarbare juridische knopen", aldus die commissie.²⁴⁹ Boogaard en Uzman spreken beeldend over "het rommelige en roestige karakter van de procedure".²⁵⁰

Om te kunnen komen tot een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer, dwingt de Wmv tot een procedure waarbij de Kamer zelf, via een uit Tweede Kamerleden samengestelde onderzoekscommissie, met de opsporing is belast. Op grond van de Wmv wordt de onderzoekscommissie geacht de rol te vervullen die in een gewone strafvorderlijke procedure toekomt aan het OM. Deze uit 1855 stammende constructie voldoet niet meer aan hedendaagse strafprocessuele maatstaven en blijkt in de praktijk onwerkbaar. Een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer is voor dit werk onvoldoende geëquipeerd en bovendien is de onderzoekscommissie gebonden aan zeer korte termijnen. Het ontbreken van mogelijkheden om een adequaat onderzoek uit te voeren en het ontbreken van duidelijke, uitgeschreven rechtswaarborgen voor een eerlijk proces kan onder omstandigheden ook een knelpunt opleveren ten aanzien van het EVRM. Verder is er in de Wmv (of elders) niets geregeld over de fase die aan een mogelijke aanklacht van ten minste vijf Kamerleden voorafgaat. De huidige praktijk is dat Tweede Kamerleden zich bij een door de Tweede Kamer ontvangen aangifte zelfstandig een oordeel vormen over de opportuniteit om een aanklacht in de zin van de Wmv te entameren, waarbij het de vraag is of zij daartoe wel steeds over de nodige expertise beschikken. Voor de

only be invoked against politicians as a last resort and the level of sanctions should be proportional to the legal offence and not influenced by political considerations.

²⁴⁸ De Utrechtse hoogleraar Staats- en bestuursrecht W.F. Prins schreef in 1972 railerend over artikel 355, onderdeel 2^o, dat deze bepaling "uitgaat van de gedachte, dat (blijkbaar zeer onhandige) ministers uitvoering zouden geven aan besluiten, die hun kant en klaar vanwege de koning worden voorgelegd zonder deze eerst te voorzien van hun (niet aan een termijn gebonden) contraseign" (Prins 1972, p. 402).

²⁴⁹ Commissie Prinsjesdagstukken 2010, p. 78.

²⁵⁰ Bogaard & Uzman 2021, aant. 3.

procedure die voorafgaat aan een vervolgingsbeslissing door de regering bestaat geen wettelijke regeling. Een verbetering is het in 2017 door de minister van VenJ vastgestelde Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen. Het protocol ontbeert evenwel een wettelijke grondslag, zodat van een duidelijke wettelijke regeling nog steeds geen sprake is.

Onder het huidige regime is het niet ondenkbaar dat er gelijktijdig strafrechtelijk onderzoek plaatsvindt door de Tweede Kamer en door de regering. Uit het oogpunt van de rechten van de verdachte is dat een onwenselijke situatie. Verder is de Wmv niet toegesneden op onbekende verdachten. En er zijn onduidelijkheden en complicaties met betrekking tot medeverdachten, die via de gewone wet onder het bereik van de procedure van artikel 119 Grondwet zijn gebracht.

Twee knelpunten van principiële aard betreffen de twee in artikel 119 Grondwet neergelegde vereisten: (a) het is aan een politiek orgaan (regering of Tweede Kamer) om te beslissen of al dan niet te vervolging wordt ingesteld en (b) de berechting vindt plaats door één rechterlijke instantie (de Hoge Raad), dus zonder de mogelijkheid van hoger beroep.

Dat de beslissing om al dan niet vervolging in te stellen exclusief toekomt aan politieke organen, is het eerste fundamentele verschil met de gewone strafvorderlijke procedure, waarbij het OM daarover beslist. Dat het vervolgingsmonopolie bij politieke organen is belegd, is bepaald niet onomstreden. In de literatuur wordt dit vaak als een belangrijke verklaring gezien waarom in Nederland nimmer een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is vervolgd. Sommigen menen zelfs dat hierdoor feitelijk sprake is van strafrechtelijke immuniteit van bewindspersonen en Kamerleden, waar het ambtsmisdrijven betreft. De naoorlogse juridische literatuur vertoont een staalkaart aan bedenkingen tegen het vervolgingsmonopolie van regering en Tweede Kamer, met overigens uiteenlopende suggesties voor oplossingen. Dat hier een fundamenteel knelpunt ligt, daar is bijna iedereen het over eens. Waar de Tweede Kamer in artikel 119 Grondwet een prominente rol krijgt toegekend, wordt overigens ook wel de vraag gesteld of het niet logisch zou zijn ook de Eerste Kamer een rol toe te kennen, nu het immers ook kan gaan om vervolging van een lid van die Kamer.

Het tweede fundamentele verschil met het reguliere strafproces is de grondwettelijk voorschreven berechting in eerste en enige instantie door de Hoge Raad. Dit is een fundamentele afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, dus het recht op hoger beroep, zoals vereist door artikel 14, vijfde lid, IVBPR). Het door Nederland op dat punt gemaakte verdragsvoorbehoud in verband met de berechting van ambtsdelicten door de Hoge Raad, dekt deze afwijking in juridisch opzicht weliswaar af, maar dat de fundamentele waarborg van het recht op hoger beroep daarmee niet geldt voor Kamerleden, bewindspersonen en hun medeverdachten, ontmoet brede kritiek. Meer praktisch gezien is het wettelijk voorschrift dat de Hoge Raad over deze zaken moet oordelen met tien raadsheren moeilijk in te passen in de reguliere werkzaamheden van de Hoge Raad.

Ook bij de door de wetgever bepaalde reikwijdte van het begrip “ambtsmisdrijven” uit artikel 119 Grondwet zijn kritische kanttekeningen te plaatsen. Dat de wetgever ook ‘gewone’ delicten via artikel 44 Sr onder het bereik van de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet heeft gebracht, ontmoet weliswaar geen fundamentele kritiek, maar leidt tot afbakeningskwesaties en ingewikkelde casuïstiek. Verdergaande kritiek is er op het bestaansrecht van de artikelen 355 en 356 Sr. Deze beide artikelen, in oorsprong stammend uit 1855, vormen de materieelrechtelijke exponent van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Doordat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid sedert 1848 volledig tot wasdom is gekomen, heeft de klassieke

strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid significant aan betekenis ingeboet. Over de vraag of de artikelen 355 en 356 Sr heden ten dage nog bestaansrecht hebben, wordt in de literatuur verschillend gedacht. Enerzijds wordt gewezen op de belangrijke staatsrechtelijke betekenis van deze artikelen. Anderzijds worden er fundamentele vraagtekens geplaatst bij de delictomschrijvingen in beide artikelen vanuit het legaliteitsbeginsel, dat inhoudt dat geen straf kan worden opgelegd voor een handeling die niet tevoren strafbaar is gesteld bij wet (vastgelegd in artikel 7 EVRM, artikel 16 Grondwet en artikel 1, eerste lid, Sr), en de daarmee verband houdende eisen van rechtszekerheid. Deze ambtsmisdrijven hebben immers een zeer ruime reikwijdte en zijn verre van precies. Ook de Commissie van Venetië wijst erop dat vaag geformuleerde strafbaarstellingen die verband houden met machtsmisbruik problematisch zijn in het licht van de eisen die het legaliteitsbeginsel van artikel 7 EVRM aan strafbaarstelling stelt en bovendien zeer kwetsbaar zijn voor politiek misbruik. Deze bevindingen zijn in 2013 overgenomen in een resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa.

De veelheid aan knelpunten en bezwaren die zijn in te brengen tegen de huidige procedure brengt de commissie tot de conclusie dat een fundamentele herziening van de regeling voor vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is.

Een aantal van de genoemde knelpunten en onduidelijkheden hangt samen met de keuze die in de loop van de negentiende eeuw is gemaakt om de procedureregels uit de Wmv, die oorspronkelijk bedoeld was om de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid te regelen, ook van toepassing te verklaren op alle andere ambtsdelicten van ministers en tevens op alle ambtsdelicten van leden van de Staten-Generaal. Zoals ook in de literatuur is gesignaleerd, heeft de 'gewone' wetgever niet altijd logische en doordachte keuzes gemaakt.

De commissie stelt in de eerste plaats vast dat veel van de hierboven genoemde knelpunten oplosbaar zijn binnen het kader van artikel 119 Grondwet, dus zonder grondwetswijziging. In de tweede plaats acht de commissie het noodzakelijk tegelijkertijd het vizier te richten op de meer principiële knelpunten, die alleen oplosbaar zijn als wordt gekeken naar artikel 119 Grondwet zelf. Een derde vraagstuk betreft tenslotte de reikwijdte van de ambtsdelicten. Het accent ligt daarbij op de vraag wat er moet gebeuren met de materieelrechtelijke regeling van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in de artikelen 355 en 356 Sr. In het volgende hoofdstuk komt de commissie tot nadere conclusies en concrete voorstellen en aanbevelingen, waarbij deze driedeling wordt aangehouden.

HOOFDSTUK 6. VOORSTELLEN EN AANBEVELINGEN

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 zijn de knelpunten van en bezwaren tegen de huidige regeling van de vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten besproken, met als conclusie dat een fundamentele herziening van deze regeling niet alleen wenselijk maar ook noodzakelijk is. De commissie doet daarvoor in dit hoofdstuk een aantal voorstellen en aanbevelingen. Nu de vervolging en berechting van deze ambtsdelicten deels in de Grondwet en deels in 'gewone' wetgeving is geregeld, strekken deze voorstellen en aanbevelingen tot wijziging van zowel de wetgeving als de Grondwet. Omdat een wijziging van de Grondwet een lange doorlooptijd heeft en herziening van de huidige regeling op korte termijn wenselijk is, adviseert de commissie te werken langs twee 'sporen'. Spoor I betreft de voorstellen en aanbevelingen die strekken tot wijziging van de relevante wetgeving binnen het huidige grondwettelijke kader. De voorstellen en aanbevelingen die zien op de wijziging van de Grondwet en de gevolgen daarvan, zijn opgenomen in spoor II. De aanbeveling te werken langs twee sporen betekent niet dat de voorstellen voor spoor II minder urgentie hebben. De commissie beveelt dan ook aan om tegelijkertijd met het wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan spoor I een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet in procedure te brengen dat uitvoering geeft aan spoor II.

Ten aanzien van de te volgen procedure bij de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten bepaalt artikel 119 Grondwet alleen dat zij terechtstaan voor de Hoge Raad en dat de opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of besluit van de Tweede Kamer. Strikt genomen staat niet in artikel 119 dat de vervolging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) moet plaatsvinden. Deze taak is echter inherent aan het grondwettelijke systeem op grond waarvan de berechting moet plaatsvinden bij de Hoge Raad. Tegelijkertijd is dit de ratio van de in artikel 117 Grondwet bepaalde benoeming voor het leven van de PGHR, waarvoor blijkens de wetsgeschiedenis van dit artikel immers is gekozen in verband met diens taak bij de vervolging van de in artikel 119 bedoelde ambtsdelicten.

Opsporing, vervolging en berechting van de hier bedoelde ambtsdelicten zijn nader geregeld in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (Wmv), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), maar de wijze waarop dat is gedaan volgt niet dwingend uit het bepaalde in artikel 119 Grondwet. Artikel 119 laat hier de wetgever veel vrijheid en veel van de in hoofdstuk 5esignaleerde tekortkomingen van de huidige regelingen zijn dan ook op te lossen binnen het kader van artikel 119 Grondwet. In paragraaf 6.2 wordt voorgesteld deze regelingen te schrappen en worden aanbevelingen en voorstellen gedaan voor een nieuwe, gemoderniseerde regeling van opsporing, vervolging en berechting, die zonder wijziging van de Grondwet kan worden gerealiseerd (spoor I).

Naast de knelpunten in de thans geldende regeling die binnen het kader van artikel 119 Grondwet kunnen worden opgelost, zijn er ook bezwaren waaraan alleen door een wijziging van de Grondwet tegemoet kan worden gekomen (spoor II). Deze betreffen de bindende opdracht van regering of Tweede Kamer als voorwaarde voor de vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon en de berechting in eerste en enige instantie door de Hoge Raad. De commissie stelt in paragraaf 6.3 voor om deze beide vereisten voor berechting van deze ambtsdelicten te laten vervallen en artikel 119 Grondwet derhalve te schrappen. In plaats daarvan stelt zij voor dat het openbaar ministerie na opdracht van de PGHR zal worden belast met de opsporing en vervolging van deze delicten en dat de berechting zal plaatsvinden door de rechtbank, met de

mogelijkheid van hoger beroep en beroep in cassatie en met de mogelijkheid van beklag tegen niet-vervolgung. Tevens beveelt de commissie aan bij verdenking tegen een Kamerlid of bewindspersoon van andere misdrijven dan ambtsdelicten, de aanwijzingsbevoegdheid neergelegd in de artikelen 127 en 128 Wet RO toe te kennen aan de PGHR in plaats van de minister van JenV.

Artikel 119 Grondwet bevat de bovengenoemde bepalingen over vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, maar de concretisering van de ambtsdelicten waar het hier om gaat, is overgelaten aan de gewone wetgever. Zoals toegelicht in paragraaf 2.1.2, werd in de Grondwet van 1840 de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Exponent daarvan waren de ambtsmisdrijven zoals die aanvankelijk waren opgenomen in de Wmv en vanaf 1886 in de artikelen 355 en 356 Sr (zie paragraaf 3.1).

De wenselijkheid van handhaving van een vorm van deze 'klassieke' strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is onderwerp van een levendig debat in de literatuur, dat is beschreven in paragraaf 5.13. De commissie komt hierna in paragraaf 6.4.2, na een bespreking van de argumenten voor en tegen handhaving van deze strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, tot de aanbeveling de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Dat brengt overigens geen straffeloosheid of immuniteit van bewindspersonen ter zake van ambtsmisdrijven mee, zoals in paragraaf 6.4.2 nader uiteen wordt gezet.

6.2 Opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten als bedoeld in artikel 119 Grondwet (spoor I)

6.2.1 Inleiding

De opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten als bedoeld in artikel 119 Grondwet is op dit moment geregeld in de Wmv, in artikel 76, tweede lid, Wet RO en in de artikelen 483-485 Sv. De berechting geschiedt door de Hoge Raad, die de enige bevoegde rechter is. De opsporing, vervolging en berechting vinden plaats met overeenkomstige toepassing van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering over de strafvordering in eerste aanleg van feiten waarvan de rechtbank kennis neemt, tenzij anders is bepaald. In hoofdstuk 5 van dit rapport is uiteengezet dat en waarom deze regeling tekortschiet. Kort samengevat komt het erop neer dat het onderzoek dat vooraf moet gaan aan een eventuele opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een mogelijk ambtsdelict niet naar behoren is geregeld. Voor zover een dergelijk onderzoek op grond van paragraaf 3 van hoofdstuk 2 van de Wmv moet worden gedaan door een commissie van onderzoek uit de Tweede Kamer biedt de Wmv onvoldoende mogelijkheden voor onderzoek en is die regeling om die reden diverse malen terecht als slecht tot niet bruikbaar getypeerd. Voor zover het onderzoek naar een mogelijk ambtsdelict vooraf moet gaan aan een eventuele opdracht tot vervolging door de regering ontbreekt een duidelijke wettelijke regeling. Om in deze tekortkomingen te voorzien, stelt de commissie voor om de Wmv in te trekken en de opsporing, vervolging en berechting van de hier bedoelde ambtsdelicten met inachtneming van het bepaalde in artikel 119 Grondwet geheel te regelen in het Wetboek van Strafvordering. De wettelijke uitwerking hiervan is te vinden in het conceptwetsvoorstel dat als annex bij dit rapport is gevoegd.

De commissie stelt voor om de PGHR te belasten met de opsporing van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Het opsporingsonderzoek door de PGHR kan plaatsvinden in opdracht van de regering, in opdracht van de Tweede Kamer of ambtshalve. De resultaten van een ingesteld opsporingsonderzoek naar een mogelijk ambtsdelict worden dan ter kennis gebracht van de Tweede Kamer en de regering, die naar aanleiding daarvan elk een besluit kunnen nemen of een opdracht tot vervolging wegens een ambtsdelict aangewezen is.

Vervolging wegens een ambtsdelict kan alleen plaatsvinden na een opdracht tot vervolging van de regering of de Tweede Kamer aan de PGHR. Het is aan de regering of de Tweede Kamer om na het hier bedoelde opsporingsonderzoek te beslissen of een dergelijke opdracht wordt gegeven. Ook als het opsporingsonderzoek een zodanige verdenking van een ambtsdelict oplevert dat vervolging kan worden overwogen, zijn zij niet verplicht een opdracht tot vervolging te geven. Het is aan ieder van hen om na het opsporingsonderzoek de opportuniteit van een vervolging te beoordelen, zoals ook thans het geval is en voortvloeit uit het grondwettelijk systeem van artikel 119.

De commissie is van mening dat de omstandigheid dat vervolging alleen in opdracht van de regering of de Tweede Kamer kan plaatsvinden, niet impliceert dat ook voor de opsporing door de PGHR een opdracht vereist is. In de literatuur over de huidige regeling wordt, zoals is besproken in paragraaf 5.3, verschillend geoordeeld over de vraag of de PGHR de bevoegdheid heeft zelf een opsporingsonderzoek te starten. De geschiedenis van de totstandkoming van artikel 119 Grondwet tot en met de wijziging bij de grondwetsherziening in 1983 geeft daarover geen uitsluitsel en laat de mogelijkheid van opsporingsonderzoek zonder een opdracht van regering of Tweede Kamer open. De mogelijkheid van ambtshalve opsporing door de PGHR biedt volgens de commissie een zekere waarborg tegen de situatie dat eventuele verdenkingen van een ambtsdelict tegen een Kamerlid of bewindspersoon om politieke redenen niet worden onderzocht en komt daarmee deels tegemoet aan de kritiek op de huidige procedure van onder andere de Group of States against Corruption (GRECO) in haar in 2019 verschenen rapport over het voorkomen van corruptie door hooggeplaatste overheidsfunctionarissen (zie paragraaf 4.4). De commissie stelt daarom voor de bevoegdheid tot ambtshalve opsporing in de wet te verankeren.

In de voorgestelde regeling zullen de regering en de Tweede Kamer niet alleen de bevoegdheid hebben om de PGHR op te dragen een opsporingsonderzoek in te stellen, maar ook de bevoegdheid om opdracht te geven een voorgenomen opsporingsonderzoek niet in te stellen of een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. Die bevoegdheid is inherent aan de huidige grondwettelijke regeling dat vervolging alleen kan plaatsvinden na een opdracht daartoe van regering of Tweede Kamer. Als zij vervolging van een mogelijk ambtsdelict onwenselijk vinden en daartoe geen opdracht willen geven, behoren zij logischerwijs ook de bevoegdheid te hebben de opsporing daarvan te voorkomen respectievelijk te beëindigen. Omdat zowel de regering als de Tweede Kamer de bevoegdheid hebben de vervolging van een ambtsdelict te bevelen, kan een dergelijke opdracht alleen leiden tot het niet instellen respectievelijk het beëindigen van een opsporingsonderzoek indien de opdracht daartoe zowel door de regering als door de Tweede Kamer is gegeven of als deze opdracht door een van deze organen is gegeven en het andere orgaan, daarover geïnformeerd zijnde, daartegen geen bezwaar heeft gemaakt. Anders zou een van beide de bevoegdheid van de ander om een opdracht tot vervolging te geven kunnen frustreren. Een waarborg tegen een ongewenste, politiek gemotiveerde opdracht tot beëindiging van het onderzoek is in het voorstel van de commissie gelegen in de verplichting een dergelijk besluit te publiceren in de Staatscourant.

In de hierna volgende paragrafen wordt de door de commissie voorgestelde procedure, zoals die is vervat in het als annex bij dit rapport gevoegde wetsvoorstel met artikelsgewijze memorie van toelichting, nader toegelicht en beschreven.

6.2.2 Opsporing ambtsdelicten door de procureur-generaal bij de Hoge Raad

In het voorstel van de commissie wordt de PGHR belast met de opsporing van ambtsdelicten als bedoeld in artikel 119 Grondwet. Dat betekent niet dat de PGHR feitelijk het gehele onderzoek

doet, maar wel dat hij de leiding van het opsporingsonderzoek heeft. Vergelijkbaar met hetgeen in artikel 463 Sv is bepaald over het onderzoek door de PGHR naar de eventuele aanwezigheid van een grond voor herziening kan de PGHR zich daarbij laten bijstaan door een onderzoeksteam bestaande uit officieren van justitie en overige opsporingsambtenaren. Het College van procureurs-generaal verleent de PGHR op diens verzoek overeenkomstig artikel 123 Wet RO de nodige bijstand bij de instelling van het onderzoeksteam en de uitvoering van het opsporingsonderzoek. De werkzaamheden van het onderzoeksteam geschieden onder leiding en verantwoordelijkheid van de PGHR. In dat kader kan een officier van justitie die de PGHR bijstand verleent, bepaalde bevoegdheden namens de PGHR uitoefenen. Welke bevoegdheden zich daarvoor lenen is mede afhankelijk van de aard van het concrete opsporingsonderzoek. Voor zover het gaat om het vorderen van beslissingen door de raadkamer van de Hoge Raad of de raadsheer-commissaris is op grond van artikel 111, derde lid, Wet RO alleen de PGHR bevoegd, nu deze de taak van het openbaar ministerie bij de Hoge Raad uitoefent als de Hoge Raad optreedt als feitenrechter. Voor zover het gaat om bevoegdheden waarvoor niet de raadkamer van de Hoge Raad of de raadsheer-commissaris noodzakelijkerwijs de beslissende instantie is, kan het aan het oordeel van de PGHR worden overgelaten of en op welke wijze hij de uitoefening van bepaalde bevoegdheden opdraagt aan een officier van justitie en is het niet wenselijk dit per bevoegdheid in de wet te regelen. Wel ligt het voor de hand dat bepaalde bevoegdheden als een bevel tot aanhouding van de verdachte of een bevel tot inverzekeringstelling, als deze bevoegdheden niet door de PGHR zelf worden toegepast, slechts door een officier van justitie kunnen worden uitgeoefend na een uitdrukkelijke en concrete opdracht daartoe van de PGHR.

De ervaring met onderzoek naar ambtsmisdrijven van politici in Nederland en daarbuiten²⁵¹ leert dat dit langdurige en ingewikkelde onderzoeken kunnen zijn, waarbij in een aantal gevallen ook diverse opsporingsbevoegdheden moeten worden aangewend. Daarom wordt voorgesteld dat de taken en bevoegdheden van de rechter-commissaris op grond van het Eerste en Tweede boek van het Wetboek van Strafvordering in het kader van een onderzoek naar deze ambtsdelicten niet alleen kunnen worden uitgeoefend door een door de Hoge Raad benoemde raadsheer-commissaris, maar ook door een rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken in een rechtbank. Vorderingen tot het geven van de voor het opsporingsonderzoek gewenste bevelen, het doen van onderzoek of het verlenen van machtiging voor toepassing van een bepaalde opsporingsbevoegdheid door de rechter-commissaris kunnen zowel door de PGHR als door een onder zijn leiding in het onderzoeksteam werkzame officier van justitie worden gedaan. Op deze wijze wordt voorzien in een werkbare regeling van de opsporing van deze ambtsdelicten terwijl, doordat de leiding van het onderzoek berust bij de PGHR, deze past binnen het bijzondere kader waarin opsporing en vervolging van deze ambtsdelicten op grond van artikel 119 Grondwet moeten plaatsvinden. Bevoegdheden die in het Eerste en Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering worden toegekend aan de hulpofficier van justitie en opsporingsambtenaren kunnen onder leiding van de PGHR uitsluitend worden uitgeoefend door hulpofficieren van justitie en opsporingsambtenaren die deel uitmaken van het hiervoor genoemde onderzoeksteam. De artikelen 127, 128 en 129 Wet RO over de bevoegdheid van de minister van JenV om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie en de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal zijn in het voorstel van de commissie niet van toepassing op onderzoeken van de PGHR en de leden van het openbaar ministerie die in zijn opdracht en onder zijn verantwoordelijkheid in onderzoeken werkzaam zijn.

²⁵¹ Zie bijv. de in paragraaf 2.3.2 genoemde zaak tegen een oud-wethouder van de gemeente Roermond (HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1135, *NJ* 2019/417 m.nt. N. Jörg), de zaak tegen een voormalige minister-president van Curaçao (HR 27 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:2157) en in Frankrijk de veroordelingen van de oud-presidenten Chirac en Sarkozy.

6.2.3 De opsporing

De opsporing vindt in het voorstel van de commissie met enkele uitzonderingen plaats door en onder leiding van de PGHR volgens de bepalingen van het Eerste en Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering. Voor gewone strafzaken bepaalt artikel 149 Sv dat wanneer de officier van justitie kennis heeft gekregen van een strafbaar feit met welks vervolging hij is belast, hij het nodige opsporingsonderzoek instelt. Met het woord “nodige” is tot uitdrukking gebracht dat de officier van justitie ook kan besluiten geen opsporingsonderzoek in te stellen, als hij dat niet wenselijk oordeelt²⁵². Alleen al de beperkte opsporingscapaciteit dwingt ertoe om keuzes te maken.²⁵³

Voor de PGHR ligt dit in de opvatting van de commissie anders. De PGHR kan in opdracht van de regering, van de Tweede Kamer of ambtshalve een opsporingsonderzoek starten naar een mogelijk ambtsdelict als bedoeld in artikel 119 Grondwet. In geval van een opdracht van de regering of de Tweede Kamer is de PGHR verplicht een opsporingsonderzoek in te stellen. Indien een dergelijke opdracht ontbreekt en hij via een aangifte, ambtsbericht of anderszins wordt geattendeerd op een mogelijk ambtsdelict, zal de PGHR zich eerst een oordeel moeten vormen of er sprake is van een verdenking die een opsporingsonderzoek rechtvaardigt. Indien hij die vraag positief heeft beantwoord, stelt hij de regering en de Tweede Kamer daarvan op de hoogte. Zij kunnen vervolgens elk een opdracht tot opsporing geven, hem opdragen geen opsporingsonderzoek in te stellen of niet reageren. Tenzij zowel de regering als de Tweede Kamer laten weten dat geen opsporingsonderzoek moet worden ingesteld, is de PGHR bevoegd ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen. Anders dan voor de officier van justitie geldt, is het binnen deze regeling niet voor de hand liggend dat de PGHR zoals een officier van justitie op basis van capaciteitsbeperkingen of andere overwegingen van opportuniteit zou beslissen om ondanks de bestaande verdenking geen opsporingsonderzoek in te stellen. Indien hij dat overweegt, verdient het aanbeveling daarover de regering en de Tweede Kamer te informeren en het antwoord te betrekken bij zijn beslissing om wel of niet een opsporingsonderzoek in te stellen. Daarom wordt voorgesteld dat artikel 149 Sv niet van toepassing is op de situatie dat de PGHR kennis krijgt van een tot zijn bevoegdheid behorend ambtsdelict. Indien de PGHR naar aanleiding van een aangifte of kennisgeving van een mogelijk ambtsdelict - zonder dat de regering of Tweede Kamer opdracht hebben gegeven tot een opsporingsonderzoek - besluit om géén opsporingsonderzoek in te stellen, moet hij die beslissing meedelen aan degene die de aangifte of kennisgeving heeft gedaan.

