



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende 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 in verband met de modernisering van de strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen)

Nader Rapport

11 mei 2026,
Nr. 7484633,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende 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 in verband met de modernisering van de strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 23 juni 2025, nr. 2025001344, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 december 2025, nr. W16.25.00141/II, bied ik U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2025, no.2025001344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 in verband met de modernisering van de strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud en achtergrond van de wetsvoorstellen

Artikel 119 van de Grondwet regelt dat Kamerleden en bewindspersonen voor het begaan van ambtsdelicten terechtstaan voor de Hoge Raad. De regering of de Tweede Kamer moet een opdracht tot vervolging van de verdachte geven. Deze procedure kent volgens de regering verschillende knelpunten. Zo is het mogelijk dat politieke motieven een rol spelen bij het geven van de opdracht tot vervolging.

Daarnaast vindt de berechting in eerste aanleg plaats bij de Hoge Raad, zonder de mogelijkheid om vervolgens tegen een uitspraak van de Hoge Raad in hoger beroep te gaan. Verder is de procedure praktisch moeilijk werkbaar, o.a. door de onduidelijke en gebrekkige regelgeving. In 2021 adviseerde de commissie herziening wetgeving ambtsdelicten daarom de procedure te herzien.

Twee wetsvoorstellen

De regering heeft twee wetsvoorstellen ingediend om de procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten te wijzigen. Het eerste voorstel wijzigt artikel 119 van de Grondwet. Die wijziging houdt in dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de opdracht tot vervolging geeft, in plaats van de regering of de Tweede Kamer. Verder wordt niet langer bepaald dat de berechting plaatsvindt door de Hoge Raad. Hierdoor kan de berechting van ambtsmisdrijven bij de rechtbank en het gerechtshof plaatsvinden. Voor de periode waarin het huidige artikel 119 van de Grondwet nog van kracht is en binnen de grenzen van deze bepaling wordt met het tweede voorstel – de Herzieningswet – een nieuwe procedure ingericht. Omdat de twee wetsvoorstellen nauw met elkaar verbonden zijn, brengt de Afdeling advisering van de Raad van State twee gelijkluidende adviezen uit.

Wijziging van de Grondwet wenselijk

Een groot bezwaar tegen de huidige procedure is de politieke betrokkenheid bij de beslissing om een Kamerlid of bewindspersoon te vervolgen. De Afdeling advisering deelt de opvatting van de regering dat dit politieke element uit de procedure moet worden gehaald. Daarnaast volgt de Afdeling advisering de regering in haar argumentatie om de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten in de Grondwet te verankeren. Zij vindt het belangrijk dat in artikel 119 van de Grondwet kernelementen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten verankerd blijven.

Enkele kritische kanttekeningen

De Afdeling plaatst ook enkele kritische kanttekeningen bij de wetsvoorstellen. Zo is zij niet overtuigd van de route die de regering kiest door met de Herzieningswet alvast enkele praktische knelpunten in de procedure op te lossen, vooruitlopend op wijziging van de Grondwet. De keuze hiervoor moet de regering nader motiveren in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de nadelige gevolgen van berechting van Kamerleden en bewindspersonen in drie instanties explicieter in de afweging moeten worden betrokken. Berechting in drie instanties kost veel tijd, terwijl het voor de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen in de rechtsstaat van belang is dat een verdenking niet te lang boven de markt blijft hangen.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van de wetsvoorstellen.

Advies

1. Inleiding en leeswijzer

De regering heeft bij de Afdeling twee wetsvoorstellen ingediend om de procedure te wijzigen voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens het plegen van ambtsdelicten. Artikel 119 van de Grondwet bepaalt nu dat Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd terecht staan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer. Het eerste wetsvoorstel wijzigt artikel 119 van de Grondwet zodat deze opdracht niet langer door de regering of de Tweede Kamer wordt gegeven, maar door de Procureur-Generaal (PG) bij de Hoge Raad. Het tweede voorstel – de Herzieningswet – beoogt een herziening van de procedure binnen het bestaande kader van artikel 119 van de Grondwet, zodat in de periode tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet enige knelpunten worden opgelost.

Gelet op de nauwe samenhang tussen de grondwetswijziging en de Herzieningswet brengt de Afdeling gelijkluidende adviezen uit over beide voorstellen. De opbouw is als volgt.

In deel A geeft de Afdeling een algemene inleiding waarin zij de context van de beide wetsvoorstellen schetst en waarin zij ingaat op de knelpunten die zich voordoen in de huidige procedure (punt 2). Punt 3 schetst de inhoud van de wetsvoorstellen en punt 4 de constitutionele uitgangspunten die relevant zijn bij de beoordeling ervan.

Deel B behandelt het voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Daarin komt de noodzaak tot grondwettelijke verankering aan bod (punt 5) en de vormgeving van artikel 119 van de Grondwet (punt 6).

Deel C gaat over de Herzieningswet. Daarbij komen de wenselijkheid van de Herzieningswet als ‘tussenoplossing’ aan de orde (punt 7) alsmede de vormgeving van deze wet (punt 8).

Dit nader rapport bevat een reactie op de opmerkingen van de Afdeling advisering in deel C van het advies. De opmerkingen van de Afdeling in deel B van het advies zijn van een reactie voorzien in het

nader rapport bij het voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet.

DEEL A – ALGEMEEN

2. Context van de wetsvoorstellen

a. De huidige procedure voor de vervolging van ambtsdelicten

De wetsvoorstellen hebben betrekking op ambtsdelicten gepleegd door leden van de Eerste en Tweede Kamer, ministers en staatssecretarissen.

Het gaat om delicten als verduistering,¹ valsheid in geschrifte,² corruptie³ en misbruik van gezag⁴. Het gaat ook om andere strafbare feiten die gepleegd zijn onder de strafverzwarende omstandigheden waarbij iemand een bijzondere ambtseed schendt of gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.⁵

De huidige procedure kan worden geïnitieerd door de regering of door de Tweede Kamer. In beide gevallen kan de PG uiteindelijk de opdracht tot vervolging krijgen. De berechting vindt in eerste en enige instantie plaats door de Hoge Raad.

i. Vervolgingsopdracht door de regering



De procedure via de regering begint met een aangifte bij het ministerie, het Openbaar Ministerie of de PG.⁶ Zo nodig wordt de aangifte via de minister van Justitie toegestuurd aan de PG, die een oriënterend onderzoek kan verrichten. Vervolgens stelt de PG de minister van Justitie op de hoogte van de bevindingen. Die kan de PG opdracht geven tot een opsporingsonderzoek. Na afloop van dit onderzoek wordt de minister geïnformeerd. De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatsecretarissen (hierna: Wmv) bepaalt dat de regering daarna beslist over een opdracht tot vervolging aan de PG bij koninklijk besluit.⁷ Een besluit hiertoe wordt toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer.

ii. Vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer



In de tweede variant geeft de Tweede Kamer opdracht tot vervolging.⁸ In grote lijnen houdt deze procedure in dat ten minste vijf Tweede Kamerleden een aanklacht indienen wegens een vermoedelijk ambtsdelict. Als de Tweede Kamer besluit de aanklacht in overweging te nemen, stelt zij een commissie van onderzoek in.

Deze commissie kan bescheiden, inlichtingen en bewijzen verzamelen en opsporingsonderzoek verrichten.⁹ Deze commissie heeft echter geen opsporingsbevoegdheden en kan ook niet de opdracht geven aan opsporingsinstanties om dergelijk onderzoek te verrichten. Na afloop van het onderzoek, brengt de commissie verslag uit aan de Tweede Kamer. Als zij gronden tot vervolging ziet, geeft de Tweede Kamer opdracht aan de PG om vervolging in te stellen.

b. Knelpunten in de huidige regeling

De huidige regeling voor de vervolging van ambtsdelicten heeft tot nu toe niet geleid tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon. Wel heeft de Tweede Kamer verschillende keren een onderzoekscommissies ingesteld. Zo deed de commissie-De Wijkerslooth onderzoek naar het uitlekken van

¹ Artikel 359 en 361 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

² Artikel 360 Sr.

³ Artikel 363 Sr.

⁴ Artikel 365 Sr.

⁵ Zie artikel 44 Sr.

⁶ Zie ook de nadere uitwerking 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, Stcrt. 2018, 3803.

⁷ Artikel 5 Wmv.

⁸ Zie uitgebreider de Wmv.

⁹ Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de Wet op de Parlementaire Enquête 2008.

de Prinsjesdagstukken en de commissie-Schouten naar het mogelijk lekken van informatie uit de 'commissie stiekem' van de Tweede Kamer.¹⁰ Beide commissies waren kritisch over de regeling vanwege de onduidelijkheid en gedateerdheid van de Wmv en de beperkte bruikbaarheid van bevoegdheden voor de opsporing van strafbare feiten.

In 2018 heeft de regering een adviescommissie – de commissie-Fokkens – opdracht gegeven om te adviseren over een fundamentele herziening van de regeling voor de vervolging van ambtsdelicten. In haar eindrapport noemt de commissie-Fokkens een aantal bezwaren tegen de huidige regeling.¹¹ Eén bezwaar is dat politieke motieven een rol kunnen spelen in de procedure doordat de regering of de Tweede Kamer de opdracht tot vervolging moet geven. Een tweede bezwaar is dat in de huidige regeling berechting in eerste en enige aanleg plaatsvindt door de Hoge Raad, waardoor er geen mogelijkheid is om in beroep te gaan tegen een uitspraak.

In allerlei internationale verbanden is er verder op gewezen dat drempels voor vervolging van politici moeten worden weggenomen. In 2018 heeft bijvoorbeeld de Group of States against Corruption (GRECO) in het kader van de vijfde evaluatieronde een aanbeveling gedaan om de wetgeving rondom de vervolging van ambtsdelicten door bewindspersonen en Kamerleden te wijzigen.¹²

3. De wetsvoorstellen

Bij de herziening van de procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers volgt de regering twee parallelle sporen. In deze paragraaf komt allereerst de wijziging van artikel 119 van de Grondwet aan de orde (onderdeel a) en vervolgens de Herzieningswet (onderdeel b).

a. De wijziging van artikel 119 van de Grondwet

In het nieuwe artikel 119 wordt bepaald dat de PG, behoudens gevallen in de wet bepaald, de opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen geeft wegens ambtsdelicten. Daarmee geven niet langer de Tweede Kamer of de regering de opdracht tot vervolging. Het voorgestelde artikel bepaalt ook niet meer dat berechting plaatsvindt bij de Hoge Raad. Nadat de wijziging van artikel 119 van kracht is geworden, zal met een nieuwe uitvoeringswet de procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten moeten worden vormgegeven. Daarbij is het voornemen van de regering om aan te sluiten bij de in strafzaken gebruikelijke procedure van berechting in drie instanties.

b. De Herzieningswet

i. Een nieuwe procedure



Met de Herzieningswet wordt een nieuwe procedure ingericht voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten binnen het kader van het huidige artikel 119 van de Grondwet. Deze procedure wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). De Wmv wordt met dit wetsvoorstel ingetrokken. Als artikel 119 van de Grondwet gewijzigd is, zal de in de Herzieningswet vastgelegde procedure worden vervangen door een nieuwe procedure. De procedure in de Herzieningswet is daarmee bedoeld als een tijdelijke oplossing, zoals in deel C nader aan de orde komt.

De PG kan volgens het voorstel voor de Herzieningswet een opsporingsonderzoek starten wanneer hij kennis krijgt van het mogelijk begaan van een ambtsdelict (bijvoorbeeld door een aangifte) of als hij

¹⁰ Rapport van commissie De Wijkerslooth 'Publiek geheim', Kamerstukken II 2009/10, 32 173, nr.2. Verslag van de commissie van onderzoek van de Tweede Kamer inzake het mogelijk lekken van informatie uit de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 20 januari 2016 (commissie Schouten), Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2.

¹¹ Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens), 'Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen', bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 340, nr. 19.

¹² Greco Eval5Rep (2018)2, 7 december 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 19.

daartoe een opdracht krijgt van de regering of Tweede Kamer.¹³ De PG geeft vervolgens leiding aan een onderzoeksteam van ambtenaren van de politie, de rijksrecherche en het OM. Tijdens dit onderzoek kunnen de opsporingsbevoegdheden worden toegepast die in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen.¹⁴ Het opsporingsonderzoek duurt in beginsel drie maanden. Deze termijn kan door de Hoge Raad telkens met drie maanden worden verlengd.¹⁵ De Tweede Kamer en de regering kunnen de PG opdragen het opsporingsonderzoek tussentijds te beëindigen.¹⁶

Na afronding van het opsporingsonderzoek stuurt de PG een verslag van het opsporingsonderzoek aan de regering en de Tweede Kamer. De regering en de Tweede Kamer moeten dan elk afzonderlijk binnen drie maanden besluiten over het geven van een opdracht tot vervolging. Zij kunnen ook een opdracht tot vervolgonderzoek aan de PG geven.¹⁷ Als een opdracht tot vervolging wordt gegeven, stelt de PG een dagvaarding op en brengt hij deze uit bij de Hoge Raad.¹⁸ De Hoge Raad zal de strafzaak vervolgens in eerste en enige aanleg berechten in een kamer van zeven raadsheren.¹⁹

ii. Het schrappen van strafbaarstellingen

Met de Herzieningswet worden specifieke strafbaarstellingen met betrekking tot bewindspersonen uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt.²⁰ De huidige artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht stellen bewindsliden strafbaar die opzettelijk of door grove schuld in strijd met de Grondwet of ander regelgeving bestuurlijk handelen.²¹

4. Constitutionele achtergrond

In een rechtsstaat is de staat gebonden aan het recht. Deze gebondenheid geldt ook voor Kamerleden en bewindspersonen die als politieke ambtsdragers hun bevoegdheden uitoefenen. Voorkomen moet worden dat zij misbruik maken van die bevoegdheden. Gebondenheid aan het recht betekent ook dat politieke ambtsdragers zich voor de rechter moeten verantwoorden indien zij verdacht worden van een strafbaar feit, in het bijzonder van een ambtsdelict.²² Daarbij is van belang dat er een goed werkbaar procedure bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter bestaat, waarin zowel de rechten van de verdachte als die van eventuele slachtoffers gewaarborgd zijn en waarin het met de berechting van ambtsdelicten gediende algemene belang tot uitdrukking komt. Deze procedures moeten worden gezien tegen de bijzondere achtergrond van de ministeriële verantwoordelijkheid (punt 4.a) en de parlementaire immuniteit (punt 4.b).

a. Ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 42 tweede lid van de Grondwet ligt ten grondslag aan zowel de politieke ministeriële verantwoordelijkheid als de strafrechtelijke. Bewindspersonen zijn allereerst politieke verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Dit houdt kort gezegd in dat zij zich ten overstaan van de Tweede en Eerste Kamer verantwoorden over het gevoerde en te voeren beleid en in dat kader gevraagd en ongevraagd de noodzakelijke inlichtingen verstrekken.²³ Het idee daarachter is dat het primair aan de gekozen volksvertegenwoordiging is om het beleid van de regering te controleren. Deze parlementaire controle kan in het uiterste geval worden gesanctioneerd via de vertrouwensregel. Dit betekent dat een bewindspersoon moet aftreden als blijkt dat deze niet kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer.

In de tweede plaats is er de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het erom dat de rechtmatigheid van het optreden van (leden van) de regering ter beoordeling kan worden voorgelegd aan de strafrechter. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid werd in 1840 in de Grondwet verankerd.²⁴ Dit bracht met zich dat ministers besluiten van de Koning voortaan medeondertekenden. Zij konden zich dus niet langer verschuilen achter een besluit van de Koning, maar moesten zich zelf een oordeel vormen over regeringsdaden. De ministeriële verantwoordelijk-

¹³ Artikel II, onderdeel H (artikel 485a) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.59).

¹⁴ Artikel II, onderdeel H (artikel 485b) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.60).

¹⁵ Artikel II, onderdeel H (artikel 485d, eerste lid) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62, eerste lid).

¹⁶ Artikel II, onderdeel H (artikel 485c) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.610).

¹⁷ Artikel II, onderdeel H (artikel 485d) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62).

¹⁸ Artikel II, onderdeel H (artikel 485e) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.63).

¹⁹ Artikel III, onderdeel A en Artikel VI, onderdeel A (onder Artikel IIA, onder E).

²⁰ Artikel I, onderdeel A.

²¹ Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, paragraaf 5. Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 355 en 356 Sr).

²² De Staat der Nederlanden kan niet strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen, maar in beginsel wel bestuursrechtelijk of civielrechtelijk. Zie HR 25 januari 1994, NJ 1994/598 (Volkelarrest).

²³ Artikel 42 tweede lid en artikel 68 van de Grondwet.

²⁴ Artikel 75, 76 en 77 van de Grondwet van 1840.

heid in haar huidige vorm bestond nog niet. Ministers konden uitsluitend door de strafrechter ter verantwoording worden geroepen voor de manier waarop zij hun ambt vervulden.²⁵

Tot de grondwetwijziging van 1983 bepaalde de Grondwet bovendien dat de verantwoordelijkheid van ministers wordt geregeld door de wet.²⁶ Deze delegatiebepaling werd uitgewerkt in de Wmv, waarin de plicht van ministers werd vastgelegd om zorg te dragen voor de uitvoering van de Grondwet.²⁷ Deze zorgplicht is nu nog terug te vinden in twee ruim omschreven ambtsmisdriven in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 355 en 356), waardoor bewindspersonen strafbaar zijn als zij opzettelijk of door grove schuld in strijd met de Grondwet of andere regelgeving bestuurlijk handelen.²⁸

Het voorstel in de Herzieningswet is om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Dit betekent het einde van de zogenoemde 'klassieke' strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zoals die sinds 1840 heeft bestaan. Dit doet er niet aan af dat, mocht dat voorstel tot wet worden verheven, de 'gewone' strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor politieke ambtsdragers onverminderd van toepassing is. Naast de af te schaffen algemene strafbepalingen zijn er immers diverse andere artikelen in het Wetboek van Strafrecht waarin specifieke gedragingen strafbaar zijn gesteld als ambtsdelict.

b. Parlementaire immuniteit

Ook Kamerleden kunnen strafrechtelijk worden vervolgd op grond van de verdenking dat zij een ambtsdelict hebben begaan. Hierop is een uitzondering van toepassing, namelijk de in artikel 71 van de Grondwet verankerde parlementaire immuniteit. Volgens die bepaling kunnen de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor wat zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies hebben gezegd of schriftelijk hebben uitgewisseld.

De parlementaire immuniteit geeft uitdrukking aan het beginsel dat de deelnemers aan een parlementaire vergadering zich vrij moeten kunnen uitspreken, in woord en geschrift, zonder vrees voor vervolging. De achterliggende idee is daarbij dat een goed verloop van het democratische proces van besluitvorming een vrij debat vergt zonder ongepaste inmenging of vrees voor vervolging. Het beginsel markeert daarnaast de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Staten-Generaal ten opzichte van de andere staatsmachten.²⁹ De Kamers gaan over hun eigen vergaderorde en kunnen in dat verband optreden (eventueel met sancties) tegen onrechtmatige of anderszins ontoelaatbare uitlatingen.³⁰

DEEL B – BEOORDELING WIJZIGING ARTIKEL 119 VAN DE GRONDWET

5. Herziening van de Grondwet

a. Noodzaak grondwettelijke verankering

Bij de herziening van de procedures voor de vervolging van ambtsdelicten is de vraag opgekomen of grondwettelijke verankering noodzakelijk is. Uitgaande van een 'sobere' Grondwet geldt in algemene zin dat niet te snel over moet worden gegaan tot grondwettelijke regeling. Een argument tegen het behouden van een procedure voor vervolging van ambtsdelicten in de Grondwet is dat het niet noodzakelijk wordt geacht om zo'n procedure in de Grondwet vast te leggen.

Als ervan wordt uitgegaan dat ambtsdelicten onder het reguliere strafprocesrecht voldoende kunnen worden vervolgd,³¹ kan in de Grondwet worden volstaan met de in artikel 107, eerste lid van de Grondwet opgenomen bepaling dat 'de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt'.³² Ook is de onafhankelijke positie van de PG bij de Hoge Raad al grondwettelijk gewaarborgd in zijn benoeming voor het leven.³³ Het bijzondere karakter van de vervolging van ambtsdelicten kan tot

²⁵ Zie ook het advies van de Afdeling van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 20. Zie ook R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom 2008, p. 43.

²⁶ Zie nader: J.L.W. Broeksteeg, 2004, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (diss.), p. 124.

²⁷ Artikel 1 eerste lid Wmv. Oorspronkelijk vastgelegd in de Wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen. Sinds wijziging van de Grondwet in 1983 heeft de Wmv dus geen expliciete grondwettelijke grondslag meer.

²⁸ Bij de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886 opgenomen in artikel 355 en 356 Sr.

²⁹ P.P.T. Bovend'Eert, commentaar bij artikel 71 van de Grondwet, in: *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut*, 2025.

³⁰ Artikel 72 van de Grondwet.

³¹ Zie in deze zin het rapport van de Commissie Fokkens, paragraaf 6.3.

³² Artikel 107 eerste lid van de Grondwet.

³³ Artikel 117 van de Grondwet.

uitdrukking worden gebracht door wettelijk vast te leggen dat alleen de PG de vervolgingsbeslissing mag nemen.

De regering acht grondwettelijke verankering niettemin passend, gelet op de verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement zoals die tot uitdrukking komt in de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht.³⁴ Een strafrechtelijke vervolging en een eventuele veroordeling zullen in veel gevallen van invloed zijn op de inzet van de vertrouwensregel als 'politieke sanctiemogelijkheid'. Vanwege deze wisselwerking tussen het afleggen van politieke verantwoording en de strafrechtelijke route, ligt het behoud van een grondwettelijke verankering van de vervolgingsbeslissing volgens de regering in de rede.³⁵

De Afdeling volgt de regering in haar argumentatie om de vervolgingsbeslissing in de Grondwet te verankeren. Zij merkt op dat het van belang is dat in artikel 119 van de Grondwet kernelementen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten grondwettelijk verankerd blijven.

b. Tegengaan van politieke beïnvloeding bij opdracht tot vervolging

De regering ziet wel aanleiding om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen. Dit artikel regelt nu dat (alleen) de regering of de Tweede Kamer opdracht kunnen geven tot vervolging van een bewindspersoon op Kamerlid. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet wordt deze bevoegdheid exclusief toebedeeld aan de PG bij de Hoge Raad. De regering wijst ter motivering van deze keuze in het bijzonder op het politieke karakter van de huidige vervolgingsbeslissing, in die zin dat politieke overwegingen en machtsverhoudingen een rol kunnen spelen bij het besluit iemand wel of niet te vervolgen voor een ambtsdelict.³⁶

De Afdeling onderschrijft het tweeledige bezwaar dat verbonden is aan de politieke betrokkenheid in de huidige procedure. Enerzijds kunnen ambtsdelicten onbestraft blijven omdat er onvoldoende politieke steun is om iemand te laten vervolgen. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat de regering of een parlementaire meerderheid een strafrechtelijke procedure om politieke redenen inzet tegen politieke opponenten.

c. Berechting in meer instanties

Een belangrijke reden voor de regering om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen is dat de huidige bepaling voorziet in berechting in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad. Daarmee is het onmogelijk om in hoger beroep te gaan. De regering acht dit onwenselijk, mede in het licht van het internationaal erkende recht op hoger beroep in strafzaken.³⁷ De regering hanteert als uitgangspunt dat na wijziging van de Grondwet de berechting van bewindspersonen of Kamerleden wegens ambtsdelicten op dezelfde manier verloopt als bij andere delicten. Daarom wordt in het voorgestelde artikel niet langer bepaald dat berechting plaatsvindt bij de Hoge Raad, maar wordt het forum in het midden gelaten. Hieruit moet volgens de regering worden afgeleid dat na berechting door de rechtbank hoger beroep open staat bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad.³⁸

Zoals de regering ook memoreert, is er bij de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk voor gekozen om berechting in eerste en enige instantie (het zogeheten forum privilegiatum) te handhaven. De regering achtte een bijzondere procedure gerechtvaardigd voor bijzondere situaties. De grondwetgever overwoog destijds dat ambtsdragers beschermd moesten worden tegen lichtvaardige vervolging. Verder werd overwogen dat ambtsdragers niet te lang het middelpunt van politieke opschudding zouden moeten zijn en dat het politieke proces niet te lang door een strafproces moest worden ontregeld.³⁹

De Afdeling onderkent in zijn algemeenheid het belang van berechting in meer instanties, dat ook het uitgangspunt vormt in het Nederlandse rechtssysteem. Daarmee wordt recht gedaan aan beginselen van zorgvuldige rechtspleging en rechtsbescherming van verdachten. De Afdeling wijst er echter ook op dat het bij ambtsdelicten gaat om bijzondere situaties, waarvoor niet voor niets een bijzondere

³⁴ Artikel 42 tweede lid en artikel 68 van de Grondwet. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen.

³⁵ Zie eerder de Voorlichting van de Afdeling advisering over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, 23 november 2022, Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844 nr. 251. De regering verwijst ook naar deze voorlichting in de memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

³⁶ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 3.2.1 Politiek karakter vervolgingsbeslissing.

³⁷ Artikel 14, vijfde lid van het IVBPR (Nederland heeft hierbij een voorbehoud gemaakt vanwege de afwijkende regeling in artikel 119 van de Grondwet) en het Zevende Protocol bij het EVRM (Nederland heeft dit niet geratificeerd).

³⁸ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten.

³⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16 164 (R 1147), nr. 8 (memorie van antwoord).

procedure geldt. Het betreft hier een zeer beperkte groep van mogelijk te vervolgen personen, namelijk uitsluitend Kamerleden en bewindspersonen. Daarenboven speelt bij de vervolging en berechting van deze politieke ambtsdragers het tijdselement een belangrijke rol. Als kwesties lang 'boven de markt' blijven hangen, kan dit langdurig impact hebben op de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen van de burger in overheid en rechtsstaat.⁴⁰ Bedacht moet daarbij worden dat ook het opsporingsonderzoek al de nodige tijd in beslag zal nemen.

De Afdeling is, met het oog op het bijzondere karakter van de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen voor ambtsmisdrijven, nog niet overtuigd door de aangevoerde argumenten voor berechting in drie instanties. Mocht de regering vasthouden aan het voornemen tot berechting in meer instanties, dan adviseert de Afdeling nader te bezien en te onderbouwen wat hiervoor de meest passende vorm is.

6. Vormgeving artikel 119 van de Grondwet

a. Opsporing

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet regelt niet de opsporingsfase die vooraf gaat aan een eventuele vervolging. Dit is ook zo onder het huidige artikel 119 van de Grondwet. De regering ziet geen aanleiding om de opsporingsfase alsnog grondwettelijk te verankeren. Deze zal te zijner tijd worden geregeld op het niveau van een wet in formele zin.⁴¹

De Afdeling onderkent dat ook het huidige artikel 119 niet refereert aan de opsporing. Dat is op zichzelf echter geen reden hierover niets vast te leggen in de voorgestelde grondwetsbepaling. Hoewel de Afdeling begrijpt dat precieze regeling van de opsporing bij formele wet zal geschieden, ligt het in de rede om in de Grondwet te verankeren wie kan beslissen tot het instellen van een opsporingsonderzoek.

Reden hiervoor is dat opsporing gepaard gaat met ingrijpende bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend jegens personen met een bijzondere positie in het staatsbestel. Het enkele feit dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart is zowel politiek als persoonlijk impactvol. Een grondwettelijke verankering erkent het grote belang en de aanzienlijke impact van de opsporing bij ambtsdelicten.

Overigens merkt de Afdeling op dat de regering in een hoofdlijnenbrief nader is ingegaan op de opsporingsfase.⁴² Daarin gaat zij onder meer in op de rol van het Openbaar Ministerie als uitvoerder van het opsporingsonderzoek en de vraag hoe de opsporingsambtenaren zich zullen gaan verhouden tot de PG bij de Hoge Raad enerzijds en de minister van Justitie en Veiligheid anderzijds. Voor een zelfstandige beoordeling van het grondwetswijzigingsvoorstel zou de toelichting op deze punten moeten worden aangevuld, waarbij ook wordt ingegaan op de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid en de (bijzondere en algemene) aanwijzingsbevoegdheid die hij heeft jegens het Openbaar Ministerie.⁴³

b. Vervolging

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet regelt wel het geven van de opdracht tot vervolging. Deze opdracht moet worden gegeven door de PG bij de Hoge Raad. Deze regeling impliceert dat hij niet zelf belast is met de vervolging. In dat geval zou hij immers opdracht geven aan zichzelf. Het voorstel maakt echter niet duidelijk aan wie de opdracht dan (wel) moet worden gegeven. Hoewel het in de rede ligt dat deze vervolgingsopdracht aan het Openbaar Ministerie wordt gegeven, blijkt dat niet duidelijk uit de toelichting. Daarin wordt wel genoemd dat de PG opdracht kan geven tot instelling van hoger beroep dan wel cassatie.⁴⁴ In de situatie waarin toch zou worden besloten tot berechting in eerste en enige instantie bij de Hoge Raad, ligt vervolging door de PG in plaats van het Openbaar Ministerie weer meer in de rede. De Afdeling acht het van belang in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over wie belast zal worden met de vervolging.

⁴⁰ Overigens is berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad niet uniek. Ook de voorgestelde Wet politieke partijen voorziet in een dergelijke procedure voor het opleggen van een partijverbod. Een snelle berechting – en daarmee tijdige duidelijkheid voor alle betrokkenen – was hierbij een belangrijk argument in de afweging van de regering.

⁴¹ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen.

⁴² Hoofdlijnenbrief herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, 12 april 2024, brief van de ministers van JenV en BZK aan de Tweede en Eerste Kamer, Kamerstukken II 2023/24, 34 340, nr. 22; Kamerstukken I 2023/24, 34 871, K.

⁴³ Zie in dit verband ook de ontwerpwet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie, in: Kamerstukken I 2025/26 36 125, A.

⁴⁴ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, Algemeen deel, paragraaf 4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet nader in te gaan op de vraag hoe de opsporing en de vervolging onder het nieuwe artikel 119 van de Grondwet zullen worden georganiseerd en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

DEEL C – BEOORDELING HERZIENINGSWET

7. De Herzieningswet als ‘tussenoplossing’

De regering kiest voor een route langs twee sporen. Met de Herzieningswet (spoor I) beoogt zij verschillende praktische knelpunten weg te nemen die binnen de huidige formulering van artikel 119 van de Grondwet kunnen worden opgelost. Parallel hieraan werkt de regering in spoor II aan wijziging van de Grondwet op dit punt. Met deze keuze voor deze twee sporen en de volgorde daarvan volgt de regering het advies van de commissie-Fokkens. Kernargument voor deze keuze is dat ‘met het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten en onduidelijkheden niet moet worden gewacht’.⁴⁵ De commissie-Fokkens noemt in dit verband dat een wijziging van de Grondwet een lange doorlooptijd heeft.

Vanuit staatsrechtelijk perspectief zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de gekozen tweesporenbenadering. Bezien vanuit de uitgangspunten van een zorgvuldig wetgevingsproces en de hiërarchie van wetgeving, ligt het in de rede dat eerst hogere wetgeving wordt vastgesteld voordat lagere regelgeving aan de orde is. Hoewel de Herzieningswet blijft binnen de grenzen van het huidige artikel 119 van de Grondwet, zou het de voorkeur verdienen om eerst artikel 119 van de Grondwet te wijzigen en daarna zo snel mogelijk bij wet een definitieve, uitgewerkte procedure vast te stellen. In dit verband ligt het in de rede de overgangstermijn zo kort mogelijk te houden.⁴⁶

Juist doordat de Herzieningswet binnen de kaders van het (verouderde) artikel 119 van de Grondwet moet blijven, levert deze wet een aantal problemen op. In het bijzonder wordt, zoals de regering ook onderkent, het belangrijkste knelpunt in de huidige regeling niet aangepakt. De regering en de Tweede Kamer behouden de bevoegdheid om de opdracht tot vervolging te geven. Hieruit vloeit in de Herzieningswet voort dat de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid hebben om gezamenlijk aan de PG op te dragen om een voorgenomen ambtshalve opsporingsonderzoek niet in te stellen. Ook krijgen zij de wettelijke bevoegdheid om een al opgestart opsporingsonderzoek te beëindigen.⁴⁷ Hierdoor blijft niet alleen gelegenheid bestaan voor ongewenste politieke beïnvloeding bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten. De mogelijkheid tot politieke beïnvloeding wordt bovendien expliciet voorzien van een formeel-wettelijke grondslag. Aldus wordt een wettelijke regeling in het leven geroepen voor politieke betrokkenheid bij opsporing en vervolging die bij de voorgenomen Grondwetsherziening juist principieel wordt afgewezen.

Het aannemen van de Herzieningswet kan er bovendien toe leiden dat minder urgentie wordt gevoeld om de herziening van artikel 119 van de Grondwet voortvarend ter hand te nemen. Dat is onwenselijk gelet op het belang om politieke beïnvloeding bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten tegen te gaan.

Daar komt bij dat bij de nu voorgestelde volgorde in een mogelijk vrij kort tijdsbestek verschillende wijzigingen van de procedure plaatsvinden. Als artikel 119 van de Grondwet is gewijzigd, zal immers ook weer een nieuwe uitvoeringswet moeten aangenomen waarin de nieuwe, definitieve procedure wordt geregeld. Dit kan leiden tot onduidelijkheid.

Het voorgaande roept de vraag op in hoeverre het opportuun is om op dit moment met de Herzieningswet een ‘tussenoplossing’ te bieden voor praktische problemen (hoe reëel die ook zijn) in afwachting van de wijziging van artikel 119 van de Grondwet. In de toelichting wordt beperkt ingegaan op de afwegingen die aan deze keuze voor twee sporen ten grondslag liggen. De toelichting maakt onvoldoende inzichtelijk waarom – mede gelet op de nadelen die hieraan kleven – de nu gekozen tussenoplossing toch wenselijk wordt geacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de Herzieningswet de opportuniteit van deze tussentijdse oplossing nader te onderbouwen en daarbij in te gaan op het voorgaande.

Aan dit adviespunt is opvolging gegeven door in paragraaf 1 van het algemeen deel van de toelichting nader te motiveren waarom aanpassing van de huidige wettelijke regeling als tussenstap wenselijk is.

⁴⁵ Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, paragraaf 1 Inleiding.

⁴⁶ Voorgesteld artikel III van het Grondwetsvoorstel.

⁴⁷ Artikel II, onderdeel H (artikel 485c) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.51) van de Herzieningswet.

8. Vormgeving procedure in Herzieningswet

a. De termijn voor het opsporingsonderzoek

De PG moet volgens het voorstel het onderzoek sluiten binnen drie maanden gerekend vanaf het tijdstip waarop de Tweede Kamer en de regering van het opsporingsonderzoek in kennis zijn gesteld. De PG kan deze termijn zelf eenmaal met drie maanden verlengen. Daarna kan de Hoge Raad deze termijn telkens met drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. Van deze verlengingen worden de regering en de Tweede Kamer op de hoogte gesteld.⁴⁸

Volgens de toelichting worden deze termijnen gesteld om de voortgang van het opsporingsonderzoek te bevorderen. Verdenkingen tegen een Kamerlid of een bewindspersoon in verband met een ambtsdelict kunnen immers grote invloed hebben op het functioneren van en het publieke vertrouwen in de betreffende politieke ambtsdrager en het openbaar bestuur in het algemeen.⁴⁹

Hoewel het uiteraard wenselijk is dat het opsporingsonderzoek naar ambtsdelicten voortvarend plaatsvindt (zie ook onderdeel 5c), zal dit onderzoek vaak complex zijn en daardoor de nodige tijd in beslag nemen. In veel zaken is het onwaarschijnlijk dat het opsporingsonderzoek binnen drie maanden is afgerond.

In de praktijk zal de termijn voor het opsporingsonderzoek meestal (en vermoedelijk meermalen) moeten worden verlengd. Door de genoemde termijnen in de wet op te nemen kan echter de verwachting ontstaan dat het onderzoek binnen drie maanden afgerond zal zijn. Wanneer blijkt dat het onderzoek meer tijd vergt, kan dat tot onnodige teleurstelling of zelfs onrust leiden. Het stellen van een langere termijn voor het opsporingsonderzoek kan dat vermijden. Een langere termijn laat bovendien onverlet dat de PG eerder verslag kan doen van het opsporingsonderzoek als dit al eerder is afgerond.

De Afdeling adviseert de termijn voor het opsporingsonderzoek te verruimen, bijvoorbeeld tot zes maanden. Na een eerste termijn van zes maanden zou, zoals ook nu door de regering wordt voorgesteld, de Hoge Raad kunnen toetsen of verlenging van de termijn noodzakelijk is. Het verdient overweging dat de Hoge Raad deze termijn steeds met maximaal zes maanden kan verlengen als de PG de noodzaak hiertoe kan motiveren.

Dit adviespunt is opgevolgd. Artikel 485d, eerste lid is aangepast, in die zin dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek binnen zes maanden dient af te ronden. Is het onderzoek na zes maanden nog niet voltooid, dan kan de Hoge Raad deze termijn verlengen op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, telkens met ten hoogste zes maanden.

b. Bijzondere procedures in het strafrecht

Naast de procedure voor de berechting van strafbare feiten kent het Wetboek van Strafvordering een aantal procedures voor de behandeling van specifieke vorderingen, verzoeken of bezwaarschriften door de rechter. Daarbij kan gedacht worden aan procedures over het beklag over inbeslaggenomen goederen of over de tenuitvoerlegging van sancties. In de Herzieningswet wordt bepaald dat in plaats van de rechtbank de Hoge Raad als rechter fungeert en de PG als officier van justitie.⁵⁰ Dat zal daarmee ook het geval zijn voor de genoemde andere procedures.

Dit betekent dat ook in die procedures geen beroepsmogelijkheid bestaat. Deze keuze is niet vanzelfsprekend. Deze procedures staan immers meer op afstand van de eigenlijke opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten. Daardoor is niet evident waarom met de behandeling van deze vorderingen hetzelfde spoedeisend of publieke belang is gemoeid als met de opsporing of berechting van ambtsdelicten, en waarom hierbij niet de gebruikelijke mogelijkheden tot rechtsbescherming kunnen worden geboden.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de Herzieningswet in te gaan op de keuze om de Hoge Raad en de PG aan te wijzen in procedures in het strafproces die niet direct verband houden met de opsporing of berechting.

Dit adviespunt is opgevolgd door in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting nader uiteen te zetten waarom de Hoge Raad – in lijn met het wetsvoorstel dat door de commissie-Fokkens als bijlage bij haar rapport was gevoegd – ook in andere in het Wetboek van

⁴⁸ Artikel II, onderdeel H (artikel 485d) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62) van de Herzieningswet.

⁴⁹ Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, Algemeen deel, 4.1.4 Voortgang van het opsporingsonderzoek.

⁵⁰ Artikel II, onderdeel H (artikel 484 en 485) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.57 en 6.1.58) van de Herzieningswet.



Strafvordering geregelde procedures wordt aangewezen als bevoegde rechter.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele en technische wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd bevatte in artikel VI een samenloopbepaling waarmee het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken 36 327) zou worden gewijzigd zodra dat wetsvoorstel tot wet zou zijn of worden verheven. Omdat de eerste aanvullingswet, die op dit moment in behandeling is bij de Tweede Kamer, gevolgen heeft voor dit wetsvoorstel, en de tweede aanvullingswet nog wordt voorbereid, leidt het opnemen van samenloopbepalingen die vervolgens nog zullen moeten worden aangepast, tot onnodig complexe wetgeving. In plaats daarvan zal op een later moment worden voorzien in een technische omzetting van dit wetsvoorstel naar het nieuwe Wetboek. Met het oog op de voorgenomen wijzigingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering was ook voorzien in gefaseerde inwerkingtreding. Omdat dit niet meer nodig is, is het wetsvoorstel aangepast zodat het op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zal treden. Daarnaast zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd in het wetsvoorstel.

Ook in de memorie van toelichting zijn enkele redactionele verbeteringen doorgevoerd, en is de tekst geactualiseerd.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,

Ik verzoek U, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel.*



Advies Raad van State

No. W16.25.00141/II

's-Gravenhage, 17 december 2025

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 23 juni 2025, no.2025001344, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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 in verband met de modernisering van de strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen), met memorie van toelichting.

Samenvatting

Inhoud en achtergrond van de wetsvoorstellen

Artikel 119 van de Grondwet regelt dat Kamerleden en bewindspersonen voor het begaan van ambtsdelicten terechtstaan voor de Hoge Raad. De regering of de Tweede Kamer moet een opdracht tot vervolging van de verdachte geven. Deze procedure kent volgens de regering verschillende knelpunten. Zo is het mogelijk dat politieke motieven een rol spelen bij het geven van de opdracht tot vervolging. Daarnaast vindt de berechting in eerste aanleg plaats bij de Hoge Raad, zonder de mogelijkheid om vervolgens tegen een uitspraak van de Hoge Raad in hoger beroep te gaan. Verder is de procedure praktisch moeilijk werkbaar, o.a. door de onduidelijke en gebrekkige regelgeving. In 2021 adviseerde de commissie herziening wetgeving ambtsdelicten daarom de procedure te herzien.

Twee wetsvoorstellen

De regering heeft twee wetsvoorstellen ingediend om de procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten te wijzigen. Het eerste voorstel wijzigt artikel 119 van de Grondwet. Die wijziging houdt in dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de opdracht tot vervolging geeft, in plaats van de regering of de Tweede Kamer. Verder wordt niet langer bepaald dat de berechting plaatsvindt door de Hoge Raad. Hierdoor kan de berechting van ambtsmisdrijven bij de rechtbank en het gerechtshof plaatsvinden. Voor de periode waarin het huidige artikel 119 van de Grondwet nog van kracht is en binnen de grenzen van deze bepaling wordt met het tweede voorstel – de Herzieningswet – een nieuwe procedure ingericht. Omdat de twee wetsvoorstellen nauw met elkaar verbonden zijn, brengt de Afdeling advisering van de Raad van State twee gelijkluidende adviezen uit.

Wijziging van de Grondwet wenselijk

Een groot bezwaar tegen de huidige procedure is de politieke betrokkenheid bij de beslissing om een Kamerlid of bewindspersoon te vervolgen. De Afdeling advisering deelt de opvatting van de regering dat dit politieke element uit de procedure moet worden gehaald. Daarnaast volgt de Afdeling advisering de regering in haar argumentatie om de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten in de Grondwet te verankeren. Zij vindt het belangrijk dat in artikel 119 van de Grondwet kernelementen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten verankerd blijven.

Enkele kritische kanttekeningen

De Afdeling plaatst ook enkele kritische kanttekeningen bij de wetsvoorstellen. Zo is zij niet overtuigd van de route die de regering kiest door met de Herzieningswet alvast enkele praktische knelpunten in de procedure op te lossen, vooruitlopend op wijziging van de Grondwet. De keuze hiervoor moet de regering nader motiveren in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daarnaast merkt de Afdeling op dat de nadelige gevolgen van berechting van Kamerleden en bewindspersonen in drie instanties explicieter in de afweging moeten worden betrokken. Berechting in drie instanties kost veel tijd, terwijl het voor de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen in de rechtsstaat van belang is dat een verdenking niet te lang boven de markt blijft hangen.

In verband hiermee is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van de wetsvoorstellen.

Advies

1. Inleiding en leeswijzer

De regering heeft bij de Afdeling twee wetsvoorstellen ingediend om de procedure te wijzigen voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens het plegen van ambtsdelicten. Artikel 119 van de Grondwet bepaalt nu dat Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd terecht staan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer. Het eerste wetsvoorstel wijzigd artikel 119 van de Grondwet zodat deze opdracht niet langer door de regering of de Tweede Kamer wordt gegeven, maar door de Procureur-Generaal (PG) bij de Hoge Raad. Het tweede voorstel – de Herzieningswet – beoogt een herziening van de procedure binnen het bestaande kader van artikel 119 van de Grondwet, zodat in de periode tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet enige knelpunten worden opgelost.

Gelet op de nauwe samenhang tussen de grondwetswijziging en de Herzieningswet brengt de Afdeling gelijkluidende adviezen uit over beide voorstellen. De opbouw is als volgt.

In deel A geeft de Afdeling een algemene inleiding waarin zij de context van de beide wetsvoorstellen schetst en waarin zij ingaat op de knelpunten die zich voordoen in de huidige procedure (punt 2). Punt 3 schetst de inhoud van de wetsvoorstellen en punt 4 de constitutionele uitgangspunten die relevant zijn bij de beoordeling ervan.

Deel B behandelt het voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Daarin komt de noodzaak tot grondwettelijke verankering aan bod (punt 5) en de vormgeving van artikel 119 van de Grondwet (punt 6).

Deel C gaat over de Herzieningswet. Daarbij komen de wenselijkheid van de Herzieningswet als ‘tussenoplossing’ aan de orde (punt 7) alsmede de vormgeving van deze wet (punt 8).

DEEL A – ALGEMEEN

2. Context van de wetsvoorstellen

a. De huidige procedure voor de vervolging van ambtsdelicten

De wetsvoorstellen hebben betrekking op ambtsdelicten gepleegd door leden van de Eerste en Tweede Kamer, ministers en staatssecretarissen. Het gaat om delicten als verduistering,¹ valsheid in geschrifte,² corruptie³ en misbruik van gezag⁴. Het gaat ook om andere strafbare feiten die gepleegd zijn onder de strafverzwarende omstandigheden waarbij iemand een bijzondere ambtseed schendt of gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.⁵

De huidige procedure kan worden geïnitieerd door de regering of door de Tweede Kamer. In beide gevallen kan de PG uiteindelijk de opdracht tot vervolging krijgen. De berechting vindt in eerste en enige instantie plaats door de Hoge Raad.

i. Vervolgingsopdracht door de regering



De procedure via de regering begint met een aangifte bij het ministerie, het Openbaar Ministerie of de PG.⁶ Zo nodig wordt de aangifte via de minister van Justitie toegestuurd aan de PG, die een oriënterend onderzoek kan verrichten. Vervolgens stelt de PG de minister van Justitie op de hoogte van de bevindingen. Die kan de PG opdracht geven tot een opsporingsonderzoek. Na afloop van dit onderzoek wordt de minister geïnformeerd. De Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (hierna: Wmv) bepaalt dat de regering daarna

¹ Artikel 359 en 361 van het Wetboek van Strafrecht (Sr).

² Artikel 360 Sr.

³ Artikel 363 Sr.

⁴ Artikel 365 Sr.

⁵ Zie artikel 44 Sr.

⁶ Zie ook de nadere uitwerking 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, Stcrt. 2018, 3803.

beslist over een opdracht tot vervolging aan de PG bij koninklijk besluit.⁷ Een besluit hiertoe wordt toegezonden aan de Eerste en Tweede Kamer.

ii. Vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer



In de tweede variant geeft de Tweede Kamer opdracht tot vervolging.⁸ In grote lijnen houdt deze procedure in dat ten minste vijf Tweede Kamerleden een aanklacht indienen wegens een vermoedelijk ambtsdelict. Als de Tweede Kamer besluit de aanklacht in overweging te nemen, stelt zij een commissie van onderzoek in. Deze commissie kan bescheiden, inlichtingen en bewijzen verzamelen en opsporingsonderzoek verrichten.⁹ Deze commissie heeft echter geen opsporingsbevoegdheden en kan ook niet de opdracht geven aan opsporingsinstanties om dergelijk onderzoek te verrichten. Na afloop van het onderzoek, brengt de commissie verslag uit aan de Tweede Kamer. Als zij gronden tot vervolging ziet, geeft de Tweede Kamer opdracht aan de PG om vervolging in te stellen.

b. Knelpunten in de huidige regeling

De huidige regeling voor de vervolging van ambtsdelicten heeft tot nu toe niet geleid tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon. Wel heeft de Tweede Kamer verschillende keren een onderzoekscommissies ingesteld. Zo deed de commissie-De Wijkerslooth onderzoek naar het uitlekken van de Prinsjesdagstukken en de commissie-Schouten naar het mogelijk lekken van informatie uit de 'commissie stiekem' van de Tweede Kamer.¹⁰ Beide commissies waren kritisch over de regeling vanwege de onduidelijkheid en gedateerdheid van de Wmv en de beperkte bruikbaarheid van bevoegdheden voor de opsporing van strafbare feiten.

In 2018 heeft de regering een adviescommissie – de commissie-Fokkens – opdracht gegeven om te adviseren over een fundamentele herziening van de regeling voor de vervolging van ambtsdelicten. In haar eindrapport noemt de commissie-Fokkens een aantal bezwaren tegen de huidige regeling.¹¹ Eén bezwaar is dat politieke motieven een rol kunnen spelen in de procedure doordat de regering of de Tweede Kamer de opdracht tot vervolging moet geven. Een tweede bezwaar is dat in de huidige regeling berechting in eerste en enige aanleg plaatsvindt door de Hoge Raad, waardoor er geen mogelijkheid is om in beroep te gaan tegen een uitspraak.

In allerlei internationale verbanden is er verder op gewezen dat drempels voor vervolging van politici moeten worden weggenomen. In 2018 heeft bijvoorbeeld de Group of States against Corruption (GRECO) in het kader van de vijfde evaluatieronde een aanbeveling gedaan om de wetgeving rondom de vervolging van ambtsdelicten door bewindspersonen en Kamerleden te wijzigen.¹²

3. De wetsvoorstellen

Bij de herziening van de procedure voor de vervolging van politieke ambtsdragers volgt de regering twee parallelle sporen. In deze paragraaf komt allereerst de wijziging van artikel 119 van de Grondwet aan de orde (onderdeel a) en vervolgens de Herzieningswet (onderdeel b).

a. De wijziging van artikel 119 van de Grondwet

In het nieuwe artikel 119 wordt bepaald dat de PG, behoudens gevallen in de wet bepaald, de opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen geeft wegens ambtsdelicten. Daarmee geven niet langer de Tweede Kamer of de regering de opdracht tot vervolging. Het voorgestelde artikel bepaalt ook niet meer dat berechting plaatsvindt bij de Hoge Raad. Nadat de wijziging van artikel 119 van kracht is geworden, zal met een nieuwe uitvoeringswet de procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten moeten worden vormgegeven. Daarbij is het

⁷ Artikel 5 Wmv.

⁸ Zie uitgebreider de Wmv.

⁹ Deze bevoegdheden zijn opgenomen in de Wet op de Parlementaire Enquête 2008.

¹⁰ Rapport van commissie De Wijkerslooth 'Publiek geheim', Kamerstukken II 2009/10, 32 173, nr.2. Verslag van de commissie van onderzoek van de Tweede Kamer inzake het mogelijk lekken van informatie uit de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 20 januari 2016 (commissie Schouten), Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2.

¹¹ Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Commissie Fokkens), 'Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen', bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 340, nr. 19.

¹² Greco Eval5Rep (2018)2, 7 december 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 19.

voornemen van de regering om aan te sluiten bij de in strafzaken gebruikelijke procedure van berechting in drie instanties.

b. De Herzieningswet

i. Een nieuwe procedure



Met de Herzieningswet wordt een nieuwe procedure ingericht voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten binnen het kader van het huidige artikel 119 van de Grondwet. Deze procedure wordt opgenomen in het Wetboek van Strafvordering en in de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO). De Wmv wordt met dit wetsvoorstel ingetrokken. Als artikel 119 van de Grondwet gewijzigd is, zal de in de Herzieningswet vastgelegde procedure worden vervangen door een nieuwe procedure. De procedure in de Herzieningswet is daarmee bedoeld als een tijdelijke oplossing, zoals in deel C nader aan de orde komt.