De omstandigheid dat de PGHR is belast met de opsporing van ambtsdelicten in de zin van artikel 119 Grondwet betekent dat de aangifte van een dergelijk misdrijf moet worden gedaan bij de PGHR op de wijze als geregeld in artikel 163 Sv. Indien een aangifte van een dergelijk misdrijf wordt gedaan bij de politie, het OM, het ministerie van JenV of enig ander ministerie, of indien openbare colleges of ambtenaren in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een dergelijk ambtsdelict, kan door een aanpassing van die bepaling de weg van artikel 162 Sv worden gevolgd. Dat betekent dat de desbetreffende functionarissen verplicht zijn er zorg voor te dragen dat een ontvangen aangifte naar de PGHR wordt gestuurd en dat aangifte bij de PGHR wordt gedaan van een ambtsdelict waarvan zij kennis hebben gekregen. Voor een goede uitvoering van dit artikel zullen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden gegeven. De commissie stelt zich voor dat die regels vergelijkbaar kunnen zijn met het thans bestaande Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal,

²⁵² Blok & Besier 1925, p. 450.

²⁵³ Van Hoorn 2019, art. 149 Sv, aant. 3 onder b. In de Aanwijzing voor de opsporing is aangegeven in welke gevallen in ieder geval tot opsporing van misdrijven moet worden overgegaan (Stcrt. 2013, 35757).

Ministers en Staatssecretarissen, Ministerie van Justitie en Veiligheid²⁵⁴, dat criteria bevat voor de beslissing of ontvangen aangiftes of meldingen van een ambtsdelict ter kennis moeten worden gebracht van de PGHR. Kort samengevat gaat het daarbij om de vraag of de aangifte of melding van een ambtsdelict concrete feiten bevat die leiden tot de verdenking van een ambtsdelict als bedoeld in artikel 119 Grondwet en dus niet slechts uitingen van onvrede inhoudt over een handelwijze van een politieke ambtsdrager die geen ambtsdelict kan opleveren.

6.2.4 Voortgang van het opsporingsonderzoek

Gelet op het belang van zo spoedig mogelijke duidelijkheid over de vraag of een lid van de Staten-Generaal, een minister of een staatssecretaris zal worden vervolgd wegens een ambtsdelict, is het gewenst dat de wet termijnen bevat over de voortgang van het opsporingsonderzoek. Thans bevat de Wmv voor het onderzoek door de Tweede Kamer naar een aanklacht als bedoeld in artikel 7 Wmv een termijn van drie maanden waarin het onderzoek moet zijn voltooid; deze termijn kan één keer met ten hoogste twee maanden worden verlengd (art. 16 Wmv). Voor onderzoek ten behoeve van een eventuele opdracht tot vervolging bij koninklijk besluit kent de wet geen termijnen. Bij de door de commissie voorgestelde termijnen heeft de commissie als uitgangspunt gehanteerd dat de termijnen enerzijds de voortgang van het onderzoek moeten bevorderen en anderzijds voldoende ruimte moeten bieden voor verder onderzoek indien het onderzoek geruime tijd vergt, bijvoorbeeld omdat er onderzoek in het buitenland moet plaatsvinden. De commissie is ervan uitgegaan dat het onderzoek uiterlijk drie maanden nadat de PGHR een opdracht heeft gekregen van de regering of de Tweede Kamer dan wel drie maanden nadat hij de regering en de Tweede Kamer in kennis heeft gesteld van het instellen van een ambtshalve opsporingsonderzoek, moet zijn afgerond. Deze termijn kan dan door de PGHR met drie maanden worden verlengd. Hij moet daarvan kennisgeven aan de regering en de Tweede Kamer. Indien binnen die termijn van zes maanden het onderzoek niet is voltooid, kan de Hoge Raad op vordering van de PGHR deze termijn telkens met drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dat dringend vordert. Ook daarvan geeft hij kennis aan de regering en de Tweede Kamer. Op deze wijze wordt naar het oordeel van de commissie recht gedaan aan de genoemde uitgangspunten, waarbij er waarborgen zijn dat er enerzijds voldoende ruimte is voor onderzoek en anderzijds de onderzoekstijd niet onnodig lang is.

Volgens het voorstel van de commissie stuurt de PGHR, zodra het onderzoek is voltooid, aan de verdachte, de regering en de Tweede Kamer daarvan een kennisgeving. De PGHR moet daarbij vermelden of en zo ja voor welke feiten, naar zijn oordeel een zodanige verdenking bestaat dat vervolging mogelijk is. Dit oordeel moet zodanig gemotiveerd zijn dat de regering en de Tweede Kamer op basis daarvan een beslissing kunnen nemen over het al dan niet geven van een opdracht tot vervolging. Zij kunnen in verband daarmee desgewenst nadere informatie vragen of kennis nemen van het dossier.

6.2.5 Regering en Tweede Kamer

De door de commissie voorgestelde procedure verloopt verder als volgt. Nadat de regering en de Tweede Kamer de kennisgeving van de voltooiing van het opsporingsonderzoek hebben ontvangen, hebben zij ieder drie maanden de tijd om een besluit te nemen over de vraag of een opdracht tot vervolging aan de PGHR wordt gegeven. Indien naar hun oordeel of het oordeel van een van beide nog nader onderzoek noodzakelijk is, kan in plaats daarvan ook een opdracht tot nader onderzoek aan de PGHR worden gegeven.

²⁵⁴ Opgenomen in bijlage 4 van dit rapport.

Zodra binnen de genoemde termijn van drie maanden ofwel de regering ofwel de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging geeft, geeft de PGHR daaraan zo spoedig mogelijk gevolg door het uitbrengen van een dagvaarding. De opdracht tot vervolging bevat een omschrijving van het feit of de feiten waarvoor de vervolging moet geschieden met vermelding van het strafbare feit of de strafbare feiten die dit volgens de opdrachtgever oplevert. De PGHR stelt op basis van deze opdracht de tenlastelegging op die geen ander(e) feit(en) in de zin van artikel 68 Sr mag/mogen inhouden dan de omschrijving daarvan in de opdracht tot vervolging. Indien de regering een opdracht tot vervolging heeft gegeven, kan de Tweede Kamer geen opdracht tot vervolging geven wegens dezelfde feiten. Na een opdracht tot vervolging van de Tweede Kamer kan voor dezelfde feiten geen opdracht tot vervolging worden gegeven door de regering.

Indien de regering en Tweede Kamer uitdrukkelijk besluiten geen opdracht tot vervolging te geven, moeten zij de verdachte en de PGHR daarvan in kennis stellen. Indien drie maanden nadat de PGHR zijn kennisgeving van de voltooiing van het opsporingsonderzoek aan regering en Tweede Kamer heeft toegezonden, regering en Tweede Kamer geen beslissing over het al dan niet geven van een opdracht tot vervolging kenbaar maken, wordt dit gelijkgesteld met een beslissing tot het niet geven van een opdracht tot vervolging.

Indien na voltooiing van het opsporingsonderzoek geen opdracht tot vervolging is gegeven kan de PGHR ter zake van hetzelfde feit niet opnieuw een opsporingsonderzoek instellen, tenzij nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 Sv bekend zijn geworden en de raadsheer-commissaris daarvoor een machtiging heeft gegeven.

De commissie merkt nog op dat in haar voorstellen over de te volgen procedure is afgezien van wettelijke regels over de positie van de Eerste Kamer in deze procedure, nu artikel 119 Grondwet uitdrukkelijk slechts een rol toekent aan de regering en de Tweede Kamer. Wettelijke regels waarbij een rol aan de Eerste Kamer wordt toegekend, bijvoorbeeld als sprake is van een verdenking tegen een lid van die Kamer, staan derhalve al snel op gespannen voet met het grondwettelijk systeem van artikel 119. Zoals in paragraaf 5.11 is toegelicht, acht de commissie het wel denkbaar dat tussen Tweede en Eerste Kamer werkafspraken worden gemaakt om de Eerste Kamer te betrekken bij de besluitvorming van de Tweede Kamer over opsporing en vervolging. Deze werkafspraken zouden dan desgewenst kunnen worden verankerd in het reglement van orde van (een van) beide Kamers.

6.2.6 De Hoge Raad als bevoegde rechter

De omstandigheid dat artikel 119 Grondwet de Hoge Raad aanwijst als de bevoegde rechter voor de berechting van ambtsdelicten van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, brengt mee dat ook de raadkamer bestaat uit leden van de Hoge Raad en dat een lid van de Hoge Raad moet worden aangewezen als raadsheer-commissaris. Zoals in paragraaf 6.2.2 is besproken, stelt de commissie voor dat de bevoegdheden van de raadsheer-commissaris in opdracht van de Hoge Raad of op vordering van de PGHR ook kunnen worden uitgeoefend door een rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken in een rechtbank. Waar het Wetboek van Strafvordering voorziet in de mogelijkheid van beroep tegen een beslissing van de rechter-commissaris, staat een dergelijk beroep in dat geval ook open tegen beslissingen van de raadsheer- of rechter-commissaris waarbij de raadkamer van de Hoge Raad de bevoegde instantie is.

Ingevolge het huidige artikel 76, vierde lid, Wet RO moet de Hoge Raad over ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen oordelen met een aantal van tien raadsheren (zie voor de details paragraaf 2.2.7). Het aantal van tien raadsheren, dat historisch verklaarbaar is, is naar het oordeel van de commissie minder geschikt voor de berechting van complexe ambtsmisdrijven als corruptie

en fraude, die een uitgebreid onderzoek ter terechtzitting, inclusief het horen van vele getuigen, kunnen vergen. Ook legt dit aantal raadsheren een erg groot beslag op de Hoge Raad, zeker als het zou gaan om een onderzoek dat vele weken vergt, zoals in paragraaf 5.8 uiteen is gezet. Daarom stelt de commissie voor om artikel 76 Wet RO zodanig te wijzigen dat het aantal van tien raadsheren wordt verminderd tot zeven²⁵⁵, een aantal dat voor de verdachte enige compensatie biedt voor het feit dat de mogelijkheid van hoger beroep tegen een veroordeling ontbreekt.

Ten slotte stelt de commissie voor dat medeverdachten niet langer worden berecht door de Hoge Raad maar door de gewone rechter, zijnde de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Hiermee worden de knelpunten opgelost die zijn beschreven in paragraaf 5.6. De commissie ziet geen redenen hun de waarborgen van de normale rechtsgang in drie instanties te ontzeggen. In 'gewone' strafzaken is het weliswaar mogelijk zaken tegen medeverdachten bij dezelfde rechter aan te brengen, maar is dat niet voorgeschreven, en het komt in de praktijk geregeld voor dat zaken tegen medeverdachten bij verschillende gerechten dienen zonder dat dit tot ernstige problemen leidt. De noodzakelijke afstemming vindt dan plaats binnen het openbaar ministerie en die kan hier plaatsvinden tussen de PGHR en het openbaar ministerie.

Door deze wijziging is het in alle gevallen mogelijk om op basis van de reguliere procedure van artikel 12 Sv bij het gerechtshof beklag in te stellen tegen niet-vervolgving van medeverdachten, waarmee een einde komt aan onduidelijkheden op dit punt (zie paragraaf 2.2.8).

6.3 Wijziging van de Grondwet (spoor II)

6.3.1 Bezwaren tegen de procedure van artikel 119 Grondwet en conclusie

De concrete voorstellen die de commissie hiervoor in paragraaf 6.2 heeft gedaan, passen binnen het huidige grondwettelijke kader. Deze voorstellen bieden een oplossing voor een aantal knelpunten in de praktijk en verbeteren de procedure om te komen tot een vervolgingsbeslissing als bedoeld in artikel 119 Grondwet. Daarmee zou evenwel naar het oordeel van de commissie niet moeten worden volstaan. Zoals uit de bespreking van de knelpunten en onduidelijkheden in hoofdstuk 5 blijkt, zijn er fundamentele vragen te stellen bij het bestaansrecht van een afwijkende strafrechtelijke procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers zoals geregeld in artikel 119 Grondwet. In paragraaf 5.14 is geconcludeerd dat de naar voren gebrachte bezwaren en gesignaleerde knelpunten zodanig klemmend zijn dat een wijziging van de in de Grondwet neergelegde regeling noodzakelijk is.

Uit paragraaf 5.7.2 blijkt dat in de literatuur de opvatting overheerst dat het onwenselijk is dat de vervolgingsbeslissing met betrekking tot ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen is opgedragen aan politieke organen (de regering en de Tweede Kamer). Een aantal schrijvers maakt daarbij een uitzondering voor de vervolging van de in de artikelen 355 en 356 Sr omschreven misdrijven. De daarvoor gegeven motivering dat het politieke karakter van die misdrijven dat wenselijk maakt, sluit aan bij de argumentatie van de regering in het kader van de grondwetswijziging van 1983, die inhield dat de beoordeling van de draagwijdte en inhoud van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen in sterke mate een politiek karakter draagt.²⁵⁶ Naar het oordeel van de commissie geldt dit inderdaad voor de in de artikelen 355 en 356 Sr omschreven misdrijven, maar niet voor misdrijven als corruptie en fraude. Omdat er echter, zoals hierna in paragraaf 6.4.2 zal worden toegelicht, volgens de commissie goede redenen zijn om de

²⁵⁵ Vgl. de in hoofdstuk 4 beschreven regeling van de berechting van ambtsmisdrijven van ministers in België die ook één feitelijke instantie kent, waarbij de zetel in het hof van beroep bestaat uit zeven raadsheren.

²⁵⁶ Zie hierover nader de paragrafen 2.1.2. en 5.7.1.

artikelen 355 en 356 Sr te schrappen, zal in de hierna volgende voorstellen van de commissie een eventuele uitzondering met betrekking tot die artikelen geen onderwerp van bespreking zijn.²⁵⁷

De commissie deelt de in de literatuur geuite kritiek dat als gevolg van de in artikel 119 Grondwet neergelegde regeling politieke overwegingen in samenhang met de politieke machtsverhoudingen van het moment een rol kunnen spelen bij de beslissing om wel of juist niet te vervolgen. Aan het beleggen van de vervolgingsbeslissing bij politieke organen is inherent dat een oordeel over de opportuniteit van een vervolging, hoe zuiver de afweging ook gemaakt moge zijn, altijd het risico in zich draagt dat bij zo'n beslissing politieke overwegingen meespelen. Met 'politiek' wordt hier bedoeld dat er belangen of overwegingen meespelen die zijn ingegeven door machtsvorming of machtsbehoud. Een vervolgingsbeslissing van de regering of de Tweede Kamer ten faveure van coalitiepolitici - vervolging vindt niet plaats terwijl dat eigenlijk wel zou moeten - kan worden uitgelegd als vriendjespolitiek. Andersom geldt dat beslissingen ten nadele van (nieuwe) oppositiepolitici kunnen worden uitgelegd als een politieke afrekening. De grondwettelijke constructie bergt in zich dat men bij een beslissing om al dan niet te vervolgen altijd een politieke achtergrond kan vermoeden, omdat deze beslissing nu eenmaal is genomen door een politiek orgaan. Dit niet uit te bannen vermoeden van een door politieke motieven ingegeven beslissing over eventuele vervolging draagt niet bij aan het realiseren van een effectief, proportioneel en consistent vervolgingsbeleid met maatschappelijk draagvlak. Tegelijkertijd is een zodanig vervolgingsbeleid van het grootste belang, mede in het licht van de aanbevelingen van de GRECO over de preventie van corruptie in Nederland (zie paragraaf 4.5). Naar het oordeel van de commissie bestaat er een reëel risico dat de huidige procedure belemmerend werkt voor een effectieve opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven als omkoping, knevelarij, fraude of valsheid in geschrift. Dat risico zou op vergelijkbare wijze bestaan voor een systeem waarin vervolging van ambtsdelicten afhankelijk is van verlof van een of beide kamers van de Staten Generaal, reden waarom de commissie evenmin voorstander is van dit door sommige schrijvers bepleite alternatief.

Een ander bezwaar tegen de procedure van artikel 119 Grondwet heeft betrekking op de aanwijzing van de Hoge Raad als forum privilegiatum. In paragraaf 5.9 is opgemerkt dat de aanwijzing van de Hoge Raad als forum privilegiatum een fundamentele afwijking behelst van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, dus het recht op hoger beroep, dat van wezenlijk belang is om eventuele tekortkomingen bij de berechting in eerste instantie te kunnen herstellen. Artikel 14 IVPBR - waarop Nederland een voorbehoud heeft gemaakt in verband met de berechting van ambtsdelicten door de Hoge Raad - vereist dan ook onder andere berechting in twee instanties, waarbij een hoger gerecht dan het college dat in eerste instantie de zaak berechtte, de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw moet bezien. Deze fundamentele verdragswaarborg geldt ingevolge artikel 119 Grondwet dus niet voor Kamerleden en bewindspersonen waar het ambtsdelicten betreft. De commissie meent dat aan deze uitzondering een eind moet komen. Bovendien past de berechting van gecompliceerde ambtsmisdrijven als corruptie e.d. niet goed in de werkzaamheden van de Hoge Raad, omdat zij een te groot beslag kan leggen op de capaciteit van de Hoge Raad, zoals in paragraaf 5.8 uiteen is gezet.

Ook het als gevolg van artikel 119 Grondwet bestaande verschil tussen de procedure voor vervolging van ambtsdelicten en de procedure voor vervolging van andere delicten van Kamerleden en bewindspersonen, is in deze vorm moeilijk te rechtvaardigen.²⁵⁸

De procedure van artikel 119 Grondwet beoogt met name bescherming te bieden tegen politiek gemotiveerde, te lichtvaardige vervolging van ambtsdelicten. Het valt echter moeilijk in te zien

²⁵⁷ Indien de artikelen 355 en/of 356 Sr (in aangepaste vorm) ondanks het advies van de commissie zouden worden gehandhaafd, zou voor uitsluitend die ambtsmisdrijven de procedure van artikel 119 Grondwet kunnen blijven bestaan.

²⁵⁸ Vgl. Sikkema 2007, p. 437-438, Van Duin e.a. 2017, p. 798 en Van Kempen 2019, p. 246.

waarom het risico van politieke beïnvloeding of lichtvaardige vervolging zich alleen in verband met ambtsdelicten zou kunnen voordoen en waarom dan niet ook bij andere delicten een vergelijkbare bescherming nodig zou zijn.

Iets dergelijks speelt ook bij beslissingen om niet te vervolgen. Hier heeft het genoemde verschil gevolgen voor de mogelijkheid van rechterlijke controle op een sepot. Als het gaat om de verdenking van een 'gewoon' delict dat door een Kamerlid of bewindspersoon zou zijn gepleegd, kan een belanghebbende op grond van artikel 12 Sv tegen een sepotbeslissing beklag instellen bij het gerechtshof en kunnen de overwegingen om niet te vervolgen dan door de beklagrechter worden beoordeeld. Als de verdenking een ambtsdelict betreft, is die mogelijkheid er echter niet, omdat in dat geval de Hoge Raad geen vervolging van een ambtsdelict kan bevelen nu die bevoegdheid volgens artikel 119 Grondwet uitsluitend berust bij de regering en de Tweede Kamer (zie paragraaf 2.2.8). Ook hier is de bescherming van het Kamerlid of de bewindspersoon tegen vervolging bij een ambtsdelict dus groter dan bij een 'gewoon' delict.

Ten slotte is er een verschil in procedurele rechten, waardoor Kamerleden en bewindspersonen bij vervolging wegens een ambtsdelict juist weer slechter af zijn dan als het vervolging wegens een gewoon delict betreft. Een Kamerlid of bewindspersoon die verdacht wordt van een ambtsdelict, kan tegen een veroordeling door de Hoge Raad geen rechtsmiddel instellen. Bij een veroordeling wegens een 'gewoon' delict heeft hij daarentegen als iedere verdachte de mogelijkheid van hoger beroep en daarna beroep in cassatie. De hierboven besproken motivering voor het ontbreken van hoger beroep bij ambtsdelicten, namelijk het belang van de verdachte om niet te lang in onzekerheid verkeren, kan echter evenzeer aan de orde zijn bij gewone delicten van deze politici.

Conclusie

Op grond van het voorafgaande komt de commissie tot de conclusie dat de bijzondere procedure uit artikel 119 Grondwet moet komen te vervallen. Daarom stelt de commissie voor artikel 119 Grondwet te schrappen en de gewone strafrechtelijke procedure - berechting door de rechtbank, met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad en met de mogelijkheid van beklag tegen niet-vervolging - ook van toepassing te doen zijn op de berechting van ambtsdelicten waarvan Kamerleden en bewindspersonen worden verdacht. Vanzelfsprekend rijst dan nog wel een aantal vragen over de wettelijke uitwerking. Op twee hoofdvragen wordt in de volgende paragraaf ingegaan. In paragraaf 6.3.3 schetst de commissie vervolgens de hoofdlijnen van een door haar voorgestelde wettelijke uitwerking. Omdat dit een uitwerking is op hoofdlijnen en deze afhankelijk is van grondwetswijziging, heeft de commissie, anders dan bij spoor I, deze uitwerking niet vervat in een conceptwetsvoorstel.

6.3.2 Twee hoofdvragen bij schrapping van artikel 119 Grondwet

Bij schrapping van artikel 119 Grondwet rijst allereerst de vraag of de vervolgingsbeslissing met betrekking tot (gewezen) Kamerleden en bewindspersonen regulier aan het OM kan worden overgelaten of dat de bevoegdheid om een dergelijke beslissing te nemen elders zou moeten worden belegd. In de literatuur wordt hierover, zoals in paragraaf 5.7.2 is besproken, verschillend gedacht.

Eenzijds wordt, met een beroep op het gelijkheidsbeginsel en het belang zo min mogelijk af te wijken van het normale stelsel van strafvordering, betoogd dat de vervolgingsbeslissing regulier aan het OM kan worden overgelaten. Bij de voorstanders hiervan bestaat overigens wel een verschil van opvatting over de vraag of de regeling van de artikelen 127 en 128 Wet RO, op grond waarvan de minister van JenV aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, dan nog aanpassing behoeft. Sommigen menen dat de hiërarchisch ondergeschikte positie van het OM ten opzichte van de minister van JenV en de directe of indirecte druk die door andere ministers en het parlement op deze minister kan worden uitgeoefend om van de aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken, ervoor zouden kunnen pleiten

de aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van Kamerleden en bewindspersonen uit te sluiten. Anderen stellen dat de politieke behoefte om enige invloed te kunnen uitoefenen op een OM dat óf te laks óf te voortvarend is bij de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen er juist voor zou kunnen pleiten de aanwijzingsbevoegdheid te handhaven (waarbij dan een rol speelt dat artikel 128 Wet RO naar de mening van deze auteurs voldoende waarborgen voor transparante besluitvorming biedt).

Anderzijds is er de opvatting van degenen die juist grote waarde hechten aan het opnemen van bijzondere waarborgen, aangezien op politieke gronden ingestelde vervolgingen het functioneren van Kamerleden en bewindspersonen in het democratisch bestel en daarmee ook de effectiviteit van de nationale democratische instellingen zelf kunnen ondermijnen. De beslissing om Kamerleden en bewindspersonen te vervolgen zou tegen deze achtergrond volgens de voorstanders van het opnemen van bijzondere waarborgen het beste kunnen worden toevertrouwd aan de PGHR, in plaats van aan het OM. De onafhankelijkheid van de PGHR is immers formeel het best gewaarborgd doordat in de Grondwet is verankerd dat hij voor het leven is benoemd (art. 117, eerste lid, Grondwet) en aan niemand ondergeschikt is of verantwoording hoeft af te leggen. In de literatuur (zie paragraaf 5.7.2) wordt overigens benadrukt dat de PGHR in deze opzet niet zelf de vervolging ter hand hoeft te nemen bij de rechtbank. In plaats daarvan zou hij het OM een bindende opdracht moeten kunnen geven om de door hem bevolen vervolging daadwerkelijk in te stellen.

Een andere hoofdvraag betreft de beklagprocedure. Op dit moment kan een beklag in zaken die binnen de reikwijdte van artikel 119 Grondwet vallen er niet toe leiden dat de rechter, in plaats van de regering of de Tweede Kamer, een vervolgingsopdracht geeft. Als de gewone strafrechtelijke procedure van toepassing wordt op de berechting van ambtsdelicten die door Kamerleden en bewindspersonen worden gepleegd, is het de vraag of de toepasselijkheid van de beklagprocedure van artikel 12 Sv moet worden uitgesloten. Ook over deze vraag wordt in de literatuur verschillend gedacht. Enerzijds wordt betoogd dat de mogelijkheid van beklag te lichtvaardige niet-vervolging kan voorkomen.²⁵⁹ Anderzijds wordt betoogd dat een beklagprocedure voor Kamerleden en bewindspersonen te belastend is, aangezien een beklag hen - ook als dat faalt - danig zou kunnen afleiden van de uitvoering van hun ambt en daarmee de ordentelijke werking van de rechtsstatelijke instellingen kunnen verstoren.²⁶⁰

De twee hierboven besproken hoofdvragen beantwoordt de commissie in de volgende paragraaf.