De PG kan volgens het voorstel voor de Herzieningswet een opsporingsonderzoek starten wanneer hij kennis krijgt van het mogelijk begaan van een ambtsdelict (bijvoorbeeld door een aangifte) of als hij daartoe een opdracht krijgt van de regering of Tweede Kamer.¹³ De PG geeft vervolgens leiding aan een onderzoeksteam van ambtenaren van de politie, de rijksrecherche en het OM. Tijdens dit onderzoek kunnen de opsporingsbevoegdheden worden toegepast die in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen.¹⁴ Het opsporingsonderzoek duurt in beginsel drie maanden. Deze termijn kan door de Hoge Raad telkens met drie maanden worden verlengd.¹⁵ De Tweede Kamer en de regering kunnen de PG opdragen het opsporingsonderzoek tussentijds te beëindigen.¹⁶

Na afronding van het opsporingsonderzoek stuurt de PG een verslag van het opsporingsonderzoek aan de regering en de Tweede Kamer. De regering en de Tweede Kamer moeten dan elk afzonderlijk binnen drie maanden besluiten over het geven van een opdracht tot vervolging. Zij kunnen ook een opdracht tot vervolgonderzoek aan de PG geven.¹⁷ Als een opdracht tot vervolging wordt gegeven, stelt de PG een dagvaarding op en brengt hij deze uit bij de Hoge Raad.¹⁸ De Hoge Raad zal de strafzaak vervolgens in eerste en enige aanleg berechten in een kamer van zeven raadsheren.¹⁹

ii. Het schrappen van strafbaarstellingen

Met de Herzieningswet worden specifieke strafbaarstellingen met betrekking tot bewindspersonen uit het Wetboek van Strafrecht geschrapt.²⁰ De huidige artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht stellen bewindslieden strafbaar die opzettelijk of door grove schuld in strijd met de Grondwet of ander regelgeving bestuurlijk handelen.²¹

4. Constitutionele achtergrond

In een rechtsstaat is de staat gebonden aan het recht. Deze gebondenheid geldt ook voor Kamerleden en bewindspersonen die als politieke ambtsdragers hun bevoegdheden uitoefenen. Voorkomen moet worden dat zij misbruik maken van die bevoegdheden. Gebondenheid aan het recht betekent ook dat politieke ambtsdragers zich voor de rechter moeten verantwoorden indien zij verdacht worden van een strafbaar feit, in het bijzonder van een ambtsdelict.²² Daarbij is van belang dat er een goed

¹³ Artikel II, onderdeel H (artikel 485a) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.59).

¹⁴ Artikel II, onderdeel H (artikel 485b) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.60).

¹⁵ Artikel II, onderdeel H (artikel 485d, eerste lid) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62, eerste lid).

¹⁶ Artikel II, onderdeel H (artikel 485c) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.610).

¹⁷ Artikel II, onderdeel H (artikel 485d) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62).

¹⁸ Artikel II, onderdeel H (artikel 485e) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.63).

¹⁹ Artikel III, onderdeel A en Artikel VI, onderdeel A (onder Artikel IIA, onder E).

²⁰ Artikel I, onderdeel A.

²¹ Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, paragraaf 5. Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikel 355 en 356 Sr).

²² De Staat der Nederlanden kan niet strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen, maar in beginsel wel bestuursrechtelijk of civielrechtelijk. Zie HR 25 januari 1994, NJ 1994/598 (*Volkellarrest*).

werkbare procedure bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter bestaat, waarin zowel de rechten van de verdachte als die van eventuele slachtoffers gewaarborgd zijn en waarin het met de berechting van ambtsdelicten gediende algemene belang tot uitdrukking komt. Deze procedures moeten worden gezien tegen de bijzondere achtergrond van de ministeriële verantwoordelijkheid (punt 4.a) en de parlementaire immuniteit (punt 4.b).

a. Ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 42 tweede lid van de Grondwet ligt ten grondslag aan zowel de politieke ministeriële verantwoordelijkheid als de strafrechtelijke. Bewindspersonen zijn allereerst *politieke* verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Dit houdt kort gezegd in dat zij zich ten overstaan van de Tweede en Eerste Kamer verantwoorden over het gevoerde en te voeren beleid en in dat kader gevraagd en ongevraagd de noodzakelijke inlichtingen verstrekken.²³ Het idee daarachter is dat het primair aan de gekozen volksvertegenwoordiging is om het beleid van de regering te controleren. Deze parlementaire controle kan in het uiterste geval worden gesanctioneerd via de vertrouwensregel. Dit betekent dat een bewindspersoon moet aftreden als blijkt dat deze niet kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer.

In de tweede plaats is er de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij gaat het erom dat de rechtmatigheid van het optreden van (leden van) de regering ter beoordeling kan worden voorgelegd aan de strafrechter. De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid werd in 1840 in de Grondwet verankerd.²⁴ Dit bracht met zich dat ministers besluiten van de Koning voortaan medeondertekenden. Zij konden zich dus niet langer verschuilen achter een besluit van de Koning, maar moesten zich zelf een oordeel vormen over regeringsdaden. De ministeriële verantwoordelijkheid in haar huidige vorm bestond nog niet. Ministers konden uitsluitend door de strafrechter ter verantwoording worden geroepen voor de manier waarop zij hun ambt vervulden.²⁵

Tot de grondwetwijziging van 1983 bepaalde de Grondwet bovendien dat de verantwoordelijkheid van ministers wordt geregeld door de wet.²⁶ Deze delegatiebepaling werd uitgewerkt in de Wmv, waarin de plicht van ministers werd vastgelegd om zorg te dragen voor de uitvoering van de Grondwet.²⁷ Deze zorgplicht is nu nog terug te vinden in twee ruim omschreven ambtsmisdriven in het Wetboek van Strafrecht (artikelen 355 en 356), waardoor bewindspersonen strafbaar zijn als zij opzettelijk of door grove schuld in strijd met de Grondwet of andere regelgeving bestuurlijk handelen.²⁸

Het voorstel in de Herzieningswet is om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Dit betekent het einde van de zogenoemde 'klassieke' strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zoals die sinds 1840 heeft bestaan. Dit doet er niet aan af dat, mocht dat voorstel tot wet worden verheven, de 'gewone' strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid voor politieke ambtsdragers onverminderd van toepassing is. Naast de af te schaffen algemene strafbepalingen zijn er immers diverse andere artikelen in het Wetboek van Strafrecht waarin specifieke gedragingen strafbaar zijn gesteld als ambtsdelict.

b. Parlementaire immuniteit

Ook Kamerleden kunnen strafrechtelijk worden vervolgd op grond van de verdenking dat zij een ambtsdelict hebben begaan. Hierop is een uitzondering van toepassing, namelijk de in artikel 71 van de Grondwet verankerde parlementaire immuniteit. Volgens die bepaling kunnen de leden van de Staten-Generaal, de ministers, de staatssecretarissen en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging, niet in rechte worden vervolgd of aangesproken voor wat zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of van commissies hebben gezegd of schriftelijk hebben uitgewisseld.

De parlementaire immuniteit geeft uitdrukking aan het beginsel dat de deelnemers aan een parlementaire vergadering zich vrij moeten kunnen uitspreken, in woord en geschrift, zonder vrees voor vervolging. De achterliggende idee is daarbij dat een goed verloop van het democratische proces van besluitvorming een vrij debat vergt zonder ongepaste inmenging of vrees voor vervolging. Het

²³ Artikel 42 tweede lid en artikel 68 van de Grondwet.

²⁴ Artikel 75, 76 en 77 van de Grondwet van 1840.

²⁵ Zie ook het advies van de Afdeling van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid, p. 20. Zie ook R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom 2008, p. 43.

²⁶ Zie nader: J.L.W. Broeksteeg, 2004, Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht (diss.), p. 124.

²⁷ Artikel 1 eerste lid Wmv. Oorspronkelijk vastgelegd in de Wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen. Sinds wijziging van de Grondwet in 1983 heeft de Wmv dus geen expliciete grondwettelijke grondslag meer.

²⁸ Bij de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886 opgenomen in artikel 355 en 356 Sr.



beginsel markeert daarnaast de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Staten-Generaal ten opzichte van de andere staatsmachten.²⁹ De Kamers gaan over hun eigen vergaderorde en kunnen in dat verband optreden (eventueel met sancties) tegen onrechtmatige of anderszins ontoelaatbare uitlatingen.³⁰

DEEL B – BEOORDELING WIJZIGING ARTIKEL 119 VAN DE GRONDWET

5. Herziening van de Grondwet

a. Noodzaak grondwettelijke verankering

Bij de herziening van de procedures voor de vervolging van ambtsdelicten is de vraag opgekomen of grondwettelijke verankering noodzakelijk is. Uitgaande van een 'sobere' Grondwet geldt in algemene zin dat niet te snel over moet worden gegaan tot grondwettelijke regeling. Een argument tegen het behouden van een procedure voor vervolging van ambtsdelicten in de Grondwet is dat het niet noodzakelijk wordt geacht om zo'n procedure in de Grondwet vast te leggen.

Als ervan wordt uitgegaan dat ambtsdelicten onder het reguliere strafprocesrecht voldoende kunnen worden vervolgd,³¹ kan in de Grondwet worden volstaan met de in artikel 107, eerste lid van de Grondwet opgenomen bepaling dat 'de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt'.³² Ook is de onafhankelijke positie van de PG bij de Hoge Raad al grondwettelijk gewaarborgd in zijn benoeming voor het leven.³³ Het bijzondere karakter van de vervolging van ambtsdelicten kan tot uitdrukking worden gebracht door wettelijk vast te leggen dat alleen de PG de vervolgingsbeslissing mag nemen.

De regering acht grondwettelijke verankering niettemin passend, gelet op de verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement zoals die tot uitdrukking komt in de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid en de inlichtingenplicht.³⁴ Een strafrechtelijke vervolging en een eventuele veroordeling zullen in veel gevallen van invloed zijn op de inzet van de vertrouwensregel als 'politieke sanctiemogelijkheid'. Vanwege deze wisselwerking tussen het afleggen van politieke verantwoording en de strafrechtelijke route, ligt het behoud van een grondwettelijke verankering van de vervolgingsbeslissing volgens de regering in de rede.³⁵

De Afdeling volgt de regering in haar argumentatie om de vervolgingsbeslissing in de Grondwet te verankeren. Zij merkt op dat het van belang is dat in artikel 119 van de Grondwet kernelementen van de onderlinge verhouding tussen de staatsmachten grondwettelijk verankerd blijven.

b. Tegengaan van politieke beïnvloeding bij opdracht tot vervolging

De regering ziet wel aanleiding om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen. Dit artikel regelt nu dat (alleen) de regering of de Tweede Kamer opdracht kunnen geven tot vervolging van een bewindspersoon op Kamerlid. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet wordt deze bevoegdheid exclusief toebedeeld aan de PG bij de Hoge Raad. De regering wijst ter motivering van deze keuze in het bijzonder op het politieke karakter van de huidige vervolgingsbeslissing, in die zin dat politieke overwegingen en machtsverhoudingen een rol kunnen spelen bij het besluit iemand wel of niet te vervolgen voor een ambtsdelict.³⁶

De Afdeling onderschrijft het tweeledige bezwaar dat verbonden is aan de politieke betrokkenheid in de huidige procedure. Enerzijds kunnen ambtsdelicten onbestraft blijven omdat er onvoldoende politieke steun is om iemand te laten vervolgen. Anderzijds bestaat de mogelijkheid dat de regering of een parlementaire meerderheid een strafrechtelijke procedure om politieke redenen inzet tegen politieke opposenten.

²⁹ P.P.T. Bovend'Eert, commentaar bij artikel 71 van de Grondwet, in: Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, 2025.

³⁰ Artikel 72 van de Grondwet.

³¹ Zie in deze zin het rapport van de Commissie Fokkens, paragraaf 6.3.

³² Artikel 107 eerste lid van de Grondwet.

³³ Artikel 117 van de Grondwet.

³⁴ Artikel 42 tweede lid en artikel 68 van de Grondwet. Zie ook de memorie van toelichting, paragraaf 4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen.

³⁵ Zie eerder de Voorlichting van de Afdeling advisering over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, 23 november 2022, Bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 28 844 nr. 251. De regering verwijst ook naar deze voorlichting in de memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

³⁶ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 3.2.1 Politiek karakter vervolgingsbeslissing.

c. Berechting in meer instanties

Een belangrijke reden voor de regering om artikel 119 van de Grondwet te wijzigen is dat de huidige bepaling voorziet in berechting in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad. Daarmee is het onmogelijk om in hoger beroep te gaan. De regering acht dit onwenselijk, mede in het licht van het internationaal erkende recht op hoger beroep in strafzaken.³⁷ De regering hanteert als uitgangspunt dat na wijziging van de Grondwet de berechting van bewindspersonen of Kamerleden wegens ambtsdelicten op dezelfde manier verloopt als bij andere delicten. Daarom wordt in het voorgestelde artikel niet langer bepaald dat berechting plaatsvindt bij de Hoge Raad, maar wordt het forum in het midden gelaten. Hieruit moet volgens de regering worden afgeleid dat na berechting door de rechtbank hoger beroep open staat bij het gerechtshof en cassatie bij de Hoge Raad.³⁸

Zoals de regering ook memoreert, is er bij de grondwetsherziening van 1983 uitdrukkelijk voor gekozen om berechting in eerste en enige instantie (het zogeheten forum privilegiatum) te handhaven. De regering achtte een bijzondere procedure gerechtvaardigd voor bijzondere situaties. De grondwetgever overwoog destijds dat ambtsdragers beschermd moesten worden tegen lichtvaardige vervolging. Verder werd overwogen dat ambtsdragers niet te lang het middelpunt van politieke opschudding zouden moeten zijn en dat het politieke proces niet te lang door een strafproces moest worden ontregeld.³⁹

De Afdeling onderkent in zijn algemeenheid het belang van berechting in meer instanties, dat ook het uitgangspunt vormt in het Nederlandse rechtssysteem. Daarmee wordt recht gedaan aan beginselen van zorgvuldige rechtspleging en rechtsbescherming van verdachten. De Afdeling wijst er echter ook op dat het bij ambtsdelicten gaat om bijzondere situaties, waarvoor niet voor niets een bijzondere procedure geldt. Het betreft hier een zeer beperkte groep van mogelijk te vervolgen personen, namelijk uitsluitend Kamerleden en bewindspersonen. Daarenboven speelt bij de vervolging en berechting van deze politieke ambtsdragers het tijdselement een belangrijke rol. Als kwesties lang 'boven de markt' blijven hangen, kan dit langdurig impact hebben op de werking van het parlementaire stelsel en het vertrouwen van de burger in overheid en rechtsstaat.⁴⁰ Bedacht moet daarbij worden dat ook het opsporingsonderzoek al de nodige tijd in beslag zal nemen.

De Afdeling is, met het oog op het bijzondere karakter van de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen voor ambtsmisdrrijven, nog niet overtuigd door de aangevoerde argumenten voor berechting in drie instanties. Mocht de regering vasthouden aan het voornemen tot berechting in meer instanties, dan adviseert de Afdeling nader te bezien en te onderbouwen wat hiervoor de meest passende vorm is.

6. Vormgeving artikel 119 van de Grondwet

a. Opsporing

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet regelt niet de opsporingsfase die vooraf gaat aan een eventuele vervolging. Dit is ook zo onder het huidige artikel 119 van de Grondwet. De regering ziet geen aanleiding om de opsporingsfase alsnog grondwettelijk te verankeren. Deze zal te zijner tijd worden geregeld op het niveau van een wet in formele zin.⁴¹

De Afdeling onderkent dat ook het huidige artikel 119 niet refereert aan de opsporing. Dat is op zichzelf echter geen reden hierover niets vast te leggen in de voorgestelde grondwetsbepaling. Hoewel de Afdeling begrijpt dat precieze regeling van de opsporing bij formele wet zal geschieden, ligt het in de rede om in de Grondwet te verankeren wie kan beslissen tot het instellen van een opsporingsonderzoek.

Reden hiervoor is dat opsporing gepaard gaat met ingrijpende bevoegdheden die kunnen worden uitgeoefend jegens personen met een bijzondere positie in het staatsbestel. Het enkele feit dat er een opsporingsonderzoek wordt gestart is zowel politiek als persoonlijk impactvol. Een grondwettelijke

³⁷ Artikel 14, vijfde lid van het IVBPR (Nederland heeft hierbij een voorbehoud gemaakt vanwege de afwijkende regeling in artikel 119 van de Grondwet) en het Zevende Protocol bij het EVRM (Nederland heeft dit niet geratificeerd).

³⁸ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten.

³⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16 164 (R 1147), nr. 8 (memorie van antwoord).

⁴⁰ Overigens is berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad niet uniek. Ook de voorgestelde Wet politieke partijen voorziet in een dergelijke procedure voor het opleggen van een partijverbod. Een snelle berechting – en daarmee tijdige duidelijkheid voor alle betrokkenen – was hierbij een belangrijk argument in de afweging van de regering.

⁴¹ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, paragraaf 4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen.

verankering erkent het grote belang en de aanzienlijke impact van de opsporing bij ambtsdelicten.

Overigens merkt de Afdeling op dat de regering in een hoofdlijnenbrief nader is ingegaan op de opsporingsfase.⁴² Daarin gaat zij onder meer in op de rol van het Openbaar Ministerie als uitvoerder van het opsporingsonderzoek en de vraag hoe de opsporingsambtenaren zich zullen gaan verhouden tot de PG bij de Hoge Raad enerzijds en de minister van Justitie en Veiligheid anderzijds. Voor een zelfstandige beoordeling van het grondwetswijzigingsvoorstel zou de toelichting op deze punten moeten worden aangevuld, waarbij ook wordt ingegaan op de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid en de (bijzondere en algemene) aanwijzingsbevoegdheid die hij heeft jegens het Openbaar Ministerie.⁴³

b. Vervolging

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet regelt wel het geven van de opdracht tot vervolging. Deze opdracht moet worden gegeven door de PG bij de Hoge Raad. Deze regeling impliceert dat hij niet zelf belast is met de vervolging. In dat geval zou hij immers opdracht geven aan zichzelf. Het voorstel maakt echter niet duidelijk aan wie de opdracht dan (wel) moet worden gegeven. Hoewel het in de rede ligt dat deze vervolgingsopdracht aan het Openbaar Ministerie wordt gegeven, blijkt dat niet duidelijk uit de toelichting. Daarin wordt wel genoemd dat de PG opdracht kan geven tot instelling van hoger beroep dan wel cassatie.⁴⁴ In de situatie waarin toch zou worden besloten tot berechting in eerste en enige instantie bij de Hoge Raad, ligt vervolging door de PG in plaats van het Openbaar Ministerie weer meer in de rede. De Afdeling acht het van belang in de toelichting duidelijkheid te verschaffen over wie belast zal worden met de vervolging.

c. Conclusie

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Grondwet nader in te gaan op de vraag hoe de opsporing en de vervolging onder het nieuwe artikel 119 van de Grondwet zullen worden georganiseerd en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

DEEL C – BEOORDELING HERZIENINGSWET

7. De Herzieningswet als ‘tussenoplossing’

De regering kiest voor een route langs twee sporen. Met de Herzieningswet (spoor I) beoogt zij verschillende praktische knelpunten weg te nemen die binnen de huidige formulering van artikel 119 van de Grondwet kunnen worden opgelost. Parallel hieraan werkt de regering in spoor II aan wijziging van de Grondwet op dit punt. Met deze keuze voor deze twee sporen en de volgorde daarvan volgt de regering het advies van de commissie-Fokkens. Kernargument voor deze keuze is dat ‘met het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten en onduidelijkheden niet moet worden gewacht’.⁴⁵ De commissie-Fokkens noemt in dit verband dat een wijziging van de Grondwet een lange doorlooptijd heeft.

Vanuit staatsrechtelijk perspectief zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de gekozen tweesporenbenadering. Bezien vanuit de uitgangspunten van een zorgvuldig wetgevingsproces en de hiërarchie van wetgeving, ligt het in de rede dat eerst hogere wetgeving wordt vastgesteld voordat lagere regelgeving aan de orde is. Hoewel de Herzieningswet blijft binnen de grenzen van het huidige artikel 119 van de Grondwet, zou het de voorkeur verdienen om eerst artikel 119 van de Grondwet te wijzigen en daarna zo snel mogelijk bij wet een definitieve, uitgewerkte procedure vast te stellen. In dit verband ligt het in de rede de overgangstermijn zo kort mogelijk te houden.⁴⁶

Juist doordat de Herzieningswet binnen de kaders van het (verouderde) artikel 119 van de Grondwet moet blijven, levert deze wet een aantal problemen op. In het bijzonder wordt, zoals de regering ook onderkent, het belangrijkste knelpunt in de huidige regeling niet aangepakt. De regering en de Tweede Kamer behouden de bevoegdheid om de opdracht tot vervolging te geven. Hieruit vloeit in de Herzieningswet voort dat de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid hebben om gezamenlijk aan de PG op te dragen om een voorgenomen ambtshalve opsporingsonderzoek niet in te stellen. Ook

⁴² Hoofdlijnenbrief herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, 12 april 2024, brief van de ministers van JenV en BZK aan de Tweede en Eerste Kamer, Kamerstukken II 2023/24, 34 340, nr. 22; Kamerstukken I 2023/24, 34 871, K.

⁴³ Zie in dit verband ook de ontwerpwet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie, in: Kamerstukken I 2025/26 36 125, A.

⁴⁴ Memorie van toelichting bij het Grondwetsvoorstel, Algemeen deel, paragraaf 4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten.

⁴⁵ Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, paragraaf 1 Inleiding.

⁴⁶ Voorgesteld artikel III van het Grondwetsvoorstel.

krijgen zij de wettelijke bevoegdheid om een al opgestart opsporingsonderzoek te beëindigen.⁴⁷ Hierdoor blijft niet alleen gelegenheid bestaan voor ongewenste politieke beïnvloeding bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten. De mogelijkheid tot politieke beïnvloeding wordt bovendien expliciet voorzien van een formeel-wettelijke grondslag. Aldus wordt een wettelijke regeling in het leven geroepen voor politieke betrokkenheid bij opsporing en vervolging die bij de voorgenomen Grondwetsherziening juist principieel wordt afgewezen.

Het aannemen van de Herzieningswet kan er bovendien toe leiden dat minder urgentie wordt gevoeld om de herziening van artikel 119 van de Grondwet voortvarend ter hand te nemen. Dat is onwenselijk gelet op het belang om politieke beïnvloeding bij de opsporing en vervolging van ambtsdelicten tegen te gaan. Daar komt bij dat bij de nu voorgestelde volgorde in een mogelijk vrij kort tijdsbestek verschillende wijzigingen van de procedure plaatsvinden. Als artikel 119 van de Grondwet is gewijzigd, zal immers ook weer een nieuwe uitvoeringswet moeten aangenomen waarin de nieuwe, definitieve procedure wordt geregeld. Dit kan leiden tot onduidelijkheid.

Het voorgaande roept de vraag op in hoeverre het opportuun is om op dit moment met de Herzieningswet een 'tussenoplossing' te bieden voor praktische problemen (hoe reëel die ook zijn) in afwachting van de wijziging van artikel 119 van de Grondwet. In de toelichting wordt beperkt ingegaan op de afwegingen die aan deze keuze voor twee sporen ten grondslag liggen. De toelichting maakt onvoldoende inzichtelijk waarom – mede gelet op de nadelen die hieraan kleven – de nu gekozen tussenoplossing toch wenselijk wordt geacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de Herzieningswet de opportuniteit van deze tussentijdse oplossing nader te onderbouwen en daarbij in te gaan op het voorgaande.

8. Vormgeving procedure in Herzieningswet

a. De termijn voor het opsporingsonderzoek

De PG moet volgens het voorstel het onderzoek sluiten binnen drie maanden gerekend vanaf het tijdstip waarop de Tweede Kamer en de regering van het opsporingsonderzoek in kennis zijn gesteld. De PG kan deze termijn zelf eenmaal met drie maanden verlengen. Daarna kan de Hoge Raad deze termijn telkens met drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dit dringend vereist. Van deze verlengingen worden de regering en de Tweede Kamer op de hoogte gesteld.⁴⁸

Volgens de toelichting worden deze termijnen gesteld om de voortgang van het opsporingsonderzoek te bevorderen. Verdenkingen tegen een Kamerlid of een bewindspersoon in verband met een ambtsdelict kunnen immers grote invloed hebben op het functioneren van en het publieke vertrouwen in de betreffende politieke ambtsdrager en het openbaar bestuur in het algemeen.⁴⁹

Hoewel het uiteraard wenselijk is dat het opsporingsonderzoek naar ambtsdelicten voortvarend plaatsvindt (zie ook onderdeel 5c), zal dit onderzoek vaak complex zijn en daardoor de nodige tijd in beslag nemen. In veel zaken is het onwaarschijnlijk dat het opsporingsonderzoek binnen drie maanden is afgerond. In de praktijk zal de termijn voor het opsporingsonderzoek meestal (en vermoedelijk meermalen) moeten worden verlengd. Door de genoemde termijnen in de wet op te nemen kan echter de verwachting ontstaan dat het onderzoek binnen drie maanden afgerond zal zijn. Wanneer blijkt dat het onderzoek meer tijd vergt, kan dat tot onnodige teleurstelling of zelfs onrust leiden. Het stellen van een langere termijn voor het opsporingsonderzoek kan dat vermijden. Een langere termijn laat bovendien onverlet dat de PG eerder verslag kan doen van het opsporingsonderzoek als dit al eerder is afgerond.