6.3.3 Wettelijke uitwerking bij schrapping van artikel 119 Grondwet

6.3.3.1 Waarborgen bij vervolging van ambtsdelicten

Naar het oordeel van de commissie moet bij schrapping van artikel 119 Grondwet nog wel worden voorzien in enkele bijzondere waarborgen als het gaat om een verdenking tegen Kamerleden of bewindspersonen wegens een ambtsdelict in hun ambt gepleegd. Gezien de aard en ernst van dergelijke delicten en de mogelijke gevolgen van opsporingsonderzoek, vervolging en berechting daarnaar voor de desbetreffende politici of het publiek belang, meent de commissie dat er in de opsporings- en vervolgingsfase een onafhankelijke beoordeling moet plaatsvinden door een instantie of functionaris die niet tot het OM behoort en die niet ondergeschikt is aan een politiek orgaan. Dat geldt niet alleen voor de beslissing om een onderzoek te doen of vervolging in te stellen, maar ook voor de beslissing om dat *niet* te doen. Verder meent de commissie dat een

²⁵⁹ Van Duin e.a. 2017, p. 798.

²⁶⁰ Van Kempen 2019, p. 250.

dergelijke onafhankelijke beoordeling ook wenselijk is indien de verdenking pas is ontstaan nadat de betrokkene het ambt heeft verlaten.

De commissie adviseert daarom om bij schrapping van artikel 119 Grondwet de bevoegdheid om te beslissen over de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten toe te kennen aan de PGHR. De PGHR kan dan aan het OM (College van procureurs-generaal) opdragen om een opsporingsonderzoek in te stellen en het OM (College van procureurs-generaal) naar aanleiding daarvan eventueel een opdracht tot vervolging geven. De bevoegdheid om op grond van artikel 127 Wet RO bijzondere en algemene aanwijzingen te geven over de opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, zou dan niet bij de minister van Justitie en Veiligheid moeten liggen, maar bij de PGHR. Het OM is alleen bevoegd tot opsporing en vervolging van deze ambtsdelicten over te gaan, nadat de PGHR een opdracht daartoe heeft gegeven. De keuze voor de PGHR als opdrachtgever biedt gelet op de in paragraaf 6.3.2 genoemde onafhankelijkheidswaarborgen die aan het ambt van PGHR zijn verbonden, naar het oordeel van de commissie voldoende garantie om te voorkomen dat op te lichtvaardige of politieke gronden vervolging tegen een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict wordt ingesteld of juist achterwege blijft.

Tegen deze achtergrond acht de commissie het, zoals in paragraaf 6.3.1 reeds ter sprake kwam, niet wenselijk en ook niet nodig om te voorzien in enigerlei vorm van een verlofstelsel waarbij de Kamer(s) en de regering de bevoegdheid krijgen om een strafrechtelijk onderzoek of de (verdere) vervolging van ambtsdelicten te staken. Rechterlijke controle op een beslissing om niet te vervolgen, die nu is uitgesloten, dient dan volgens de commissie wel mogelijk te zijn via een beklag als bedoeld in artikel 12 Sv, maar dan bij de Hoge Raad, nu het beklag betrekking heeft op een beslissing van de PGHR om niet te vervolgen. De commissie acht het bezwaar van voortdurende onzekerheid van de politicus die het betreft, minder groot dan het bezwaar van het ontbreken van de mogelijkheid voor mogelijke slachtoffers om het oordeel van de rechter over niet-vervolgung te verkrijgen. De commissie wijst in dit verband op de kritiek op het ontbreken van die mogelijkheid na aangifte tegen twee ministers vanwege de Schipholbrand en de overwegingen van het EHRM in zijn beoordeling van de klachten daarover.²⁶¹

6.3.3.2 Waarborgen bij vervolging van 'gewone' strafbare feiten

Zoals in paragraaf 6.3.1 is opgemerkt, valt niet in te zien waarom het risico van politieke beïnvloeding zich alleen in verband met ambtsdelicten zou kunnen voordoen en niet ook bij verdenking van 'gewone' strafbare feiten van Kamerleden en bewindspersonen. In deze zaken is de gewone strafrechtelijke procedure van toepassing met vervolging door het OM. De commissie stelt voor dat de vervolgingsbeslissing in deze zaken blijft overgelaten aan het OM, maar zij meent wel dat het om die reden wenselijk is een bijzondere voorziening te treffen met betrekking tot de aanwijzingsbevoegdheid en de inlichtingenplicht die in de artikelen 127-129 Wet RO zijn opgenomen. De commissie adviseert de bevoegdheid om aan het OM algemene en bijzondere aanwijzingen te geven als zodanig te handhaven, maar deze toe te kennen aan de PGHR in plaats van de minister van JenV als het gaat om aanwijzingen die betrekking hebben op de opsporing en vervolging van 'gewone' strafbare feiten van Kamerleden en bewindspersonen. De inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal zou dan moeten bestaan ten opzichte van de PGHR. Een dergelijke regeling biedt naar het oordeel van de commissie de beste waarborg om op te lichtvaardige en/of politieke gronden ingestelde vervolging of niet-vervolgung van Kamerleden en bewindspersonen voor gewone misdrijven en discussies over de vraag of daarvan sprake zou zijn te voorkomen. Het verschil met vervolging van ambtsmisdrijven van deze politici is

²⁶¹ Zie daarover de noot van Alkema onder HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454, *NJ* 2008/26 en van Lawson onder EHRM 29 september 2009, ECLI:NL:XX:2009:BK6015, *NJ* 2010/306. Zie voorts paragraaf 5.10.

dat daar in het voorstel van de commissie een opdracht tot vervolging van de PGHR voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van het OM in zijn vervolging, terwijl dat hier niet het geval is.

Een dergelijke regeling voorkomt ook problemen die zouden kunnen rijzen bij de vraag of een bepaald misdrijf wel of geen ambtsmisdrijf oplevert (zie daarover paragraaf 5.12). Op grond van de door de commissie voorgestelde regeling van de artikelen 127-129 Wet RO zal het College van procureurs-generaal de PGHR naar verwachting dan immers niet alleen informeren in geval van verdenking tegen een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsmisdrijf, maar ook in geval van verdenking van een gewoon misdrijf dat samenhangt met het ambt. De PGHR kan op basis van die informatie beoordelen of naar zijn oordeel sprake is van een ambtsmisdrijf en, als dat het geval is, beslissen of hij een opdracht tot opsporing en eventueel vervolging zal geven. Twijfelgevallen zullen er naar verwachting van de commissie niet veel zijn, maar in geval van twijfel of een bepaald misdrijf wel of geen ambtsmisdrijf oplevert, kan de PGHR indien hij vervolging geboden acht, mogelijke ontvankelijkheidsproblemen eenvoudig voorkomen door op basis van de hem toe te kennen aanwijzingsbevoegdheid aan het OM een opdracht tot vervolging te geven. Deze opdracht zal op grond van artikel 128, vijfde lid, Wet RO bij de processtukken worden gevoegd. Op deze ook voor de rechter kenbare wijze kan dan, mocht de rechter anders dan de PGHR oordelen dat er sprake is van een ambtsmisdrijf, aan de voorwaarde van een opdracht tot vervolging van het ambtsmisdrijf worden voldaan.

Het aanknopingspunt voor de toekenning van de aanwijzingsbevoegdheid aan de PGHR als het gaat om 'gewone', niet-ambtsmisdrijven, zou moeten zijn of sprake is van een strafrechtelijk onderzoek naar een of meer Kamerleden en/of bewindspersonen in functie. Als een dergelijk strafrechtelijk onderzoek al is gestart vóór het moment waarop de betrokkene het ambt van Kamerlid of bewindspersoon is gaan bekleden gaat de bevoegdheid om terzake van de opsporing of vervolging een bijzondere aanwijzing te geven op dat moment over van de minister naar de PGHR. De vraag rijst dan nog wel of de PGHR ook ten aanzien van gewezen Kamerleden en bewindspersonen bevoegd is of blijft om in een dergelijk strafrechtelijk onderzoek een bijzondere aanwijzing te geven. Voor zover het gaat om strafrechtelijke onderzoeken die pas starten na beëindiging van het Kamerlidmaatschap, ministerschap of staatssecretariaat, acht de commissie dit niet opportuun. De hiervoor genoemde waarborg is in die situatie immers niet nodig. Bij strafrechtelijke onderzoeken die al zijn gestart voordat of gedurende de tijd dat betrokkene het ambt van Kamerlid of bewindspersoon bekleedde, ligt dit naar het oordeel van de commissie anders. In die situatie zou de PGHR ook na beëindiging van het Kamerlidmaatschap, ministerschap of staatssecretariaat bevoegd moeten blijven om in een lopend strafrechtelijk onderzoek een bijzondere aanwijzing te geven.

Volledigheidshalve herhaalt de commissie dat voor vervolging van een ambtsmisdrijf begaan gedurende de periode waarin de betrokkene het ambt van Kamerlid of bewindspersoon uitoefent, volgens haar voorstel altijd een door de PGHR gegeven opdracht tot vervolging vereist is.

Indien terzake van een 'gewoon' misdrijf geen vervolging plaatsvindt, blijft, zoals ook nu het geval is, daartegen beklag mogelijk bij het gerechtshof. Het naast elkaar bestaan van de mogelijkheid van beklag tegen niet-vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon bij de Hoge Raad (in geval van een ambtsdelict) of het gerechtshof (in geval van een 'gewoon' delict) kan tot onduidelijkheden leiden en betekenen dat een klager zich tot de verkeerde rechter wendt. Indien bij de Hoge Raad beklag wordt ingesteld tegen niet-vervolging van een ambtsdelict en de Hoge Raad oordeelt dat geen sprake is van een ambtsdelict, kan de Hoge Raad het beklag verwijzen naar het gerechtshof. Omgekeerd kan het gerechtshof een beklag in een zaak die naar het oordeel van hof een ambtsmisdrijf betreft, verwijzen naar de Hoge Raad. Hiervoor zijn geen wettelijke voorzieningen nodig. Denkbaar is wel dat het gerechtshof een bevel tot vervolging geeft in een zaak die naar het oordeel van de PGHR een ambtsmisdrijf oplevert. Om dan een mogelijk naar het oordeel van de

PGHR ongewenste vervolging te voorkomen, zou voor die bijzondere situatie moeten worden geregeld dat de PGHR beroep tegen de beslissing van het hof kan instellen bij de Hoge Raad, die vervolgens op het oorspronkelijk beklag beslist.

6.3.3.3 Geen regeling nieuwe procedure in de Grondwet

De vraag kan rijzen of (onderdelen van) de hiervoor geschetste uitwerking niet op het niveau van de 'gewone' wet maar op het niveau van de Grondwet zou(den) moeten worden verankerd. De commissie beantwoordt deze vraag ontkennend. Allereerst omdat de voorgestelde uitwerking in grote lijnen aansluit bij het reguliere strafprocesrecht en de Grondwet op dit moment volstaat met de bepaling dat de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten (art. 107, eerste lid, Grondwet). Daar komt bij dat de onafhankelijke positie van de PGHR - die cruciaal is in de hiervoor geschetste regeling - reeds grondwettelijk is geborgd. Artikel 117, eerste lid, Grondwet bepaalt immers dat de PGHR voor het leven wordt benoemd. De commissie acht het dan ook van groot belang die bepaling te handhaven.

6.3.3.4 Europese context

In hoofdstuk 4 is beschreven dat een aantal Europese landen, als waarborg tegen politiek geïnspireerde vervolging van politieke tegenstanders of concurrenten, enige vorm van betrokkenheid van het parlement bij de vervolging van ministers wegens een ambtsdelict kent in de vorm van een verlof daarvoor of een opdracht daartoe. Andere landen kennen een dergelijke parlementaire betrokkenheid niet, maar kennen soms wel andere bijzondere procedurele voorwaarden voorafgaand aan een vervolging van ministers wegens ambtsdelicten. Voor parlementariërs geldt dat veel landen een vorm van immuniteit kennen, vaak niet alleen in geval van ambtsdelicten maar ook bij andere strafbare feiten. Die immuniteit kan dan onder bepaalde voorwaarden worden opgeheven, vrijwel altijd met uitzondering van de immuniteit ter zake van uitspraken in het parlement, waarvoor de immuniteit dan absoluut is.

Ten aanzien van Kamerleden komt het huidige Nederlandse grondwettelijke stelsel, met het vereiste van een opdracht tot vervolging van regering of Tweede Kamer (naast de niet-vervolgbaarheid ter zake van hetgeen wordt gezegd in of geschreven aan het parlement²⁶²), in zekere zin neer op een beperkte vorm van immuniteit. 'In zekere zin' en 'beperkt', omdat andere delicten dan ambtsdelicten buiten dat vereiste vallen en omdat ten aanzien van ambtsdelicten geldt dat ook de regering de vervolging kan bevelen. De in paragrafen 6.3.3.1 en 6.3.3.2 door de commissie voorgestelde waarborgen tegen politiek gemotiveerde vervolgingen van Kamerleden en bewindspersonen bij schrapping van artikel 119 Grondwet, sluiten aan bij de gedachten die ten grondslag liggen aan waarborgen die in diverse Europese landen bestaan met betrekking tot opsporing en vervolging van parlementariërs en ministers wegens ambtsmisdriven en andere misdrijven.

6.3.3.5 Wetgeving inzake ambtsdelicten van de gouverneurs van de Caribische landen

Een laatste punt dat naar het oordeel van de commissie aandacht behoeft, zijn de gevolgen van haar voorstellen in spoor II voor de vervolging en berechting van ambtsdelicten van de gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Zoals opgemerkt in paragraaf 2.1.2 (voetnoot 27), geldt daarvoor thans dezelfde regeling als voor Kamerleden en bewindspersonen is vervat in artikel 119 Grondwet. Dit is vastgelegd in de Reglementen voor de Gouverneurs van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten (artikel 10 van die reglementen), die de status van rijkswet

²⁶² Zie artikel 71 Grondwet. Dit geldt ook voor ministers en staatsecretarissen.

hebben.²⁶³ Bij schrapping van artikel 119 Grondwet ligt het naar het oordeel van de commissie in de rede om ook artikel 10 van deze reglementen te herzien, zodanig dat voor vervolging en berechting van de gouverneurs wegens ambtsdelicten dezelfde regels gaan gelden als voor de vervolging en berechting van bewindspersonen en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten.

6.4 Reikwijdte ambtsdelicten

6.4.1 Inleiding

Zoals is uiteengezet in paragraaf 3.1, is via de ‘gewone’ wet invulling gegeven aan het begrip ‘ambtsmisdrijven’ in artikel 119 Grondwet. Daaronder vallen in de eerste plaats alle ambtsmisdrijven uit titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, voor zover deze door een Kamerlid of bewindspersoon in die hoedanigheid kunnen worden begaan. Op zichzelf geldt dit ook voor alle ambtsovertredingen uit titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht, maar naar het oordeel van de commissie bevat die titel geen overtredingen die door een Kamerlid of bewindspersoon in die hoedanigheid kunnen worden begaan. In de tweede plaats vallen daaronder alle overige misdrijven en overtredingen, begaan door een Kamerlid of bewindspersoon, indien het Kamerlid of de bewindspersoon door het begaan ervan een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan ervan gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken (art. 44 Sr). Aangezien het aan de ‘gewone’ wetgever is om een nadere uitwerking te geven van het begrip ‘ambtsmisdrijven’ in artikel 119 Grondwet, is er naar het oordeel van de commissie juridisch gezien ruimte om reeds in spoor I, dus uitgaande van het huidige artikel 119 Grondwet, de reikwijdte daarvan te heroverwegen.

6.4.2 *Klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 355 en 356 Sr)*

Wat de ambtsmisdrijven uit titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht betreft, verdienen dan in de eerste plaats de artikelen 355 en 356 Sr bijzondere aandacht. In paragraaf 3.2.1 is ingegaan op de achtergronden van deze artikelen, die uitdrukking geven aan de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. In paragraaf 5.13 zijn bezwaren vermeld die in de literatuur voor en tegen handhaving van de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid naar voren zijn gebracht. In de kern gaat het om de vraag of er naast de politieke ministeriële verantwoordelijkheid nog een plek moet zijn voor het strafrecht als ultimum remedium om schending van de (Grond)wet door een bewindspersoon, voor zover een zodanige schending niet reeds strafbaar is gesteld via specifieke strafbepalingen, aan te kunnen pakken. De argumenten voor en tegen wegend, meent de commissie dat hier de politieke ministeriële verantwoordelijkheid haar werk moet doen en dat hier geen rol is weggelegd voor het strafrecht. Daar komt bij dat zich in de twintigste eeuw een stelsel van bestuursrechtspraak heeft ontwikkeld, waardoor ministeriële besluiten inmiddels kunnen worden getoetst door de bestuursrechter (of door de burgerlijke rechter indien het gaat om handelingen die niet appellabel zijn bij de bestuursrechter). Voor de commissie weegt zwaar dat de delictsomschrijvingen in de artikelen 355 en 356 Sr onvoldoende houvast bieden voor een rechterlijk oordeel dat niet tevens een politiek oordeel insluit. De commissie hecht hierbij groot belang aan de beginselen zoals die zijn geformuleerd in het rapport van de Commissie van Venetië, zoals die zijn overgenomen in de resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa van 28 juni 2013 (zie

²⁶³ Het in de drie reglementen gelijklopende artikel 10 luidt: “De Gouverneur staat wegens ambtsmisdrijven in zijn betrekking gepleegd, ook na zijn aftreden terecht voor de Hoge Raad der Nederlanden. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.” Terzijde merkt de commissie op dat een verdere uitwerking op het niveau van rijkswetgeving ontbreekt. Het Wetboek van Strafvordering en de Wet RO zijn hier als Nederlandse wet niet rechtstreeks van toepassing. Dit geldt ook voor de Wmv, behalve waar het betreft de analoog aan de klassieke ministeriële verantwoordelijkheid omschreven misdrijven zoals die ingevolge artikel 25 van de genoemde reglementen gelden voor de gouverneurs (zie daarover het slot van paragraaf 6.4.2).

hierover nader de paragrafen 4.3 en 5.13). Daarin wordt wat betreft de formulering van strafbepalingen op het gebied van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid gewezen op het legaliteitsbeginsel en de eisen van artikel 7 EVRM. In dit licht acht de commissie de artikelen 355 en 356 Sr problematisch.

De casusposities waarbij de artikelen 355 en 356 Sr in het verleden op enigerlei wijze aan de orde zijn geweest (genoemd in paragraaf 3.2.2) sterken de commissie in haar overtuiging dat de sanctionering moet plaatsvinden langs politieke weg en niet langs de weg van het strafrecht. Zo meent de commissie dat de beoordeling of sprake is van een schending van artikel 68 Grondwet (inlichtingenplicht ministers en staatssecretaris jegens het parlement) zich niet leent voor het strafrecht, maar bij uitstek een zaak is van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Dit mede gelet op het feit dat de visie op de precieze reikwijdte van deze bepaling zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en naar het oordeel van de commissie ook zal blijven ontwikkelen binnen de politieke dialoog tussen regering en Kamers. Ook overigens geldt dat het aantal denkbare overtredingen van de artikelen 355 en 356 Sr nauwelijks te begrenzen valt, niet alleen vanwege het grote aantal grondwettelijke en wettelijke normen waaraan ministeriële besluiten moeten voldoen, maar ook vanwege het open karakter van vele van die normen. De commissie verwijst korthedshalve naar hetgeen hierover in paragraaf 5.13 is opgemerkt.

De commissie realiseert zich dat een argument voor handhaving ook kan zijn dat ten aanzien van reeds afgetreden ministers en staatssecretarissen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid geen functie meer heeft. Dan nog blijft echter het bezwaar dat de delictsomschrijvingen in de artikelen 355 en 356 Sr naar het oordeel van de commissie een te grote spanning vertonen met het legaliteitsbeginsel en artikel 7 EVRM. Bovendien rijst bij toepasselijkheid van de artikelen 355 en 356 Sr op niet meer in functie zijnde ministers en staatssecretarissen het gevaar dat deze artikelen worden gebruikt voor een politieke afrekening achteraf.

De commissie hecht eraan op te merken dat de door haar voorgestelde schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr geenszins een pleidooi is voor straffeloosheid of immuniteit van Kamerleden en bewindspersonen. Vele voorbeelden van strafrechtelijke vervolgingen van parlementariërs en bewindspersonen in het buitenland laten zien dat het daarbij zeer vaak gaat om strafbare feiten op het gebied van corruptie. Ook in Nederland zijn deze feiten (vanzelfsprekend) strafbaar gesteld. De commissie onderschrijft hier de opvatting van sommige auteurs (zie paragraaf 5.13), dat juist door schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in het teken komt te staan van het bevorderen van een integer openbaar bestuur, net zoals dat bij andere politieke ambtsdragers het geval is. Daarbij is van belang dat de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid historisch gezien sterk is verklonken met de in de Grondwet neergelegde regeling die het vervolgingsmonopolie van deze misdrijven neerlegt bij de regering en de Tweede Kamer. Schrapping van deze artikelen, waarvan de toepassing moeilijk denkbaar is zónder een opportuniteitsbeslissing van een politiek orgaan, maakt de weg vrij om het gehele stelsel van vervolging en berechting van ambtsdelicten van bewindspersonen beter in lijn te brengen met het reguliere strafproces. Dat laatste kan er vervolgens toe leiden dat ten aanzien van een aanzienlijk aantal zeer 'reële' en strafwaardige ambtsdelicten, zoals corruptie en valsheid in geschrift, obstakels voor een effectieve opsporing en vervolging (indien opsporing en vervolging nodig blijken) worden weggenomen.

Terzijde merkt de commissie op dat aan de artikelen 355 en 356 Sr gelijke bepalingen zijn opgenomen in de Reglementen voor de Gouverneurs van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten, die de status van rijkswet hebben. In artikel 25 van elk van die reglementen is bepaald dat de gouverneur "naar de bepalingen vervat in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen" tot straf vervolgbaar is

wegens strafbare feiten die naar de omschrijving in artikel 25 vrijwel letterlijk overeenkomen met de strafbare feiten zoals deze zijn omschreven in de artikelen 355, onder 2^o tot en met 4^o en 356 Sr. Voor de hoogte van de straffen is verwezen naar de corresponderende bepalingen in de artikelen 355 en 356 Sr.

Reeds de door de commissie in paragraaf 6.2.1 voorgestelde intrekking van de Wmv en de voorgestelde schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr noodzaken tot een rijkswet strekkende tot aanpassing van genoemde reglementen. Naar het de commissie voorkomt, ligt het schrappen van artikel 25 van de reglementen in de rede, gelet op de genoemde spanning met het legaliteitsbeginsel en artikel 7 EVRM.

6.4.3 Oneigenlijke ambtsdelicten (artikel 44 Sr)

De commissie heeft zich gebogen over de vraag of de reikwijdte van de bijzondere procedure van artikel 119 Grondwet zich ook nog steeds zou moeten uitstrekken tot de zogeheten oneigenlijke ambtsdelicten. Dat zijn alle ‘gewone’ strafbare feiten, die als ambtsdelict worden gekwalificeerd ingeval een Kamerlid of bewindspersoon door het begaan ervan een bijzondere ambtsplicht schendt of als daarbij gebruik wordt gemaakt “van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken”, korter gezegd: als misbruik wordt gemaakt van het ambt. Zoals beschreven in paragraaf 3.1.4 is deze uitbreiding in 1886 bewerkstelligd via een aanpassing van de Wet RO (het huidige artikel 76, tweede lid) en is deze uitbreiding thans ook terug te vinden in artikel 3 Wmv. De achterliggende gedachte van deze uitbreiding is dat als een Kamerlid of bewindspersoon door misbruik te maken van het ambt een ‘gewoon’ strafbaar feit pleegt, evenzeer de argumenten opgeld doen die ten grondslag liggen aan de bijzondere procedure voor ‘zuivere’ ambtsdelicten van een Kamerlid of bewindspersoon.

Naar het oordeel van de commissie is de omstandigheid dat een delict met gebruikmaking van macht, gelegenheid of middel aan de ambtsdrager door het ambt geschonken, een voldoende en ook zwaarwegende reden om dit delict voor de toepassing van de daarop betrekking hebbende regels gelijk te blijven stellen met ‘zuivere’ ambtsdelicten.

Op dit moment is de reikwijdte-uitbreiding tot oneigenlijke ambtsdelicten wetstechnisch vormgegeven doordat in artikel 76, tweede lid, Wet RO en artikel 3 Wmv wordt verwezen naar de “verzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht”. Deze verzwarende omstandigheden zijn als gezegd het schenden van een bijzondere ambtsplicht of het gebruik maken van “van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken”. Uit het oogpunt van wetssystematiek en toegankelijkheid stelt de commissie voor om dit rechtstreeks te regelen in een reikwijdtebepaling in het Wetboek van Strafrecht en daarbij niet meer te verwijzen naar de verzwarende omstandigheden van artikel 44 Sr. In het als annex bij dit rapport gevoegde wetsvoorstel is de reikwijdtebepaling zoals die de commissie voor ogen staat, opgenomen als een nieuw artikel 8e in het Wetboek van Strafrecht. Daarin is als vereiste toegevoegd “en zonder welke hij het feit niet zou hebben begaan”. Deze toevoeging beoogt een deel van de problematiek te ondervangen van afbakening tussen oneigenlijke ambtsdelicten en gewone delicten, zoals deze in paragraaf 5.12 is beschreven. Ook in het arrest van de Hoge Raad van 9 juli 2019 (wethouder Roermond), zoals besproken in paragraaf 5.12, klinkt door dat het gebruik van het middel door het ambt geschonken, van belang moet zijn geweest voor het begaan van het feit.²⁶⁴

²⁶⁴ HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1135, *NJ* 2019/417 m.nt. N. Jörg; *Gst.* 2019/168 m.nt. E. Sikkema. Zie ook de casusbeschrijving in paragraaf 2.3.2 (2019 Arrest Hoge Raad inzake strafzaak tegen (oud)wethouder, tevens (oud)Eerste Kamerlid).

ANNEX

CONCEPT VAN WETSVOORSTEL EN MEMORIE VAN TOELICHTING BIJ SPOOR I

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie alsmede intrekking van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven in de zin van artikel 119 van de Grondwet, begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen te wijzigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Het **Wetboek van Strafrecht** wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan titel I van het Eerste Boek wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 8e

Indien een lid van de Staten-Generaal, minister of staatssecretaris door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken en zonder welke hij het feit niet zou hebben kunnen begaan, wordt dit feit aangemerkt als ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 van de Grondwet.

B

De artikelen 355 en 356 vervallen.

ARTIKEL II

De **Wet op de rechterlijke organisatie** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 76 komt te luiden:

Artikel 76

1. De Hoge Raad neemt in eerste en enige aanleg kennis van ambtsmisdrijven als bedoeld in artikel 483, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Hij vormt daartoe een meervoudige kamer.

2. In zaken als bedoeld in het eerste lid is de Hoge Raad tevens bevoegd kennis te nemen van vorderingen tot schadevergoeding en vergoeding van kosten van de benadeelde partij.

3. In de gedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, oordeelt de Hoge Raad met een aantal van zeven raadsheren.

B

Artikel 111, tweede lid, onderdeel a, komt te luiden:

a. de vervolging van ambtsmisdrijven als bedoeld in artikel 483, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

ARTIKEL III

Het **Wetboek van Strafvordering** wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 13a vervalt.

B

Artikel 162 komt te luiden:

Artikel 162

1. Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn in de in het tweede en derde lid genoemde gevallen verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffende stukken.

2. De aangifte wordt gedaan bij de officier van justitie of bij een van zijn hulpofficieren indien:

- a. het misdrijf is begaan door een ambtenaar, niet zijnde een lid van de Staten-Generaal, minister of staatssecretaris, die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken; of
- b. door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.

3. De aangifte wordt gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad indien het misdrijf een van de misdrijven betreft als bedoeld in artikel 8e of Titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht.

4. De openbare colleges en ambtenaren, bedoeld in het eerste lid, verschaffen de personen, genoemd in het tweede en derde lid, desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten met de opsporing waarvan zij niet zijn belast en die in de uitoefening van hun bediening te hunner kennis zijn gekomen.

5. De bepalingen van het eerste tot en met vierde lid zijn niet van toepassing op de ambtenaar die door het doen van aangifte of het verschaffen van inlichtingen gevaar zou doen ontstaan voor een

vervolgung van zich zelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.

6. Gelijke verplichtingen rusten op rechtspersonen of organen van rechtspersonen wier taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet, voor zover daartoe bij algemene maatregel van bestuur aangewezen.

7. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven in het belang van een goede uitvoering van dit artikel.

8. De aangifte van misdrijven, bedoeld in het tweede lid, onder b, kan in overleg met de officier van justitie en met inachtneming van de voorschriften, als bedoeld in het vorige lid, nader worden beperkt.

9. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het zesde of zevende lid wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de *Nederlandse Staatscourant* is bekend gemaakt en sedert de dag waarop de bekendmaking is geschied twee maanden verstreken zijn.

C

Artikel 464a wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het tweede tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien de herzieningsaanvraag betrekking heeft op een uitspraak die overeenkomstig Titel I van het Vierde Boek door de Hoge Raad is gedaan.

2. In het derde lid (nieuw) wordt 'de Derde Titel van het Derde Boek' vervangen door 'Titel III van het Derde Boek of Titel I van het Vierde Boek'.

D

Aan artikel 473 wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. In het geval, bedoeld in artikel 471, tweede lid, kan het bevel tot gevangenhouding in afwijking van het eerste lid, tweede zin, niet door het gerechtshof, maar door de Hoge Raad worden geschorst of opgeheven.

E

In de artikelen 477, eerste lid, en 482h, tweede lid, wordt 'tien' vervangen door 'zeven' en vervalt de tweede zin.

F

Titel I van het Vierde Boek komt te luiden:

Titel I. Strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen

Artikel 483

1. Deze titel is van toepassing op de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. In deze titel wordt onder ambtsmisdrijven verstaan: de strafbare feiten, bedoeld in artikel 8e, Titel XXVIII van het Tweede Boek en Titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht.
2. De opsporing, vervolging en berechting vinden plaats overeenkomstig de regels omtrent de opsporing, vervolging en berechting ter zake van feiten waarvan de rechtbank kennisneemt, tenzij in deze titel anders is bepaald.

Artikel 484

1. Leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen staan, ook na hun aftreden, wegens ambtsmisdrijven in eerste en enige aanleg terecht voor de Hoge Raad.
2. De Hoge Raad kan ambtshalve of op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad uit zijn leden een raadsheer-commissaris benoemen.
3. Al hetgeen in deze wet is bepaald over de rechtbank, de rechter-commissaris en de griffier, geldt voor de toepassing van deze titel op overeenkomstige wijze ten aanzien van de Hoge Raad, de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad en de griffier van de Hoge Raad.
4. Onverminderd het derde lid kunnen de bevoegdheden die in deze wet zijn toegekend aan de rechter-commissaris in opdracht van de raadsheer-commissaris of op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad eveneens worden uitgeoefend door de rechter-commissaris bij de rechtbank.
5. Indien toepassing wordt gegeven aan het vierde lid, kunnen vorderingen gericht aan de rechter-commissaris bij de rechtbank ook namens de procureur-generaal bij de Hoge Raad door de officier van justitie worden gedaan.

Artikel 485

1. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.
2. Al hetgeen in het eerste tot en met het vijfde boek van deze wet is bepaald over de officier van justitie geldt voor de toepassing van deze titel op overeenkomstige wijze mede ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad behoudens hetgeen is bepaald in de artikelen 9, 10 en 148 tot en met 149.
3. De vervolging, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend ingesteld op grond van een daartoe strekkende opdracht die overeenkomstig artikel 485d, derde lid is gegeven.

Artikel 485a

1. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan een opsporingsonderzoek instellen wanneer hij kennis krijgt van een ambtsmisdrijf, begaan door een lid van de Staten-Generaal, een minister of een staatssecretaris.

2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht een opsporingsonderzoek in te stellen wanneer hij een daartoe strekkende opdracht heeft ontvangen van de Tweede Kamer of de regering. De opdracht bevat in elk geval een omschrijving van de feiten waarop het opsporingsonderzoek betrekking moet hebben.
3. De procureur-generaal bij de Hoge Raad bericht de Tweede Kamer en de regering onmiddellijk over de instelling van een opsporingsonderzoek.

Artikel 485b

1. Het opsporingsonderzoek vindt plaats onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.
2. Indien naar zijn oordeel het belang van de opsporing dit vordert, kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek laten bijstaan door een onderzoeksteam.
3. Het in het tweede lid bedoelde team wordt samengesteld uit opsporingsambtenaren en leden van het openbaar ministerie. Het College van procureurs-generaal verleent de procureur-generaal op diens verzoek de nodige bijstand bij de instelling van het onderzoeksteam. De leden van het onderzoeksteam worden benoemd door de procureur-generaal.
4. De werkzaamheden van het onderzoeksteam geschieden onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal. Hij geeft daartoe de nodige bevelen.
5. Opsporingsambtenaren, hulpofficieren van justitie en officieren van justitie oefenen in het kader van het opsporingsonderzoek hun wettelijke bevoegdheden uitsluitend uit voor zover zij deel uitmaken van het onderzoeksteam.
6. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek kennis krijgt van een ander misdrijf dan een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 483, eerste lid, voert hij overleg met de bevoegde officier van justitie.
7. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek kennis krijgt van andere feiten of feiten gepleegd door andere personen dan de feiten en personen die zijn genoemd in het bericht over de instelling van het opsporingsonderzoek als bedoeld in artikel 485a, derde lid, bericht hij dat aan de Tweede Kamer en de regering indien hij tot de opsporing van die feiten bevoegd is. Indien de procureur-generaal naar aanleiding daarvan voornemens is de reikwijdte van het opsporingsonderzoek uit te breiden, maakt hij daarvan melding.
8. De artikelen 127 en 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie zijn niet van toepassing op de werkzaamheden van het onderzoeksteam en de bijstand van het College van procureurs-generaal.

Artikel 485c

1. De Tweede Kamer en de regering gezamenlijk zijn te allen tijde bevoegd de procureur-generaal bij de Hoge Raad op te dragen om een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht onmiddellijk aan de gezamenlijke opdracht gevolg te geven.

2. Indien de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek enkel door de Tweede Kamer of de regering wordt gegeven, wint de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen twee weken na ontvangst van de opdracht het gevoelen over beëindiging van het opsporingsonderzoek in bij respectievelijk de regering of de Tweede Kamer.
3. De regering of de Tweede Kamer bericht de procureur-generaal binnen een maand over haar gevoelen omtrent de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek. Indien dit bericht strekt tot:
 - a. beëindiging van het opsporingsonderzoek, gaat de procureur-generaal daartoe onmiddellijk over;
 - b. voortzetting van het opsporingsonderzoek, vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek en bericht hij respectievelijk de Tweede Kamer of de regering daarover.
4. Indien de regering of de Tweede Kamer niet overeenkomstig het derde lid binnen een maand de procureur-generaal bericht over haar gevoelen omtrent de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek, vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek en bericht hij dat aan de Tweede Kamer en de regering.
5. Onze Minister van Justitie en Veiligheid doet van elke opdracht tot beëindiging of voortzetting van het opsporingsonderzoek die overeenkomstig dit artikel is gegeven door de Tweede Kamer of de regering, dan wel de Tweede Kamer en regering gezamenlijk, onverwijld mededeling in de Staatscourant.

Artikel 485d

1. Het opsporingsonderzoek wordt gesloten binnen drie maanden gerekend vanaf het tijdstip waarop de Tweede Kamer en de regering overeenkomstig artikel 485a, derde lid, zijn bericht over de instelling van het opsporingsonderzoek. Deze termijn kan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad eenmalig met ten hoogste drie maanden worden verlengd. Daarna kan de termijn op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad telkens met ten hoogste drie maanden door de Hoge Raad worden verlengd indien het belang van het onderzoek dit dringend vordert. De procureur-generaal bij de Hoge Raad bericht de Tweede Kamer en de regering over iedere verlenging van de termijn.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad bericht de Tweede Kamer, de regering en de verdachte over de sluiting van het opsporingsonderzoek. Het bericht gaat vergezeld van een verslag van het opsporingsonderzoek en van een opgave van de feiten ter zake waarvan naar zijn oordeel vervolging kan plaatshebben.
3. De Tweede Kamer en de regering kunnen de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen drie maanden na ontvangst van het bericht over de sluiting van het opsporingsonderzoek:
 - a. een opdracht tot vervolging geven;
 - b. berichten dat geen opdracht tot vervolging wordt gegeven; of
 - c. een opdracht geven tot het verrichten van nader onderzoek.
4. Een opdracht tot nader onderzoek wordt gegeven onder aanduiding van het onderwerp van het nader onderzoek en, zo nodig, van de wijze waarop dit moet worden uitgevoerd. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht het nader onderzoek uit te voeren. De artikelen 485b, 485c en het eerste tot en met derde lid van dit artikel zijn van overeenkomstige toepassing.
5. Indien de Tweede Kamer en de regering niet binnen drie maanden na ontvangst van het bericht over de sluiting van het opsporingsonderzoek toepassing hebben gegeven aan het derde lid, wordt ter zake van hetzelfde feit niet opnieuw een opsporingsonderzoek ingesteld, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden of het opsporingsonderzoek niet

overeenkomstig deze titel heeft plaatsgevonden. Artikel 255, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 485e

1. De opdracht tot vervolging, bedoeld in artikel 485d, derde lid, onderdeel a, bevat in elk geval een omschrijving van de feiten waarvoor vervolging moet worden ingesteld.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht aan de ontvangen opdracht onmiddellijk gevolg te geven.
3. De tenlastelegging wordt opgesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en mag op straffe van niet-ontvankelijkheid geen andere feiten behelzen dan de feiten die zijn genoemd in de opdracht tot vervolging.

Artikel 485f

Indien hoger beroep openstaat tegen een beschikking van de rechter-commissaris of van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad wordt dit hoger beroep behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Tegen beschikkingen van deze raadkamer staat geen beroep open.

Artikel 485g

1. De tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die overeenkomstig deze titel door de Hoge Raad zijn opgelegd vindt plaats overeenkomstig Boek 6, tenzij in deze titel anders is bepaald.
2. Al hetgeen in Boek 6 is bepaald ten aanzien van:
 - a. het openbaar ministerie of de officier van justitie, geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad;
 - b. de rechter-commissaris, geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad.

Artikel 485h

De artikelen 12 tot en met 13, 70, 71, 72a, 87, tweede en derde lid, 167, 241c tot en met 247, 255, eerste lid, 255a, 257a tot en met 257h, 262a, 266, 267, 354a, 404 tot en met 456, 535 en 537 zijn niet van toepassing.

ARTIKEL IV

De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wordt ingetrokken.

ARTIKEL V

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

ARTIKEL VI

Deze wet wordt aangehaald als: Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie alsmede intrekking van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 8e Sr drukt uit dat ook de zogeheten oneigenlijke ambtsdelicten onder de reikwijdte van artikel 119 Grondwet vallen. Het gaat daarbij om ieder strafbaar feit, waar dan ook strafbaar gesteld, waarbij een lid van de Staten-Generaal, minister of staatssecretaris door het begaan van dat feit - kort gezegd - tevens een ambtsplicht schendt of misbruik maakt van het ambt. Dat dergelijke feiten kwalificeren als ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 Grondwet is niet nieuw, dit staat thans reeds in artikel 76, tweede lid, Wet RO en in artikel 3, tweede lid, Wmv (tot 19 september 2018 artikel 483, tweede lid, tweede volzin, Sv). Met het voorgestelde artikel 8e Sr wordt deze bepaling verplaatst naar het Wetboek van Strafrecht. Wel is nieuw de toevoeging “en zonder welke hij het feit niet zou hebben kunnen begaan”, waarmee de gangbare uitleg van deze bepaling wordt gecodificeerd (vgl. par. 6.3.3 van dit rapport).

Duidelijkheidshalve wordt opgemerkt dat artikel 44 Sr onverkort van toepassing is op de in het voorgestelde artikel 8e Sr bedoelde strafbare feiten. Leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen kwalificeren immers als ‘ambtenaar in de zin van artikel 44 Sr. Hieruit volgt dat de op het betreffende strafbare feit gestelde straf, met uitzondering van de geldboete, met een derde kan worden verhoogd.

Onderdeel B

In dit onderdeel wordt voorgesteld de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Zie hierover het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II

Dit artikel betreft een hoofdzakelijk redactionele en technische aanpassing van artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO). De enige inhoudelijke aanpassing heeft betrekking op het aantal raadsheren waarmee de Hoge Raad in de bijzondere procedure voor ambtsmisdrijven oordeelt. Thans is dit aantal op tien raadsheren bepaald (artikel 76, vierde lid, Wet RO). Om redenen die hierboven in par. (...) van het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen zijn gezet, wordt voorgesteld dit aantal te bepalen op zeven.

Artikel III, onderdeel A

Artikel 13a Sv regelt de beklagprocedure van artikel 12 e.v. Sv ten aanzien van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eerste en enige aanleg kennisneemt. Thans behoren tot deze categorie strafbare feiten enkel nog ambtsmisdrijven die zijn gepleegd door leden van de Staten-Generaal, ministers, staatssecretarissen en eventuele medeverdachten (zie voor een uitgebreidere

toelichting hierop de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel III, onderdeel G).

Zowel in het huidige recht als in de voorgestelde nieuwe procedure kan de vervolging van dergelijke ambtsmisdrijven enkel plaatshebben indien door de regering of Tweede Kamer een last tot vervolging aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gegeven. Is een dergelijke last niet gegeven, dan wordt een beklag over het niet-vervolgen van bovengenoemde ambtsdragers volgens vaste jurisprudentie niet-ontvankelijk verklaard door de Hoge Raad (vgl. onder andere HR 6 december 1985, ECLI:NL:HR:1985:AD3009, HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454, HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303 en HR 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:765).

In het licht van bovenstaande is in de rechtswetenschap bepleit artikel 13a Sv te schrappen omdat de bepaling tot een dode letter is geworden (A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, commentaar op artikel 13a Sv, aantekening 3). De beklagprocedure op grond van artikel 13a Sv zou nog wel kunnen worden toegepast ten aanzien van medeverdachten van Kamerleden en bewindspersonen, die in de huidige situatie op grond van artikel 485 Sv eveneens in eerste en enige aanleg terechtstaan bij de Hoge Raad. Voor de vervolging van deze medeverdachten is immers geen last van de regering of Tweede Kamer vereist.

Omdat in de voorgestelde nieuwe procedure de vervolging van medeverdachten echter niet langer in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad (maar conform het reguliere strafprocesrecht in eerste aanleg bij de rechtbank) plaatsvindt, zal een beklag over het niet-vervolgen van deze medeverdachten volgens de regels van artikel 12 e.v. Sv moeten worden behandeld en is artikel 13a Sv ten aanzien van die groep niet langer van toepassing. Gelet op het voorgaande wordt dan ook voorgesteld om artikel 13a Sv te laten vervallen.

Artikel III, onderdeel B

Voor de toelichting op de wijziging van artikel 162 Sv wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 485a Sv.

Artikel III, onderdelen C tot en met E

Deze onderdelen hebben betrekking op de mogelijkheid tot herziening (Titel VIII van het Derde Boek) van arresten die in eerste aanleg door de Hoge Raad zijn gewezen. Met het oog op de wetssystematiek is ervoor gekozen deze wijzigingen door te voeren in Titel VIII van het Derde Boek die ziet op de herziening, en niet in Titel I van het Vierde Boek, die ziet op de bijzondere procedure met betrekking tot Kamerleden en bewindspersonen.

Het voorgestelde artikel C heeft betrekking op de onpartijdigheid van de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal en advocaten-generaal in herzieningszaken. Met name in de regeling betreffende de herziening ten voordele (de artikelen 457 tot en met 482 Sv) zijn belangrijke taken en bevoegdheden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad toegekend. Omdat laatstgenoemde echter eveneens is belast met de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen, wordt in onderdeel C geregeld dat zijn wettelijke bevoegdheden in daarmee samenhangende herzieningsprocedures kunnen worden uitgevoerd door de plaatsvervangend procureur-generaal of een advocaat-generaal. Hierbij is aansluiting gezocht bij het bestaande artikel 464a Sv, dat reeds een vervangingssystematiek bevat voor de situatie dat de procureur-generaal in de fase van cassatie (Titel III van het Derde Boek) bevoegdheden had uitgeoefend met betrekking tot de uitspraak waar de herzieningsaanvraag op ziet. Ook wordt het eerste lid van artikel 464a Sv van overeenkomstige toepassing verklaard. Hiermee wordt gewaarborgd dat de Hoge Raad bij de beslissing op de

herzieningsaanvraag is samengesteld uit raadsheren die niet betrokken zijn geweest bij de oorspronkelijke einduitspraak van de Hoge Raad.

Indien in voorkomende gevallen een verzoek om herziening ten voordele of ten nadele gegrond wordt geacht, wordt de zaak naar huidig recht verwezen naar de terechtzitting van de Hoge Raad indien die herzieningsaanvraag betrekking had op een onherroepelijke uitspraak die door de Hoge Raad in eerste aanleg is gewezen (artikel 471, tweede lid, Sv, artikel 482h, eerste lid, Sv). Ingevolge het gewijzigde artikel 477, eerste lid, en artikel 482h, tweede lid, Sv oordeelt de Hoge Raad in dat geval met zeven raadsheren (onderdeel E). Tegen de beslissingen van de Hoge Raad is geen beroep of bezwaar toegelaten (artikel 477, tweede lid, en artikel 482h, derde lid, Sv). Gelet op het feit dat verwezen wordt naar de terechtzitting van de Hoge Raad wordt in onderdeel D, voorgesteld dat niet het gerechtshof, maar de Hoge Raad bevoegd is om op grond van artikel 473, eerste lid, tweede zin in voorkomende gevallen een bevel tot gevangenhouding te schorsen of op te heffen.

Artikel III, onderdeel F

In dit onderdeel wordt de eerste titel van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering opnieuw vastgesteld. Uit de algemene bewoordingen van het huidige opschrift van deze titel (*Strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eersten aanleg kennis neemt*) kan worden afgeleid dat deze titel oorspronkelijk meer strafbare feiten bestreek dan enkel ambtsmisdrijven gepleegd door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.²⁶⁵ Dit is inderdaad het geval: in het wetsvoorstel tot invoering van het huidige Wetboek van Strafvordering bestreek deze titel ook de berechting van de misdrijven zeeroof en kaapvaart, die eveneens in eerste en enige aanleg plaatsvond bij de Hoge Raad.²⁶⁶ Sinds het vervallen van de bijzondere bepalingen ten aanzien van zeeroof en kaapvaart met ingang van 12 april 1967 heeft de eerste titel van het Vierde Boek enkel nog betrekking op ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen.²⁶⁷ Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld dit ook uitdrukkelijk in het opschrift van deze titel tot uiting te brengen.

De voorgestelde herziene eerste titel van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering bevat bijzondere regels voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. De opsporing en vervolging vinden plaats onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Op grond van artikel 119 Gw vindt de berechting plaats door de Hoge Raad en kan vervolging enkel worden ingesteld indien de Tweede Kamer of de regering een daartoe strekkende opdracht heeft gegeven.

In het navolgende zullen de verschillende artikelen uit de opnieuw vastgestelde eerste titel afzonderlijk worden toegelicht.

Artikel 483

Eerste lid

Het voorgestelde eerste lid bepaalt dat deze titel van toepassing is op de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers of staatssecretarissen. Het toepassingsbereik van deze titel is daarmee beperkt tot een afgebakende

²⁶⁵ Met het oog op de leesbaarheid wordt deze kring van personen in het vervolg aangeduid als 'Kamerleden en bewindspersonen'.

²⁶⁶ *Bijlagen Handelingen II* 1913/14, 286, nrs. 1 en 2.

²⁶⁷ Wet van 15 januari 1921, Stb. 1921, 14.

categorie personen (Kamerleden en bewindspersonen) en een afgebakende categorie strafbare feiten (ambtsmisdrijven als bedoeld in het eerste lid). Hieruit volgt dat indien Kamerleden en bewindspersonen verdacht worden van andere strafbare feiten, de bijzondere bepalingen uit deze titel niet van toepassing zijn en de opsporing, vervolging en berechting plaatsvinden overeenkomstig de normale procedurele voorschriften van het Wetboek van Strafvordering.

Uit deze afbakening volgt tevens dat opsporing, vervolging en berechting ten aanzien van eventuele medeverdachten, niet zijnde Kamerleden of bewindspersonen, eveneens niet overeenkomstig de voorgestelde bijzondere bepalingen, maar overeenkomstig de normale procedurele voorschriften in het Wetboek van Strafvordering plaatsvinden. In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat gedurende het opsporingsonderzoek waarbij een Kamerlid of een bewindspersoon als verdachte van een ambtsmisdrijf is aangemerkt er medeverdachten in beeld komen op wie de bijzondere procedure van deze titel niet van toepassing is (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 485c, zesde lid). Deze medeverdachten staan vervolgens in eerste aanleg overeenkomstig de normale procedure van het Wetboek van Strafvordering terecht bij de rechtbank.

Andersom kan zich de situatie voordoen dat in een lopend regulier opsporingsonderzoek een verdenking rijst jegens een Kamerlid of een bewindspersoon met betrekking tot een gepleegd ambtsmisdrijf. In voorkomend geval dient de verantwoordelijke officier van justitie op grond van het nieuw voorgestelde artikel 162, derde lid, Sv, aangifte van dit ambtsdelict te doen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal is vervolgens overeenkomstig de bepalingen van deze titel verantwoordelijk voor het opsporingsonderzoek dat eventueel wordt ingesteld naar aanleiding van de jegens deze verdachte gerezen verdenking.

Tweede lid

Uitgangspunt voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen is dat, afgezien van de bijzondere regels over het forum waar de berechting plaatsvindt en de wijze waarop een vervolgingsbeslissing wordt genomen, zoveel mogelijk de regels van het reguliere strafprocesrecht van toepassing zijn. Dit uitgangspunt wordt in het tweede lid tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat de opsporing, vervolging en berechting plaatsvinden overeenkomstig de regels die gelden ten aanzien van de opsporing van strafbare feiten waarvan de rechtbank in eerste aanleg kennisneemt, tenzij in deze titel anders is bepaald.

Artikel 484

Eerste lid

In het huidige artikel 4, eerste lid, Wmv is bepaald dat leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten - ook na hun aftreden - terechtstaan voor de Hoge Raad. Gelet op de intrekking van de Wmv wordt voorgesteld deze bepaling over te hevelen naar het Wetboek van Strafvordering. De kring van personen voor wie dit forum privilegiatum geldt, is ongewijzigd ten opzichte van de huidige Wmv.

Tweede en derde lid

Het voorgestelde tweede en derde lid bevatten enkele technische voorzieningen met het oog op de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad. Zo wordt in het tweede lid voorgesteld dat de Hoge Raad ambtshalve of op vordering van de procureur-generaal een raadsheer-commissaris kan benoemen die in de bijzondere procedure de positie inneemt die in

het reguliere strafproces bij de rechtbank aan de rechter-commissaris is toegekend.

Omdat de berechting op grond van deze titel niet door de rechtbank, maar door de Hoge Raad plaatsvindt, is in het voorgestelde derde lid opgenomen dat alle bepalingen in het Wetboek van Strafvordering die betrekking hebben op de rechtbank, de rechter-commissaris en de griffier voor de toepassing van deze titel worden geacht betrekking te hebben op respectievelijk de Hoge Raad, de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad en de griffier van de Hoge Raad. De berechting van ambtsmisdrijven door de Hoge Raad vindt daardoor zoveel mogelijk plaats op dezelfde wijze als de reguliere berechting van misdrijven in eerste aanleg door de rechtbank.

Vierde en vijfde lid

Het komt vanuit proceseconomisch oogpunt wenselijk voor erin te voorzien dat alle wettelijke bevoegdheden van de rechter-commissaris bij de rechtbank die op grond van het derde lid door de raadsheer-commissaris kunnen worden uitgeoefend in opdracht van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad of op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook kunnen worden uitgeoefend door de reguliere rechter-commissaris bij de rechtbank. De inzet van de rechter-commissaris zal in de praktijk verschillend kunnen uitpakken, afhankelijk van de aard van het opsporingsonderzoek dat wordt verricht. In algemene zin is daarbij de verwachting dat naarmate het opsporingsonderzoek omvangrijker is, vaker een rechter-commissaris bij de (verschillende) rechtbank(en) zal worden ingeschakeld. Hierbij kan worden gedacht aan opsporingsonderzoek naar meerdere verdachten of opsporingsonderzoek naar meerdere strafbare feiten. Ook in geval de feiten over een langere periode zijn gepleegd (bijvoorbeeld een gehele kabinetsperiode) of wanneer opsporingsonderzoek in het buitenland dient plaats te vinden, ligt het in de rede dat een beroep wordt gedaan op de rechter-commissaris voor het (doen) verrichten van onderzoekshandelingen. In dergelijke omvangrijke opsporingsonderzoeken ligt het eveneens voor de hand dat de procureur-generaal de uitvoering van onderzoekshandelingen vaker zal opdragen aan de onder zijn verantwoordelijkheid opererende officieren van justitie uit het onderzoeksteam.