De Afdeling adviseert de termijn voor het opsporingsonderzoek te verruimen, bijvoorbeeld tot zes maanden. Na een eerste termijn van zes maanden zou, zoals ook nu door de regering wordt voorgesteld, de Hoge Raad kunnen toetsen of verlenging van de termijn noodzakelijk is. Het verdient overweging dat de Hoge Raad deze termijn steeds met maximaal zes maanden kan verlengen als de PG de noodzaak hiertoe kan motiveren.

b. Bijzondere procedures in het strafrecht

Naast de procedure voor de berechting van strafbare feiten kent het Wetboek van Strafvordering een aantal procedures voor de behandeling van specifieke vorderingen, verzoeken of bezwaarschriften

⁴⁷ Artikel II, onderdeel H (artikel 485c) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.51) van de Herzieningswet.

⁴⁸ Artikel II, onderdeel H (artikel 485d) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.62) van de Herzieningswet.

⁴⁹ Memorie van toelichting bij de Herzieningswet, Algemeen deel, 4.1.4 Voortgang van het opsporingsonderzoek.



door de rechter. Daarbij kan gedacht worden aan procedures over het beklag over inbeslaggenomen goederen of over de tenuitvoerlegging van sancties. In de Herzieningswet wordt bepaald dat in plaats van de rechtbank de Hoge Raad als rechter fungeert en de PG als officier van justitie.⁵⁰ Dat zal daarmee ook het geval zijn voor de genoemde andere procedures.

Dit betekent dat ook in die procedures geen beroepsmogelijkheid bestaat. Deze keuze is niet vanzelfsprekend. Deze procedures staan immers meer op afstand van de eigenlijke opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten. Daardoor is niet evident waarom met de behandeling van deze vorderingen hetzelfde spoedeisend of publieke belang is gemoeid als met de opsporing of berechting van ambtsdelicten, en waarom hierbij niet de gebruikelijke mogelijkheden tot rechtsbescherming kunnen worden geboden.

De Afdeling adviseert in de toelichting bij de Herzieningswet in te gaan op de keuze om de Hoge Raad en de PG aan te wijzen in procedures in het strafproces die niet direct verband houden met de opsporing of berechting.

Conclusie

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁵⁰ Artikel II, onderdeel H (artikel 484 en 485) en Artikel VI, onderdeel A (artikel 6.1.57 en 6.1.58) van de Herzieningswet.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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 in verband met de modernisering van de strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen) [KetenID WGG026629]

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

De artikelen 355 en 356 vervallen.

B

In artikel 380, eerste lid, vervalt '355,'.

ARTIKEL II

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

A

Artikel 7 vervalt.

B

In artikel 12b vervalt 'dan wel, in geval van artikel 13a, de Hoge Raad'.

C

Artikel 13a vervalt.

D

Artikel 162 wordt als volgt gewijzigd:

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

2. In afwijking van het eerste lid wordt de aangifte gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad indien het misdrijf, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, is begaan door een lid van de Staten-Generaal, minister of staatssecretaris.

2. In het derde lid (nieuw) wordt na 'de officier van justitie of de door deze aangewezen hulpofficier' ingevoegd 'onderscheidenlijk de procureur-generaal bij de Hoge Raad'.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt 'het eerste en tweede lid' vervangen door 'het eerste tot en met derde lid'.



4. In het achtste lid (nieuw) wordt 'het vierde of vijfde lid' vervangen door 'het vijfde of zesde lid'.

E

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'.

F

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.

G

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

H

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 ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.
2. In deze titel wordt onder ambtsmisdrijven verstaan: de strafbare feiten, bedoeld in Titel XXVIII van het Tweede Boek en Titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht, alsmede andere strafbare feiten indien de verdachte door het begaan van het feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van het feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.

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. Al hetgeen in dit wetboek is bepaald over de rechtbank, de rechter-commissaris en de griffier, geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van respectievelijk de Hoge Raad, de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad en de griffier van de Hoge Raad.
3. De Hoge Raad kan ambtshalve, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad of op verzoek van de verdachte uit zijn midden een raadsheer-commissaris benoemen.
4. De bevoegdheden die op grond van het tweede lid toekomen aan de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad kunnen ook worden uitgeoefend door de rechter-commissaris. Deze uitoefening vindt plaats in opdracht van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad of op vordering van een officier van justitie die onderdeel uitmaakt van het onderzoeksteam, bedoeld in artikel 485b, tweede lid.
5. Indien hoger beroep openstaat of een bezwaarschrift is toegelaten tegen een beschikking van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad ingevolge het tweede lid of een beschikking van

de rechter-commissaris ingevolge het vierde lid, wordt dit hoger beroep of bezwaarschrift behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Tegen beschikkingen van deze raadkamer staat geen rechtsmiddel open.

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 dit wetboek is bepaald over de officier van justitie en het openbaar ministerie geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.
3. De vervolging, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend ingesteld op grond van een daartoe strekkende opdracht als bedoeld in artikel 485d, derde lid.

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, minister of staatssecretaris.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt in elk geval een opsporingsonderzoek in wanneer hij een daartoe strekkende opdracht heeft ontvangen van de Tweede Kamer of de regering als bedoeld in artikel 485d, derde lid. 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 stelt de Tweede Kamer en de regering direct schriftelijk in kennis van de instelling van een opsporingsonderzoek.

Artikel 485b

1. Het opsporingsonderzoek vindt plaats onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Hij geeft daartoe de nodige bevelen.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan zich bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek laten bijstaan door een onderzoeksteam, dat wordt samengesteld uit opsporingsambtenaren en kan worden aangevuld met leden van het openbaar ministerie. De leden van het onderzoeksteam worden benoemd door de procureur-generaal. Het College van procureurs-generaal verleent de procureur-generaal op diens verzoek de nodige bijstand bij de instelling van het onderzoeksteam.
3. 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 over de opsporing van dat misdrijf.
4. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek kennis krijgt van andere strafbare feiten dan de strafbare feiten die zijn genoemd in de kennisgeving over de instelling van het opsporingsonderzoek als bedoeld in artikel 485a, derde lid, en hij bevoegd is tot opsporing van die feiten, stelt hij de Tweede Kamer en de regering schriftelijk in kennis over de kennisneming van die andere strafbare feiten en diens voornemen tot uitbreiding van de reikwijdte van het opsporingsonderzoek.
5. De artikelen 127 tot en met 129 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, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 485c

1. De Tweede Kamer en de regering gezamenlijk kunnen op elk moment de procureur-generaal bij de Hoge Raad opdragen een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. De procureur-generaal geeft aan die gezamenlijke opdracht direct gevolg.
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 die opdracht in bij respectievelijk de regering of de Tweede Kamer.

3. De regering of de Tweede Kamer stelt de procureur-generaal binnen een maand schriftelijk in kennis over haar gevoelens over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek. Indien deze kennisgeving strekt tot:
 - a. beëindiging van het opsporingsonderzoek, geeft de procureur-generaal direct gevolg aan de opdracht;
 - b. voortzetting van het opsporingsonderzoek, vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek.
4. Indien de regering of de Tweede Kamer niet overeenkomstig het derde lid binnen een maand de procureur-generaal schriftelijk in kennis stelt van haar gevoelens over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek, vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek.
5. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt de Tweede Kamer en de regering direct schriftelijk in kennis van de beëindiging of voortzetting van het opsporingsonderzoek als bedoeld in het eerste en derde lid.
6. Onze Minister van Justitie en Veiligheid geeft kennis van elke opdracht tot beëindiging of voortzetting van het opsporingsonderzoek die overeenkomstig dit artikel is gegeven door publicatie van de opdracht in de Staatscourant.

Artikel 485d

1. De procureur-generaal bij de Hoge Raad sluit het opsporingsonderzoek binnen drie maanden gerekend vanaf het tijdstip waarop de Tweede Kamer en de regering overeenkomstig artikel 485a, derde lid, van de instelling van het opsporingsonderzoek in kennis zijn gesteld. Deze termijn kan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad eenmaal 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 stelt de Tweede Kamer en de regering schriftelijk in kennis van iedere verlenging van de termijn.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt de Tweede Kamer, de regering en de verdachte direct schriftelijk in kennis van de sluiting van het opsporingsonderzoek. De kennisgeving gaat vergezeld van een verslag van het opsporingsonderzoek en van een opgave van de strafbare feiten waarvoor naar zijn oordeel vervolging kan worden ingesteld.
3. De Tweede Kamer en de regering stellen de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen drie maanden na sluiting van het opsporingsonderzoek schriftelijk in kennis van hun opdracht tot het instellen van vervolging, hun beslissing om daarvan af te zien, dan wel hun opdracht tot het verrichten van nader onderzoek.
4. Een opdracht tot nader onderzoek bevat een aanduiding van de inhoud van het nader onderzoek en kan instructies bevatten over de wijze waarop het nader onderzoek moet worden uitgevoerd. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht het nader onderzoek uit te voeren. De artikelen 485b en 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 de kennisgeving over de sluiting van het opsporingsonderzoek toepassing hebben gegeven aan het derde lid, wordt voor hetzelfde feit niet opnieuw een opsporingsonderzoek ingesteld, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden. 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, bevat in elk geval een omschrijving van de feiten waarvoor vervolging moet worden ingesteld. De procureur-generaal bij de Hoge Raad geeft direct gevolg aan de ontvangen opdracht.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad neemt op straffe van niet-ontvankelijkheid in de tenlastelegging geen andere feiten op dan de feiten die zijn genoemd in de opdracht tot vervolging.



Artikel 485f

1. De artikelen 12 tot en met 13, 20, 70, 71, 72a, 74, 75, 87, met uitzondering van wat in dat artikel is bepaald over het hoger beroep bij de rechtbank tegen beschikkingen van de rechter-commissaris, 140a, 152, tweede lid, 167, 223, derde lid, 241c tot en met 247, 255, eerste lid, 255a, 257a tot en met 257h, 262a, 266, 267, 354a, 404 tot en met 444, 449 tot en met 456, 511g, 511h, 552d, tweede tot en met vierde lid, 552f, zesde en zevende lid, 6:4:5, derde lid, wat betreft daarin is bepaald over het beroep in cassatie tegen de beschikking van de raadkamer, 6:6:15 tot en met 6:6:17, 6:6:22a en 6:6:23f, zijn niet van toepassing.
2. In afwijking van artikel 5.3.1, vijfde lid, wordt het daar bedoelde beklag gedaan bij de Hoge Raad.

ARTIKEL III

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, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, alsook van daarmee samenhangende vorderingen tot schadevergoeding en vergoeding van kosten van de benadeelde partij.
2. In deze zaken oordeelt de Hoge Raad met een aantal van zeven raadsheren.

B

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

- a. de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven als bedoeld in artikel 483, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

ARTIKEL IV

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

ARTIKEL V

Indien vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de artikelen II, III en IV een commissie van onderzoek als bedoeld in artikel 9 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen is ingesteld of een opdracht tot vervolging als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet is gegeven, vindt de opsporing, vervolging en berechting plaats met toepassing van het vóór dat tijdstip geldende recht.

ARTIKEL VI

Indien het bij koninklijke boodschap van 20 maart 2023 ingediende voorstel van wet tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering) (Kamerstukken 36 327) tot wet is of wordt verheven, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

A

Na artikel II wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIA

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



A

In artikel 1.3.2 vervallen het tweede lid alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

B

Artikel 2.2.4 wordt als volgt gewijzigd:

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

2. In afwijking van het eerste lid wordt de aangifte gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad indien het misdrijf, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, is begaan door een lid van de Staten-Generaal, minister of staatssecretaris.

2. In het derde lid (nieuw) wordt 'Een gelijke verplichting rust op' vervangen door 'De in het eerste en tweede lid bedoelde verplichting rust ook op'.

C

Artikel 5.8.9 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt na 'een eindarrest waartegen eerder beroep in cassatie is ingesteld' ingevoegd 'of een eindarrest dat overeenkomstig Boek 6, Titel 1.5 is gewezen'.

2. In het tweede lid wordt na 'Hoofdstuk 5' ingevoegd 'of Boek 6, Titel 1.5'.

D

In artikel 5.8.18, eerste lid, wordt na 'het gerechtshof' ingevoegd 'of in het artikel 5.8.16, tweede lid bedoelde geval, door de Hoge Raad,'.

E

In de artikelen 5.8.22, eerste lid, en 5.8.34, tweede lid, wordt 'tien raadsheren' vervangen door 'zeven raadsheren' en vervalt de tweede zin.

F

Boek 6, Titel 1.5, komt te luiden:

TITEL 1.5 Leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen

Artikel 6.1.56

1. De bepalingen van deze titel zijn van toepassing op ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.
2. In deze titel wordt onder ambtsmisdrijven verstaan: de strafbare feiten, bedoeld in Titel XXVIII van het Tweede Boek en Titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht, alsmede andere strafbare feiten indien de verdachte door het begaan van het feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van het feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken en zonder welke hij het feit niet zou hebben kunnen begaan.

Artikel 6.1.57

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. Al hetgeen in dit wetboek is bepaald over de rechtbank, de rechter-commissaris en de griffier, geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van respectievelijk de Hoge Raad, de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad en de griffier van de Hoge Raad.
3. De Hoge Raad kan ambtshalve, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad of op verzoek van de verdachte uit zijn midden een raadsheer-commissaris benoemen.

4. De bevoegdheden die op grond van het tweede lid toekomen aan de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad kunnen ook worden uitgeoefend door de rechter-commissaris. Deze uitoefening vindt plaats in opdracht van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad of op vordering van een officier van justitie die onderdeel uitmaakt van het onderzoeksteam, bedoeld in artikel 6.1.60, tweede lid.
5. Indien beroep openstaat tegen een beslissing van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad ingevolge het tweede lid of een beslissing van de rechter-commissaris ingevolge het vierde lid, wordt dit beroep behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Tegen beslissingen van deze raadkamer staat geen rechtsmiddel open.

Artikel 6.1.58

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 dit wetboek is bepaald over de officier van justitie en het openbaar ministerie geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.
3. De vervolging, bedoeld in het eerste lid, wordt uitsluitend ingesteld op grond van een daartoe strekkende opdracht als bedoeld in artikel 6.1.62, derde lid.

Artikel 6.1.59

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, minister of staatssecretaris.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt in elk geval een opsporingsonderzoek in wanneer hij een daartoe strekkende opdracht heeft ontvangen van de Tweede Kamer of de regering als bedoeld in artikel 6.1.62, derde lid. 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 stelt de Tweede Kamer en de regering direct in kennis van de instelling van een opsporingsonderzoek.

Artikel 6.1.60

1. Het opsporingsonderzoek vindt plaats onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Hij kan opsporingsambtenaren bevelen geven met betrekking tot de uitoefening van hun bevoegdheden.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan zich bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek laten bijstaan door een onderzoeksteam, dat wordt samengesteld uit opsporingsambtenaren en kan worden aangevuld met leden van het openbaar ministerie. De leden van het onderzoeksteam worden benoemd door de procureur-generaal. Het College van procureurs-generaal verleent de procureur-generaal op diens verzoek de nodige bijstand bij de instelling van het onderzoeksteam.
3. 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 het openbaar ministerie over de opsporing van dat misdrijf.
4. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek kennis krijgt van andere strafbare feiten dan de strafbare feiten die zijn genoemd in de kennisgeving over de instelling van het opsporingsonderzoek als bedoeld in artikel 6.1.59, derde lid, en hij bevoegd is tot opsporing van die feiten, stelt hij de Tweede Kamer en de regering in kennis van de kennisneming van die andere strafbare feiten en diens voornemen tot uitbreiding van de reikwijdte van het opsporingsonderzoek.
5. De artikelen 127 tot en met 129 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, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 6.1.61

1. De Tweede Kamer en de regering gezamenlijk kunnen op elk moment de procureur-generaal bij de Hoge Raad opdragen een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. De procureur-generaal geeft aan die gezamenlijke opdracht direct gevolg.
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 die opdracht in bij respectievelijk de regering of de Tweede Kamer.
3. De regering of de Tweede Kamer stelt de procureur-generaal binnen een maand in kennis van haar gevoelen over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek. Indien deze kennisgeving strekt tot:
 - a. beëindiging van het opsporingsonderzoek, geeft de procureur-generaal direct gevolg aan de opdracht;
 - b. voortzetting van het opsporingsonderzoek, vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek.
4. Indien de regering of de Tweede Kamer niet overeenkomstig het derde lid binnen een maand de procureur-generaal in kennis stelt van haar gevoelen over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek, vervolgt de procureur-generaal het opsporingsonderzoek.
5. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt de Tweede Kamer en de regering direct in kennis van de beëindiging of voortzetting van het opsporingsonderzoek als bedoeld in het eerste en derde lid.
6. Onze Minister van Justitie en Veiligheid geeft kennis van elke opdracht tot beëindiging of voortzetting van het opsporingsonderzoek die overeenkomstig dit artikel is gegeven door publicatie van de opdracht in de Staatscourant.

Artikel 6.1.62

1. De procureur-generaal bij de Hoge Raad sluit het opsporingsonderzoek binnen drie maanden gerekend vanaf het tijdstip waarop de Tweede Kamer en de regering overeenkomstig artikel 6.1.59, derde lid, van de instelling van het opsporingsonderzoek in kennis zijn gesteld. Deze termijn kan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad eenmaal 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 vereist. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt de Tweede Kamer en de regering in kennis van iedere verlenging van de termijn.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad stelt de Tweede Kamer, de regering en de verdachte direct in kennis van de sluiting van het opsporingsonderzoek. De kennisgeving gaat vergezeld van een verslag van het opsporingsonderzoek en van een opgave van de strafbare feiten waarvoor naar zijn oordeel vervolging kan worden ingesteld.
3. De Tweede Kamer en de regering stellen de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen drie maanden na sluiting van het opsporingsonderzoek in kennis van hun opdracht tot het instellen van vervolging, hun beslissing om daarvan af te zien, dan wel hun opdracht tot het verrichten van nader onderzoek.
4. Een opdracht tot nader onderzoek bevat een aanduiding van de inhoud van het nader onderzoek en kan instructies bevatten over de wijze waarop het nader onderzoek moet worden uitgevoerd. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht het nader onderzoek uit te voeren. De artikelen 6.1.58, 6.1.59 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 de kennisgeving over de sluiting van het opsporingsonderzoek toepassing hebben gegeven aan het derde lid, wordt voor hetzelfde feit niet opnieuw een opsporingsonderzoek ingesteld, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden of het opsporingsonderzoek niet overeenkomstig deze titel heeft plaatsgevonden. Artikel 3.4.3, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.



Artikel 6.1.63

1. De opdracht tot vervolging, bedoeld in artikel 6.1.62, derde lid bevat in elk geval een omschrijving van de feiten waarvoor vervolging moet worden ingesteld. De procureur-generaal bij de Hoge Raad geeft direct gevolg aan de ontvangen opdracht door indiening van een procesinleiding bij de Hoge Raad.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad neemt op straffe van niet-ontvankelijkheid in de tenlastelegging geen andere feiten op dan de feiten die zijn genoemd in de opdracht tot vervolging.

Artikel 6.1.64

De artikelen 1.3.1 tot en met 1.3.4, 1.3.15, 2.1.6, 2.1.10, vierde lid, 2.1.12, tweede lid, 2.5.40, 2.5.51 tot en met 2.5.57, 2.5.60, tweede en derde lid, 2.5.61, met uitzondering van wat daarin is bepaald over het hoger beroep bij de rechtbank tegen de beslissing van de rechter-commissaris, 2.5.62, 2.5.63, 2.7.71, derde en vierde lid, 2.10.70, vierde lid, 2.10.71, vierde lid, 2.10.72, eerste lid, 3.1.1 en 3.1.2, 3.3.1 tot en met 3.6.3, 4.1.15, 5.2.1 tot en met 5.5.21, 5.6.5 tot en met 5.7.1, 6.4.14, 6.4.15, 7.4.13, 7.5.24, 7.6.22 en 7.6.23 zijn niet van toepassing.

B

Na artikel III wordt een artikel ingevoegd, luidende:

ARTIKEL IIIA

In de artikelen 76 en 111, tweede lid, van de **Wet op de rechterlijke organisatie** wordt 'artikel 483, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering' vervangen door 'artikel 6.1.56, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering'.

ARTIKEL VII

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

ARTIKEL VIII

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.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

In het regeerprogramma van dit kabinet is aangekondigd dat de modernisering van wetgeving voor de opsporing, vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen (opvolging commissie-Fokkens) wordt uitgewerkt (bijlage bij Kamerstukken 36 471, nr. 96, p. 85). Daarmee neemt dit kabinet de voorstellen over die al waren aangekondigd door het vorige kabinet in een hoofdlijnenbrief over dit onderwerp, die op 12 april 2024 aan beide Kamers der Staten-Generaal is gezonden (Kamerstukken II 2023/24, 34 340, nr. 22, hierna: de hoofdlijnenbrief). De in de hoofdlijnenbrief aangekondigde voornemens geven opvolging aan het rapport 'Niet boven maar in de wet' van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens (hierna: de commissie-Fokkens).¹ De commissie-Fokkens was ingesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en kreeg tot taak om 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 (deze kring van personen wordt in het vervolg aangeduid als: Kamerleden en bewindspersonen).²

De commissie-Fokkens stelt dat het voor een democratische rechtsstaat van wezenlijk belang is dat er tegen ambtsdelicten van politieke ambtsdragers effectief kan worden opgetreden. Onze democratische rechtsstaat kan immers niet zonder een goed functionerend openbaar bestuur. Kamerleden en bewindspersonen spelen hierbij een belangrijke rol. De kwaliteit van de uitvoering van het politieke ambt en het vertrouwen van burgers in de overheid worden mede bepaald door (bevordering van) de integriteit van individuele bestuurders en van het bestuur als geheel. Ambtsdelicten zijn zeer schadelijk voor het goede functioneren, de integriteit en de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. Voorbeelden van ambtsmisdrijven zijn het schenden van geheimhoudingsplichten (leken van vertrouwelijke informatie) en omkoping (corruptie). In tijden van toenemende aandacht voor integriteit van politici is het van groot belang dat er een adequate wettelijke procedure is waarmee deze en andere ambtsmisdrijven van Kamerleden en bewindspersonen kunnen worden opgespoord, vervolgd en berecht, waarbij tegelijkertijd waarborgen aanwezig zijn met het oog op de politieke context waarin dergelijke strafzaken zich kunnen afspelen. De commissie-Fokkens concludeert dat de huidige wettelijke regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen ernstig tekortschiet en herziening van de huidige regeling daarom noodzakelijk is. Daarnaast doet de commissie-Fokkens de aanbeveling om de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, neergelegd in de artikelen 355 en 356 Wetboek van Strafrecht, te schrappen.

De regering deelt de fundamentele bezwaren van de commissie-Fokkens tegen de huidige procedure, die met name betrekking hebben op het feit dat de vervolgingsbeslissing uitsluitend door politieke organen kan worden genomen en dat berechting plaatsvindt in één instantie. Daarnaast zijn de door de commissie-Fokkens gesignaleerde praktische knelpunten en onduidelijkheden in de huidige wettelijke regeling zodanig dat opsporing en vervolging zouden kunnen worden bemoeilijkt. De regering is met de commissie-Fokkens van oordeel dat met het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten en onduidelijkheden niet moet worden gewacht. Zoals hierboven al vermeld, neemt de regering daarom de aanbevelingen van de commissie-Fokkens over om de wettelijke regeling langs twee sporen te herzien. Herziening in twee sporen is nodig omdat voor de volledige opvolging van de adviezen van de commissie-Fokkens de Grondwet dient te worden gewijzigd. Tegelijkertijd constateerde de commissie-Fokkens dat een groot aantal knelpunten uit de huidige procedure ook binnen het bestaande grondwettelijke kader door middel van wijzigingen van 'gewone' wetten kan worden opgelost. Deze laatste categorie wijzigingen is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, dat uitvoering geeft aan spoor I zoals benoemd in het rapport van de commissie-Fokkens. Parallel aan dit wetsvoorstel is ter uitvoering van spoor II een separaat wetsvoorstel voorbereid dat strekt tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Beide wetsvoorstellen zijn op 6 januari 2025 in (internet)consultatie gegeven.

Op een later moment zal ter uitvoering van spoor II ook een wetsvoorstel tot wijziging van 'gewone'

¹ *Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34 340, nr. 19.

² Artikel 2 van de 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), *Stcrt.* 2018, 39464.

wetten in procedure worden gebracht, waarmee het gewijzigde artikel 119 van de Grondwet op het niveau van de gewone wet nader zal worden uitgewerkt. In het laatstgenoemde wetsvoorstel zal de regeling die in het onderhavige wetsvoorstel is voorgesteld en die uitgaat van het huidige artikel 119 van de Grondwet, gedeeltelijk worden gewijzigd. Dit betreft in ieder geval de bepalingen uit het onderhavige wetsvoorstel die samenhangen met de huidige rol van de Tweede Kamer en regering bij de vervolgingsbeslissing ten aanzien van ambtsmisdriven, alsmede de bepalingen die samenhangen met de huidige rol van de Hoge Raad als rechter in eerste en enige aanleg.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In het algemeen deel zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de huidige procedure voor de vervolging en berechting van ambtsmisdriven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (hoofdstuk 2), waarna wordt stilgestaan bij de belangrijkste tekortkomingen van deze procedure, zoals geïdentificeerd door de commissie-Fokkens (hoofdstuk 3). Vervolgens worden de belangrijkste wijzigingen uit het wetsvoorstel met betrekking tot de wettelijke regeling van de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdriven (hoofdstuk 4) en de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (hoofdstuk 5), de verhouding van het voorstel tot grondrechten en rechtsbescherming (hoofdstuk 6) en de daaraan verbonden uitvoeringsconsequenties besproken (hoofdstuk 7). Aan het eind van het algemeen deel wordt ingegaan op de ontvangen consultatiereacties (hoofdstuk 8). Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting.