Indien toepassing wordt gegeven aan het vierde lid kunnen vorderingen gericht aan de rechter-commissaris bij de rechtbank zowel door de procureur-generaal zelf als door een onder zijn verantwoordelijkheid opererende officier van justitie worden ingediend.

Artikel 485

Eerste en tweede lid

In afwijking van de normale procedure op grond van het Wetboek van Strafvordering is niet de officier van justitie maar de procureur-generaal bij de Hoge Raad verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in geval van een verdenking van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen. Met het oog hierop is in het voorgestelde tweede lid van artikel 485 bepaald dat al hetgeen in het eerste tot en met het vijfde boek van Wetboek van Strafvordering is bepaald ten aanzien van de officier van justitie, mede geldt ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, behoudens enkele hierna te bespreken uitzonderingen. Hierdoor kan de procureur-generaal ten behoeve van de opsporing onder meer de strafvorderlijke bevoegdheden aanwenden die elders in het Wetboek van Strafvordering aan de officier van justitie zijn toegekend. Gedurende het opsporingsonderzoek kan de procureur-generaal zich laten bijstaan door een onderzoeksteam dat bestaat uit officieren van justitie, hulpofficieren van justitie en opsporingsambtenaren. Dit onderzoeksteam wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 485b Sv.

In het voorgestelde tweede lid is een aantal bepalingen uitgezonderd van de medegelding ten aanzien van de procureur-generaal. Het gaat daarbij om specifieke bepalingen die naar hun aard ongeschikt zijn om mede betrekking te hebben op de procureur-generaal (artikelen 9, 10 en 148 tot en met 149 Sv).

Derde lid

In reguliere strafzaken is het op grond van het opportuniteitsbeginsel aan het openbaar ministerie om naar aanleiding van een opsporingsonderzoek te beslissen of strafrechtelijke vervolging aangewezen is (artikel 167 Sv). Is dit het geval, dan beslist het openbaar ministerie ter zake van welke feiten wordt vervolgd en op welke wijze vervolging plaatsvindt. In de bijzondere procedure voor de vervolging van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen is op grond van artikel 119 Gw de bevoegdheid tot het nemen van de vervolgingsbeslissing niet toegekend aan het openbaar ministerie, maar aan de Tweede Kamer en de regering. Daarom is in het voorgestelde derde lid bepaald dat de procureur-generaal uitsluitend vervolging kan instellen op grond van een daartoe strekkende opdracht van de Tweede Kamer of de regering. Voor een nadere toelichting op de inhoud en de totstandkoming van deze vervolgingsopdracht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikelen 485d, derde lid en 485e.

Artikel 485a en artikel III, onderdeel B

In de voorgestelde procedure zijn er drie manieren waarop een opsporingsonderzoek ten aanzien van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden of bewindspersonen, kan aanvangen. Allereerst wordt voorgesteld dat de procureur-generaal ambtshalve een opsporingsonderzoek moet kunnen instellen wanneer hij kennis krijgt van een dergelijk ambtsmisdrijf. Daarnaast kan het opsporingsonderzoek worden ingesteld indien de procureur-generaal een daartoe strekkende opdracht ontvangt van de regering of van de Tweede Kamer.

Eerste lid

Om ambtshalve een opsporingsonderzoek te kunnen instellen, is van belang dat aangiften van ambtsmisdrijven tegen Kamerleden en bewindspersonen ter kennis van de procureur-generaal worden gebracht. Met het oog hierop wordt voorgesteld artikel 162 Sv te wijzigen. Thans regelt dit artikel - kort samengevat - dat openbare colleges en ambtenaren die kennis krijgen van een ambtsmisdrijf verplicht zijn daarvan aangifte te doen bij een (hulp)officier van justitie. Ook zijn zij verplicht 'tot de zaak betreffende stukken' aan laatstgenoemde af te geven (volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het hier stukken in zowel fysieke als digitale vorm betreft). Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld in het eerste tot en met derde lid van dit artikel te bepalen dat de hierboven omschreven verplichte aangifte moet worden gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad indien het misdrijf een van de ambtsmisdrijven betreft waarop de bijzondere procedure voor Kamerleden en bewindspersonen van toepassing is. De voorgestelde leden vijf tot en met negen zijn, afgezien van de noodzakelijke aanpassing van verwijzingen, tekstueel ongewijzigd ten opzichte van de huidige leden drie tot en met zeven.

De voorgestelde aanpassing van artikel 162 Sv ondervangt eveneens de situatie dat aangiften tegen Kamerleden of bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven abusievelijk worden gedaan bij het openbaar ministerie of bij de politie, bijvoorbeeld omdat de aangever zich niet bewust was van het feit dat de aangifte diende te worden gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In voorkomend geval is het openbaar ministerie of de politie verplicht om deze aangifte (inclusief stukken) door te zenden naar de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Er is in dat geval sprake van een situatie als bedoeld in artikel 162, eerste lid, Sv: openbare colleges en ambtenaren die in

de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast. Ingevolge het nieuw voorgestelde derde lid bestaat dan de verplichting om de aangifte, en de daarmee samenhangende stukken, door te zenden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Na ontvangst van de aangifte onderzoekt de procureur-generaal of hij aanleiding ziet om ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen. Op vergelijkbare wijze als geregeld in het bestaande protocol voor de behandeling van dergelijke aangiften (Stcrt 2018, 3803) gaat de procureur-generaal na of inderdaad sprake is van een aangifte, dat wil zeggen een melding van concrete feiten en omstandigheden die de verdenking van een bepaald strafbaar feit opleveren, dan wel sprake is van uitingen van onvrede ten aanzien van de betrokken parlementariër of bewindspersoon. Indien inderdaad sprake is van een aangifte, beoordeelt de procureur-generaal of deze betrekking heeft op een ambtsdelict ter zake waarvan hij met de opsporing is belast. Is dit niet het geval, dan zal de procureur-generaal de aangifte doorsturen naar de bevoegde officier van justitie. Is dit wel het geval, dan beoordeelt de procureur-generaal of er genoeg aanknopingspunten bestaan om een opsporingsonderzoek in te stellen.

Tweede lid

Zoals eerder aangegeven is de procureur-generaal verplicht een opsporingsonderzoek in te stellen wanneer hij een daartoe strekkende opdracht heeft ontvangen van de regering of de Tweede Kamer. Omdat deze organen op grond van artikel 119 Gw de bevoegdheid hebben om een opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen te geven, ligt het in de rede dat deze organen ieder zelfstandig de procureur-generaal kunnen opdragen om een opsporingsonderzoek in te stellen.

De opdracht tot het instellen van het opsporingsonderzoek dient in ieder geval een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving te bevatten van de feiten waarop het opsporingsonderzoek betrekking dient te hebben. Het doel hiervan is dat de procureur-generaal zo gericht mogelijk de feiten kan onderzoeken ten aanzien waarvan een vervolgingsopdracht in overweging zou kunnen worden genomen. Ook kan de opdrachtgever ervoor kiezen om in de opdracht concrete verdachten te noemen. Dit laatste is echter niet verplicht. Aldus kan ook een onderzoeksopdracht aan de procureur-generaal worden gegeven wanneer er nog geen concrete verdachte in beeld is.²⁶⁸ Tezamen met de opdracht tot instelling van het opsporingsonderzoek kunnen ook eventuele relevante stukken door de regering of de Tweede Kamer aan de procureur-generaal worden toegezonden.

Ook wanneer door de regering of de Tweede Kamer een onderzoeksopdracht is gegeven, wordt het opsporingsonderzoek door de procureur-generaal onafhankelijk verricht. Hieruit volgt onder meer dat procureur-generaal gedurende de feitelijke uitvoering van het opsporingsonderzoek de reikwijdte van het opsporingsonderzoek kan uitbreiden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien gedurende het onderzoek verdenkingen jegens niet eerder bekende verdachten rijzen of indien verdenkingen ten aanzien van meer feiten rijzen dan enkel de feiten die in de onderzoeksopdracht werden genoemd.

Derde lid

De procureur-generaal dient op grond van het voorgestelde derde lid de regering (in de persoon van de minister van Justitie en Veiligheid) en de Tweede Kamer onmiddellijk te berichten over de

²⁶⁸ Vgl. het rapport van de Commissie-Schouten, waarbij eveneens geen concrete verdachte in beeld was (Kamerstukken II 2015/16, 34340, nr. 2).

instelling van een opsporingsonderzoek. Deze informatieverplichting geldt zowel indien de procureur-generaal ambtshalve een opsporingsonderzoek start alsook wanneer hij dit doet op grond van een opdracht van de regering of de Tweede Kamer. In het belang van het onderzoek kan de procureur-generaal bij zijn mededeling concrete gegevens over de aard van de verdenking of de personalia van de verdachte achterwege laten. Als de regering of de Tweede Kamer met het oog op een eventuele opdracht het onderzoek te beëindigen deze informatie toch wenst, zal de procureur-generaal deze gegevens alsnog verstrekken.

Artikel 485b

Eerste tot en met vierde lid

Uit het voorgestelde artikel 485b, eerste lid, volgt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad verantwoordelijk is voor de opsporing van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen. Als verantwoordelijke heeft hij tevens de leiding over het opsporingsonderzoek. Zoals reeds in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde tweede lid van artikel 485a Sv is opgemerkt, volgt hieruit tevens dat de procureur-generaal de reikwijdte van een aan hem opgedragen opsporingsonderzoek kan verbreden indien hij daartoe aanleiding ziet.

Bij de feitelijke uitvoering van het opsporingsonderzoek kan de procureur-generaal, naar analogie van het nader onderzoek naar een mogelijke grond voor herziening als bedoeld in artikel 463 Sv, zich laten bijstaan door een onderzoeksteam. Van dit onderzoeksteam kunnen ambtenaren van de politie en ambtenaren van het openbaar ministerie (onder wie officieren van justitie) deel uitmaken. De mogelijkheid om bijstand van het onderzoeksteam aan te wenden, verzekert de procureur-generaal ervan dat in alle zaken het noodzakelijke opsporingsonderzoek kan worden verricht.

De redactie van het derde en vierde lid is gebaseerd op het vergelijkbare derde en vierde lid van artikel 463 Sv. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan het College van procureurs-generaal verzoeken om bijstand bij de instelling van het onderzoeksteam. De leden van het onderzoeksteam worden door de procureur-generaal benoemd. Omdat de werkzaamheden van het onderzoeksteam onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal plaatsvinden, kan laatstgenoemde daartoe de nodige bevelen geven aan leden van het onderzoeksteam.

Vijfde lid

In het voorgestelde vijfde lid is bepaald dat opsporingsambtenaren, hulpofficieren en officieren van justitie de bevoegdheden die op grond van het reguliere strafprocesrecht aan hen toekomen, uitsluitend uitoefenen voor zover zij deel uitmaken van het onderzoeksteam. Dit derde lid bakent tezamen met het voorgestelde artikel 485a, tweede lid, Sv, af welke personen bevoegd zijn om (opsporings)bevoegdheden uit te oefenen in opsporingsonderzoeken naar ambtsmisdrijven, gepleegd door Kamerleden of bewindspersonen.

In tegenstelling tot reguliere opsporingsonderzoeken staan opsporingsonderzoeken op grond van deze titel onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal. Met het oog hierop is op grond van het voorgestelde artikel 485, tweede lid, Sv, de positie van de procureur-generaal gelijk aan de positie die de officier van justitie inneemt in reguliere opsporingsonderzoeken.

Gelet op de regie en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal en gelet op de gevoeligheid van de onder zijn leiding staande opsporingsonderzoeken wordt voorgesteld dat niet alle opsporingsambtenaren en (hulp)officieren van justitie in voorkomende gevallen

opsporingsbevoegdheden kunnen uitoefenen, maar enkel die personen die deel uitmaken van het door de procureur-generaal in te stellen onderzoeksteam.

Zesde lid

In de praktijk kan het voorkomen dat de procureur-generaal gedurende het opsporingsonderzoek naar ambtsmisdrijven stuit op ambtsmisdrijven die zijn gepleegd door derden, niet zijnde Kamerleden of bewindspersonen of op andere strafbare feiten dan ambtsmisdrijven. Dit roept de vraag op hoe de procureur-generaal in een dergelijke situatie moet handelen, nu laatstgenoemde enkel belast is met de opsporing van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen. In voorkomende gevallen dient de procureur-generaal overleg te voeren met de bevoegde officier van justitie. Daarbij kan worden besloten het opsporingsonderzoek te splitsen en het onderzoek ten aanzien van deze andere personen en/of feiten geheel of gedeeltelijk over te dragen aan de bevoegde officier van justitie. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van informatie, bijvoorbeeld indien de resultaten van bepaalde onderzoekshandelingen zowel relevant zijn voor het door de procureur-generaal uitgevoerde opsporingsonderzoek, als voor het reguliere opsporingsonderzoek dat door de officier van justitie wordt uitgevoerd.

Zevende lid

Op vergelijkbare wijze als ingeval van het zesde lid kan het eveneens voorkomen dat de procureur-generaal gedurende het opsporingsonderzoek stuit op mogelijke andere ambtsmisdrijven die door het Kamerlid of de bewindspersoon in kwestie zijn gepleegd. Ook kan het voorkomen dat - naast het Kamerlid of de bewindspersoon wiens gedragingen aanleiding vormden voor het opsporingsonderzoek - er verdenkingen tegen andere Kamerleden of bewindspersonen rijzen. In voorkomende gevallen dient de procureur-generaal de Tweede Kamer en de regering hierover te informeren met het oog op de bevoegdheid van de Tweede Kamer en de regering om overeenkomstig artikel 485c te interveniëren. Deze informatieplicht laat onverlet dat de procureur-generaal op grond van zijn ambtshalve opsporingsbevoegdheid (artikel 485a, eerste lid, Sv) zelfstandig kan besluiten om de reikwijdte van het onderzoek uit te breiden naar deze nieuwe feiten/personen. Indien de procureur-generaal voornemens is het opsporingsonderzoek naar deze nieuwe feiten en/of personen uit te breiden, dient hij daarvan melding te maken in een bericht aan de Tweede Kamer en de regering. Ook hier kan de procureur-generaal, zoals opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 485a, derde lid, Sv, in het belang van het onderzoek bepaalde gegevens over de aard van de verdenking of de persoon van de nieuwe verdachte niet vermelden, met eveneens de bevoegdheid van de regering en de Tweede Kamer die gegevens alsnog te vragen.

Achtste lid

De artikelen 127 en 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie geven de minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. De achtergrond van deze bevoegdheid is gelegen in de ministeriële verantwoordelijkheid die de minister van Justitie en Veiligheid draagt voor het openbaar ministerie. Bij de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen hebben alleen de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid opdrachten te geven over de opsporing en de vervolging en dat brengt mee dat bevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid aanwijzingen te geven vervalft.

Artikel 485c

Eerste lid

De procureur-generaal kan ambtshalve een opsporingsonderzoek instellen, maar kan op grond van artikel 119 Gw niet ambtshalve tot vervolging overgaan. Daarom ligt het in de rede aan de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid toe te kennen om in gezamenlijkheid de procureur-generaal op te dragen het opsporingsonderzoek te beëindigen, bijvoorbeeld indien zij wegens bijzondere omstandigheden gezamenlijk van mening zijn dat de strafrechtelijke vervolging van de betrokken parlementariër of bewindspersoon niet haalbaar of niet opportuun is. Het ligt in de rede dat de regering en de Tweede Kamer terughoudendheid betrachten bij het aanwenden van deze bevoegdheid, nu uit het lopende opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden kunnen blijken die aanleiding kunnen vormen om toch een beslissing tot het opdragen van vervolging te overwegen.

Tweede tot en met vierde lid

Op grond van het eerste lid is de procureur-generaal verplicht een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen naar aanleiding van een daartoe strekkende opdracht die door de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk wordt gegeven. Indien de procureur-generaal enkel van de Tweede Kamer of enkel van de regering een dergelijke opdracht ontvangt, dient de procureur-generaal binnen twee weken na kennisneming van de opdracht het gevoel van respectievelijk de regering of de Tweede Kamer hierover in te winnen. Deze dienen vervolgens op grond van het derde lid binnen een maand aan de Hoge Raad kenbaar te maken of zij eveneens wensen dat het opsporingsonderzoek wordt beëindigd. Is dat het geval, dan dient de procureur-generaal het opsporingsonderzoek onmiddellijk te beëindigen. Indien de regering of de Tweede Kamer wenst dat het opsporingsonderzoek wordt voortgezet, zal de procureur-generaal het opsporingsonderzoek niet voortijdig beëindigen. Een lopend opsporingsonderzoek kan dan ook enkel door een gezamenlijke opdracht van de regering en de Tweede Kamer voortijdig worden beëindigd. In het vierde lid is voorzien in de situatie dat de regering of de Tweede Kamer niet tijdig haar gevoel over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek kenbaar maakt. In voorkomend geval vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek, nu enkel tot beëindiging van het opsporingsverzoek wordt overgegaan indien zowel de regering als de Tweede Kamer daartoe opdracht geven (artikel 485c, eerste lid, Sv).

Vijfde lid

Met het oog op de transparantie wordt voorgesteld iedere opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek alsook ieder bericht waarin de wens wordt geuit het opsporingsonderzoek voort te zetten, onmiddellijk te publiceren in de Staatscourant. Op deze manier is het voor eenieder kenbaar wanneer de Tweede Kamer en/of de regering interveniëren in een lopend opsporingsonderzoek.

Artikel 485d

Eerste lid

In het voorgestelde eerste lid worden enkele termijnen voor de duur van het opsporingsonderzoek geregeld. Deze termijnen hebben als doel Kamerleden en bewindspersonen niet langer dan noodzakelijk het middelpunt te laten zijn van de politieke opschudding die een onderzoek wegens de verdenking van gepleegde ambtsmisdriven teweeg kan brengen.

Als peildatum voor de aanvang van deze termijnen geldt de dag waarop de procureur-generaal overeenkomstig het voorgestelde artikel 485a, derde lid, de regering en Tweede Kamer informeert over de start van het opsporingsonderzoek. In beginsel dient de procureur-generaal een ingesteld opsporingsonderzoek binnen drie maanden af te ronden, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van drie maanden. Is het onderzoek na verlenging nog niet voltooid, dan kan de Hoge Raad deze termijn op vordering van de procureur-generaal telkens met ten hoogste drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dit dringend vordert. Of hiervan sprake is, zal mede afhangen van de aard van het opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd. Daarbij dient onder meer te worden gekeken naar de reikwijdte van het opsporingsonderzoek. Naarmate dit onderzoek groter en complexer is, zal het belang van het onderzoek eerder de verlenging van termijnen dringend vorderen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een omvangrijk corruptieonderzoek waarbij opsporingshandelingen in verschillende landen moeten worden verricht. In een dergelijk geval zal het onderzoek veelal niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijnen kunnen worden verricht en zal verlenging geboden zijn.

Tweede lid

Het sluitstuk van de opsporingsfase wordt gevormd door het moment waarop de procureur-generaal de regering en de Tweede Kamer bericht over de afronding van het opsporingsonderzoek. Dit moment is een kantelpunt in de procedure, waarin het zwaartepunt verschuift van het opsporingsonderzoek door de procureur-generaal, naar de mogelijke vervolgingsbeslissing door de regering en/of de Tweede Kamer. Met het oog op een eventueel te geven vervolgingsopdracht doet de procureur-generaal niet enkel mededeling van de afronding van het opsporingsonderzoek, maar stuurt hij aan de regering en de Tweede Kamer een verslag waarin de bevindingen van het opsporingsonderzoek worden samengevat. Daarbij worden de regering en de Tweede Kamer in de gelegenheid gesteld om desgewenst kennis te nemen van de processtukken.

Indien dit op grond van het verrichte opsporingsonderzoek mogelijk is, doet de procureur-generaal in het verslag van het opsporingsonderzoek tevens opgave van alle feiten ter zake waarvan naar zijn oordeel vervolging kan plaatsvinden. De opgave van feiten betreft enkel een inschatting van de (juridische) haalbaarheid van de vervolging. De procureur-generaal laat zich hierbij niet uit over de wenselijkheid van de mogelijk in te stellen vervolging: die afweging is aan de regering en aan de Tweede Kamer. Deze opgave van feiten kan behulpzaam zijn voor de regering en de Tweede Kamer bij het formuleren van een eventuele opdracht tot vervolging.

Daarnaast wordt voorgesteld om tegelijk met de regering en de Tweede Kamer ook de verdachte(n) in kwestie in kennis te stellen van de afronding van het opsporingsonderzoek. Ook het onderzoeksverslag en de opgave van feiten worden aan de verdachte verstrekt. Daarnaast zijn de reguliere voorschriften met betrekking tot de kennisneming van processtukken door de verdachte onverkort van toepassing. Dit betekent dat de verdachte op grond van artikel 30 Sv kennis kan nemen van de processtukken.

Derde lid

Nadat de procureur-generaal de regering en de Tweede Kamer overeenkomstig het tweede lid heeft bericht over de sluiting van het opsporingsonderzoek, beslissen de regering en de Tweede Kamer ieder afzonderlijk over het al dan niet geven van een opdracht tot vervolging aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Teneinde te voorkomen dat gedurende een te lange tijd onzekerheid bestaat over een mogelijke vervolgingsbeslissing, wordt voorgesteld dat de regering en de Tweede Kamer binnen drie maanden na ontvangst van het bericht over de sluiting van het

opsporingsonderzoek een beslissing nemen over het al dan niet geven van een opdracht tot vervolging of het geven van een opdracht tot het verrichten van nader onderzoek (zie de artikelsgewijze toelichting bij het vierde lid). Ook indien de Tweede Kamer en/of de regering besluiten geen opdracht tot vervolging te geven, dienen zij de procureur-generaal over hun beslissing te informeren.

Uit artikel 119 Gw volgt dat een opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens ambtsmisdriven enkel bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer kan worden gegeven. De ambtshalve bevoegdheid van de procureur-generaal is in de bijzondere procedure beperkt tot de instelling van een opsporingsonderzoek, de procureur-generaal kan niet zelfstandig tot vervolging overgaan. Na de sluiting van het opsporingsonderzoek is het dan ook aan de regering en de Tweede Kamer om te bezien of vervolging opportuun is.

De huidige Wmv bevat verschillende gedetailleerde procedurele voorschriften over de wijze waarop een dergelijke vervolgingsopdracht tot stand komt, zowel ingeval de vervolgingsopdracht wordt gegeven door de regering (de artikelen 5 en 6 Wmv) als ingeval de opdracht wordt gegeven door de Tweede Kamer (artikelen 7 tot en met 19 Wmv). Het merendeel van deze bepalingen betreft de wijze van onderzoek door de Tweede Kamer. Deze bepalingen worden vervangen door de regeling van het opsporingsonderzoek en de beëindiging daarvan in de voorgestelde artikelen 483 tot en met 485f Sv. De in de artikelen 5 en 18 Wmv neergelegde regeling van de opdracht tot vervolging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad keert terug in het voorgestelde derde lid van artikel 485d Sv en artikel 485e Sv. Voorgesteld wordt de in artikel 18 eerste lid Wmv voorgeschreven toetsing van de aangeklaagde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang niet langer in de wet op te nemen. Aan de regeling dat een bevel tot vervolging uitsluitend door de regering of de Tweede Kamer kan worden gegeven ligt ten grondslag dat daarvan om opportuniteitsredenen kan worden afgezien en de in artikel 18, eerste lid, Wmv geeft daar op een niet in alle opzichten eigentijdse wijze uitwerking aan. Dit betekent dat het aan de regering en de Tweede Kamer zelf is om - indien zij dit wenselijk achten - procedurele voorschriften vast te stellen over de wijze waarop een vervolgingsopdracht tot stand komt. Voor de Tweede Kamer ligt het in de rede dat dergelijke voorschriften worden opgenomen in het eigen Reglement van Orde, de regering kan in het Reglement van orde van de ministerraad nadere voorschriften opnemen. In dit kader is van belang dat artikel 119 Gw wel vereist dat de vervolgingsopdracht van de regering bij koninklijk besluit wordt genomen. Het ligt in de rede dat dergelijke koninklijke besluiten door de ministerraad moeten worden aanvaard alvorens zij worden genomen.

Vierde lid

Indien de regering of de Tweede Kamer - na door de procureur-generaal te zijn bericht over de sluiting van het opsporingsonderzoek - van mening is dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is, kunnen zij een opdracht daartoe geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Gelet op het belang om op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te krijgen over een mogelijke vervolgingsopdracht, moet de opdracht tot nader onderzoek uiterlijk worden gegeven binnen drie maanden na het bericht over de sluiting van het onderzoek (zie het derde lid). De opdracht tot het verrichten van nader onderzoek bevat een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van het onderwerp van het nader onderzoek en de wijze waarop dit moet worden ingesteld. Voorgesteld wordt het eerste tot en met het derde lid van overeenkomstige toepassing te verklaren op het nader onderzoek. Hierdoor zijn op het nader onderzoek dezelfde termijnen van toepassing als ten aanzien van het oorspronkelijke opsporingsonderzoek door de procureur-generaal. Ook wordt voorgesteld de artikelen 485b en 485c van overeenkomstige toepassing te verklaren. Hieruit volgt onder meer dat de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk kunnen besluiten tot

voortijdige beëindiging van het nader onderzoek, zoals dat ook bij het initiële opsporingsonderzoek het geval is.

Na de sluiting van het nader onderzoek bericht de procureur-generaal de regering, de Tweede Kamer en de verdachte op dezelfde wijze als na de sluiting van het oorspronkelijke opsporingsonderzoek, waarna de Tweede Kamer en de regering binnen drie maanden dienen te beslissen over het al dan niet geven van een opdracht tot vervolging, dan wel het (nogmaals) geven van een opdracht tot het verrichten van nader onderzoek.

Vijfde lid

Het voorgestelde vijfde lid bepaalt dat indien de Tweede Kamer en de regering na de sluiting van het opsporingsonderzoek niet tijdig een vervolgbeslissing hebben genomen (artikel 485d, derde lid), er ter zake van dezelfde feiten niet opnieuw een opsporingsonderzoek kan worden ingesteld. Dit geldt zowel voor de bevoegdheid van de procureur-generaal ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen, als voor de bevoegdheid van de regering en de Tweede Kamer om een opdracht tot het instellen van een dergelijk onderzoek te geven. Deze bepaling biedt de verdachte een met artikel 255, eerste lid, Sv vergelijkbare bescherming tegen het opnieuw starten van een opsporingsonderzoek nadat het ingestelde onderzoek niet tot een vervolging heeft geleid. Voor de inhoud van het begrip 'hetzelfde feit' wordt aangesloten bij de betekenis die in het kader van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht aan dat begrip wordt toegekend.