2. De huidige wettelijke regeling

De huidige regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdriven berust op artikel 119 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen tijdens en na de bekleding van hun ambt voor ambtsmisdriven in die betrekkingen gepleegd, terechtstaan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging kan uitsluitend bij koninklijk besluit door de regering of bij besluit van de Tweede Kamer worden gegeven. Artikel 119 van de Grondwet maakt daarmee een uitzondering op het strafvorderlijke vervolgingsmonopolie, op grond waarvan het openbaar ministerie exclusief bevoegd is om te beslissen of strafrechtelijke vervolging zal worden ingesteld. Tot op heden is nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon volgens deze bijzondere procedure wegens een ambtsdelict vervolgd. Wel is de toepassing van de bijzondere procedure in de afgelopen decennia verschillende malen aan de orde gekomen, bijvoorbeeld na gedane aanklachten op grond van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (hierna: Wmv) of gedane aangiften bij de politie of het openbaar ministerie. Voor een illustratie van dergelijke casuïstiek wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het rapport van de commissie-Fokkens.

Artikel 119 van de Grondwet is nader uitgewerkt in de Wmv, de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en het Wetboek van Strafrecht (Sr). De berechting vindt in eerste en enige aanleg plaats door de Hoge Raad. Tegen diens arrest is geen hoger beroep of beroep in cassatie mogelijk. De huidige wettelijke regeling wordt hierna op hoofdlijnen toegelicht. Voor een uitvoerigere bespreking van de huidige procedure wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het rapport van de commissie-Fokkens.

2.1 Reikwijdte ambtsmisdriven

In artikel 76 van de Wet RO en in het Wetboek van Strafrecht is uitgewerkt welke delicten ambtsmisdriven in de zin van artikel 119 van de Grondwet zijn. In de eerste plaats betreft dat de misdrijven die in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. Voorbeelden van ambtsmisdriven die in die titel worden genoemd zijn verduistering van geld of geldswaardig papier (artikel 359), valsheid in geschrifte (artikel 360), corruptie (artikel 363) of misbruik van gezag (artikel 365). Titel XXVIII bevat twee ambtsmisdriven die specifiek ministers en staatssecretarissen als normadressaten noemt. Dit betreft de artikelen 355 en 356 Sr, die uitdrukking geven aan de zogenoemde strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze artikelen voorzien in strafbaarstelling van – kort samengevat – het opzettelijk of door grove schuld handelen van bewindspersonen in strijd met de Grondwet of andere wetgeving. In artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze artikelen te schrappen, onder meer omdat deze strafbaarstellingen door de zeer vage en algemene formulering naar hedendaags inzicht op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid (*lex certa*). Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting.

Daarnaast is het huidige artikel 119 van de Grondwet ook van toepassing op de ambtsovertredingen die zijn opgenomen in Titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht. Dat dergelijke overtredingen ook onder het grondwettelijke begrip ‘ambtsmisdriven’ dienen te worden begrepen, volgt uit het feit dat ten tijde van de Grondwet van 1848 er nog geen onderscheid bestond tussen misdrijven en overtredingen. Dit onderscheid tussen misdrijven en overtredingen werd enkele decennia later aangebracht bij de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij die

gelegenheid werd ook de Wet RO aangepast, waardoor artikel 76, tweede lid, van die wet spreekt van ‘ambtsmisdriven en ambtsovertredingen’ (zie hierover nader paragraaf 3.1.1 van het rapport van de commissie-Fokkens).³ Van oudsher heeft artikel 119 van de Grondwet daarom ook betrekking op de strafbare feiten die heden ten dage als ambtsovertreding zijn aangemerkt.

Daarnaast heeft de wetgever onder het begrip ‘ambtsmisdriven’ ook de strafbare feiten geschaard die zijn begaan onder één van de strafverzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 Sr (inhoudende dat 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). Deze categorie wordt door de commissie-Fokkens ook wel als ‘oneigenlijke ambtsdelicten’ aangeduid. Daarmee is artikel 119 van de Grondwet ook van toepassing op andere misdrijven en overtredingen 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.

2.2 Opsporing en vervolging

Uit artikel 119 van de Grondwet volgt dat de opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsmisdrif uitluitend kan worden gegeven door de regering of de Tweede Kamer. Anders dan in reguliere strafzaken kan het openbaar ministerie in dergelijke gevallen dus niet zelfstandig tot vervolging overgaan. Hierna volgt een korte omschrijving van hoe de regering en de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kunnen komen.

De vervolgingsopdracht van de regering moet worden gegeven bij koninklijk besluit. Anders dan het geval is bij de Tweede Kamer, bevat de wet geen nadere procedurele voorschriften over de totstandkoming van een dergelijke opdracht. Wel heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in 2018 een protocol gepubliceerd waarin een procedure is opgenomen voor de behandeling van aangiften tegen Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdriven die binnenkomen bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna aangeduid als: Aangifteprotocol).⁴ De ontvanger van de aangifte beoordeelt of inderdaad sprake is van een aangifte (een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert) en of (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid. Bij die beoordeling kan om advies worden gevraagd aan het openbaar ministerie. Worden beide vragen positief beantwoord, dan wordt de aangifte via de Minister van Justitie en Veiligheid toegestuurd aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze start vervolgens een oriënterend onderzoek dat gericht is op de vraag of er aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te starten. Vervolgens stelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de Minister van Justitie en Veiligheid in kennis van zijn bevindingen. Ingeval de aangifte de Minister van Justitie en Veiligheid zelf betreft, wordt de aangifte in handen gesteld van de Minister van Justitie en Veiligheid ad interim onder toepassing van de Vervangingsregeling ministers⁵ en informeert de procureur-generaal bij de Hoge Raad diegene over de uitkomsten van het oriënterend onderzoek. Naar aanleiding van de bevindingen van het oriënterend onderzoek kan de Minister van Justitie en Veiligheid besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is en de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat meedelen. De procureur-generaal bij de Hoge Raad start dan het opsporingsonderzoek met eventuele bijstand van het openbaar ministerie (artikel 123 Wet RO). Na afloop van zijn onderzoek informeert de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister over zijn bevindingen. Daarna is het aan de regering om een beslissing over eventuele vervolging te nemen en daarover de Tweede Kamer en de aangever te informeren. Daarnaast wordt ook de politieke ambtsdrager op wie de aangifte betrekking heeft vertrouwelijk geïnformeerd over de vervolgingsbeslissing van de regering.

De procedure op grond waarvan de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kan komen, is – anders dan bij de regering het geval is – wel uitvoerig in de wet geregeld, en wel in de Wmv. Startpunt voor de procedure die tot een vervolgingsopdracht kan leiden is een schriftelijke en met redenen omklede aanklacht van ten minste vijf leden van de Tweede Kamer (artikel 7 Wmv). Vervolgens beslist de Tweede Kamer of zij die aanklacht in overweging neemt. Voordat de Tweede Kamer daarover beslist, zal de voorzitter van de Tweede Kamer degene tegen wie de aanklacht is gericht in de gelegenheid stellen schriftelijk of mondeling een zienswijze naar voren te brengen (artikel 8 Wmv). Indien de klacht in overweging wordt genomen, wordt een onderzoekscommissie ingesteld die bestaat

³ Gelet op het voorgaande wordt in het vervolg van deze memorie van toelichting de term ‘ambtsmisdriven’ gebruikt, die dus ook de ambtsovertredingen omvat die zijn begaan door een Kamerlid of bewindspersoon.

⁴ 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 (Stb. 2018, 3803).

⁵ Zie artikel 6 van Besluit van 2 juli 2024, nr. 2024001723, houdende vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een minister (Stcrt. 2024, 22523), dat voorziet in een vervangingsregeling indien bij de uitoefening van de taak van een minister ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid deze tevens persoonlijk en direct betrokken kan zijn.

uit leden van de Tweede Kamer (artikelen 9 en 10 Wmv). De ingestelde onderzoekscommissie heeft beperkte onderzoeksmogelijkheden die ontleend zijn aan de Wet op de parlementaire enquête 2008, waaronder het horen van personen, het betreden van plaatsen en het vorderen van inlichtingen (artikel 11 Wmv). De ingestelde onderzoekscommissie is dus belast met de opsporing van het betreffende ambtsdelict en wordt daarmee *de facto* geacht de rol in te nemen die het openbaar ministerie en de politie in reguliere opsporingsonderzoeken vervullen. Na afloop van het onderzoek brengt de onderzoekscommissie verslag uit aan de Tweede Kamer, waarna laatstgenoemde de feiten die in de aanklacht zijn aangevoerd, toetst aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang (artikelen 13 en 18 Wmv). Als de Tweede Kamer voldoende gronden tot vervolging aanwezig acht, geeft zij (bij meerderheidsbesluit) opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om de vervolging in te stellen. Indien de Tweede Kamer binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht geen eindbeslissing heeft genomen, wordt de aanklacht in beginsel geacht te zijn verworpen. Deze termijn kan eenmalig met maximaal twee maanden worden verlengd (artikel 16 Wmv).

2.3 Berechting door de Hoge Raad

Zodra door de regering of Tweede Kamer een opdracht tot vervolging is gegeven, is de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht aan de opdracht onmiddellijk gevolg te geven (artikel 4, derde lid, Wmv). De procureur-generaal bij de Hoge Raad dagvaardt de verdachte voor de Hoge Raad, die de zaak 'in eerste instantie, tevens in hoogste ressort' behandelt (artikel 76, eerste lid, Wet RO). De berechting vindt plaats op nagenoeg dezelfde wijze als de berechting van strafbare feiten in eerste aanleg door de rechtbank (artikel 484 Sv). De Hoge Raad treedt daarmee in dat geval op als feitenrechter in eerste en enige aanleg. Anders dan in reguliere strafzaken staan tegen het arrest van de Hoge Raad geen hoger beroep en beroep in cassatie open. Wanneer naast de betreffende politieke ambtsdrager ook medeverdachten worden vervolgd die zelf geen Kamerlid of bewindspersoon zijn, staan zij niettemin ook terecht voor de Hoge Raad (artikel 485 Sv).

3. Tekortkomingen van de huidige procedure

De commissie-Fokkens heeft in haar rapport een groot aantal tekortkomingen in de in het vorige hoofdstuk omschreven procedure geïdentificeerd. Deze kunnen grofweg worden onderscheiden in fundamentele bezwaren tegen de bijzondere procedure en praktische knelpunten die maken dat de bijzondere procedure in de praktijk niet goed kan worden toegepast. Deze worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

3.1 Fundamentele bezwaren

Het belangrijkste fundamentele bezwaar van de commissie-Fokkens heeft betrekking op het feit dat de vervolgingsbeslissing in de gevallen waarop de regeling betrekking heeft uitsluitend door politieke organen kan worden genomen. Dit brengt het risico met zich dat vervolging van (mede)politici geheel of ten dele kan zijn ingegeven door politieke overwegingen, dat wil zeggen belangen of overwegingen die zijn ingegeven door machtsvorming of machtsbehoud (zie paragraaf 6.3.1 van het rapport van de commissie-Fokkens). Een tweede fundamenteel bezwaar van de commissie-Fokkens betreft de omstandigheid dat ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen in eerste en enige aanleg worden berecht door de Hoge Raad. Hierdoor zijn hoger beroep en beroep in cassatie niet mogelijk, waarmee wordt afgeweken van het fundamentele uitgangspunt dat strafzaken in twee instanties dienen te worden behandeld. Met name vanwege deze fundamentele bezwaren adviseert de commissie-Fokkens de huidige bijzondere procedure van artikel 119 van de Grondwet af te schaffen en (ook) in de gevallen waar het hier om gaat zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reguliere strafrechtelijke procedure, waarbij de vervolgingsbeslissing niet door politieke organen wordt genomen en tegen de uitspraak in eerste aanleg hoger beroep en beroep in cassatie kan worden ingesteld. Wel adviseert de commissie-Fokkens te voorzien in enkele waarborgen, gelet op de aard en de ernst van ambtsdelicten en de mogelijke gevolgen van een opsporingsonderzoek, vervolging en berechting voor de desbetreffende politici en het publiek belang in algemene zin.

De aanbevelingen van de commissie-Fokkens om de besproken fundamentele bezwaren weg te nemen betreffen artikel 119 van de Grondwet en kunnen alleen worden opgevolgd door middel van een wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Daarom is, zoals in de inleiding van deze memorie al is aangegeven, voorzien in een separaat voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet, waarmee uitvoering wordt gegeven aan spoor II van de commissie-Fokkens.

3.2 Praktische knelpunten

Zoals reeds genoemd in hoofdstuk 1 heeft de commissie-Fokkens daarnaast verschillende praktische knelpunten en tekortkomingen benoemd die binnen de kaders van het huidige artikel 119 van de

Grondwet kunnen worden hersteld. Dat is het doel van het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat om de volgende knelpunten.

3.2.1 Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht van de Tweede Kamer

De in paragraaf 2.2 omschreven wettelijke procedure op grond waarvan de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kan komen dwingt de onderzoekscommissie die is samengesteld uit leden van de Tweede Kamer ertoe een volwaardig opsporingsonderzoek uit te voeren en daarmee de rol te vervullen die in reguliere strafzaken wordt vervuld door de politie en het openbaar ministerie. Niet alleen vergt deze rol specifieke kennis en vaardigheden op het terrein van het strafrecht en strafprocesrecht waarover Tweede Kamerleden in de meeste gevallen niet zullen beschikken, maar ook beschikt de onderzoekscommissie die het opsporingsonderzoek uitvoert op grond van de Wmv slechts over de in de Wet op de parlementaire enquête 2008 opgenomen bevoegdheden. Die wet is echter niet gericht op het doen van een opsporingsonderzoek, maar op waarheidsvinding in de openbaarheid. Dit leidt ertoe dat opsporingsbevoegdheden die onontbeerlijk zijn in grotere strafzaken, zoals het vastleggen van telecommunicatie of het doorzoeken van een woning, niet door de onderzoekscommissie kunnen worden aangewend. Daarnaast is het problematisch dat een beslissing over het al dan niet geven van een vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer binnen drie maanden (of vijf maanden na verlenging) gerekend vanaf het moment van ontvangst van de aanklacht dient te worden genomen. Omdat het bij verdenkingen wegens ambtsmisdriven doorgaans om omvangrijkere en/of complexere strafzaken gaat, wordt de huidige regeling volstrekt ontoereikend geacht om een adequaat en zorgvuldig opsporingsonderzoek te kunnen verrichten.

Een ander belangrijk knelpunt is dat de Wmv tot uitgangspunt neemt dat in de procedure die leidt tot een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer er sprake is van een bekende verdachte, dat wil zeggen dat al bij aanvang van het onderzoek (wanneer de Tweede Kamer beslist of zij de aanklacht 'in overweging neemt' bij een positieve beantwoording van welke vraag een onderzoekscommissie een opsporingsonderzoek start) sprake is van een verdenking tegen een specifieke persoon. In recente casuïstiek waarbij toepassing van de Wmv door de Tweede Kamer werd overwogen, bestond bij de aanvang van het onderzoek echter geregeld alleen een verdenking dat een strafbaar feit was begaan, zonder dat (op dat moment al) een specifieke persoon als verdachte kon worden aangemerkt – een overigens ook in reguliere opsporingsonderzoeken niet zelden voorkomende situatie (vgl. het rapport van de Commissie Schouten, Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2). Daarbij kan (binnen de context van de bijzondere procedure) worden gedacht aan de situatie dat geheime informatie waarover uitsluitend Kamerleden of bewindspersonen uit hoofde van hun ambt kunnen beschikken, wordt gelekt. In dergelijke gevallen, waarbij er nog geen concrete verdachte in beeld is, kan niet worden voldaan aan de verplichtingen uit de Wmv om de verdachte alvorens een opsporingsonderzoek te starten in de gelegenheid te stellen diens zienswijze over de verdenking naar voren te brengen (artikel 8, tweede lid, Wmv). Ook de toepassing van de artikelen 11, tweede lid, onder a (degene tegen wie de aanklacht is gericht is niet verplicht de commissie van onderzoek medewerking te verlenen) en 12 (horen van degene tegen wie de aanklacht is gericht) van de Wmv is dan niet mogelijk.

Tot slot zijn noch in de Wmv, noch elders voorschriften opgenomen over de fase die voorafgaat aan een mogelijke aanklacht van vijf Tweede Kamerleden als bedoeld in de Wmv. Anders dan de regering (zie paragraaf 2.2) heeft de Tweede Kamer niet de mogelijkheid om een aangifte wegens een ambtsmisdrif aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad of aan het openbaar ministerie voor te leggen met het oog op een oriënterend onderzoek over de vraag of er aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te starten.

3.2.2 Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht van de regering

Waar de wettelijke regeling voor opsporing door de Tweede Kamer volstrekt ontoereikend is geacht, wijst de commissie-Fokkens erop dat een wettelijke regeling die is toegesneden op opsporingsonderzoek door of op initiatief van de regering, zelfs geheel ontbreekt. Daardoor biedt de wet geen duidelijkheid over hoe een opsporingsonderzoek kan aanvangen en wie het opsporingsonderzoek uitvoert. In de literatuur bestaat verschil van inzicht over de vraag of een dergelijk onderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zou moeten worden geïnitieerd en uitgevoerd (ambtshalve, dan wel op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid), dan wel dat dit een taak is van het openbaar ministerie, dat door de Minister van Justitie en Veiligheid over de band van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid (artikel 127 Wet RO) van regeringswege zou kunnen worden opgedragen om een opsporingsonderzoek uit te voeren. Met de introductie van het Aangifteprotocol in 2018 is deze onduidelijkheid in de praktijk voor een belangrijk deel weggenomen. Dat protocol veronderstelt namelijk dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad een opsporingsbevoegdheid heeft, waarbij hij de ondersteuning van het openbaar ministerie kan inroepen (zie de artikelen 76 en 111, derde lid, Wet RO). Een beperking is echter dat het Aangifteprotocol geen wettelijke grondslag heeft, waardoor op dit

moment een deugdelijke toedeling van taken en bevoegdheden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad op wetsniveau ontbreekt.

3.2.3 Onduidelijkheid samenloop onderzoeken Tweede Kamer en regering

Met de publicatie van het Aangifteprotocol in 2018 is helderheid geschapen over de te volgen procedure wanneer een aangifte wegens een (mogelijk) ambtsmisdrif wordt gedaan bij een ministerie, het openbaar ministerie, de politie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het Aangifteprotocol ziet echter niet op aangiften die zijn gedaan bij de Tweede Kamer. Daardoor kan zich de situatie voordoen dat de Wmv-procedure door de Tweede Kamer en een oriënterend onderzoek dan wel een opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad gelijktijdig plaatsvinden. De commissie-Fokkens signaleert dat voor beide procedures verschillende regels gelden. Dat is noch voor de doelmatigheid van de procedure als geheel noch voor de rechtsbescherming van de verdachte een wenselijke situatie.

3.2.4 Berechting door de Hoge Raad

Ook in de berechtingsfase zijn verschillende knelpunten gesignaleerd. De commissie-Fokkens heeft deze als 'mogelijke' knelpunten bestempeld, nu tot op heden nog nooit een strafzaak tegen een Kamerlid of bewindspersoon in verband met een ambtsmisdrif bij de Hoge Raad is aangebracht. Ook hier geldt dat deze kunnen worden onderscheiden in enerzijds praktische knelpunten die met dit wetsvoorstel binnen het bestaande grondwettelijke kader worden weggenomen, en anderzijds meer fundamentele bezwaren die betrekking hebben op artikel 119 van de Grondwet en die worden geadresseerd in het voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Als fundamenteel bezwaar werpt de commissie-Fokkens de vraag op in hoeverre de Hoge Raad het meest geschikte college is om in de zaken waar het hier om gaat als feitenrechter op te treden. De commissie-Fokkens merkt daarbij op dat deze taak in ieder geval niet goed past bij de reguliere werkzaamheden van de Hoge Raad. Omdat het onderhavige wetsvoorstel zich ertoe beperkt praktische knelpunten binnen het bestaande grondwettelijk kader weg te nemen, wordt wat betreft de meer fundamentele kritiek op de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet en de paragrafen 5.8 en 5.9 van het rapport van de commissie-Fokkens. Een ander fundamenteel bezwaar is dat de huidige procedure de fundamentele waarborg van strafrechtelijke berechting in twee instanties buiten toepassing laat, reden waarom Nederland een voorbehoud heeft moeten maken bij artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Ook dit betreft een bezwaar dat tegen artikel 119 van de Grondwet als zodanig is gericht.

Daarnaast wijst de commissie-Fokkens op enkele praktische knelpunten met betrekking tot de berechting door de Hoge Raad. In de huidige procedure kunnen al snel zestien raadsheren betrokken zijn, wat een groot beslag legt op de capaciteit van de Hoge Raad. Daarnaast is in het huidige wetboek bepaald dat de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad zich ten aanzien van bepaalde onderzoeks-handelingen (te weten: een doorzoeking of schouw) kan laten vervangen door de rechter-commissaris (bij de rechtbank), maar dit is niet mogelijk bij de toepassing van andere (bijzondere) dwangmiddelen en de onderzoekshandelingen uit het Tweede Boek, Titels I en II uit het Wetboek van Strafvordering. Dit kan tot complicaties leiden in omvangrijke opsporingsonderzoeken. De procedurele voorschriften inzake de berechting door de Hoge Raad zijn kortom gedateerd en niet goed afgestemd op de normale werkzaamheden van de Hoge Raad.

4. Hoofddijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voert verschillende wijzigingen door in de wettelijke regeling voor opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdriften begaan door Kamerleden en bewindspersonen. In de kern wordt de huidige, deels verouderde en soms onduidelijke wettelijke regeling vervangen door een gemoderniseerde regeling, waarmee de in het vorige hoofdstuk benoemde knelpunten worden verholpen. Voor alle wijzigingen uit dit wetsvoorstel geldt dat deze binnen het huidige grondwettelijke kader worden doorgevoerd, terwijl de aanpassing van het grondwettelijk kader in een separaat wetsvoorstel is opgenomen, dat uitvoering geeft aan spoor II van de commissie-Fokkens. De belangrijkste wijzigingen worden hierna per fase van de strafzaak (opsporing, vervolging en berechting) toegelicht.

4.1 Opsporingsfase

In het Wetboek van Strafvordering wordt een eenduidige regeling opgenomen over de opsporing van (mogelijke) ambtsmisdriften die zijn begaan door een Kamerlid of bewindspersoon. Die regeling geldt zowel voor gevallen waarin de Tweede Kamer als waarin de regering een vervolgingsbeslissing neemt. De bestaande mogelijkheid van problematische samenloop tussen twee parallelle opsporings-

onderzoeken wordt daarmee weggenomen. Als gevolg van de nieuwe regeling zal de Wmv worden ingetrokken en kan het Aangifteprotocol komen te vervallen. De kern van de nieuwe regeling is dat duidelijk in de wet wordt vastgelegd dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de opsporing van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Deze taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is ingegeven door het feit dat hij volledig onafhankelijk is, nu in de Grondwet is verankerd dat hij voor het leven is benoemd (artikel 117, eerste lid) en aan niemand ondergeschikt is of verantwoording hoeft af te leggen.

4.1.1 Aanvang opsporingsonderzoek

Artikel 119 van de Grondwet bepaalt dat de vervolgingsopdracht uitsluitend kan worden gegeven door de regering of de Tweede Kamer. Hieruit volgt logischerwijs dat de regering en de Tweede Kamer eveneens de mogelijkheid moeten hebben om een opsporingsonderzoek te initiëren. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad een opdracht tot het instellen van een opsporingsonderzoek ontvangt van de Tweede Kamer of de regering, is hij verplicht het opsporingsonderzoek in te stellen.

Uit artikel 119 van de Grondwet volgt echter niet dat ook voor het instellen van een opsporingsonderzoek een opdracht van de regering of de Tweede Kamer vereist is (zie het rapport van de commissie-Fokkens, par. 6.2). In het wetsvoorstel wordt geregeld dat dergelijk onderzoek ook ambtshalve kan worden ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze mogelijkheid biedt een zekere waarborg tegen de situatie dat een verdenking wegens een ambtsdelict tegen een Kamerlid of bewindspersoon om politieke redenen niet wordt onderzocht. Hiermee wordt opvolging gegeven aan de kritiek op de Nederlandse regeling die in 2019 is geuit door de Group of States against Corruption (GRECO). De GRECO concludeerde dat de huidige wettelijke procedure over ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen een belemmering kan vormen voor het vervolgen van ministers en staatssecretarissen.⁶ Voorts is denkbaar dat een ambtsmisdrijf begaan door een Kamerlid of bewindspersoon een feit betreft dat wordt bestreken door Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ('EOM') (hierna: de EOM-verordening). Denkbaar is dat in dergelijke gevallen het EOM een onderzoek instelt overeenkomstig de EOM-verordening. In dergelijke gevallen zal afstemming moeten plaatsvinden tussen het EOM en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Daarover hebben zij onlangs dan ook werkafspraken gemaakt.

Aangiften van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen dienen voortaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad te worden gedaan. In gevallen waarin de procureur-generaal bij de Hoge Raad kennis krijgt van een mogelijk ambtsmisdrijf (bijvoorbeeld naar aanleiding van een aangifte, een ambtsbericht of anderszins) beoordeelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of inderdaad sprake is van een verdenking van een ambtsmisdrijf. Is dit het geval, dan ligt het in de rede dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad een opsporingsonderzoek instelt. Zodra de procureur-generaal bij de Hoge Raad ambtshalve een opsporingsonderzoek heeft ingesteld, informeert hij de regering en de Tweede Kamer daarover.

Wanneer aangiften van een ambtsmisdrijf begaan door een Kamerlid of bewindspersoon worden gedaan bij een andere instantie of orgaan dan de procureur-generaal bij de Hoge Raad (bijvoorbeeld bij de politie of het openbaar ministerie), dient de aangifte te worden doorgezonden naar de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De doorzendplicht geldt ook in gevallen waarin de aangifte wordt gedaan bij een ministerie of bij de Tweede Kamer. Dit staat er uiteraard niet aan in de weg dat de regering en de Tweede Kamer in die gevallen zelfstandig kunnen besluiten een opdracht tot opsporing te geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De doorzendverplichting verzekert dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook in die gevallen in staat wordt gesteld om, indien hij dat wenselijk acht, ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen. Na bestudering van de aangifte kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad besluiten of hij hiertoe overgaat. Zodra de procureur-generaal bij de Hoge Raad besluit een opsporingsonderzoek in te stellen, informeert hij direct de Tweede Kamer en de regering over dit besluit.

4.1.2 Onderzoeksteam en opsporingsbevoegdheden

De procureur-generaal bij de Hoge Raad beschikt bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek over alle bevoegdheden die in reguliere strafzaken aan de officier van justitie zijn toegekend. Dat betekent echter niet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad alle opsporingshandelingen persoonlijk zal moeten verrichten. Vanwege de mogelijk grote complexiteit en omvang van strafzaken betreffende

⁶ Group of States against Corruption (GRECO), *Vijfde evaluatieronde, Voorkomen van corruptie en bevorderen van integriteit binnen centrale overheden) hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandavingsinstanties. Evaluatierapport Nederland*. Het rapport is gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VII, nr. 91.

ambtsmisdrijven krijgt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de mogelijkheid zich bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek te laten bijstaan door een opsporingsteam dat bestaat uit (hulp)officieren van justitie en andere opsporingsambtenaren (zoals medewerkers van de politie), naar analogie van de bestaande mogelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om in herzieningszaken zich te laten bijstaan door een onderzoeksteam (artikel 463 Sv). De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verantwoordelijk voor en voert de leiding over dit opsporingsteam. Desgewenst kan hij bij de instelling van het onderzoeksteam een beroep doen op de bijstand van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (artikel 123 Wet RO). Om de onafhankelijkheid van het onderzoeksteam te onderstrepen, wordt voorgesteld in het Wetboek van Strafvordering te bepalen dat de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan het openbaar ministerie (artikelen 127 en 128 Wet RO), alsook de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal naar die minister (artikel 129 Wet RO) niet van toepassing is op de werkzaamheden van medewerkers van het openbaar ministerie die deel uitmaken van het opsporingsteam van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

In de praktijk is gebleken dat opsporingsonderzoeken naar mogelijke ambtsmisdrijven vaak complex en langdurig zijn. Daarom wordt voorzien in de mogelijkheid dat de bevoegdheden van de procureur-generaal bij de Hoge Raad namens hem kunnen worden uitgeoefend door een of meerdere officieren van justitie die deel uitmaken van zijn onderzoeksteam. Om diezelfde reden wordt erin voorzien dat de bevoegdheden en taken van de rechter-commissaris in de bijzondere procedure wegens ambtsmisdrijven niet alleen door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad (zie hierna), maar ook door de rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank kunnen worden uitgeoefend. Vorderingen gericht aan deze rechter-commissaris worden door een officier van justitie uit het onderzoeksteam gedaan. Dit ligt anders voor vorderingen gericht aan de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad of de raadkamer bij de Hoge Raad. Dergelijke vorderingen kunnen gelet op artikel 111, derde lid, Wet RO alleen door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zelf worden gedaan. Door het inschakelen van de rechter-commissaris mogelijk te maken wordt voorzien in een werkbare regeling voor (mogelijk complex en langdurig) opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, waarmee eveneens een onevenredige belasting van de Hoge Raad in de opsporingsfase wordt vermeden. Voor het overige vindt de opsporing zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaats als in reguliere strafzaken het geval is.

4.1.3 Betrokkenheid regering en Tweede Kamer tijdens het opsporingsonderzoek

In de gemoderniseerde regeling krijgen de regering en de Tweede Kamer niet alleen de bevoegdheid om een opsporingsonderzoek te initiëren, maar ook de bevoegdheid om in gezamenlijkheid de procureur-generaal bij de Hoge Raad op te dragen een voorgenomen ambtshalve opsporingsonderzoek niet in te stellen of een reeds door hem gestart opsporingsonderzoek te beëindigen. Ook deze laatste bevoegdheid houdt verband met artikel 119 van de Grondwet, nu op grond van die bepaling uitsluitend de regering en de Tweede Kamer bevoegd zijn om een opdracht tot vervolging te geven. Wanneer zowel de regering als de Tweede Kamer vervolging van een ambtsmisdrijf onwenselijk of onhaalbaar achten en daardoor op voorhand al vaststaat dat een eventueel opsporingsonderzoek niet in een vervolgingsopdracht zal uitmonden, dient het opsporingsonderzoek in opdracht van de regering en de Tweede Kamer te kunnen worden beëindigd. 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.

Vanwege het feit dat de regering en de Tweede Kamer op grond van artikel 119 van de Grondwet ieder zelfstandig de bevoegdheid hebben om vervolging te initiëren, kan een lopend opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad uitsluitend worden beëindigd wanneer zowel de regering als de Tweede Kamer een daartoe strekkende opdracht geven. Wanneer de opdracht slechts door één van beide organen wordt gegeven, zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad het gevoelen van het andere orgaan over deze opdracht inwinnen. Indien dat orgaan de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen een maand informeert dat het opsporingsonderzoek moet worden voortgezet of er niet binnen de gestelde termijn wordt gereageerd, zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek voortzetten. In die situatie kan immers niet worden uitgesloten dat het betreffende orgaan op basis van de uitkomsten van het opsporingsonderzoek wel een vervolgingsopdracht zal geven. Met andere woorden: de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek van het ene orgaan dient de mogelijkheid tot het geven van een vervolgingsopdracht van het andere orgaan niet te frustreren. Als de opdracht tot beëindiging door het ene orgaan wordt gegeven en het andere orgaan eveneens een opdracht tot beëindiging geeft, dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek direct te beëindigen. Uit transparantieoverwegingen en om ongewenste, politiek gemotiveerde opdrachten tot beëindiging van een opsporingsonderzoek te voorkomen, zal iedere opdracht tot beëindiging en voortzetting van het opsporingsonderzoek worden gepubliceerd in de Staatscourant.

In het advies van de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR) over dit wetsvoorstel is aangegeven dat het verloop van het opsporingsonderzoek nieuwe inzichten kan bieden en dat een opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek aan degene die onafhankelijk onderzoek verricht, die weg kan afsnijden. Ook het NJCM benadrukt in zijn advies in algemene zin dat het van belang is dat een beslissing omtrent de vervolging pas moet worden genomen wanneer de relevante feiten bekend zijn. Vooropgesteld zij dat de regering het niet wenselijk acht dat om politieke redenen een verdenking wegens een ambtsdelict niet wordt onderzocht. De ambtshalve opsporingsbevoegdheid als voorzien in dit wetsvoorstel voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad biedt daartegen een zekere waarborg, die, zoals ook volgt uit het rapport van de commissie-Fokkens, binnen de grenzen blijft van artikel 119 van de Grondwet. Ook de openbaarmakingsplicht van beslissingen tot beëindiging van een lopend opsporingsonderzoek biedt een zekere waarborg tegen ongewenste, politiek gemotiveerde beslissingen om een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. Niettemin moet in dit wetsvoorstel recht worden gedaan aan het nu nog geldende exclusieve vervolgingsrecht dat de Grondwet aan de regering en Tweede Kamer toekent. De commissie-Fokkens heeft in haar rapport aangegeven dat de beëindigingsbevoegdheid 'inherent [is] 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' (p. 99 van het rapport van de commissie-Fokkens). De regering onderschrijft dit standpunt en wil onderstrepen dat de op dit punt wenselijk geachte situatie, waarin politieke organen niet langer een rol spelen in de beslissingen omtrent opsporing en vervolging, via spoor II in het grondwetsvoorstel en de daarop te baseren uitvoeringswetgeving wordt geregeld.

4.1.4 Voortgang van het opsporingsonderzoek

Verdenkingen tegen een Kamerlid of bewindspersoon in verband met een ambtsmisdrif kunnen grote invloed hebben op het functioneren van en het publieke vertrouwen in de betreffende politieke ambtsdrager en het openbaar bestuur als geheel. Het is dan ook van belang dat er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komt over de vraag of tegen de verdachte vervolging zal worden ingesteld. Daarom is het wenselijk dat de nieuwe procedure termijnen bevat om zo de voortgang van het opsporingsonderzoek te bevorderen. Tegelijkertijd moeten deze termijnen de ruimte laten om, wanneer de omvang en complexiteit van dergelijke zaken daartoe aanleiding geven, uitgebreid onderzoek te verrichten wanneer dat in het belang van het opsporingsonderzoek nodig is. Uitgangspunt is dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen drie maanden na de start daarvan het onderzoek dient af te ronden. Deze termijn kan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad eenmaal met maximaal drie maanden worden verlengd. Als na in totaal zes maanden meer tijd nodig is, kan de Hoge Raad op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad de termijn telkens met drie maanden verlengen indien het belang van het opsporingsonderzoek dat dringend vereist. De regering en de Tweede Kamer worden steeds over de verlenging van het opsporingsonderzoek geïnformeerd.

4.2 Vervolgingsfase

Nadat de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek heeft afgerond, brengt hij verslag over het onderzoek uit aan de regering en de Tweede Kamer. De procureur-generaal bij de Hoge Raad vermeldt daarbij in ieder geval of, en zo ja, voor welke strafbare feiten naar zijn oordeel vervolging kan worden ingesteld. Zowel de regering als de Tweede Kamer dient vervolgens binnen drie maanden na ontvangst van het verslag van de procureur-generaal bij de Hoge Raad te besluiten of zij een opdracht tot vervolging zal geven. Wanneer naar het oordeel van de regering of de Tweede Kamer nader onderzoek noodzakelijk is, kan zij in plaats van het geven van een vervolgingsopdracht de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook opdragen het door haar gewenste nader onderzoek te verrichten. Indien de regering of de Tweede Kamer wenst dat vervolging wordt ingesteld, geeft zij een daartoe strekkende opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad onder vermelding van het strafbare feit of de strafbare feiten waarvoor vervolging moet worden ingesteld. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht direct aan die opdracht vervolg te geven door het uitbrengen van een dagvaarding. Vervolging door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking is gelet op artikel 119 van de Grondwet uiteraard niet mogelijk, nu dat artikel bepaalt dat berechting bij de Hoge Raad plaatsvindt. De tenlastelegging wordt door de procureur-generaal bij de Hoge Raad opgesteld op basis van de opdracht tot vervolging en mag niet betrekking hebben op andere feiten in de zin van artikel 68 Sr dan de feiten die in de opdracht zijn omschreven. Indien de regering een vervolgingsopdracht heeft gegeven, kan wegens dezelfde feiten niet ook een opdracht tot vervolging worden gegeven door de Tweede Kamer. Andersom geldt dat wanneer de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging heeft gegeven, er niet wegens dezelfde feiten ook een vervolgingsopdracht kan worden gegeven door de regering. Uit het feit dat de vervolging feitelijk wordt ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad volgt dat deze zelfstandig een strafeis voor de tenlastegelegde feiten kan formuleren.

Wanneer de regering of de Tweede Kamer besluit geen vervolging in te stellen, dient zij zowel de procureur-generaal bij de Hoge Raad als de verdachte van dat besluit in kennis te stellen. Wanneer door de regering of de Tweede Kamer binnen de genoemde termijn van drie maanden geen besluit is genomen over de vervolging en ook geen opdracht tot nader onderzoek is gegeven, wordt dit gelijkgesteld met een beslissing om geen vervolging in te stellen. In gevallen waarin een voltooid opsporingsonderzoek niet uitmondt in een vervolgingsopdracht, kan voor hetzelfde strafbare feit niet opnieuw een opsporingsonderzoek worden ingesteld, tenzij nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 Sv bekend zijn geworden en de raadsheer-commissaris daarvoor een machtiging heeft gegeven. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande regeling die geldt in reguliere strafzaken na een kennisgeving van niet (verdere) vervolging die door het openbaar ministerie aan de verdachte wordt gedaan.

4.3 Berechtingsfase

Uit artikel 119 van de Grondwet vloeit voort dat de berechting in eerste en enige aanleg plaatsvindt bij de Hoge Raad. In het wetsvoorstel is bepaald dat de berechting zoveel mogelijk plaatsvindt op grond van dezelfde procedurele voorschriften die gelden voor de berechting in strafzaken in eerste aanleg door de rechtbank. Dit brengt met zich dat de raadkamer bestaat uit leden van de Hoge Raad alsook dat de Hoge Raad uit zijn midden een raadsheer-commissaris aanwijst. Waar het Wetboek van Strafvordering voorziet in de mogelijkheid van beroep tegen een beslissing van de rechter-commissaris, staat dit beroep in de bijzondere procedure op dezelfde wijze open tegen de beslissing van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad, met dien verstande dat het beroep wordt behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Uit het feit dat de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad plaatsvindt, volgt dat geen hoger beroep mogelijk is tegen beslissingen van (de raadkamer van) de Hoge Raad.

Voorgesteld wordt dat de Hoge Raad in zaken die onder de bijzondere procedure worden berecht, voortaan met het aantal van zeven raadsheren oordeelt. Op dit moment schrijft de wet nog berechting door tien raadsheren voor (artikel 76, vierde lid, Wet RO). Volgens de commissie-Fokkens is dit grote aantal minder geschikt voor de berechting van complexe ambtsmisdrijven, die niet zelden een uitgebreid onderzoek ter terechtzitting, waaronder het horen van vele getuigen, kunnen vergen. Met het aantal van zeven raadsheren wordt een onevenredige belasting van de Hoge Raad alsook de (theoretische) mogelijkheid van het staken van de stemmen voorkomen. De zittingscombinatie van zeven raadsheren is fors groter dan de berechting in strafzaken door de meervoudige kamer van de rechtbanken, die uit drie rechters bestaat. Met de commissie-Fokkens kan worden gesteld dat dit hogere aantal enige compensatie biedt voor het feit dat de mogelijkheid van hoger beroep tegen een eventuele veroordeling ontbreekt.

4.4 Medeverdachten

Anders dan op grond van het huidige artikel 485 Sv zullen medeverdachten van Kamerleden en bewindspersonen die worden verdacht van een ambtsdelict niet langer in eerste en enige aanleg worden berecht door de Hoge Raad. Voorgesteld wordt de bijzondere procedure niet langer op medeverdachten van toepassing te laten zijn, waardoor net als in andere strafzaken het openbaar ministerie is belast met de opsporing en de vervolging. Ook wordt berechting in drie instanties mogelijk (eerste aanleg door de rechtbank, met de mogelijkheden van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad), waarmee de rechtsbescherming van medeverdachten wordt versterkt. Daarnaast wordt het ten aanzien van medeverdachten mogelijk om bij het gerechtshof beklag in te stellen tegen beslissingen van het openbaar ministerie om die medeverdachte niet te vervolgen (artikel 12 Sv). Omdat artikel 119 van de Grondwet geen betrekking heeft op medeverdachten van Kamerleden en bewindspersonen, kan deze wijziging binnen het huidige grondwettelijke kader worden doorgevoerd.

In de praktijk is het denkbaar dat tijdens een opsporingsonderzoek naar een reguliere verdachte (dat wil zeggen: niet zijnde een Kamerlid of bewindspersoon) informatie aan het licht komt waaruit een verdenking volgt dat een Kamerlid of bewindspersoon zich schuldig heeft gemaakt aan een ambtsdelict. Andersom kan het voorkomen dat tijdens een opsporingsonderzoek naar een dergelijke ambtsdrager medeverdachten in beeld komen die zelf geen Kamerlid of bewindspersoon zijn. In die gevallen dient afstemming plaats te vinden tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het openbaar ministerie, net als op dit moment al vaste praktijk is wanneer opsporingsonderzoeken tegen verschillende medeverdachten plaatsvinden binnen verschillende arrondissementen en worden uitgevoerd door verschillende parketten van het openbaar ministerie.

4.5 Relatie met nieuw Wetboek van Strafvordering

De (internet)consultatie van dit wetsvoorstel viel samen met de behandeling van het nieuwe Wetboek

van Strafvordering in de Tweede Kamer.⁷ De verwachting is dat het onderhavige wetstraject zal worden afgerond voordat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Daarom strekt dit wetsvoorstel in eerste instantie tot wijziging van het huidige Wetboek van Strafvordering en wordt in deze memorie van toelichting primair aan het huidige wetboek gerefereerd.

De wijzigingen die dit wetsvoorstel in het huidige Wetboek van Strafvordering doorvoert, zullen (inhoudelijk ongewijzigd) naar de daarvoor gereserveerde titel in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Boek 6, Titel 1.5) worden overgeheveld zodra het nieuwe wetboek de volledige wetgevingsprocedure heeft doorlopen en in het Staatsblad is gepubliceerd. Daartoe is het onderhavige wetsvoorstel aangevuld met wijzigingsopdrachten waarmee dezelfde wijzigingen ook in het nieuwe wetboek zullen worden doorgevoerd. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt dus zowel het huidige als het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Met het oog op de toegankelijkheid van deze memorie van toelichting voor de rechtspraak na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, wordt in de artikelsgewijze toelichting in aanvulling op de verwijzing naar het huidige Wetboek van Strafvordering steeds ook tussen blokhaken verwezen naar de corresponderende wetsartikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

5. Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 355 en 356 Sr)

De commissie-Fokkens heeft zich in haar rapport niet alleen uitgelaten over de procedurele aspecten van de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen, maar heeft ook aanbevelingen gedaan over de materiële reikwijdte van de strafbaarstelling van ambtsmisdrijven (zie par. 3.2. en 6.4.2 van het rapport van de commissie-Fokkens). In dit verband heeft zij kritische kanttekeningen geplaatst bij de artikelen 355 en 356 Sr. Deze artikelen betreffen zeer algemene en vaag geformuleerde strafbaarstellingen van – kort gezegd – het opzettelijk of door grove schuld bestuurlijk handelen van bewindspersonen in strijd met de Grondwet of andere wetten. Het gaat hier om een bijzondere categorie van ambtsmisdrijven die uitsluitend door bewindspersonen kunnen worden begaan. De strafbaarstellingen zijn terug te voeren tot het midden van de 19^e eeuw en houden direct verband met de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zoals neergelegd in de Grondwet van 1840. Destijds was nog geen sprake van de (huidige) politieke ministeriële verantwoordelijkheid, maar konden ministers uitsluitend strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen voor de manier waarop zij hun ambt uitoefenden. De invoering destijds van strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid was een eerste stap in het beperken van de macht van de (onschendbare) Koning, namelijk doordat ministers strafrechtelijk aansprakelijk konden worden gesteld als hun handelen in strijd was met de (Grond)wet – met name doordat zij strafbaar handelen waar zij medewerking verlenen aan on(grond)wettige besluiten van de Koning (zie het huidige artikel 355, eerste en tweede lid, Sr). Hoewel er in de afgelopen decennia geregeld aangifte is gedaan tegen bewindspersonen in verband met een vermeende overtreding van artikel 355 of 356 Sr, is er tot op heden nog nooit een bewindspersoon wegens deze delicten vervolgd.

Voor de commissie-Fokkens is de kernvraag ‘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’ (p. 111). De commissie-Fokkens beantwoordt deze vraag, alles afwegende, ontkennend. Daarbij weegt voor de commissie-Fokkens zwaar dat de artikelen ‘onvoldoende houvast bieden voor een rechterlijk oordeel dat niet tevens een politiek oordeel insluit’ (p. 111).

Sinds de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 en de ontwikkeling van het stelsel van bestuursrechtspraak in de twintigste eeuw, waardoor ministeriële besluiten kunnen worden getoetst door de bestuursrechter (of, waar dit niet mogelijk is, de burgerlijke rechter), hebben de artikelen 355 en 356 Sr flink aan belang ingeboet. Uit de in paragraaf 3.2.2 van het rapport van de commissie-Fokkens genoemde gevallen waarin aangifte was gedaan op verdenking van de in de artikelen 355 en 356 Sr omschreven misdrijven, volgt dat het gaat om kwesties waarover bewindspersonen verantwoording afleggen aan het parlement in plaats van aan de strafrechter. Dit sluit aan bij een aangenomen resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa naar aanleiding van een rapport van de Europese Commissie voor Democratie door Recht (ook bekend als de Venetië-Commissie), die lidstaten van de Raad van Europa oproept om niet het strafrecht in te zetten om politieke fouten of meningsverschillen te beslechten.⁸ Gesteld kan worden dat de artikelen 355 en

⁷ Het bij koninklijke boodschap van 20 maart 2023 ingediende voorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering) (Kamerstukken 36 327). Het voorstel is op 1 april 2025 aangenomen door de Tweede Kamer en is nu in behandeling bij de Eerste Kamer.

⁸ Resolutie 1950 (2013), te raadplegen op: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20016&lang=en>.

356 Sr zijn 'ingehaald' door de ontwikkeling van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor deze artikelen in het huidige Nederlandse staatsbestel vrijwel geen betekenis meer hebben in de praktijk.

Daarbij komt dat naar hedendaagse maatstaven zeer twijfelachtig is of een veroordeling wegens overtreding van de artikelen 355 en 356 überhaupt tot de mogelijkheden behoort. De zeer algemene en vage formulering van beide strafbaarstellingen maakt immers dat deze op zijn minst op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 16 van de Grondwet, artikel 1, eerste lid, Sr en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en het daarmee verband houdende vereiste van rechtszekerheid (*lex certa*).⁹ Het ruime bereik van de delictomschrijvingen en het gebrek aan precisie maken dat voor de normadressaat niet kenbaar en voorzienbaar is welk handelen (of nalaten) strafrechtelijk verwijtbaar handelen oplevert. In dit verband heeft de Venetië-Commissie in het zojuist genoemde rapport na rechtsvergelijkend onderzoek erop gewezen dat vage strafbaarstellingen die verband houden met strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid problematisch zijn in het licht van artikel 7 EVRM en bovendien kwetsbaar zijn voor politiek misbruik.¹⁰ Er is daarmee een gerede kans dat wanneer vervolging wegens de artikelen 355 en 356 Sr zou worden ingesteld, een veroordeling op juridische gronden niet mogelijk is. In zijn consultatieadvies over dit wetsvoorstel wijst het NJCM in dit verband op de ook door de commissie-Fokkens besproken *advisory opinion* van het EHRM, waaruit zou blijken dat strafbepalingen die verwijzen naar andere wetsartikelen, zoals artikel 355, eerste lid, Sr niet zonder meer in strijd zijn met het legaliteitsbeginsel.¹¹ Het NJCM stelt dat met name artikel 355, onder 1, Sr, zich zou kunnen verhouden tot artikel 7 EVRM – een bepaling die juist door de commissie-Fokkens samen met het bepaalde onder 2 als 'obsoleet' wordt bestempeld (zie p. 94 van het rapport van de commissie-Fokkens). Voor het EHRM staat centraal de vraag of de normadressant op basis van de verwijzingsbepaling en de bepaling waarnaar wordt verwezen, zo nodig met behulp van juridisch advies, kan voorzien welke gedragingen strafbaar zijn. De meest effectieve manier om daarvoor te zorgen, aldus het EHRM, is door expliciet te maken naar welke bepalingen wordt verwezen en door de bestanddelen van de strafbare gedragingen op te nemen in de verwijzingsbepaling. Relevant in dit verband is om op te merken dat het in de artikelen 355 en 356 Sr gaat om bestuurlijk handelen in strijd met *alle* wetten en *alle* algemene maatregelen van bestuur. Hierdoor speelt zowel het probleem, zoals beschreven in paragraaf 5.13 van het rapport van de commissie-Fokkens, dat de Grondwet en andere wetten en algemene maatregelen van bestuur opgenomen open normen bevatten (zoals sociale grondrechten of algemene beginselen van behoorlijk bestuur) waardoor de reikwijdte onzeker is, als het probleem dat het aantal normen enorm groot is (zoals de overtreding van een wettelijke termijn waarbinnen een bepaalde bestuurshandeling moet worden verricht). Dit vergroot het risico op een toepassing die op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel.

In dit kader is eveneens van belang dat veel gedragingen die mogelijk onder de reikwijdte van de artikelen 355 en 356 Sr zouden kunnen vallen, door de wetgever elders in het wetboek van Strafrecht nader zijn gespecificeerd in voor veel bredere categorieën van personen bestemde, gedetailleerde strafbepalingen die de integriteit van het overheidsapparaat en andere publieke waarden van een zwaar sociaal-ethisch kaliber beschermen. Daartoe behoren ook verschillende strafbepalingen die specifiek de integriteit van het overheidsapparaat en andere publieke waarden van een zwaar sociaal-ethisch kaliber beschermen, zoals de strafbaarstelling van ambtelijke omkoping (artikelen 177, 178, 178a en 363 Sr), ambtsdwang (artikel 179 Sr), meened (artikel 207 Sr) en het schenden van geheimen (Tweede Boek, Titel XVII, Sr). Na het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr blijven deze en andere ambtsmisdrijven, alsook de 'gewone' strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht (en bijzondere strafwetgeving) in volle omvang van toepassing op bewindspersonen. Op basis van die bepalingen is en blijft – ook na het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr – adequaat strafrechtelijk optreden mogelijk tegen strafwaardige vormen van machtsmisbruik, begaan door ministers en staatssecretarissen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe belemmeringen in de opsporing, vervolging en berechting van dergelijke feiten weg te nemen voor zover zij een ambtsmisdrijf opleveren.

Met de in artikel I opgenomen wijziging worden de artikelen 355 en 356 Sr geschrapt. Daarmee onderschrijft de regering het daartoe strekkende advies van de commissie-Fokkens. Met deze

⁹ Zie ook voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad Silvis in een van diens oriënterende onderzoeken op grond van het eerdergenoemde protocol: 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, 31 066, nr. 799, p. 42–43 en 75.