Het verbod op het instellen van een nieuw opsporingsonderzoek geldt niet indien sprake is van nieuwe bezwaren. Voor de definitie van 'nieuwe bezwaren' wordt aangesloten bij de uitleg die in het kader van artikel 255 Sv aan dit begrip wordt gegeven. In voorkomende gevallen is voor de instelling van een nieuw opsporingsonderzoek overeenkomstig artikel 255, vierde lid, Sv een machtiging van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad vereist.

Artikel 485e

Eerste lid

De opdracht tot vervolging dient een omschrijving te bevatten van de gedraging(en) ter zake waarvan volgens de regering of de Tweede Kamer vervolging dient plaats te vinden. Ingeval de opdracht tot vervolging niet specifiek benoemt voor welke strafbare feiten dient te worden gedagvaard, kan de procureur-generaal de omschreven gedragingen vertalen naar concrete strafbare feiten. Desgewenst kan de procureur-generaal de opdrachtgever daarbij vragen om een nadere toelichting op de gegeven omschrijving van de te vervolgen gedraging(en).

Tweede en derde lid

In afwijking van reguliere strafzaken vindt de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven uitsluitend plaats door dagvaarding van de verdachte door de procureur-generaal. Ten aanzien van deze verdachten kunnen aldus geen andere vervolgingsmodaliteiten zoals de strafbeschikking worden toegepast.

De dagvaarding wordt door de procureur-generaal opgesteld. Deze is bij het opstellen van de tenlastelegging gebonden aan de opdracht tot vervolging die door de regering of de Tweede Kamer is gegeven. Uit de gebondenheid van de procureur-generaal aan de opdracht tot vervolging vloeit voort dat indien de tenlastelegging ziet op andere feiten dan die worden genoemd in de vervolgingsopdracht, de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet-ontvankelijk wordt verklaard in de vervolging. De gebondenheid aan de dagvaarding laat onverlet dat de procureur-generaal,

nadat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, binnen de grenzen van artikel 313 Sv een vordering tot wijziging van de tenlastelegging kan indienen.

Artikel 485f

De berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen vindt in eerste en enige aanleg plaats door de Hoge Raad. Tegen uitspraken van de Hoge Raad in deze bijzondere procedure kunnen geen hoger beroep en cassatie worden ingesteld. Wel kan hoger beroep worden ingesteld tegen beschikkingen van de rechter-commissaris of de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad (vgl. het voorgestelde artikel 484, tweede tot en met vijfde lid). Het voorgestelde artikel 485f bepaalt dat in voorkomende gevallen dit hoger beroep wordt behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad.

Artikel 485g

Dit artikel regelt de wijze van tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die door de Hoge Raad zijn opgelegd in de bijzondere procedure voor de vervolging van ambtsmisdrijven. Ook hier geldt dat wordt aangesloten bij de voorschriften over de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen die in reguliere strafzaken zijn opgelegd. Op vergelijkbare wijze als in de voorgestelde artikelen 484, derde lid, 485, tweede lid en 485f, derde lid, Sv, treedt voor de toepassing van het Boek 6 van het Wetboek van Strafvordering de procureur-generaal in de plaats van het openbaar ministerie en de officier van justitie en de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad in de plaats van de rechter-commissaris bij de rechtbank.

Artikel 485h

Gelet op het bijzondere karakter van de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven, gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen, wordt in dit artikel voorgesteld de toepassing van enkele bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering in deze bijzondere procedure uit te sluiten. Het gaat daarbij om bepalingen die naar hun aard ongeschikt zijn om in de bijzondere procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers onverkort te gelden.

In de artikelsgewijze toelichting bij artikel III, onderdeel A, is nader ingegaan op de werking van de beklagprocedure ingeval van het niet-vervolgen van Kamerleden of bewindspersonen. In dit licht wordt voorgesteld de toepasselijkheid van de artikelen 12 tot en met 13 Sv expliciet uit te sluiten. Daarnaast wordt voorgesteld de toepasselijkheid van enkele bepalingen uit te sluiten die naar hun aard niet in de bijzondere procedure kunnen worden toegepast. Het gaat daarbij om bepalingen over vervolgingsbeslissingen van de officier van justitie (de artikelen 70, 167, 242 tot en met 247, 255, eerste lid, 262a, 266 en 267 Sv), het hoger beroep en cassatieberoep (de artikelen 71, 72a, 87, tweede en derde lid, 241c, 404 tot en met 455, 535 en 537 Sv), de strafbeschikking (de artikelen 255a, 257a tot en met 257h en 354a Sv) en cassatie in het belang der wet (artikel 456 Sv).

Artikel IV

Met de in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen worden de belangrijkste bepalingen van de huidige Wmv in aangepaste vorm overgeheveld naar de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Gelet hierop, kan de Wmv komen te vervallen. Wat betreft de wijze van totstandkoming van een opdracht tot vervolging wordt verwezen naar hetgeen daarover in de artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 485d is opgemerkt.

Artikel V

Dit betreft een gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling.

Artikel VI

Met deze bepaling wordt het wetsvoorstel voorzien van een citeertitel.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

BIJLAGEN

1. LIJST VAN DOOR DE COMMISSIE GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Bauwens 1997

E.C.G.B. Bauwens, *Het Nationaal Gerechtshof 1802-1811* (diss. Leiden), Amsterdam: Van Soeren & Co 1997.

Blok & Besier 1925

A.J. Blok en L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, Eerste deel, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1925.

Blok & Besier 1926

A.J. Blok en L.Ch. Besier, *Het Nederlandsche strafproces*, Derde deel, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1926.

Boogaard & Uzman 2021

G. Boogaard & J. Uzman, 'Commentaar op artikel 119 van de Grondwet' in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, nederlandrechtsstaat.nl, webeditie 2021.

Bos 1976

J.T.K. Bos, 'Vervolgning en opsporing door de P-G', *NJB* 1976, afl. 18, p. 589-596.

Bovend'Eert 1991

P.P.T. Bovend'Eert, 'Kamerlid en ambtsmisdrijven', *NJB* 1991, afl. 41, p. 1666-1667.

Bovend'Eert 1992

P.P.T. Bovend'Eert, 'Kamerlid en ambtsmisdrijven (II)', *NJB* 1992, afl. 26, p. 824-825.

Bovend'Eert 2002

P.P.T. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2002.

Bovend'Eert 2003

P.P.T. Bovend'Eert, 'Ambtsmisdrijven in de affaire Margarita?', *NJB* 2003, afl. 13, p. 674-675.

Bovend'Eert 2008

P.P.T. Bovend'Eert, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2008.

Bovend'Eert 2015

P.P.T. Bovend'Eert, *Reflectie op de brief van het presidium van de Tweede Kamer van 12 november 2015 betreffende het instellen van een commissie van onderzoek*, 22 november 2015, opgenomen in bijlage 7 bij het rapport van de commissie-Schouten, *Kamerstukken II* 2015/16, 34340, nr. 2, p. 73-76.

Bovend'Eert 2016

P.P.T. Bovend'Eert, 'Hoe is het gesteld met de ambtelijke integriteit van de leden van het parlement?', *NJB* 2016, afl. 42, p. 3104-3113, *NJB* 2016/2172.

Bovend'Eert & Kummeling 2017

P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, twaalfde druk, Deventer: Kluwer 2017.

Van der Braak 2019

B. van der Braak 'Achtergrond: alleen verzoeken tot vervolging wegens ambtsmisdrijven', parlement.com en denederlandsegrondwet.nl, 2 december 2019

Broeksteeg 2004

J. L. W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2004.

Broeksteeg 2016

J.L.W. Broeksteeg, 'Strafrechtelijke vervolging van politieke ambtsdragers: naar een normalisering van procedures', *TvCR* 2016, p. 148-152.

Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000

J.L.W. Broeksteeg, E. Sikkema & H.G. Warmelink, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers: ruime verantwoordelijkheid, beperkte vervolgbaarheid', *NJB* 2000, afl. 19, p. 965-971.

Buijs 1884

J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*, Tweede deel, Arnhem: Gouda Quint 1884 (herdruk 1887).

Digitaal raadpleegbaar via: <https://catalog.hathitrust.org/Record/100353575>.

Buruma 2009

Y. Buruma, annotatie bij Hof Amsterdam 21 januari 2009, ECLI:NL:GHAMS:BH0496, *NJ* 2009/191.

Cnossen & Gerards 2020

J. Cnossen & J.H. Gerards, annotatie bij EHRM 29 mei 2020 (Advisory opinion), *Nieuwsbrief* EHRC, ehrc-updates.nl, 23 juli 2020.

Commissie Prinsjesdagstukken 2010

Commissie Prinsjesdagstukken, *Publiek geheim* (rapport januari 2010), bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32173, nr. 2.

Commissie-Schouten 2016

Verslag van de commissie van onderzoek van de Tweede Kamer inzake het mogelijk lekken van informatie uit de CIVD (commissie-Schouten) van 20 januari 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 34340, nr. 2.

Corstens/Borgers & Kooijmans 2021

G.J.M. Corstens, M.J. Borgers en T. Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht*, tiende druk, Deventer: Kluwer 2021.

Dingemanse 2008

A. Dingemanse, aant. op art. 483-485 Sv (suppl. 167, juli 2008), in: A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a., *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).

Duin e.a. 2017

J. Duin e.a., 'Strafrechtelijke vervolging van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen', *NJB* 2017, afl. 12, p. 790-799, *NJB* 2017/667.

Elzinga 1985

D.J. Elzinga, 'Over de Hoge Raad als Forum Privilegiatum voor parlementariërs en bewindslieden. Een speciale procedure met verschillende inconsistenties', *TvO* 1985, afl. 20, p. 424-428.

Elzinga 1994

D.J. Elzinga, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994.

Elzinga 2011

D.J. Elzinga, 'De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid moet op de helling', in: A.J. Nieuwenhuis, J.H. Reestman & C.M. Zoethout (red.), *Rechterlijk activisme, Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.A. Peters*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 77-95.

Elzinga, Hoogers & De Lange 2014

D.J. Elzinga, G. Hoogers & R. de Lange, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 16e druk, Deventer: Kluwer 2014.

Fokkens & Machielse 2002

J.W. Fokkens & A.J. Machielse, aant. op art. 355 en 356 Sr (suppl. 116, januari 2002), in: T.J. Noyon, G.E. Langemeijer & J. Remmelink, *Het Wetboek van Strafrecht*, zevende druk, Deventer: Kluwer (losbladig).

Hardt 2013

S. Hardt, *Parliamentary Immunity. A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity in the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context* (diss. Maastricht), Cambridge: Intersentia 2013.

Van Hasselt 1979

Van Hasselt. Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten, 16e druk, Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij 1979.

Hirsch Ballin 2015

E.M.H. Hirsch Ballin, Notitie op verzoek van de commissie-Schouten van 23 november 2015, opgenomen in bijlage 7 bij het rapport van de commissie-Schouten, *Kamerstukken II* 2015/16, 34340, nr. 2, p. 77-79.

Van Hoorn 2019

A.M. van Hoorn, aant. op de Tweede afdeeling van titel I van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, 13e druk, Deventer: Kluwer 2019.

Jans 2018

A. Jans, 'De wet ministeriële verantwoordelijkheid 1855 in een modern jasje', *TvCR* 2018, afl. 3, p. 235-241.

Jensma 2018

F. Jensma, 'Nixon, Trump en Rutte: hoe het recht ze raakt', *NRC* 20 mei 2018.

De Jong 2005

D.H. de Jong, 'Corruptie en strafrecht, de rol van het strafrecht bij het bewaken van de integriteit van het openbaar bestuur in de verschillende landen van het koninkrijk', in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis & J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht. Liber amicorum J. Reijntjes*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 265-283.

Van Kempen 2019

P.H.P.H.M.C. van Kempen, 'Hooggeplaatste politici, corruptie en de functie van het strafrecht. Sociaalwetenschappelijke wetenswaardigheden en juridische suggesties voor de commissie-Fokkens en het parlement', *DD* 2019, afl. 4, p. 235-251, *DD* 2019/17.

Korthals Altes 2017

F. Korthals Altes, '23A De zaak-Bosio', behorend bij: F. Korthals Altes, *Zeven politieke levens. Herinneringen in dossiers*, Amsterdam: Boom 2017; als extra hoofdstuk 22B raadpleegbaar via zevenpolitiekelevens.nl.

Kortmann 1987

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

Kortmann 2016

C.A.J.M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, herziene zevende druk, Deventer: Kluwer 2016.

Kranenburg 1933

R. Kranenburg, *Het Nederlandsch staatsrecht*, Eerste deel, vierde druk, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1933.

Linthorst 2018

H.M. Linthorst, *Proeve van een verbeterde Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

Nehmelman 2010

R. Nehmelman, 'De verboden politieke meningsuiting als ambtsmisdrijf', in: R. Nehmelman (red.), *Parlementaire immuniteit vanuit een Europese context bezien*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2010, p. 7-23.

Oud 1967

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden I*, tweede druk, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967.

Parlement.com/Ministeriële verantwoordelijkheid

'Ministeriële verantwoordelijkheid', parlement.com (geraadpleegd 6 april 2021).

Pesselse 2018

G. Pesselse, *Verlofstelsels in strafzaken. De toelaatbaarheid van het bezwaarvereiste, het verlofstelsel in hoger beroep en het selectiestelsel in cassatie onder de mensenrechten op beroep en een eerlijk proces* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2018.

Prins 1972

W.F. Prins, 'Constitutionele misvattingen', *NJB* 1972, afl. 15, p. 400-405.

Van Raalte 1958

E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1958.

Reijntjes 2000

J.M. Reijntjes, aant. op art. 7 Sv, in A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a., *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (online, bijgewerkt 1 december 2000).

Remmelink 1994

J. Remmelink, aant. op art. 483-485 Sv (suppl. 90, oktober 1994), in: A.L. Melai & M.S. Groenhuijsen e.a., *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).

Van de Riet 2018a

J. van de Riet, 'Een voortzetting van de politiek met andere middelen? De geschiedenis van de ambtsmisdrijvenprocedure van artikel 119 Grondwet', *NOVUM* 2018, afl. 4, p. 8-10.

Van de Riet 2018b

J. van de Riet, 'Een voortzetting van de politiek met andere middelen? De geschiedenis van de ambtsmisdrijvenprocedure van artikel 119 Grondwet', *NOVUM* 2018, afl. 5, p. 12-14.

Van Rijn 2019

A. van Rijn, *Handboek Caribisch Staatsrecht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Van Roomen 2020

T.R. van Roomen, aant. op Titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, 13e druk, Deventer: Kluwer 2020.

Royer 1988

S. Royer, 'De Hoge Raad als feitenrechter', in: J. van Soest e.a. (red.), *De Hoge Raad der Nederlanden 1838-1938. Een portret*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988, p. 127-139.

Van Sasse van Ysselt 2020

P.B.C.D.F. van Sasse van Ysselt, 'Advies Protocol 16 EVRM inzake de adviesprocedure en wetgevingstechniek van doorverwijzing naar constitutionele normen in het licht van het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel', *NTM/NJCM-Bulletin* 2020, afl. 4, p. 499-514.

Schutgens 2013

R.J.B. Schutgens, 'Parlementaire immuniteit', in: *Immunititeiten. Preadviezen* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2013-I), Deventer: Kluwer 2013, p. 5-62.

Sikkema 2007

E. Sikkema, 'Hoge bomen vangen (nog) geen wind', in B.F. Keulen, G. Knigge & H.D. Wolswijk (red.), *Pet af. Liber amoricum D.H. de Jong*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 412-440.

Sikkema 2021

E. Sikkema, 'De aangifte tegen (oud-)bewindslieden in de toeslagenaffaire', *TBS&H* 2021, afl. 3, p. 226-229.

Silvis 2021

J. Silvis (in hoedanigheid van procureur-generaal bij de Hoge Raad), *Aangifte tegen bewindspersonen in de Toeslagenaffaire. Een oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad*, d.d. 24 februari 2021, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 799.

Stellinga 1976

J.R. Stellinga, 'Nogmaals de vervolging door de procureur-generaal', *NJB* 1976, p. 879-880.

Sybenga 1894

T. Sybenga, *De Grondwet van 1887 toegelicht, ook in verband met de praktijk*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1894.

Thorbecke 1843

J. R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, tweede deel, Johannes Müller, Amsterdam 1843, 2^e uitgave.

Valkenburg 2019

W.E.C.A. Valkenburg, aant. op titel I van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, 13e druk, Deventer: Kluwer 2019.

Vennix 2000

R.J. Vennix, 'Korthals en Peper met proefproject Millinxbuurt mogelijk verdacht van ambtsmisdrijf' *NJB* 2000, afl. 1, p. 14-15.

Verhulst 2016

M.J.M. Verhulst, 'Openbare vervolging: over het vervolgingsmonopolie van de Tweede Kamer bij ambtsmisdrijven', *TvCR* 2016, p. 142-147.

Verhulst & Boogaard 2016

M. Verhulst & G. Boogaard, 'Het hondje van minister Pels Rijcken. Over verwijzingen naar eerdere vervolgingen van politieke ambtsdragers', *NJB* 2016, afl. 2, p. 122-123, *NJB* 2016/74.

Visser 2008

R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom 2008.

Vlaar 1985

S.N. Vlaar, 'De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid', *TvO* 1985, afl. 14, p. 287-293.

De Wijkerslooth & Simonis

J.L. de Wijkerslooth & J. Simonis, 'De vervolgbaarheid van ministers en staatssecretarissen', *NJB* 2004, afl. 13, p. 672-678.

Van der Woude 2020

M.A.H. van der Woude, aant. op art. 84 Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J.M. Verpalen (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, 13e druk, Deventer: Kluwer 2020.

2. INSTELLINGSREGELING EN BENOEMINGS- EN VERGOEDINGENBESLUIT + WIJZIGINGEN



STAATSCOURANT

Nr. 39464

12 juli
2018

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juli 2018, nr. 2306378, houdende instelling van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen)

De Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

Artikel 1

Er is een Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten.

Artikel 3

De commissie bestaat uit een voorzitter en vijf andere leden.

Artikel 4

1. De commissie brengt haar advies uit voor 1 januari 2020 aan de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
2. Na het uitbrengen van het advies is de commissie opgeheven.

Artikel 5

De archiefbescheiden van de commissie worden na haar opheffing of, zo de omstandigheden daartoe eerder aanleiding geven, zoveel eerder, overgebracht naar het archief van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 6

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 juli 2020.

Artikel 7

Deze regeling wordt aangehaald als: Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.



Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



TOELICHTING

Zoals vermeld in de brief van 27 juni 2016 van het presidium van de Tweede Kamer aan de leden van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 12) is een voorbereidingstraject gestart om te komen tot modernisering van de wetgeving inzake vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten. Voor de korte termijn wordt een beperkte modernisering tot stand gebracht van de wet van 22 april 1855 (Stb. 1855, 33). Het daartoe strekkende wetsvoorstel is thans aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2017/18, 34 871, A).

De instelling van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen beoogt de aanzet te geven tot een fundamentele herziening van de desbetreffende wetgeving. Zoals aangekondigd in de brief van 23 december 2016 van de toenmalige Ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede en Eerste Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13; Kamerstukken I 2016/17, 34 340, A) is in deze onafhankelijke adviescommissie gelet op de aard van het onderwerp in ieder geval deskundigheid bijeengebracht op staatsrechtelijk (straf)procesrechtelijk en politiek-bestuurlijk terrein. Het besluit tot benoeming van de leden wordt separaat in de Staatscourant gepubliceerd.

De taakopdracht van de commissie in artikel 2 is bewust algemeen gehouden. De commissie is niet gebonden aan de wijzigingen die via bovengenoemde wijzigingswet hun beslag hebben gekregen. Eveneens staat het de commissie vrij om voorstellen te doen tot wijziging van de regeling in de Grondwet op dit punt. Omdat artikel 119 Grondwet een bijzondere procedure bevat voor zowel de vervolging als de berechting van ambtsmisdrijven van Kamerleden en bewindspersonen, is in artikel 2 buiten twijfel gesteld dat het advies van de commissie niet alleen op de procedure inzake vervolging maar ook op die inzake berechting kan zien.

Uiteraard zal de commissie alle relevante informatie bij haar werkzaamheden kunnen betrekken, waaronder het op 20 januari 2016 uitgebrachte verslag van de commissie van onderzoek onder voorzitterschap van het toenmalige Tweede Kamerlid Schouten (Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2). Er zal ook periodiek overleg plaatsvinden tussen de adviescommissie en de Tweede en Eerste Kamer. De Tweede Kamer heeft voor dit onderwerp rapporteurs aangewezen.

De instelling van de commissie is gebaseerd op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges, dat het mogelijk maakt om bij ministeriële regeling een adviescollege in te stellen voor de duur van de advisering. Omdat de instelling van de commissie beperkt is tot de duur van de advisering, bevat deze regeling een horizonbepaling (art. 6). Die houdt in dat de regeling per 1 juli 2020 vervalt. Dat is enkele maanden nadat de commissie uiterlijk haar advies zal moeten hebben uitgebracht (1 januari 2020).

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*

*De Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juli 2018, houdende benoeming van en vaststelling van de vergoeding voor de leden van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Benoeemings- en vergoedingsbesluit Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen)

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

Handelende in overeenstemming met het gevoelen van de ministerraad;

Gelet op de artikelen 6, derde lid, en 15, vijfde lid, van de Kaderwet adviescolleges, artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, en van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies en artikel 4, eerste lid, van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluiten:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder de commissie: de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, bedoeld in artikel 1 van de Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

Artikel 2

1. Voorzitter, tevens lid, van de commissie is: J.W. (Jan Watse) Fokkens.
2. De andere leden van de commissie zijn:
 - a. R.H. (Rob) van de Beeten;
 - b. G.T. (Theo) Hofstee;
 - c. E.F. (Flora) Lagerwerf-Vergunst;
 - d. R.J.B. (Roel) Schutgens;
 - e. T.N.B.M. (Taru) Spronken.

Artikel 3

1. Secretarissen van de commissie zijn:
 - a. T.C. (Tim) Borman;
 - b. H.M.B. (Henk-Martijn) Breunese.
2. Adjunct-secretarissen van de commissie zijn:
 - a. H.H.A. (Helene) de Man;
 - b. S.S. (Sven) Zoeteman.

Artikel 4

1. Aan de voorzitter wordt een vaste vergoeding per maand toegekend voor de duur van de commissie, waarbij de arbeidsduurfactor wordt vastgesteld op 0,1 en de salarisschaal op het maximum van schaal 18 van bijlage B bij het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
2. Aan de daarvoor in aanmerking komende leden van de commissie wordt een vergoeding toegekend per vergadering van 3% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B bij het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.

Artikel 5

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van het tijdstip waarop de commissie is opgeheven.



Artikel 6

Dit besluit wordt aangehaald als: Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst.

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*



Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 maart 2020, nr. 2837510, directie Wetgeving en Juridische Zaken, houdende wijziging van de Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen en van het Benoemings- en vergoedingenbesluit Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen in verband met verlenging van de adviestertermijn en uitbreiding van het secretariaat van de commissie

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges en artikel 15, derde lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

ARTIKEL I

De Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4, eerste lid, wordt '1 januari 2020' vervangen door '1 juli 2020'.

B

In artikel 6 wordt '1 juli 2020' vervangen door '1 januari 2021'.

ARTIKEL II

In artikel 3, tweede lid, wordt onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door een puntkomma een onderdeel toegevoegd, luidende:

c. T.G.J. (Thomas) van Arnhem.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2020.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



TOELICHTING

Zoals vermeld in de brieven aan de Tweede en Eerste Kamer van 20 december 2019 (Kamerstukken II 2019/20, 34 340, nr. 17; Kamerstukken I 2019/20, 34 871, H), heeft de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (commissie-Fokkens) laten weten dat de in haar instellingsregeling genoemde termijn van 1 januari 2020 voor het uitbrengen van haar advies niet haalbaar is gebleken en dat zij verwacht haar advies uit te kunnen brengen kort voor het zomerreces van 2020. Met het oog hierop worden via artikel I in de instellingsregeling de in dat verband noodzakelijke wijzigingen aangebracht. Verder wordt via artikel II voorzien in uitbreiding van het ambtelijk secretariaat van de commissie.

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops*



Besluit van de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 december 2020, nr. 3117480, houdende wijziging van de Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen in verband met verlenging van de adviestertermijn

De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;

Gelet op artikel 6, eerste lid, van de Kaderwet adviescolleges;

Besluiten:

ARTIKEL I

De Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 4, eerste lid, wordt '1 juli 2020' vervangen door '1 juli 2021'.

B

In artikel 6 wordt '1 januari 2021' vervangen door '1 januari 2022'.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 juli 2020.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*



TOELICHTING

In verband met de coronacrisis hebben de werkzaamheden van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie-Fokkens) en haar secretariaat niet zodanige voortgang kunnen vinden dat de commissie haar rapport heeft kunnen uitbrengen voor de in de instellingsregeling genoemde termijn van 1 juli 2020. De commissie verwacht thans haar advies te kunnen uitbrengen kort voor het zomerreces van 2021. Met het oog hierop worden via artikel I in de instellingsregeling de in dat verband noodzakelijke wijzigingen aangebracht.

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

*De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren*

3. CORRESPONDENTIE TUSSEN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID VAN DE TWEEDE KAMER EN DE COMMISSIE HERZIENING WETGEVING AMBTSDELICTEN KAMERLEDEN EN BEWINDSPERSONEN



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Commissie J&V

Aan de heer J.W. Fokkens
p/a Ministerie van Justitie en Veiligheid
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

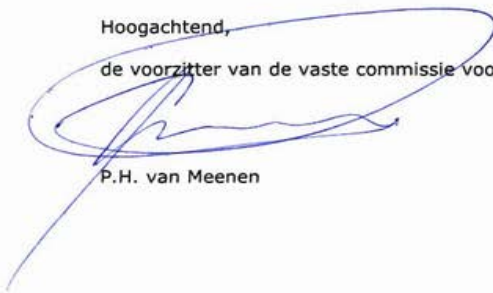
Plaats en datum: Den Haag, 18 december 2020
Betreft: Verzoek stand van zaken Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten
Kamerleden en bewindspersonen
Ons kenmerk: 34340-18/2020D53012

Geachte heer Fokkens,

In de procedurevergadering van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 16 december 2020 is gesproken over de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

Namens de commissie verzoek ik u om een update van de stand van zaken van uw Commissie aan de commissie te doen toekomen, waarbij u ook ingaat op de termijn waarop u verwacht uw advies te kunnen uitbrengen.