¹⁰ Study No. 682/2012, *Report on the relationship between political and criminal ministerial responsibility*, te raadplegen via: <https://www.venice.coe.int>.

¹¹ EHRM 29 mei 2020, *Advisory opinion concerning the use of the 'blanket reference' or 'legislation by reference' technique in the definition of an offence and the standards of comparison between the criminal law in force at the time of the commission of the offence and the amended criminal law*, P16-2019-001.

schrapping draagt ook dit wetsvoorstel binnen de huidige grondwettelijke kaders al bij aan het terugdringen van politieke inmenging in het strafproces en wordt, zoals de commissie-Fokkens ook aangeeft, de weg vrijgemaakt om het gehele stelsel van vervolging en berechting van ambtsdelicten begaan door bewindspersonen in lijn te brengen met het reguliere strafproces (p. 112 van het rapport van de commissie-Fokkens).

6. Grondrechten en rechtsbescherming

Het wetsvoorstel brengt de rechtspositie en rechtsbescherming van Kamerleden en bewindspersonen die worden verdacht van het begaan van een ambtsmisdrif sterk in lijn met de positie van overige verdachten. Voor de inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke gegevensverwerking zal het gebruikelijke strafvorderlijke kader gaan gelden. De huidige procedure op grond van de Wmv ontbeert duidelijke en geschreven rechtswaarborgen, zoals het zwijgrecht van de verdachte (zie p. 87 van het rapport van de commissie-Fokkens). Het intrekken van de Wmv verbetert daarom de rechtspositie van verdachten in het licht van artikel 6 EVRM. Ook voorkomt de voorgenomen regeling het bestaan van parallelle onderzoeken door de Tweede Kamer en de regering. Het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr dient eveneens de rechtsbescherming van bewindspersonen, in die zin dat zij steviger worden beschermd tegen onvoorzienbare of willekeurige strafrechtelijke aansprakelijkstelling. Wat het voorstel *niet* wijzigt, is de berechting in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad, omdat dit in de Grondwet is neergelegd. Datzelfde geldt voor het gegeven dat de opdracht tot vervolging wordt gegeven door de regering of de Tweede Kamer. In paragraaf 4.1.1 en 4.1.3 van deze memorie is op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Grondwet nader ingegaan. Met het grondwetsvoorstel ter uitvoering van spoor II worden deze onderdelen aangepast en aldaar toegelicht.

7. Uitvoeringsconsequenties

Naar verwachting zal dit wetsvoorstel geen noemenswaardige financiële of administratieve gevolgen hebben voor de instanties die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdriften begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Zoals eerder toegelicht, is er nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon op grond van artikel 119 van de Grondwet vervolgd. Hoewel het doel van dit wetsvoorstel erin is gelegen belemmeringen in deze bijzondere procedure weg te nemen, is de verwachting dat ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de bijzondere procedure op grond van artikel 119 van de Grondwet slechts in uitzonderlijke gevallen zal worden toegepast.

Wat betreft de opsporingsfase wordt erop gewezen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad nu al op grond van het Aangifteprotocol belast is met het doen van oriënterende onderzoeken naar aangiften tegen Kamerleden en bewindspersonen wegens vermeende ambtsmisdriften. Ook voorziet dat protocol al in de mogelijkheid dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad met bijstand van het openbaar ministerie een opsporingsonderzoek start. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de procureur-generaal ook ambtshalve een opsporingsonderzoek kan starten, maar het is niet de verwachting dat die mogelijkheid tot een substantiële, structurele werklastverzwaring zal leiden. Daarnaast wordt opgemerkt dat met dit wetsvoorstel de Wmv komt te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat in zaken die leiden tot een mogelijke vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer het opsporingsonderzoek voortaan zal worden uitgevoerd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in plaats van door (een onderzoekscommissie van) de Tweede Kamer. Het gaat daarbij om een verschuiving van de werklast die per saldo, gelet op de frequentie waarmee dergelijke onderzoeken zich voordoen, evenmin tot een substantiële werklastverzwaring leidt.

8. Ontvangen adviezen en internetconsultatie

Het voorstel is voor advies gezonden aan de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad (HR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het openbaar ministerie (OM), de politie en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Adviezen zijn ontvangen van de president van en procureur-generaal bij de Hoge Raad, de Rvdr, de politie, het OM en de NVvR. De NOvA heeft aangegeven geen advies uit te brengen over het voorstel. Op de internetconsultatie zijn vier reacties ontvangen, waarvan er drie zijn gepubliceerd. De niet-gepubliceerde reactie bevatte geen opmerkingen over de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel en wordt hier niet verder besproken.

De Rvdr constateert dat de wetsvoorstellen in lijn zijn met de aanbevelingen van de commissie-Fokkens en adviseert positief. De Rvdr voorziet geen (substantiële) gevolgen voor de werklast van de rechtspraak.

De HR onderstreept het belang van herziening van de regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van Kamerleden, ministers en staatssecretarissen langs de lijnen van de voorstellen van de commissie-Fokkens. Hij waardeert de hoofdlijnen van de voorstellen positief en wijst in dat verband

ook op internationale verplichtingen. De HR maakt niettemin een viertal opmerkingen bij het wetsvoorstel. In het voorgaande is reeds ingegaan op het adviespunt over de bevoegdheid voor Tweede Kamer en regering om een opsporingsonderzoek te beëindigen. Het tweede adviespunt heeft betrekking op de opmerking in de consultatieversie van de memorie van toelichting dat de procureur-generaal zich in zijn verslag van het opsporingsonderzoek niet zou uitlaten over de wenselijkheid van de mogelijk in te stellen vervolging. De HR geeft aan dat het zinvol kan zijn dat in het verslag informatie dan wel een zienswijze wordt gegeven met het oog op de besluitvorming over de wenselijkheid van de vervolging. De toelichting op artikel 485d, tweede lid, is naar aanleiding van dit advies genuanceerd. Verder is naar aanleiding van het advies van de HR in de toelichting op artikel 485a, eerste lid, verduidelijkt dat ook na het vervallen van het huidige Aangifteprotocol de procureur-generaal (oriënterend) onderzoek kan blijven doen naar de vraag of een opsporingsonderzoek moet worden ingesteld. Dit kan in het wetsvoorstel ongeregeld blijven ten eerste omdat dit onderzoek kan worden uitgeoefend zonder concrete opsporingsbevoegdheden in te zetten en ten tweede omdat de bevoegdheid tot het doen van dat onderzoek voortvloeit uit de taakstellende bepaling van artikel 485, eerste lid, van dit wetsvoorstel waarin is bepaald dat de procureur-generaal belast is met 'de opsporing en vervolging' van onder de regeling vallende bedoelde ambtsmisdrijven. Onder opsporing wordt ook verstaan het onderzoek naar mogelijk begane strafbare feiten opdat daarover strafvorderlijke beslissingen kunnen worden genomen (vgl. artikel 132a Sv [artikel 1.1.6 Sv]). Ten slotte is naar aanleiding van het advies artikel 484, vierde lid, aldus aangepast dat vorderingen gericht aan de rechter-commissaris steeds worden gedaan door een officier van justitie die deel uitmaakt van het onderzoeksteam van de procureur-generaal en niet door de procureur-generaal zelf.

Het OM geeft aan in te stemmen met de voorgestelde regeling over de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten, die een duidelijk kader geeft waarin de praktijk goed mee kan worden gewerkt. Het OM kan zich vinden in de inschatting dat de uitvoeringsconsequenties van het wetsvoorstel beperkt blijven en binnen de bestaande capaciteit kunnen worden opgevangen. Het OM maakt twee opmerkingen over de regeling. Naar aanleiding daarvan is ten eerste artikel 483 Sv aangepast. Deze aanpassing wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op artikel 483 Sv. Ten tweede is in opvolging van dit advies en het advies van de politie in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht dat het opsporingsteam dat de Procureur-generaal bij de Hoge Raad kan bijstaan bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek in de regel zal bestaan uit medewerkers van de rijksrecherche en officieren van justitie die zijn aangewezen voor het behandelen van rijksrechercheonderzoeken. De politie heeft geen andere opmerkingen gemaakt over het wetsvoorstel dan die over de inzet van de rijksrecherche.

De NVvR bespreekt in haar advies de EOM-verordening en vraagt zich af of dit wetsvoorstel in lijn is met die verordening, en hoe de procureur-generaal en het EOM zich tot elkaar verhouden. Dit wetsvoorstel strekt ertoe belemmeringen weg te nemen in de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Deze wet zal gelden in afwachting van een meer fundamentele herziening die aanpassing van de Grondwet vergt. De uitwerking van de nieuwe grondwetsbepaling op het niveau van de gewone wet, die na wijziging van de Grondwet haar beslag zal krijgen in een wet ter uitvoering van de nieuwe grondwetsbepaling, biedt de gelegenheid om de rol van het EOM in de wet te verankeren. Voor de situatie in het huidige (Grond-)wettelijk kader is afdoende dat het EOM en de procureur-generaal hun bevoegdheden uitoefenen op grond van de verordening respectievelijk de voorgestelde wettelijke regeling en dat zij deze bevoegdheidsuitoefening onderling afstemmen. Op die afstemming hebben de werkafspraken tussen het EOM en de procureur-generaal betrekking.

De NVvR behandelt in haar advies ook diverse wetstechnische onderdelen van het wetsvoorstel, naar aanleiding waarvan enkele wijzigingen zijn doorgevoerd. De NVvR vraagt om een nadere toelichting op de verhouding tussen de procesdeelnemers in het opsporingsonderzoek. Het verzoek om verduidelijking is gedaan tegen de achtergrond van de overkoepelende vraag waarom de bevoegdheden die in de artikelen 181 en 182 [de artikelen 2.10.1 en 2.10.2] zijn toegekend aan de verdediging niet tot uitdrukking komen in het voorgestelde artikel 484 [artikel 6.1.57] en hoe die regeling zich verhoudt tot het uitgangspunt van *equality of arms*. In antwoord staat voorop dat beoogd is de procedure zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de bestaande regels voor opsporing, vervolging en berechting van feiten waarvan de rechtbank kennisneemt en dat daarmee dezelfde balans is beoogd te bereiken tussen bevoegdheden van de procureur-generaal en diens onderzoeksteam enerzijds, en de verdachte anderzijds. De NVvR gaat er terecht van uit dat de artikelen 181 en 182 [de artikelen 2.10.1 en 2.10.2] ook van toepassing zijn op het opsporingsonderzoek dat in dit kader wordt verricht. Dat is slechts anders voor de artikelen die in artikel 485f, eerste lid, [artikel 6.1.64] niet van toepassing worden verklaard. De bevoegdheden die de verdediging dus op grond van artikel 182 [artikel 2.10.2] toekomen, zijn ook van toepassing in deze procedure, met dien verstande dat de verzoeken in beginsel worden gericht aan de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad vanwege het bepaalde in artikel 484, tweede lid [artikel 6.1.57, tweede lid]. Aan die toepassing zijn geen extra voorwaarden of beperkingen gesteld. Anders dan de NVvR veronderstelt, heeft de verdediging dus de bevoegdheid om verzoeken

tot het verrichten van onderzoekshandelingen in te dienen bij de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad op grond van artikel 182 [artikel 2.10.2] in verbinding met artikel 484, tweede lid [artikel 6.1.57, tweede lid]. Wel wijst de NVvR er terecht op dat op grond van de consultatieversie van het wetsvoorstel niet altijd een raadsheer-commissaris benoemd zou zijn, nu de Hoge Raad deze ambtshalve kon benoemen of op vordering van de procureur-generaal, maar de verdachte niet om benoeming kon verzoeken. Die mogelijkheid is nu toegevoegd aan artikel 484, derde lid [artikel 6.1.57, derde lid].

De NVvR heeft ook gevraagd of tegen de weigering om een gevraagde onderzoekshandeling te verrichten een bezwaarschrift kan worden ingediend als bedoeld in artikel 182, zesde lid [artikel 2.10.71], en of artikel 484, tweede en vijfde lid [artikel 6.1.57, tweede en vijfde lid], daarvoor de grondslag vormt. Het antwoord op die vraag luidt bevestigend. Om dat buiten twijfel te stellen, is in artikel 484, vijfde lid [artikel 6.1.57, vijfde lid], toegevoegd dat deze bepaling ook van toepassing is indien een bezwaarschrift is toegelaten tegen een beschikking van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad. Tegen de weigering door de rechter-commissaris om een door de officier van justitie gevorderde onderzoekshandeling te verrichten, staat normaliter op grond van artikel 446 [artikel 2.10.70] hoger beroep open bij de rechtbank. Artikel 446 was echter in de consultatieversie van dit wetsvoorstel in artikel 485f, eerste lid, buiten toepassing verklaard. Dit is hersteld. Tot slot wordt op vragen van de NVvR geantwoord dat inderdaad tegen een afwijzende beschikking op een vordering of verzoek tot het verrichten van onderzoekshandelingen op grond van artikel 484, vijfde lid [artikel 6.1.57, vijfde lid], wel hoger beroep openstaat of een bezwaarschrift is toegelaten bij de raadkamer van de Hoge Raad, maar tegen de beschikking van de raadkamer geen beroep in cassatie open staat. Voor zowel de procureur-generaal als de verdachte bestaat kortom een mogelijkheid om het verrichten van onderzoekshandelingen door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad te vorderen dan wel verzoeken. Tegen een afwijzende beslissing staat een rechtsmiddel open bij de raadkamer van de Hoge Raad, maar tegen beschikkingen van die raadkamer staat geen beroep in cassatie open.

Internetconsultatie

Het NJCM heeft, net als de twee overige gepubliceerde reacties op de internetconsultatie, negatief geadviseerd over het voorstel om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen, terwijl het OM aangeeft deze keuze te onderschrijven en de Rvdr het wetsvoorstel in algemene zin onderschrijft, waaruit mag worden afgeleid dat de Rvdr ook deze keuze onderschrijft. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze memorie is deze keuze nader gemotiveerd en is ingegaan op de argumenten aangedragen door het NJCM. De in één van de reacties op de internetconsultatie voorgestelde verruiming van de artikelen tot handelen in strijd met 'het recht' (in plaats van met de Grondwet, andere wetten en algemene maatregelen van bestuur), zou die spanning nog verder vergroten. Om die reden is dit voorstel niet overgenomen.

In die laatstgenoemde reactie op de internetconsultatie wordt daarnaast een inperking bepleit van de mogelijkheid om meldingen niet te kwalificeren als een aangifte waarop het Aangifteprotocol van toepassing is. De indiener van deze bijdrage doet daartoe enkele voorstellen. De indiener wijst er daarbij onder meer op dat een procedure voor beklaag tegen niet-vervolgung ontbreekt in deze context. Nu artikel 119 van de Grondwet de vervolgingsbeslissing neerlegt bij de regering en de Tweede Kamer, wordt beklaag over niet-vervolgung van Kamerleden en bewindspersonen inderdaad niet-ontvankelijk verklaard (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel II, onderdeel A, B en C). Deze situatie verandert met deze moderniseringsoperatie. De voorgenomen wijziging van de Grondwet in spoor II zal het mogelijk maken om beklaag open te stellen bij de Hoge Raad tegen niet-vervolgung van een Kamerlid of bewindspersoon door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (zie paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel ter uitvoering van Spoor II). Daarmee kan de beslissing van de procureur-generaal tot niet-vervolgung worden voorgelegd aan de Hoge Raad.

Tot slot heeft het NJCM een opmerking gemaakt over het ontbreken van overgangsrecht bij artikel 485c. Dit zou betekenen dat politieke inmenging mogelijk blijft, ook nadat artikel 119 van de Grondwet is gewijzigd. In het voorgaande is reeds benadrukt dat het voorgestelde artikel 485c voortvloeit uit het huidige artikel 119 van de Grondwet. Na wijziging van artikel 119 van de Grondwet zal een wetsvoorstel in procedure worden gebracht waarmee de gewijzigde Grondwet op het niveau van de gewone wet zal worden uitgewerkt. Bij die gelegenheid zal deze bevoegdheid worden geschrapt. De aangepaste Grondwet zal gelijktijdig met de uitvoeringswetgeving in werking treden.

II. Artikelsgewijs deel

Zoals aangekondigd in paragraaf 4.5 wordt in de artikelsgewijze toelichting primair verwezen naar bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering, gevolgd door een verwijzing tussen blokhaken naar de corresponderende artikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Zoals eerder opgemerkt, geeft dit wetsvoorstel uitvoering aan spoor I uit het rapport van de

commissie-Fokkens. Dit wetsvoorstel wijkt op een aantal punten af van het conceptwetsvoorstel dat als bijlage bij dat rapport is gevoegd. Naast de aanpassingen naar aanleiding van de consultatieadviezen die hiervoor zijn toegelicht, zijn om wetstechnische redenen op diverse plaatsen afwijkende keuzes gemaakt wat betreft de formulering en plaatsing van bepalingen ten opzichte van het rapport van de commissie-Fokkens. Dit geldt te meer voor de wijzigingen die betrekking hebben op het nieuwe Wetboek van Strafvordering, nu bij het opstellen daarvan rekening is gehouden met de systematiek en de terminologie van dat nieuwe wetboek.

Artikel I

In onderdeel A wordt voorgesteld de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Voor een toelichting op dit voorstel wordt verwezen naar hoofdstuk 5 uit het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Met onderdeel B wordt een verwijzing naar artikel 355 Sr geschrapt. Naar deze artikelen, en overigens ook naar de Wmv die met dit wetsvoorstel wordt ingetrokken, wordt ook verwezen in enkele Rijkswetten, te weten artikel 25, derde lid, van het Reglement voor de Gouverneur van Aruba, het Reglement voor de Gouverneur van Curaçao en het Reglement voor de Gouverneur van Sint-Maarten. Deze zullen worden aangepast bij Rijkswet.

Artikel II, onderdeel A, B en C [artikel IIA, onderdeel A]

De inhoud van het huidige artikel 7 Sv [artikel 1.3.2, tweede lid, Sv] is om systematische redenen opgenomen in het voorgestelde artikel 485, eerste lid Sv [artikel 6.1.58, eerste lid, Sv]. Gelet hierop, kan artikel 7 Sv [artikel 1.3.2, tweede lid, Sv] komen te vervallen.

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. Op dit moment behoren tot deze categorie strafbare feiten enkel nog de ambtsmisdrijven die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers, staatssecretarissen en eventuele medeverdachten. Zowel in het huidige recht als in de voorgestelde nieuwe procedure kan de vervolging van dergelijke ambtsmisdrijven alleen 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 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 vervolgingsopdracht 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 plaatsvindt (maar conform het reguliere strafprocesrecht in eerste aanleg bij de rechtbank), 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. De verwijzing in artikel 12b naar dat artikel wordt eveneens geschrapt.

Om deze reden wordt een met artikel 13a Sv corresponderende bepaling evenmin opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Artikel II, onderdeel D [artikel IIA, onderdeel B]

Om ambtshalve een opsporingsonderzoek te kunnen instellen, is van belang dat aangiften van ambtsmisdrijven tegen Kamerleden en bewindspersonen ter kennis van de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden gebracht. Met het oog hierop wordt voorgesteld artikel 162 Sv [artikel 2.2.4 Sv] te wijzigen. Op dit moment 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 om de ‘tot de zaak betreffende stukken’ aan laatstgenoemde af te geven (volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het hier stukken in zowel fysieke als digitale vorm betreft). Daarom wordt voorgesteld in artikel 162 Sv [artikel 2.2.4 Sv] 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 aanpassing van artikel 162 Sv [artikel 2.2.4 Sv] omvat eveneens een voorziening voor de situatie dat aangiften tegen Kamerleden of bewindsliden wegens ambtsmisdriven abusievelijk worden gedaan bij andere instanties, zoals het openbaar ministerie of bij de politie, bijvoorbeeld omdat de aangever zich niet bewust was van het feit dat de aangifte dient te worden gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In die gevallen 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 [artikel 2.2.4, 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 tweede lid bestaat dan de verplichting om de aangifte, en de daarmee samenhangende stukken, door te zenden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Voor de toepasselijkheid van deze doorzendplicht is van belang of daadwerkelijk sprake is of kan zijn van een ambtsmisdrif. In het Aangifteprotocol is beschreven dat moet worden beoordeeld of sprake is van een aangifte, 'dat wil zeggen een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert', of slechts van een 'uiting van onvrede'. De doorzendverplichtingen in dit artikel hebben eveneens uitsluitend betrekking op aangiftes die ook daadwerkelijk als zodanig kunnen worden aangemerkt.

Artikel II, onderdelen E tot en met G [artikel IIA, onderdelen C tot en met E]

Deze onderdelen hebben betrekking op de regeling 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.

Onderdeel E [artikel IIA, onderdeel C] heeft betrekking op de onpartijdigheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, 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 481 Sv) [artikelen 5.8.1 tot en met 5.8.26 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 ambtsmisdriven begaan door Kamerleden en bewindspersonen, wordt in onderdeel E [artikel IIA, 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 [artikel 5.8.9 Sv], dat reeds een vervangingssystematiek bevat voor de situatie dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de fase van cassatie (Titel III van het Derde Boek) bevoegdheden heeft uitgeoefend met betrekking tot de uitspraak waar de herzieningsaanvraag op ziet. Ook wordt het eerste lid van artikel 464a Sv [artikel 5.8.9 Sv] van overeenkomstige toepassing verklaard op de gevallen waarin berechting van het ambtsmisdrif voor de Hoge Raad heeft plaatsgevonden. Hiermee wordt gewaarborgd dat ingeval na een einduitspraak van de Hoge Raad daartegen een herzieningsaanvraag wordt ingediend, 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.

Als in voorkomende gevallen een verzoek tot 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 (artikelen 471, tweede lid en 482h, eerste lid, Sv) [artikelen 5.8.16, tweede lid en 5.8.34, eerste lid, Sv]. Voorgesteld wordt dat de Hoge Raad in die gevallen met zeven raadsheren oordeelt (onderdeel G) [artikel IIA, onderdeel E]. Gelet op het feit dat verwezen wordt naar de terechtzitting van de Hoge Raad wordt in onderdeel F [artikel IIA, 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 II, onderdeel H [artikel IIA, onderdeel F]

In dit onderdeel wordt de eerste titel van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering [Boek 6, Titel 1.5 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 Hooge Raad in eerste aanleg kennis neemt*) kan worden afgeleid dat deze titel oorspronkelijk meer strafbare feiten bestreek dan enkel ambtsmisdriven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. 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.¹² 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 begaan door Kamerleden en bewindspersonen.¹³ Gelet op het voorgaande wordt voorgesteld dit ook uitdrukkelijk in het opschrift van deze titel tot uiting te brengen.

Met artikel IIA, onderdeel F, van dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan Boek 6, Titel 1.5, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering die in de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36 327, nr. 2) met het oog op het onderhavige wetsvoorstel is gereserveerd. Daarbij is gekozen voor een andere, modernere redactie van het opschrift die beter past bij de terminologie van het nieuwe wetboek.

De voorgestelde herziene titel bevat bijzondere regels voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. In het navolgende zullen de verschillende artikelen uit de opnieuw vastgestelde eerste titel afzonderlijk worden toegelicht.

Artikel 483 Sv [artikel 6.1.56 Sv]

Eerste lid

Het 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 categorie personen (Kamerleden en bewindspersonen) en een afgebakende categorie strafbare feiten (ambtsmisdrijven als bedoeld in het tweede lid). Hieruit volgt dat indien Kamerleden en bewindspersonen worden verdacht 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 ook dat opsporing, vervolging en berechting ten aanzien van eventuele medeverdachten, niet zijnde Kamerleden of bewindspersonen, eveneens niet overeenkomstig de 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. Deze medeverdachten staan vervolgens in eerste aanleg overeenkomstig de reguliere strafvorderlijke voorschriften terecht bij de rechtbank, met de mogelijkheden van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Andersom kan zich de situatie voordoen dat in een lopend regulier opsporingsonderzoek een verdenking rijst tegen een Kamerlid of een bewindspersoon met betrekking tot een ambtsmisdrijf. In voorkomend geval dient de verantwoordelijke officier van justitie op grond van het nieuw voorgestelde artikel 162, tweede lid, Sv [artikel 2.2.4, tweede lid, Sv], daarvan melding te doen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is vervolgens overeenkomstig de bepalingen van deze titel verantwoordelijk voor het opsporingsonderzoek dat eventueel wordt ingesteld naar aanleiding van de tegen deze verdachte gerezen verdenking.

Tweede lid

Dit artikellid definieert het begrip 'ambtsmisdrijven' en bakent daarmee de materiële reikwijdte van de bijzondere procedure af. Opgemerkt wordt dat ook de strafbare feiten die in het Wetboek van Strafrecht als ambtsovertreding zijn aangemerkt (Derde Boek, titel VIII, Sr) in deze titel onder het begrip 'ambtsmisdrijf' worden geschaard. Voor deze aanduiding is gekozen omdat bij de totstandkoming van artikel 119 van de Grondwet nog geen onderscheid werd gemaakt tussen misdrijven en overtredingen en het artikel al van oudsher van toepassing is op strafbare feiten die in het huidige Wetboek van Strafrecht als overtreding zijn aangemerkt. Door ambtsovertredingen voor de toepassing van deze titel aan te merken als ambtsmisdrijf, wordt buiten twijfel gesteld dat de bijzondere procedure van artikel 119 van de Grondwet ook van toepassing is indien een Kamerlid of bewindspersoon wordt verdacht van een ambtsovertreding. Met het aanduiden van dergelijke feiten als ambtsmisdrijf zijn geen verdere rechtsgevolgen beoogd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

¹² *Bijlagen Handelingen II* 1913/14, 286, nrs. 1 en 2.

¹³ Wet van 15 januari 1921, Stb. 1921, 14.