Hoogachtend,
de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,


P.H. van Meenen

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T. 070-3182211
E. cie.jv@tweedekamer.nl

COMMISSIE WETGEVING AMBTSDELICTEN KAMERLEDEN EN BEWINDSPERSONEN

Voorzitter: mr. J.W. Fokkens

Secretariaat Commissie herziening wetgeving Kamerleden en bewindspersonen
t.c.borman@minjenv.nl - 06 46 80 51 81
henk-martijn.breunese@minbzk.nl - 06 52 80 95 76

Aan de voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid
van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
de heer P.H. van Meenen
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Datum 21 januari 2021
Onderwerp Stand van zaken Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten
Kamerleden en bewindspersonen

Geachte heer Van Meenen,

Graag zeg ik uw dank voor uw brief van 18 december jl., waarin u het verzoek van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft overgebracht om een update van de stand van zaken van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen en daarbij ook in te gaan op de termijn waarop de Commissie verwacht haar advies te kunnen uitbrengen. Mijn antwoord heeft helaas enige tijd gevergd, omdat ik uw tijdens het kerstreces bij het ministerie binnengekomen brief op 6 januari jl. ontving en er overleg met beide ministeries nodig was om verantwoord te kunnen reageren op uw vraag naar de termijn waarop de commissie verwacht haar rapport gereed te hebben.

Zoals bekend heeft de Minister van Justitie en Veiligheid mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 7 december 2020 (Kamerstukken II 2020/21, 34340, nr. 18) aan de Tweede Kamer bericht dat er als gevolg van de coronacrisis een zodanige vertraging is ontstaan, dat het niet is gelukt om het advies voor het zomerreces van 2020 uit te brengen. De ministers hebben laten weten dat de commissie haar advies nu verwacht uit te kunnen brengen kort voor het zomerreces van 2020.

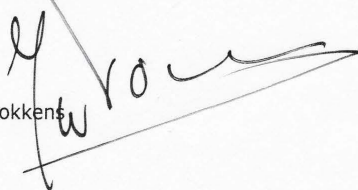
Ter nadere toelichting kan ik hieraan toevoegen dat de ambtenaren van het ministerie die de ambtelijke ondersteuning van de commissie vormen, voorrang hebben moeten geven aan spoedeisende coronawetgeving en andere dossiers, waardoor het vanaf maart vorig jaar vrijwel niet mogelijk is gebleken om ambtelijke ondersteuning te leveren. Uiteraard betreurt ik dat. Tegelijkertijd kan ik hier begrip voor opbrengen, gezien de uitzonderlijke omstandigheden waarin wij ons sinds maart vorig jaar bevinden. De commissie was begin vorig jaar een eind met het rapport op streek. Voornemen van de commissie was ook om binnen afzienbare termijn een tweede gesprek met de rapporteurs van uw Kamer te voeren.

Vanuit beide ministeries heeft men laten weten dat de ambtelijke ondersteuning voor de commissie weer zodanig op peil kan worden gebracht, dat de nieuwe planning die eind vorig jaar aan uw Kamer is gemeld - uitbrengen van het rapport kort voor het zomerreces van dit jaar - redelijkerwijze kan worden gerealiseerd. Ik ga ervan uit en heb er vertrouwen in dat dit gaat lukken. Vóór het uitbrengen van het rapport zal de Commissie nog het initiatief nemen voor een gesprek met de rapporteurs van uw Kamer.

Een afschrift van deze brief zend ik aan de Minister van Justitie en Veiligheid en aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met vriendelijke groet,

J.W. Fokkens

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.W. Fokkens', written over a diagonal line.

4. RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

Artikelen 117 tot en met 119 Grondwet

Artikel 117

1. De leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast en de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden bij koninklijk besluit voor het leven benoemd.
2. Op eigen verzoek en wegens het bereiken van een bij de wet te bepalen leeftijd worden zij ontslagen.
3. In de gevallen bij de wet bepaald kunnen zij door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht worden geschorst of ontslagen.
4. De wet regelt overigens hun rechtspositie.

Artikel 118

1. De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
2. De Hoge Raad is in de gevallen en binnen de grenzen bij de wet bepaald, belast met de cassatie van rechterlijke uitspraken wegens schending van het recht.
3. Bij de wet kunnen aan de Hoge Raad ook andere taken worden opgedragen.

Artikel 119

De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen

Hoofdstuk 1. De verantwoordelijkheid van ministers en staatssecretarissen

Artikel 1

1. Onze Ministers dragen zorg voor de uitvoering van de Grondwet en de andere wetten, voor zover die van de regering afhangt.
2. Zij zijn wegens het niet naleven van deze verplichting verantwoordelijk en in rechte vervolgbaar overeenkomstig de bepalingen in hoofdstuk 2.

Artikel 2

De medeondertekening van wetten en koninklijke besluiten door een of meer ministers of staatssecretarissen wijst de voor die wetten en koninklijke besluiten verantwoordelijke ministers of staatssecretarissen aan.

Hoofdstuk 2. Ambtsdelicten begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

§ 1. Algemene bepalingen

Artikel 3

1. In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. ambtsdelicten: ambtsmisdrijven of ambtsovertredingen, begaan door een lid van de Staten-Generaal, een minister of een staatssecretaris in die betrekking;
 - b. vervolging: vervolging wegens een ambtsdelict.
2. Onder ambtsdelicten worden mede verstaan strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikel 4

1. De leden van de Staten-Generaal, Onze ministers en de staatssecretarissen staan, ook na hun aftreden, wegens ambtsdelicten terecht voor de Hoge Raad.
2. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.
3. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht aan de ontvangen opdracht tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.

§ 2. Opdracht tot vervolging door de regering

Artikel 5

1. Het koninklijk besluit waarbij de opdracht wordt gegeven tot vervolging bevat een nauwkeurige aanduiding van het ten laste gelegde feit en de opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om de vervolging in te stellen.
2. Afschrift van dit besluit wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal toegezonden.

Artikel 6

Indien bij koninklijk besluit opdracht is gegeven tot vervolging, neemt de Tweede Kamer geen aanklacht tegen dezelfde persoon wegens dezelfde feiten in overweging.

§ 3. Opdracht tot vervolging door de Tweede Kamer

Artikel 7

Indien ten minste vijf leden van de Tweede Kamer een schriftelijke en met redenen omklede aanklacht indienen wegens een vermoedelijk ambtsdelict, beslist de Tweede Kamer of zij die aanklacht in overweging neemt.

Artikel 8

Alvorens de Tweede Kamer beslist of zij de aanklacht in overweging neemt, stelt de voorzitter van de Tweede Kamer degene tegen wie de aanklacht is gericht in de gelegenheid naar diens keuze schriftelijk of mondeling een zienswijze naar voren te brengen.

Artikel 9

Indien de Tweede Kamer besluit tot het in overweging nemen van de aanklacht, stelt zij een commissie van onderzoek in.

Artikel 10

De Tweede Kamer benoemt de leden van de commissie van onderzoek uit haar midden. Leden die de aanklacht hebben ingediend, kunnen geen lid zijn van de commissie. Wel kunnen zij door de commissie ten behoeve van het geven van nadere inlichtingen worden gehoord.

Artikel 11

1. De commissie van onderzoek is belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten, in de aanklacht vermeld, kunnen leiden.

2. De hoofdstukken 3, 4, 5 en 7 van de Wet op de parlementaire enquête 2008 zijn van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:
- a. degene tegen wie de aanklacht is gericht niet verplicht is de commissie van onderzoek medewerking te verlenen;
 - b. artikel 217 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing is.

Artikel 12

In iedere stand van het onderzoek is de commissie van onderzoek verplicht om degene tegen wie de aanklacht is gericht, indien deze dit wenst, te horen.

Artikel 13

Zodra de commissie van onderzoek de aanklacht genoegzaam toegelicht acht, brengt zij over de daarbij aangevoerde feiten verslag uit aan de Tweede Kamer.

Artikel 14

1. Bij de beraadslaging over de aanklacht wordt degene tegen wie de aanklacht is gericht gehoord, indien deze daarom verzoekt. Aan deze persoon wordt in ieder geval het laatst het woord gegeven.
2. Het eerste lid geldt eveneens indien voor of tijdens het onderzoek het kamerlidmaatschap van het betrokken lid van de Staten-Generaal is beëindigd of aan de betrokken minister of staatssecretaris ontslag is verleend.

Artikel 15

1. Indien de Tweede Kamer een aanklacht als bedoeld in artikel 7 niet in overweging heeft genomen, kan zij deze bij het opkomen van nieuwe bezwaren alsnog in overweging nemen. Eveneens kan in dat geval bij koninklijk besluit de opdracht worden gegeven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten.
2. Indien de Tweede Kamer de aanklacht na gedaan onderzoek en gehouden beraadslaging heeft verworpen, kan ten aanzien van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten noch door de regering noch door de Tweede Kamer opnieuw onderzoek worden gedaan noch een opdracht tot vervolging worden gegeven.

Artikel 16

1. Een aanklacht wordt geacht te zijn verworpen indien de Tweede Kamer binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht geen eindbeslissing heeft genomen.
2. De Tweede Kamer kan besluiten de termijn, bedoeld in het eerste lid, te verlengen met ten hoogste twee maanden.

Artikel 17

Indien een aanklacht overeenkomstig artikel 16 wordt geacht te zijn verworpen, blijft de regering bevoegd om bij koninklijk besluit de opdracht te geven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten.

Artikel 18

1. De Tweede Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang.
2. Indien de Tweede Kamer genoegzame gronden tot vervolging aanwezig acht, geeft zij opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om de vervolging in te stellen. Het daartoe strekkende besluit bevat een nauwkeurige aanduiding van het ten laste gelegde feit. Binnen drie dagen nadat de Tweede Kamer het besluit heeft genomen, wordt dit tezamen met de aanklacht en de verzamelde informatie toegezonden aan de procureur-generaal.

3. Een afschrift van het besluit wordt toegezonden aan de betrokkene, aan Onze Minister van Justitie en Veiligheid en aan de Eerste Kamer.

Artikel 19

Indien de Tweede Kamer opdracht heeft gegeven tot vervolging, kan bij koninklijk besluit geen opdracht worden gegeven tot vervolging van dezelfde persoon wegens dezelfde feiten.

Artikelen 20-35

[*Vervallen*]

Hoofdstuk 3. Slotbepalingen

Artikel 36

Een vordering tot vergoeding van schade, geleden door een ambtsdelict als bedoeld in hoofdstuk 2, kan slechts berusten op een veroordeling door de Hoge Raad en kan uitsluitend bij de burgerlijke rechter worden ingesteld.

Artikel 37

Deze wet wordt aangehaald als: Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

Artikelen 76 en 111 Wet op de rechterlijke organisatie

Artikel 76

1. De Hoge Raad neemt in eerste instantie, tevens in hoogste ressort, kennis van de ambtsmisdriven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen.
2. Onder ambtsmisdriven en ambtsovertredingen worden hier begrepen strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht.
3. In de gedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, is de Hoge Raad tevens bevoegd kennis te nemen van de vordering tot vergoeding van kosten en schaden ten behoeve van de benadeelde partij.
4. In de gedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, oordeelt de Hoge Raad met een aantal van tien raadsheren. Bij het staken der stemmen wordt een uitspraak ten voordele van de verdachte gedaan.

Artikel 111

1. Er is een parket bij de Hoge Raad, aan het hoofd waarvan de procureur-generaal bij de Hoge Raad staat.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met:
 - a. de vervolging van ambtsmisdriven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen;
 - b. het nemen van aan de Hoge Raad uit te brengen conclusies in de bij de wet bepaalde gevallen;
 - c. de instelling van cassatie «in het belang der wet»;
 - d. de instelling van vorderingen tot het door de Hoge Raad nemen van beslissingen als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.
3. In de gevallen waarin de Hoge Raad ten principale recht doet, neemt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie, bedoeld in artikel 125, waar.

4. Bij de wet kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook met andere taken worden belast.
5. De bevoegdheden van de procureur-generaal kunnen, tenzij de aard van de bevoegdheden zich daartegen verzet, mede worden uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal en door advocaten-generaal.

Vierde Boek, Titel I, Wetboek van Strafvordering (Strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eersten aanleg kennis neemt, artikelen 483 t/m 485)

Titel I. Strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eersten aanleg kennis neemt

Artikel 483

[*Vervallen*]

Artikel 484

1. De straffordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eersten aanleg kennis neemt, vindt overigens plaats met overeenkomstige toepassing van de regelen omtrent de straffordering in eersten aanleg van feiten waarvan de rechtbank kennis neemt, behoudens de navolgende uitzonderingen:

1°. Indien de procureur-generaal zulks vordert, wordt door den Hoogen Raad een raadsheer-commissaris uit zijne leden aangewezen.

2°. [*Vervallen*]

3°. Niet van toepassing zijn de bepalingen betreffende de verplichtingen van den officier van justitie tegenover den procureur-generaal bij het gerechtshof en diens toezicht op de vervolging van strafbare feiten.

4°. In geval van een doorzoeking van plaatsen of eene schouw, kan zich de raadsheer-commissaris doen vervangen door den rechter-commissaris, de procureur-generaal bij den Hoogen Raad door de officier van justitie in het arrondissement waar de doorzoeking of de schouw moet geschieden.

5°. In geval van vervolging, bedoeld in De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, zijn niet van toepassing de artikelen 237, 238, 241c tot en met 255, 262, 313 en 314, en behelst de dagvaarding een opgave van het feit in de opdracht tot vervolging uitgedrukt.

6°. Tegen de beslissingen van den Hoogen Raad is geen beroep of bezwaarschrift toegelaten.

2. Een onbevoegdverklaring wordt niet uitgesproken indien het feit een misdrijf of overtreding oplevert, waarvan een andere rechter kennisneemt, en de verdachte de verwijzing naar die rechter niet heeft verzocht.

Artikel 485

De vervolging der mede-verdachten van dengene die voor den Hoogen Raad terechtstaat, heeft voor hetzelfde college plaats.

Artikel 44 Wetboek van Strafrecht

Artikel 44

Indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door

zijn ambt geschonken, kan de op het feit gestelde straf, met uitzondering van geldboete, met een derde worden verhoogd.

Tweede Boek, Titel XXVIII, Wetboek van Strafrecht (Ambtsmisdrijven, artikelen 355 t/m 380)

Artikel 355

Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie, worden gestraft de ministers of staatssecretarissen:

- 1°. die hun medeondertekening verlenen aan koninklijke besluiten, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;
- 2°. die uitvoering geven aan koninklijke besluiten, wetende dat deze niet van de vereiste medeondertekening van een minister of staatssecretaris zijn voorzien;
- 3°. die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen of bevelen handhaven, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;
- 4°. die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun taak behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen.

Artikel 356

Met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie worden gestraft de ministers en staatssecretarissen aan wier grove schuld te wijten is dat de in artikel 355, onder 4°, omschreven uitvoering wordt nagelaten.

Artikel 357

De bevelhebber van de gewapende macht die weigert of opzettelijk nalaat op de wettige vordering van het bevoegde burgerlijk gezag de onder zijn bevel staande macht aan te wenden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 358

1. De ambtenaar die opzettelijk de bijstand van de gewapende macht inroept tegen de uitvoering van wettelijke voorschriften, van wettige bevelen van het openbaar gezag of van rechterlijke uitspraken of bevelschriften, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien die uitvoering daardoor wordt verhinderd, wordt de schuldige gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 359

De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk geld of geldswaardig papier dat hij in zijn bediening onder zich heeft, verduistert of toelaat dat het door een ander weggenomen of verduistert wordt, of die ander daarbij als medeplichtige ter zijde staat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 360

De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk boeken of registers, uitsluitend bestemd tot controle van de administratie, valselijk opmaakt of vervalst, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 361

1. De ambtenaar of een ander met enige openbare dienst voortdurend of tijdelijk belast persoon, die opzettelijk zaken bestemd om voor de bevoegde macht tot overtuiging of bewijs te dienen, akten, bescheiden of registers, welke hij in zijn bediening onder zich heeft verduistert, vernielt, beschadigt of onbruikbaar maakt, of toelaat dat zij door een ander worden weggemaakt, vernield, beschadigt of onbruikbaar gemaakt, of die ander daarbij als medeplichtige ter zijde staat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren en zes maanden of geldboete van de vijfde categorie.
2. Onder bevoegde macht wordt mede verstaan: een internationaal gerecht dat zijn rechtsmacht ontleent aan een verdrag waarbij het Koninkrijk partij is.

Artikel 362

[Vervallen]

Artikel 363

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar:
 - 1°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde hem te bewegen om in zijn bediening iets te doen of na te laten;
 - 2°. die een gift of belofte dan wel een dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten;
 - 3°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt teneinde hem te bewegen om in zijn bediening iets te doen of na te laten;
 - 4°. die een gift of belofte dan wel een dienst vraagt ten gevolge of naar aanleiding van hetgeen door hem in zijn huidige of vroegere bediening is gedaan of nagelaten.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die in het vooruitzicht van een dienstbetrekking bij een overheidswerkgever, indien de dienstbetrekking bij een overheidswerkgever is gevolgd, een feit begaat als in het eerste lid, onder 1° en 3°, omschreven.
3. Hij die een feit als omschreven in het eerste lid begaat in verband met zijn hoedanigheid van minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, gedeputeerde, burgemeester, wethouder of lid van een algemeen vertegenwoordigend orgaan, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 364

1. De rechter die een gift, belofte of dienst aanneemt, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze hem gedaan, verleend of aangeboden wordt teneinde invloed uit te oefenen op de beslissing van een aan zijn oordeel onderworpen zaak, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. De rechter die een gift, belofte of dienst vraagt teneinde hem te bewegen om invloed uit te oefenen op de beslissing van een aan zijn oordeel onderworpen zaak, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste negen jaren of geldboete van de vijfde categorie.
3. Indien de gift, belofte of dienst wordt aangenomen, wetende of redelijkerwijs vermoedende dat deze gedaan, verleend of aangeboden wordt om een veroordeling in een strafzaak te verkrijgen, wordt de rechter gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.
4. Indien de gift, belofte of dienst wordt gevraagd teneinde hem te bewegen om een veroordeling in een strafzaak te verkrijgen, wordt de rechter gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 364a

1. Met ambtenaren worden ten aanzien van de artikelen 361, 363, 365 tot en met 368 en 376 gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie.
2. Met ambtenaren worden ten aanzien van artikel 363, onder 2° en 4°, voormalige ambtenaren gelijkgesteld.
3. Met rechter wordt ten aanzien van artikel 364 gelijkgesteld de rechter van een vreemde staat of van een volkenrechtelijke organisatie.

Artikel 365

De ambtenaar die door misbruik van gezag iemand dwingt iets te doen, niet te doen of te dulden, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 366

De ambtenaar die in de uitoefening van zijn bediening, als verschuldigd aan hemzelf, aan een ander ambtenaar of aan enige openbare kas, vordert of ontvangt of bij een uitbetaling terughoudt hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is, wordt, als schuldig aan knevelarij, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Artikel 367

1. De ambtenaar die, belast met de bewaking van iemand die op openbaar gezag of krachtens rechterlijke uitspraak of beschikking van de vrijheid is beroofd, hem opzettelijk laat ontsnappen of bevrijdt of bij zijn bevrijding of zelfbevrijding behulpzaam is, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien de ontsnapping, bevrijding of zelfbevrijding aan zijn schuld te wijten is, wordt hij gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 368

1. Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vierde categorie wordt gestraft:
 - 1°. de ambtenaar, met het opsporen van strafbare feiten belast, die opzettelijk niet voldoet aan de vordering om van een wederrechtelijke vrijheidsberoving te doen blijken of daarvan aan de hogere macht opzettelijk niet onverwijld kennis geeft;
 - 2°. de ambtenaar die, na in de uitoefening van zijn bediening kennis te hebben bekomen dat iemand op onwettige wijze van de vrijheid is beroofd, opzettelijk nalaat daarvan onverwijld kennis te geven aan een ambtenaar met het opsporen van strafbare feiten belast.
2. De ambtenaar aan wiens schuld enig in dit artikel omschreven verzuim te wijten is, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 369

[*Vervallen*]

Artikel 370

1. De ambtenaar die, met overschrijding van zijn bevoegdheid of zonder inachtneming van de bij de wet bepaalde vormen, in de woning of het besloten lokaal of erf, bij een ander in gebruik, diens ondanks binnentreedt of, wederrechtelijk aldaar vertoevende, zich niet op de vordering van of vanwege de rechthebbende aanstonds verwijderd, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

2. Met gelijke straf wordt gestraft de ambtenaar die ter gelegenheid van het doorzoeken van plaatsen met overschrijding van zijn bevoegdheid of zonder inachtneming van de bij de wet bepaalde vormen, geschriften, boeken of andere papieren onderzoekt of in beslag neemt.

Artikel 371

1. De ambtenaar die, met overschrijding van zijn bevoegdheid, zich doet overleggen of in beslag neemt een aan enige openbare instelling van vervoer toevertrouwde brief, briefkaart, stuk of pakket, of een telegrafisch bericht dat zich in handen bevindt van een persoon belast met de dienst van een ten algemenen nutte gebezigde telegraafinrichting, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft de ambtenaar die, met overschrijding van zijn bevoegdheid, zich door een persoon werkzaam bij een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst doet inlichten ter zake van enig verkeer dat over dat netwerk dan wel met gebruikmaking van die dienst is geschied.

Artikelen 372 tot en met 375

[*Vervallen*]

Artikel 376

Met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft de ambtenaar die opzettelijk deelneemt, middellijk of onmiddellijk, aan aannemingen of leveranties waarover hem op het tijdstip van de handeling geheel of ten dele het bestuur of toezicht is opgedragen.

Artikel 377

De ambtenaar van het muntwezen, behalve de muntmeester, of degene, in dienst van een waarborginstelling als bedoeld in artikel 4 van de Waarborgwet 2019, die handel drijft in edele metalen of daarvan vervaardigde voorwerpen, of opzettelijk aan zodanige handel middellijk of onmiddellijk deelneemt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie.

Artikel 378

Degene, in dienst van een waarborginstelling als bedoeld in artikel 4 van de Waarborgwet 2019, die een aan die waarborginstelling aangeboden palladium, platina, gouden of zilveren voorwerp afdrukt of natrekt of daarvan een beschrijving geeft aan een ander dan die van ambtswege bevoegd is haar te vorderen, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

Artikel 379

1. De ambtenaar van de burgerlijke stand die meewerkt aan iemands huwelijksvoltrekking, wetende dat deze daardoor een dubbel huwelijk aangaat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. De ambtenaar van de burgerlijke stand die meewerkt aan iemands huwelijksvoltrekking, wetende dat daartegen enig ander wettig beletsel bestaat, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

Artikel 380

1. Bij veroordeling wegens een der in de artikelen 355, 357 en 358 omschreven misdrijven kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 3°, vermelde recht worden uitgesproken.

2. Bij veroordeling wegens een der in de artikelen 359, 363, 364, 366 en 379, eerste lid, omschreven misdrijven kan ontzetting van het in artikel 28, eerste lid, onder 4°, vermelde recht worden uitgesproken.

Derde Boek, Titel VIII, Wetboek van Strafrecht (Ambtsovertredingen, artikelen 462 t/m 468a)

Artikel 462

De ambtenaar, bevoegd tot de uitgifte van afschriften of uittreksels van vonnissen, die zodanig afschrift of uittreksel uitgeeft alvorens het vonnis behoorlijk is ondertekend, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

Artikel 463

De ambtenaar die zonder verlof van het bevoegd gezag afschrift maakt of uittreksel neemt van geheime regeringsbescheiden of die openbaar maakt, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste twee maanden of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 464

Het hoofd van een gesticht, bestemd tot opsluiting van veroordeelden, voorlopig aangehouden en of gegijzelden, of van een rijksinrichting voor kinderbescherming of psychiatrisch ziekenhuis, die iemand in het gesticht of ziekenhuis opneemt of houdt zonder zich het bevel van de bevoegde macht of de rechterlijke uitspraak te hebben laten vertonen, of die nalaat van deze opneming en van het bevel of de uitspraak op grond waarvan zij geschiedt, in zijn registers de vereiste inschrijving te doen, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie.

Artikel 465

De ambtenaar van de burgerlijke stand die nalaat vóór de voltrekking van een huwelijk zich de bewijsstukken of verklaringen te laten geven die door enig wettelijk voorschrift worden gevorderd, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

Artikel 466

De ambtenaar van de burgerlijke stand die in strijd handelt met enig wettelijk voorschrift omtrent de registers of de akten van de burgerlijke stand of omtrent de formaliteiten vóór of de voltrekking van een huwelijk, wordt gestraft met geldboete van de eerste categorie.

Artikel 467

De ambtenaar van de burgerlijke stand die nalaat een akte in de registers op te nemen, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie.

Artikel 468

Met geldboete van de eerste categorie wordt gestraft:

- 1°. de ambtenaar van de burgerlijke stand die nalaat aan het bevoegd gezag de opgaven te doen die enig wettelijk voorschrift van hem vordert;
- 2°. de ambtenaar die nalaat aan de ambtenaar van de burgerlijke stand de opgaven te doen die enig wettelijk voorschrift van hem vordert.

Artikel 468a

Onder ambtenaar van de burgerlijke stand wordt ten aanzien van de artikelen 466-468 verstaan een ieder die ingevolge enig wettelijk voorschrift met de bewaring van een register van de burgerlijke stand is belast.



Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen, Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Minister van Veiligheid en Justitie,

Handelende in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad;
Overwegende, dat krachtens artikel 119 van de Grondwet de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen wegens ambtsmisdriven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden, terecht staan voor de Hoge Raad en dat de opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer;
Overwegende, dat thans geen wettelijke regeling bestaat over de fase voorafgaand aan een dergelijke opdracht tot vervolging door de Kroon;
Overwegende, dat betrokken instanties behoefte hebben aan praktische richtlijnen voor de afhandeling van aangiften tegen leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen in die voorfase;
Overwegende, dat er een voorbereidingstraject is gestart om te komen tot een modernisering van de wetgeving inzake vervolging van bewindspersonen en Kamerleden wegens ambtsdelicten (zie de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede en de Eerste Kamer (Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13; Kamerstukken I 2016/17, 34 340, A);
Overwegende, dat het wenselijk is om totdat nieuwe wetgeving terzake is vastgesteld, richtlijnen in acht te nemen over de wijze van behandeling van genoemde aangiften, binnen de kaders van de huidige wetgeving.
Overwegende, dat, gelet op artikel 111, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet op de rechterlijke organisatie, de procureur-generaal bij de Hoge Raad een centrale rol speelt in de procedure en het daarom wenselijk is dat hij de Kroon van advies kan dienen ten aanzien van de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek;
Overwegende, dat het wenselijk is dat het openbaar ministerie aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zo deze dat verlangt, ter uitvoering van deze taken bijstand verleent.
Overwegende, dat voorafgaand aan een adviesaanvraag aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad beoordeeld moet worden of er sprake is van een aangifte in de zin van dit protocol en dat het openbaar ministerie bij die beoordeling een adviserende rol kan spelen;

Stelt het volgende protocol vast:

1. Ontvanger

Aangifte van een strafbaar feit tegen een (voormalig) bewindspersoon of Kamerlid of een onbekende persoon (waarbij uit het feitencomplex het vermoeden ontstaat, dat het feit door betrokkene is gepleegd in diens betrekking als bewindspersoon of Kamerlid)¹, is ontvangen door:

- Het Ministerie van Veiligheid en Justitie;
- Een ander ministerie;
- Het openbaar ministerie (OM) (of de politie);
- de procureur-generaal bij de Hoge Raad (pg HR).

2. Eerste oordeel

- Is er sprake van een aangifte, dat wil zeggen een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert?
Zo ja: zie vraag 2b.
Zo nee: ontvanger stuurt reactie aan de verzender.
- Is er (mogelijk) sprake van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid?
Zo ja, zie punt 3 voor de onderscheiden trajecten
Zo nee: doorsturen aan het OM (Parket-Generaal).

¹ Ter wille van de leesbaarheid wordt in de rest van dit protocol slechts gesproken over "bewindspersoon of Kamerlid", waarbij dan uiteraard eveneens wordt bedoeld op voormalige bewindspersonen, voormalige Kamerleden en de genoemde onbekende personen.



3. Doorsturen aan de pg HR

Lid 1:

- a. Als een aangifte is binnengekomen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt deze (bij een bevestigende beantwoording van de vragen onder 2 van dit protocol) doorgestuurd aan de pg HR met het verzoek om de Minister van Veiligheid en Justitie te informeren over zijn bevindingen.
- b. Als een aangifte is binnengekomen bij een ander ministerie of het OM (of de politie) dan dient deze (bij een bevestigende beantwoording van de vragen onder 2 van dit protocol) te worden doorgestuurd aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze zal de aangifte dan doorsturen aan de pg HR met daarin het verzoek om hem te informeren over diens bevindingen.
- c. Als een aangifte is binnengekomen bij de pg HR informeert hij de Minister van Veiligheid en Justitie over de aangifte met de mededeling dat hij de Minister van Veiligheid en Justitie zal informeren over zijn bevindingen.

Lid 2:

De Minister van Veiligheid en Justitie (in de gevallen a en b) of de pg HR (in geval c) bericht de aangever dat de aangifte wordt bestudeerd.

4. Pg HR beoordeelt de aangifte en informeert de Minister van Veiligheid en Justitie over zijn bevindingen.

- a) De pg HR start een oriënterend onderzoek gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Na afloop van het oriënterend onderzoek bericht de pg HR de Minister van Veiligheid en Justitie over zijn bevindingen.
- b) Indien de Minister van Veiligheid en Justitie na kennisneming van de bevindingen aan de pg HR meedeelt dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, start de pg HR een opsporingsonderzoek met bijstand van het OM. Na afloop van dit onderzoek informeert de pg HR de Minister wederom over zijn bevindingen.

5. Kroon neemt een vervolgingsbeslissing en informeert de TK

- a. Opdracht tot vervolging aan de pg HR
- b. Geen opdracht tot vervolging.

6. Informeren aangever en persoon op wie de aangifte ziet

De Minister van Veiligheid en Justitie informeert de aangever over de beslissing ten aanzien van de aangifte. Voorts informeert de Minister van Veiligheid en Justitie vertrouwelijk de persoon op wie de aangifte ziet.

Dit protocol zal met de toelichting worden geplaatst in de Staatscourant.

's-Gravenhage, 11 oktober 2017

*De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok*



TOELICHTING

Algemeen

De Kroon (regering) kan op grond van artikel 119 van de Grondwet (GW) een opdracht tot vervolging geven bij ambtsdelicten² door een bewindspersoon of een Kamerlid, in hun betrekking als bewindspersoon of Kamerlid gepleegd.³⁴ De aangifte hieromtrent kan worden ontvangen door verschillende instanties bij de overheid. Het doel van het protocol is om vast te leggen hoe er met een dergelijke aangifte omgegaan dient te worden binnen de kaders van de huidige wetgeving. Het is daarmee een hulpmiddel voor de ontvangers van een dergelijke aangifte.

Naast de Kroon (regering) is op grond van artikel 119 GW ook de Tweede Kamer (TK) bevoegd om opdracht tot vervolging te geven bij ambtsdelicten door een bewindspersoon of Kamerlid. Dit protocol gaat niet in op de procedure indien een aangifte wordt ontvangen door de TK.

Het protocol heeft in principe een tijdelijk karakter aangezien een voorbereidingstraject is gestart om te komen tot modernisering van de wetgeving inzake vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten.⁵ Totdat er nieuwe wetgeving is, bestaat er behoefte aan een protocol met afspraken voor de tussenliggende periode.

Onderdeelsgewijze toelichting

1. Ontvanger

Aangifte van een strafbaar feit tegen een (voormalig) bewindspersoon of Kamerlid of een onbekende persoon (waarbij uit het feitencomplex het vermoeden ontstaat, dat het feit door betrokkene is gepleegd in diens betrekking als bewindspersoon of Kamerlid)⁶, is ontvangen door:

- a. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie;
- b. Een ander ministerie;
- c. Het openbaar ministerie (OM) (of de politie);
- d. de procureur-generaal bij de Hoge Raad (pg HR).

Toelichting

Dit protocol heeft betrekking op de ontvangst van een aangifte door één van de bovengenoemde instanties. Het is daarmee een hulpmiddel voor de ontvangers van een dergelijke aangifte.

Bij een aangifte tegen een onbekende persoon of specifieke medeverdachte, waarbij uit het feitencomplex het vermoeden ontstaat, dat het delict door een bewindspersoon of een Kamerlid is gepleegd, geldt mutatis mutandis hetzelfde als een aangifte tegen deze(n).

Wanneer in een al lopend strafrechtelijk onderzoek ambtshalve een vermoeden van een ambtsdelict door een bewindspersoon of een Kamerlid ontstaat geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor een aangifte tegen deze (n).

Als een aangifte is ontvangen door het Ministerie van Veiligheid en Justitie of het OM verifiëren zij onderling of deze aangifte reeds bij de ander bekend is.

Als er sprake is van een openbare aanklacht (bijv. in een krant) wordt dit in beginsel aangemerkt als uiting van een mening en niet als een aangifte volgens dit protocol. Als een van de in dit protocol genoemde instanties echter van oordeel is dat de openbare aanklacht een ambtshalve oriënterend onderzoek, zoals in dit protocol beschreven, rechtvaardigt, wordt dit protocol toegepast.

² Art. 119 Gw. spreekt alleen over ambtsmisdriven van bewindspersonen en Kamerleden, maar in art. 76 Wet RO en art. 483 WvSv is de reikwijdte van deze procedure uitgebreid tot alle ambtsdelicten, dus ook ambtsovertredingen.

³ Hetzelfde geldt ingevolge de Reglementen voor de Gouverneurs van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten voor ambtsmisdriven door een (ex) Gouverneur, in zijn betrekking als Gouverneur gepleegd.

⁴ Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het OM bevoegd is te beslissen op aangiften die geen betrekking hebben op ambtsdelicten in de zin van dit protocol en op aangiften die betrekking hebben op personen die niet onder artikel 119 GW vallen, behoudens het bepaalde in artikel 485 WvSv (medeverdachten van de genoemde politieke ambtsdragers staan ook voor de Hoge Raad terecht).

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13, p. 2.

⁶ Ter wille van de leesbaarheid wordt in de rest van dit protocol slechts gesproken over "bewindspersoon of Kamerlid", waarbij dan uiteraard eveneens wordt geduid op voormalige bewindspersonen, voormalige Kamerleden en de genoemde onbekende personen.



2. Eerste oordeel

- a. Is er sprake van een aangifte, dat wil zeggen een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert?
Zo ja: zie vraag 2b.
Zo nee: ontvanger stuurt reactie aan de verzender.
- b. Is er (mogelijk) sprake van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid?
Zo ja, zie punt 3 voor de onderscheiden trajecten
Zo nee: doorsturen aan het OM (parket-generaal).

Toelichting

Vraag 2a

De ontvangende instantie beziet of er sprake is van een aangifte. Bij een aangifte moet het gaan om een weergave van concrete feiten en/of omstandigheden, die de verdenking van een bepaald strafbaar feit oplevert. Van een aangever mag worden verlangd dat hij zo concreet mogelijk aangeeft op welke gedraging zijn aangifte betrekking heeft en dat hij (impliciet of expliciet) duidelijk maakt welke strafbepaling zou zijn overtreden.

Het doel van vraag 2a is serieuze aangiftes te scheiden van louter uitingen van onvrede. Alleen serieuze aangiftes worden verder onderzocht.

Als de aangifte niet voldoende concreet is maar de ontvangende instantie wel het vermoeden heeft dat er sprake kan zijn van een aangifte, maakt de ontvangende instantie dit aan de verzender kenbaar en verzoekt daarbij om een concretisering. Als er binnen redelijke termijn geen of onvoldoende concretisering wordt gegeven, gaat de ontvangende instantie er vanuit dat de verzender louter een uiting van onvrede heeft gedaan en geen aangifte van een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert.

Afhankelijk van de reactie wordt de brief doorgestuurd (zie 2b en 3) of in behandeling genomen als een klacht of burgerbrief.

Daar waar gesproken wordt over een aangifte, kan soms ook sprake zijn van een reeds samengesteld onderzoeksdossier door het OM. Bijvoorbeeld omdat bij de start van het onderzoek, nog geen rekening werd gehouden met de mogelijkheid van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid

Vraag 2b

Dit protocol heeft alleen betrekking op aangiften tegen een bewindspersoon of Kamerlid voor zover het een ambtsdelict betreft. Van een ambtsdelict is sprake indien het een strafbaar feit⁷ betreft dat is gepleegd in de betrekking als bewindspersoon of Kamerlid en/of deze persoon bij het plegen van het strafbare feit gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken (artikel 44 WvSr⁸). Als het strafbare feit in de aangifte geen ambtsdelict is, is het, zoals bij iedere aangifte, aan het OM om een vervolgingsbeslissing te nemen.

Tevens zal nadrukkelijk uit de aangifte naar voren moeten komen dat er (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid. Als hiervan geen sprake is, is dit protocol niet van toepassing. Dit is slechts anders als uit het feitencomplex het nadrukkelijke vermoeden rijst dat sprake is van een ambtsdelict begaan door een bewindspersoon of Kamerlid.

Voor zover de aangifte geen ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid betreft en niet al bij het OM is binnengekomen maar bij een van de bovengenoemde andere instanties, wordt de aangifte doorgestuurd aan het parket-generaal van het OM dat op zijn beurt zorgt dat de aangifte bij het juiste arrondissementsparket terecht komt.

Adviesrol openbaar ministerie bij de beoordeling van vragen 2a en 2b

Het is niet altijd eenvoudig om te beoordelen of een melding een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert, inhoudt (vraag 2a) dan wel of er (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid (vraag 2b).

In voorkomende gevallen kan bij een dergelijke beoordeling het inroepen van strafrechtelijke expertise

⁷ Het protocol is ook van toepassing is op deelneming aan strafbare feiten: medeplegen, doen plegen, uitlokken en medeplichtigheid.

⁸ Ambtsmisdriven zijn in ieder geval de misdrijven die worden begaan onder de verzwarende omstandigheden van 44 WvSr. Dit zijn in ieder geval de misdrijven genoemd in de artikelen 355 tot en met 380 WvSr (titel ambtsmisdriven).



gewenst zijn. Indien er twijfels bestaan of een melding een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert, inhoudt, dan wel of er (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid, ligt het daarom voor de hand dat contact wordt opgenomen met het OM. Dit geschiedt door tussenkomst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (directie Juridische en Operationele Aangelegenheden).

Als blijkt dat het gaat om een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert terwijl er (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid zal het OM daarover een bericht sturen aan de Minister van Veiligheid en Justitie met die bevindingen. Het OM is dan niet bevoegd tot verder zelfstandig onderzoek.

Wanneer er naar het oordeel van het OM sprake is van een strafbaar feit in de aangifte dat geen ambtsdelict is, is het, zoals bij iedere aangifte, aan het OM om een verdere beslissing te nemen. Het OM is immers bevoegd te beslissen op aangiften die geen betrekking hebben op ambtsdelicten in de zin van dit protocol en op aangiften die betrekking hebben op personen die niet onder artikel 119 GW vallen, behoudens het bepaalde in artikel 485 van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) (medeverdachten van de genoemde politieke ambtsdragers staan ook voor de Hoge Raad terecht).

3. Doorsturen aan de pg HR

Lid 1:

- a. Als een aangifte is binnengekomen bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt deze (bij een bevestigende beantwoording van de vragen onder 2 van dit protocol) doorgestuurd aan de pg HR met het verzoek om de Minister van Veiligheid en Justitie te informeren over zijn bevindingen.
- b. Als een aangifte is binnengekomen bij een ander ministerie of het OM (of de politie) dan dient deze (bij een bevestigende beantwoording van de vragen onder 2 van dit protocol) te worden doorgestuurd aan de Minister van Veiligheid en Justitie. Deze zal de aangifte dan doorsturen aan de pg HR met daarin het verzoek om hem te informeren over diens bevindingen.
- c. Als een aangifte is binnengekomen bij de pg HR informeert hij de Minister van Veiligheid en Justitie over de aangifte met de mededeling dat hij de Minister van Veiligheid en Justitie zal informeren over zijn bevindingen.

Lid 2:

De Minister van Veiligheid en Justitie (in de gevallen a en b) of de pg HR (in geval c) bericht de aangever dat de aangifte wordt bestudeerd.

Toelichting

Aan de beschreven procedure ligt het uitgangspunt ten grondslag dat de pg HR niet alleen een zelfstandige bevoegdheid heeft in de fase van de vervolging, maar ook in de fase voorafgaande aan de vervolgingsbeslissing. In de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat de pg de taken en bevoegdheden van het OM waarneemt in de gevallen waarin de Hoge Raad ten principale recht doet (waaronder dus de berechting van ambtsdelicten).⁹

Om te garanderen dat een zo onafhankelijk mogelijk advies aan de Kroon (regering) volgt over de aangifte, wordt de aangifte ter beoordeling aan de pg HR¹⁰ voorgelegd. Het OM is hiervoor niet de juiste instantie omdat het OM geen bevoegdheden heeft in deze.

T.a.v. a:

De Minister van Veiligheid en Justitie stuurt de aangifte door aan de pg HR met het verzoek om de aangifte te beoordelen (oriënterend onderzoek) en hem over de bevindingen te informeren. Als de aangifte betrekking heeft op de Minister van Veiligheid en Justitie zelf, wordt de aangifte in handen gesteld van de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim onder toepassing van artikel 5 van de

⁹ In de Wet op de rechterlijke organisatie is bepaald dat de pg treedt in de taken en bevoegdheden van de officier van justitie in geval van ambtsmisdriven (art. 111, derde lid, jo. art. 76 R.O.). Tot die taken behoort de opsporing van strafbare feiten (art. 148 Sv) en ook voorafgaande oriënteringsonderzoeken behoren daartoe. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat tot invoering van (onder meer) dit artikel in de Wet RO heeft geleid, wordt deze bepaling aldus toegelicht: "In het derde lid wordt voor alle duidelijkheid bepaald dat de procureur-generaal optreedt als "openbaar ministerie", indien de Hoge Raad ten principale recht doet, dat wil zeggen indien de Hoge Raad optreedt als rechter in eerste aanleg. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in strafzaken (ambtsmisdriven), in uitleveringszaken en in civiele zaken" (Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 36.)

"De procureur-generaal en zijn parket vormen een zelfstandige eenheid met bijzondere taken en bevoegdheden. Bij de vervulling daarvan zal de procureur-generaal in voorkomende gevallen op de ondersteuning door het openbaar ministerie moeten kunnen terugvallen. Sprekend is het geval dat de procureur-generaal na een opdracht door de regering of door de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot vervolging van een Minister of een lid van de Staten-Generaal zou moeten overgaan. Maar ook reeds bij voorafgaande oriënteringsonderzoeken – die overigens ook een mogelijke strafvervolg van een rechter kunnen betreffen – zal deze bijstand onontbeerlijk kunnen zijn." (Kamerstukken II 1996-97, 25 392, nr. 3, MvT, p. 39).

¹⁰ Overigens kunnen de bevoegdheden van de procureur-generaal mede worden uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal en door advocaten-generaal (Artikel 111 R.O.).



Vervangingsregeling ministers¹¹ (er kunnen immers situaties zijn waarin het voor de waarheidsvinding beter is dat de Minister jegens wie de aangifte is gedaan onbekend blijft met de aangifte), die de aangifte doorstuurt naar de pg HR.

T.a.v. b:

De aangifte wordt aan de pg HR gestuurd met het verzoek om de aangifte te beoordelen en de Minister van Veiligheid en Justitie te informeren over de bevindingen. Omdat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is voor het straf(proces)recht en de strafrechtspleging ligt het in de rede dat de Minister van Veiligheid en Justitie een aangifte die is ingediend bij een ander ministerie, doorstuurt aan de pg HR. Als de aangifte betrekking heeft op de Minister van Veiligheid en Justitie zelf, wordt de aangifte doorgezonden aan de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim onder toepassing van artikel 5 van de Vervangingsregeling ministers (zie hiervoor onder a) en zal deze Minister de aangifte doorsturen naar de pg HR.

T.a.v. c:

Als de aangifte direct bij de pg HR is ontvangen kan de pg HR er direct mee aan de slag gaan. Wel is in dat geval van belang dat de Minister van Veiligheid en Justitie geïnformeerd wordt dat er een aangifte is. De pg HR kan immers geen vervolgingsbeslissing nemen, alleen de Kroon of TK. Als de aangifte betrekking heeft op de Minister van Veiligheid en Justitie, informeert de pg HR de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim.

T.a.v. lid 2:

De aangever krijgt een ontvangstbevestiging. Het is niet nodig daarin expliciet te vermelden dat de zaak ter bestudering bij de pg HR ligt. Dit laat onverlet dat op grond van de beoordeling onder 2 ("Eerste oordeel") de conclusie al kan zijn dat de 'aangifte' wordt behandeld als burgerbrief of klacht.

4. Pg HR beoordeelt de aangifte en informeert de Minister van Veiligheid en Justitie over zijn bevindingen.

- a) De pg HR start een oriënterend onderzoek gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Na afloop van het oriënterend onderzoek bericht de pg HR de Minister van Veiligheid en Justitie over zijn bevindingen.
- b) Indien de Minister van Veiligheid en Justitie na kennisneming van de bevindingen aan de PG HR meedeelt dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, start de pg HR een opsporingsonderzoek met bijstand van het openbaar ministerie. Na afloop van dit onderzoek informeert de pg HR de Minister wederom over zijn bevindingen.

Toelichting

Het is uiteindelijk aan de Kroon of de TK (maar deze laatste blijft in dit Protocol zoals gezegd buiten beschouwing) om een vervolgingsbeslissing te nemen (zie 5). Daarom moet de pg HR de Kroon (regering) informeren over zijn bevindingen ten aanzien van de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Omdat de Minister van Veiligheid en Justitie verantwoordelijk is voor het straf(proces)recht en de strafrechtspleging is hij de eerst aangewezen vertegenwoordiger van de Kroon om de bevindingen van de pg HR te ontvangen. Deze bevindingen kan hij dan als vertegenwoordiger van de Kroon betrekken bij zijn beslissing om een door de pg HR opsporingsonderzoek te laten instellen. In het geval dat de aangifte betrekking heeft op de Minister van Veiligheid en Justitie, informeert de pg HR de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim over zijn bevindingen.

T.a.v. a:

De pg HR start met een oriënterend onderzoek gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Hij kan hiertoe desgewenst op de ondersteuning van het OM terugvallen.¹²

Als het antwoord gericht op de vraag of er aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek volgens hem bevestigend moet luiden, bericht hij – gelet op de gevoeligheid van een dergelijke stap – daarover eerst de Minister van Veiligheid en Justitie met de vraag of de Kroon een gericht opsporingsonderzoek wenselijk acht. In de regel zal de Minister van Veiligheid en Justitie het advies van de pg HR om een opsporingsonderzoek te starten op volgen.

T.a.v. b:

¹¹ Desgewenst kan tot een van die regeling afwijkend koninklijk besluit worden besloten.

¹² Artikel 123 R.O.: Het College van procureurs-generaal verleent de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bijstand van het openbaar ministerie, die deze ter uitvoering van de aan hem opgedragen taken verlangt. Zie ook voetnoot 9 en het daar opgenomen citaat uit Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 39.



Indien het contact onder 4a leidt tot het besluit van de Minister van Veiligheid en Justitie om door de pg HR een gericht opsporingsonderzoek te laten instellen kan de pg HR daarbij aan het College van procureurs-generaal van het OM verzoeken om bijstand (van de Rijksrecherche). Het College dient gehoor te geven aan dit verzoek. Zie art. 123 R.O.

5. Kroon neemt een vervolgingsbeslissing en informeert de TK

- a. Opdracht tot vervolging aan de pg HR
- b. Geen opdracht tot vervolging.

Toelichting

T.a.v. a: Het geven van een opdracht tot vervolging aan de pg HR geschiedt bij koninklijk besluit (KB). Dit KB wordt voorgedragen door de Minister van Veiligheid en Justitie. Indien de Minister van Veiligheid en Justitie zelf degene is die wordt vervolgd, wordt het KB voorgedragen door de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim onder toepassing van artikel 5 van de Vervangingsregeling ministers.

Voorafgaand aan deze voordracht wint de Minister van Veiligheid en Justitie (dan wel de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim) het gevoelen in van de Minister-President en afhankelijk van de situatie desgewenst ook van andere bewindspersonen. Betreft de aangifte de Minister-President, dan wordt deze vervangen door de vicepremier (s).

Een afschrift van het KB wordt naar beide Kamers gezonden (art. 5, tweede lid, Wet ministeriële verantwoordelijkheid).

T.a.v. b: Er is geen vaste wettelijke procedure voor een beslissing tot niet-vervolging. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval wint de Minister van Veiligheid en Justitie (dan wel de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim) ten aanzien van deze beslissing, het gevoelen in van de Minister-President en afhankelijk van de situatie desgewenst ook van andere bewindspersonen). Betreft de aangifte de Minister-President dan wordt deze vervangen door de vicepremier (s). Afhankelijk van de omstandigheden van het geval wordt van deze beslissing melding gemaakt in de ministerraad.

De Minister van Veiligheid en Justitie (of als het de Minister van Veiligheid en Justitie zelf betreft de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim onder toepassing van artikel 5 van de Vervangingsregeling ministers) informeert de TK vertrouwelijk over de beslissing. Afhankelijk van de omstandigheden geschiedt dit al dan niet in geanonimiseerde vorm.

6. Informeren aangever en persoon op wie de aangifte ziet

De Minister van Veiligheid en Justitie informeert de aangever over de beslissing ten aanzien van de aangifte.

Nadat de Kroon een vervolgingsbeslissing heeft genomen wordt de aangever door de Minister van Veiligheid en Justitie op de hoogte gebracht van de beslissing op de aangifte. Indien de Minister van Veiligheid en Justitie degene is op wie de aangifte betrekking heeft informeert de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim de aangever.

Daarnaast informeert de Minister van Veiligheid en Justitie (dan wel de Minister van Veiligheid en Justitie ad interim) vertrouwelijk de bewindspersoon dan wel het Kamerlid waarop de aangifte ziet.

's-Gravenhage, 11 oktober 2017

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok

5. VRAGENLIJST EUROJUST

1. Procedural provisions

1.1. Does your national law contain specific procedural provisions on criminal offenses committed by *government ministers*, for example with regard to the initiation of cases and the investigation?

1.1.a. If so, are these provisions part of the ordinary rules of criminal law or part of the constitution?

1.1.b. If so, are these provisions applicable to all criminal offenses committed by government ministers, or only to specific criminal offenses related to the capacity of government minister?

1.2. Does your national law contain specific procedural provisions on criminal offenses committed by *members of parliament*, for example with regard to the initiation of cases and the investigation?

1.2.a. If so, are these provisions part of the ordinary rules of criminal law or part of the constitution?
f

1.2.b. If so, are these provisions applicable to all criminal offenses committed by members of parliament, or only to specific criminal offenses related to the capacity of member of parliament?

2. Specific court

2.1. Does your national law constitute a specific court to decide on accusations concerning criminal offenses committed by *government ministers*?

2.1.a. If so, are the provisions concerned part of the ordinary rules of criminal law or part of the constitution?

2.1.b. If so, is this court competent with regard to all criminal offenses committed by government ministers, or only with regard to specific criminal offenses related to the capacity of government minister?

2.2. Does your national law constitute a specific court to decide on accusations concerning criminal offenses committed by *members of parliament*?

2.2.a. If so, are the provisions concerned part of the ordinary rules of criminal law or part of the constitution?

2.2.b. If so, is this court competent with regard to all criminal offenses committed by members of parliament, or only with regard to specific criminal offenses related to the capacity of member of parliament?

3. Other specific provisions

3.1. Does your national law contain other specific provisions concerning criminal offenses committed by *government ministers* than mentioned above?

3.1.a. If so, are these provisions part of the ordinary rules of criminal law or part of the constitution?

3.2. Does your national law contain other specific provisions concerning criminal offenses committed by *members of parliament* than mentioned above?

3.2.a. If so, are these provisions part of the ordinary rules of criminal law or part of the constitution?