Daarnaast wordt in het tweede lid verduidelijkt dat de bijzondere procedure ook van toepassing is op de zogeheten oneigenlijke ambtsdelicten. Het gaat daarbij om ieder strafbaar feit, ongeacht of dit is strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht of in bijzondere wetten, 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 van de Grondwet is niet nieuw, maar volgt reeds uit de artikelen 76, tweede lid, Wet RO en 3, tweede lid, Wmv. In de versie van dit wetsvoorstel die in consultatie is gegeven, was daaraan toegevoegd ‘en zonder welke hij het feit niet zou hebben kunnen begaan’, waarmee werd beoogd een deel van de onduidelijkheid in de afbakening tussen oneigenlijke ambtsdelicten en ‘gewone’ strafbare feiten (niet zijnde ambtsdelicten) weg te nemen. Daarmee werd opvolging gegeven aan een aanbeveling van de commissie-Fokkens (zie de paragrafen 5.12 en 6.4.3 van haar rapport). Met deze verduidelijking werd aangesloten bij het arrest van de Hoge Raad van 9 juli 2019 in een strafzaak van een oud-wethouder die tevens Eerste Kamerlid was (HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1135, NJ 2019/417 m.nt. Jörg; Gst. 2019/168 m.nt. Sikkema). In die zaak had het gerechtshof – voor zover hier relevant – bewezenverklaard dat de verdachte zijn ambtsgeheim in de hoedanigheid van ambtenaar en wethouder heeft geschonden. In cassatie stelde de verdachte dat de rechtbank en het gerechtshof niet tot kennisneming van dat feit bevoegd waren, nu de verdachte informatie had verstrekt gebruikmakend van een telefoontoestel van de Eerste Kamer, waardoor artikel 119 van de Grondwet van toepassing zou zijn. De Hoge Raad verwierp deze cassatieklacht omdat – kort samengevat – het feit dat de verdachte bij de tenlastegelegde schending van de geheimhoudingsplicht (ook) gebruik heeft gemaakt van een telefoontoestel van de Eerste Kamer, op zichzelf onvoldoende aanwijzingen oplevert dat de verdachte door het begaan van de tenlastegelegde gedragingen een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of dat hij bij het begaan van een strafbaar feit gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel, hem door zijn ambt geschonken. Hieruit klinkt door dat de in artikel 44 Sr bedoelde omstandigheden een noodzakelijke voorwaarde zijn voor het kunnen begaan van het desbetreffende strafbare feit. Voor een uitgebreidere toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 5.12 en 6.4.3 van het rapport van de commissie-Fokkens. Naar aanleiding van het advies van het OM is deze verduidelijking bij nader inzien achterwege gelaten, omdat deze de vraag kan oproepen of de reikwijdte van het bepaalde in artikel 483 Sv naadloos overeenkomt met de reikwijdte van artikel 44 Sr. Omdat artikel 483 Sv geen materieelrechtelijke gevolgen heeft, maar er enkel toe leidt dat op die feiten de bijzondere procedure van toepassing is, is nu – net als in artikel 162 Sv – de formulering uit artikel 44 Sr gehandhaafd. Voor wat betreft de vraag of artikel 44 Sr aanpassing zou verdienen is relevant dat in het advies van het OM de vraag wordt gesteld of de voorgestelde toevoeging wel daadwerkelijk zal zorgen voor een verduidelijking van de reikwijdte van artikel 44 Sr. Ook omdat artikel 44 Sr een veel bredere strekking heeft dan enkel ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen, wordt aanpassing van dit artikel niet voorgesteld en is wenselijk dat verdere verduidelijking in de jurisprudentie vorm krijgt.

De commissie-Fokkens had voorgesteld in een nieuw artikel 8e Sr tot uitdrukking te brengen dat ook oneigenlijke ambtsdelicten kwalificeren als ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 van de Grondwet. Vanuit wetssystematisch oogpunt is het echter logischer om de inhoud van die bepaling op te nemen in het Wetboek van Strafvordering. Het aanmerken van dergelijke strafbare feiten als ambtsmisdrijven in de zin van artikel 119 van de Grondwet heeft immers – zoals hierboven reeds aangegeven – geen materieelrechtelijke, maar enkele procedurele gevolgen. Daarmee ligt opname in het Wetboek van Strafvordering meer voor de hand.

Artikel 484 Sv [artikel 6.1.57 Sv]

Eerste lid

In het huidige artikel 4, eerste lid, Wmv is bepaald dat leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven – ook na hun aftreden – terechtstaan voor de Hoge Raad. Vanwege de voorgenomen intrekking van de Wmv wordt voorgesteld deze bepaling over te hevelen naar het Wetboek van Strafvordering.

Tweede lid

Omdat de berechting op grond van deze titel niet door de rechtbank, maar door de Hoge Raad plaatsvindt, is in het tweede 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 strafbare feiten in eerste aanleg door de rechtbank.

Derde en vierde lid

Deze artikelliden bevatten enkele technische voorzieningen met het oog op de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad. Zo wordt in het derde lid voorgesteld dat de Hoge Raad ambtshalve, op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad of op verzoek van de verdachte 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. Het wordt vanuit proceseconomisch oogpunt wenselijk geacht dat alle wettelijke bevoegdheden van de rechter-commissaris bij de rechtbank die op grond van het derde lid door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad kunnen worden uitgeoefend, ook kunnen worden toegepast door de reguliere rechter-commissaris bij de rechtbank. Het vierde lid voorziet in deze mogelijkheid, die nader is toegelicht in paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. 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 bij de Hoge Raad 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 worden vorderingen gericht aan de rechter-commissaris bij de rechtbank ingediend door een onder verantwoordelijkheid van de procureur-generaal opererende officier van justitie.

Vijfde lid

Hoewel artikel 119 van de Grondwet hoger beroep en beroep in cassatie tegen het eindarrest van de Hoge Raad uitsluit, staat dit artikel niet in de weg aan de mogelijkheid dat hoger beroep wordt ingesteld of een bezwaarschrift wordt ingediend tegen beslissingen die in de bijzondere procedure door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad (op grond van het tweede en derde lid) of door de rechter-commissaris worden genomen. Het vijfde lid bepaalt dat in beide gevallen dit hoger beroep of bezwaarschrift wordt behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Tegen de beslissing van de raadkamer staan geen verdere gewone rechtsmiddelen open. Hiermee wordt aangesloten op het huidige artikel 484, eerste lid, onder 6°, Sv.

Artikel 485 Sv [artikel 6.1.58 Sv]

Eerste en tweede lid

In afwijking van de procedurele voorschriften in reguliere strafzaken is niet de officier van justitie, maar de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast met de opsporing en vervolging van ambtsmisdriven die zijn begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Met het oog hierop is in het tweede lid bepaald dat al hetgeen in het Wetboek van Strafvordering is bepaald ten aanzien van de officier van justitie geldt ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Laatstgenoemde wordt daarmee in staat gesteld om in het opsporingsonderzoek dezelfde bevoegdheden aan te wenden als die ter beschikking staan van de officier van justitie, uiteraard mits aan de toepassingsvoorwaarden van de opsporingsbevoegdheid is voldaan. Het Wetboek van Strafvordering bevat verschillende bepalingen met betrekking tot de officier van justitie die naar hun aard in de bijzondere procedure niet van toepassing kunnen zijn op de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze worden in het voorgestelde artikel 485f Sv [artikel 6.1.64 Sv] buiten toepassing verklaard. In de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel worden de betreffende bepalingen nader toegelicht.

Bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 artikel 485b Sv [artikel 6.1.60 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, tweede lid, Sv) [artikel 1.3.4 Sv]. Is dit het geval, dan beslist het openbaar ministerie voor welke feiten wordt vervolgd en op welke wijze vervolging plaatsvindt (een en ander behoudens de mogelijkheid van de beklagprocedure als bedoeld in artikel 12 Sv [artikel 3.5.1 Sv]). In de bijzondere

procedure voor de vervolging van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen komt de bevoegdheid tot het nemen van de vervolgingsbeslissing op grond van artikel 119 van de Grondwet niet toe aan het openbaar ministerie, maar aan de Tweede Kamer en de regering. Daarom is in het derde lid bepaald dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 de artikelen 485d, derde lid en 485e, Sv [de artikelen 6.1.62, derde lid en 6.1.63, Sv].

Artikel 485a Sv en artikel II, onderdeel D [artikel 6.1.59 Sv en artikel IIA, onderdeel B]

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

Eerste lid

Dit lid heeft betrekking op een opsporingsonderzoek dat wordt ingesteld nadat de procureur-generaal kennis heeft gekregen van een ambtsmisdrijf door een bewindspersoon of Kamerlid begaan. Van een opsporingsonderzoek in de zin van dit lid zal sprake kunnen zijn nadat op basis van de hierna te beschrijven stappen is vastgesteld dat sprake is van een verdenking van een onder de regeling vallend ambtsdelict en er voldoende aanknopingspunten bestaan voor een opsporingsonderzoek daarnaar. Na ontvangst van de aangifte onderzoekt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of hij aanleiding ziet om ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen. Op vergelijkbare wijze als geregeld in het bestaande Aangifteprotocol gaat de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 of slechts sprake is van uitingen van onvrede ten aanzien van de betrokken parlementariër of bewindspersoon (eerste stap). Als inderdaad sprake is van een aangifte, beoordeelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of deze betrekking heeft op een ambtsdelict ter zake waarvan hij met de opsporing is belast (tweede stap). Is dit niet het geval, dan zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad de aangifte doorsturen naar de bevoegde officier van justitie. Is dit wel het geval, dan beoordeelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of er genoeg aanknopingspunten bestaan om een opsporingsonderzoek in te stellen (derde stap). In die zin blijft dus ook na intrekking van het genoemde protocol ruimte voor een (oriënterend) onderzoek dat deze stappen omvat.

Tweede lid

Zoals nader toegelicht in paragraaf 4.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 van de Grondwet 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 bij de Hoge Raad kunnen opdragen om een opsporingsonderzoek in te stellen.

De opdracht tot het instellen van het opsporingsonderzoek dient in ieder geval een omschrijving te bevatten van de feiten waarop het opsporingsonderzoek betrekking dient te hebben. Het doel hiervan is dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 bij de Hoge Raad worden gegeven wanneer er nog geen concrete verdachte in beeld is. 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 bij de Hoge Raad worden toegezonden.

Ook wanneer door de regering of de Tweede Kamer een onderzoeksopdracht is gegeven, wordt het opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad onafhankelijk verricht. Hieruit volgt onder meer dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende de uitvoering van het opsporingsonderzoek de reikwijdte van dat onderzoek 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. Ook beslist de procureur-generaal zelf op welke wijze hij het opsporingson-

derzoek uitvoert, e.e.a. behoudens de mogelijkheid van de regering en de Tweede Kamer om hem na afloop van het opsporingsonderzoek een opdracht tot nader onderzoek te geven (artikel 485d, derde en vierde lid, Sv) [artikel 6.1.62, derde en vierde lid, Sv].

Derde lid

De procureur-generaal bij de Hoge Raad dient op grond van het derde lid de regering (in de persoon van de Minister van Justitie en Veiligheid) en de Tweede Kamer direct in kennis te stellen van de instelling van een opsporingsonderzoek. Deze informatieverplichting geldt zowel wanneer de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 de Hoge Raad bij zijn kennisgeving 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, kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad deze gegevens alsnog (al dan niet vertrouwelijk) verstrekken.

Artikel 485b Sv [artikel 6.1.60 Sv]

Eerste en tweede lid

Uit artikel 485b, eerste lid, Sv [artikel 6.1.60, eerste lid, Sv] volgt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad verantwoordelijk is voor het opsporingsonderzoek naar ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Als verantwoordelijke heeft hij tevens de leiding over het opsporingsonderzoek. Zoals reeds in de artikelsgewijze toelichting bij het tweede lid van artikel 485a Sv [artikel 6.1.59 Sv] is opgemerkt, volgt hieruit tevens dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de reikwijdte van een aan hem opgedragen opsporingsonderzoek kan verbreden indien hij daartoe aanleiding ziet.

Bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich laten bijstaan door een onderzoeksteam, naar analogie van het nader onderzoek naar een mogelijke grond voor herziening als bedoeld in artikel 463 Sv [artikel 5.8.7 Sv]. Van dit onderzoeksteam kunnen ambtenaren van de politie en ambtenaren van het openbaar ministerie (onder wie officieren van justitie) deel uitmaken. Daarbij zal het in de regel gaan om medewerkers van de rijksrecherche, bedoeld in artikel 2, onderdeel d van de Politiewet 2012, alsmede officieren van justitie die zijn aangewezen voor het behandelen van rijksrechercheonderzoeken. De mogelijkheid van bijstand door een onderzoeksteam verzekert de procureur-generaal bij de Hoge Raad ervan dat in alle zaken het noodzakelijke opsporingsonderzoek kan worden verricht. 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 bij de Hoge Raad benoemd. Omdat de werkzaamheden van het onderzoeksteam onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad plaatsvinden, kan laatstgenoemde daartoe de nodige bevelen geven aan leden van het onderzoeksteam.

Derde lid

In de praktijk kan het voorkomen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek naar ambtsmisdrijven stuit op ambtsmisdrijven die zijn begaan door derden, niet zijnde Kamerleden of bewindspersonen of op andere strafbare feiten dan ambtsmisdrijven. Dit roept de vraag op hoe de procureur-generaal bij de Hoge Raad in een dergelijke situatie moet handelen, nu hij alleen belast is met de opsporing van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. In voorkomende gevallen dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad 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 bij de Hoge Raad uitgevoerde opsporingsonderzoek, als voor het reguliere opsporingsonderzoek dat door de officier van justitie wordt uitgevoerd.

Vierde lid

Op vergelijkbare wijze als in het geval van het derde lid kan het eveneens voorkomen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek stuit op een verdenking van andere ambtsmisdrijven die door het Kamerlid of de bewindspersoon in kwestie zijn begaan (dat wil zeggen: andere strafbare feiten dan de feiten naar aanleiding waarvan het opsporingsonderzoek aanvankelijk was gestart). 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 bij de Hoge Raad de Tweede Kamer en de regering hierover te informeren. De regering en de Tweede Kamer kunnen indien zij dat wenselijk achten de procureur-generaal bij de Hoge Raad opdragen om het opsporingsonderzoek naar de nieuwe feiten of verdachten uit te breiden. Deze mogelijkheid laat onverlet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond van zijn ambtshalve opsporingsbevoegdheid (artikel 485a, eerste lid, Sv) [artikel 6.1.59, eerste lid, Sv] ook zelfstandig kan besluiten om de reikwijdte van het onderzoek uit te breiden naar deze nieuwe feiten en/of personen. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad voornemens is het opsporingsonderzoek naar deze nieuwe feiten en/of personen uit te breiden, dient hij de Tweede Kamer en de regering schriftelijk van dat voornemen in kennis te stellen. Ook hier kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zoals opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 485a, derde lid, Sv [artikel 6.1.59, 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.

Vijfde lid

Voorgesteld wordt om de artikelen die zien op de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid jegens het openbaar ministerie (artikelen 127 en 128 Wet RO) en de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie jegens die minister niet van toepassing te laten zijn op de werkzaamheden van het onderzoeksteam dat onder leiding staat van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de bijstand die laatstgenoemde ontvangt van het College van procureurs-generaal. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 485c Sv [artikel 6.1.61 Sv]

Eerste lid

De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan ambtshalve een opsporingsonderzoek instellen, maar kan op grond van artikel 119 van de Grondwet niet ambtshalve tot vervolging overgaan. Die bevoegdheid is exclusief voorbehouden aan de regering en de Tweede Kamer. Zoals uitvoeriger toegelicht in paragraaf 4.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, mede in reactie op het advies van de HR, ligt het in de rede dat de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid krijgen om in gezamenlijkheid de procureur-generaal bij de Hoge Raad op te dragen het opsporingsonderzoek te beëindigen, bijvoorbeeld indien zij 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 uitoefenen 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 bij de Hoge Raad verplicht een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen op basis van een daartoe strekkende opdracht die door de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk wordt gegeven. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad van alleen de Tweede Kamer of van alleen de regering een dergelijke opdracht ontvangt, dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen twee weken na kennisneming van de opdracht het gevoel van respectievelijk de regering of de Tweede Kamer hierover in te winnen. Zij dienen vervolgens op grond van het derde lid binnen een maand aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad kenbaar te maken of zij wensen dat het opsporingsonderzoek wordt beëindigd. Is dat het geval, dan dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek direct te beëindigen. Indien de regering of de Tweede Kamer wenst dat het opsporingsonderzoek wordt voortgezet, zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek niet voortijdig beëindigen. Een lopend opsporingsonderzoek kan daarmee alleen door een gezamenlijke opdracht van de regering en de Tweede Kamer voortijdig worden beëindigd. Het vierde lid treft een voorziening voor de situatie dat de regering of de Tweede Kamer niet tijdig haar gevoel over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek kenbaar maakt. In dat geval vervolgt de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek, nu alleen dan tot beëindiging van het opsporingsverzoek wordt overgegaan indien zowel de regering als de Tweede Kamer daartoe (uitdrukkelijk) een opdracht geeft (artikel 485c, eerste lid, Sv) [artikel 6.1.61, eerste lid, Sv].

Vijfde en zesde lid

Op grond van het vijfde lid dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad zowel de regering als de Tweede Kamer te informeren over iedere beëindiging en voortzetting van het opsporingsonderzoek.

Met het oog op de transparantie wordt in het zesde lid voorgesteld iedere opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek en ieder bericht waarin wordt opgedragen het opsporingsonderzoek voort te zetten, openbaar te maken door publicatie 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 Sv [artikel 6.1.62 Sv]

Eerste lid

In het eerste lid worden enkele termijnen voor de duur van het opsporingsonderzoek geregeld. De wenselijkheid van dergelijke termijnen is toegelicht in paragraaf 4.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Als peildatum voor de aanvang van deze termijnen geldt de dag waarop de procureur-generaal bij de Hoge Raad overeenkomstig artikel 485a, derde lid, Sv [artikel 6.1.59, derde lid, Sv] de regering en Tweede Kamer informeert over de start van het opsporingsonderzoek. In beginsel dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad een ingesteld opsporingsonderzoek binnen drie maanden af te ronden, met een mogelijkheid om dit onderzoek eenmaal met ten hoogste drie maanden te verlengen. Is het onderzoek na verlenging nog niet voltooid, dan kan de Hoge Raad deze termijn op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad telkens met ten hoogste drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dit dringend vordert (terminologie in het nieuwe Wetboek van Strafvordering: 'dringend vereist'). 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 bij de Hoge Raad de regering en de Tweede Kamer in kennis stelt van de afronding van het opsporingsonderzoek. Dit moment is een kantelpunt in de procedure, waarin het zwaartepunt verschuift van het opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, naar de beslissing over mogelijke vervolging door de regering en/of de Tweede Kamer. Met het oog op een eventueel te geven vervolgingsopdracht doet de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet alleen een 'kale' 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.

Indien dit op grond van het verrichte opsporingsonderzoek mogelijk is, doet de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het verslag van het opsporingsonderzoek tevens opgave van alle feiten waarvoor naar zijn oordeel vervolging kan plaatsvinden. De opgave van feiten betreft primair een inschatting van de (juridische) haalbaarheid van de vervolging. Deze opgave van feiten kan behulpzaam zijn voor de regering en de Tweede Kamer bij het formuleren van een eventuele opdracht tot vervolging. Voorts staat de wettelijke regeling er niet aan in de weg dat het verslag opmerkingen bevat die relevant kunnen zijn voor de oordeelsvorming door de regering en de Tweede Kamer over de wenselijkheid van de vervolging. Het is aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad om te beoordelen of het opportuun is dergelijke opmerkingen aan het verslag toe te voegen. Het uiteindelijke oordeel over de vervolging, dat de inschatting van de haalbaarheid en de wenselijkheid daarvan omvat, is aan de regering en de Tweede Kamer.

Daarnaast wordt tegelijk met de regering en de Tweede Kamer ook de verdachte(n) in kennis gesteld 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 kennisgeving van processtukken door de verdachte onverkort van toepassing. Dit betekent dat de verdachte op grond van Titel IIa van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering [Boek 1, Titel 8.1 van het Wetboek van Strafvordering] kennis kan nemen van de processtukken.

Derde lid

Nadat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de regering en de Tweede Kamer overeenkomstig het tweede lid in kennis heeft gesteld van 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. Om te voorkomen dat gedurende een te lange tijd onzeker-

heid bestaat over een vervolgingsbeslissing, wordt voorgesteld dat de regering en de Tweede Kamer binnen drie maanden na ontvangst van de kennisgeving over de sluiting van het opsporingsonderzoek een beslissing nemen over het 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 of de regering besluit geen opdracht tot vervolging te geven, dienen zij de procureur-generaal bij de Hoge Raad over die beslissing te informeren.

Er is bewust afgezien van een gedetailleerde(re) wettelijke regeling over de wijze waarop de regering en de Tweede Kamer de vervolgingsbeslissing dienen te nemen. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Wmv, die met name ten aanzien van de door de Tweede Kamer te geven vervolgingsopdracht enkele nadere procedurele en inhoudelijke voorschriften bevat. 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 nieuwe regeling op te nemen. Aan de regeling dat een opdracht tot vervolging uitsluitend door de regering of de Tweede Kamer kan worden gegeven ligt ten grondslag dat daarvan om opportuniteitsredenen kan worden afgezien en artikel 18, eerste lid, Wmv geeft daar bovendien op een niet in alle opzichten eigentijdse wijze uitwerking aan.

De nieuwe wettelijke regeling laat ruimte aan de regering en de Tweede Kamer om – indien zij dit wenselijk achten – zelf 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 van de Grondwet wel vereist dat de vervolgingsopdracht van de regering bij koninklijk besluit wordt genomen. Het ligt in de rede dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over een voordracht voor een dergelijk koninklijk besluit.

Vierde lid

Indien de regering of de Tweede Kamer – na door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in kennis te zijn gesteld van 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 worden gegeven binnen uiterlijk drie maanden na de kennisgeving van de sluiting van het onderzoek (zie het derde lid). De opdracht tot het verrichten van nader onderzoek bevat een aanduiding van de inhoud van het nader onderzoek en kan instructies bevatten over de wijze waarop dit moet worden ingesteld.

Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing 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 bij de Hoge Raad. Ook worden de artikelen 485b en 485c Sv [artikelen 6.1.60 en 6.1.61 Sv] van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieruit volgt onder meer dat de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk opdracht kunnen geven tot voortijdige beëindiging van het nader onderzoek, zoals dat ook bij het initiële opsporingsonderzoek het geval is.

Na de sluiting van het nader onderzoek stelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de regering, de Tweede Kamer en de verdachte daarvan in kennis 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 geven van een opdracht tot vervolging, dan wel het (nogmaals) geven van een opdracht tot het verrichten van nader onderzoek.

Daarbij wordt opgemerkt dat indien lopende het nader onderzoek de regering reeds een vervolgingsopdracht heeft gegeven, wegens dezelfde feiten niet een tweede opdracht tot vervolging kan worden gegeven door de Tweede Kamer. Andersom geldt dat wanneer de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging heeft gegeven, er niet wegens dezelfde feiten ook een vervolgingsopdracht kan worden gegeven door de regering. Wanneer op initiatief van een van beide organen een nader onderzoek wordt uitgevoerd maar het andere orgaan een vervolgingsopdracht geeft nog voordat het nader onderzoek is voltooid, kan het orgaan dat het initiatief nam voor het nader onderzoek niet ook een vervolgingsopdracht geven in verband met dezelfde feiten als waarvoor de eerdere vervolgingsopdracht werd gegeven.

Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat indien de Tweede Kamer en de regering na de sluiting van het opsporingsonderzoek niet tijdig een vervolgsbeslissing hebben genomen er voor dezelfde feiten niet opnieuw een opsporingsonderzoek kan worden ingesteld. Dit geldt zowel voor de bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om 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 [artikel 3.4.3, 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, tweede lid, Sv [artikel 3.4.3, tweede lid, Sv] aan dit begrip wordt gegeven. In voorkomende gevallen is voor de instelling van een nieuw opsporingsonderzoek overeenkomstig artikel 255, vierde lid, Sv [artikel 3.4.3, derde lid, Sv] een machtiging van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad vereist.

Artikel 485e Sv [artikel 6.1.63 Sv]

De opdracht tot vervolging dient een omschrijving te bevatten van de feiten waarvoor 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 bij de Hoge Raad de omschreven gedragingen vertalen naar concrete strafbare feiten. Desgewenst kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de opdrachtgever daarbij vragen om een nadere toelichting op de gegeven omschrijving van de te vervolgen gedraging(en).

In afwijking van reguliere strafzaken vindt de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven uitsluitend plaats door de verdachte ter berechting te dagvaarden voor de Hoge Raad. Ten aanzien van deze verdachten kunnen aldus geen andere vervolgingsmodaliteiten zoals de strafbeschikking worden toegepast.

De dagvaarding wordt door de procureur-generaal bij de Hoge Raad opgesteld en uitgebracht. 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 bij de Hoge Raad aan de opdracht tot vervolging vloeit voort dat indien de tenlastelegging ziet op andere feiten dan die worden bedoeld in de vervolgingsopdracht, de procureur-generaal bij de Hoge Raad (in zoverre) niet-ontvankelijk wordt verklaard in de vervolging. De gebondenheid aan de vervolgingsopdracht bij het opstellen van de dagvaarding laat overigens onverlet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, nadat het onderzoek op de terechtzitting is aangevangen, binnen de grenzen van artikel 313 Sv [artikel 4.2.27 Sv] een vordering tot wijziging van de tenlastelegging kan indienen.

Artikel 485f Sv [artikel 6.1.64 Sv]

De voorgestelde artikelen 484, tweede lid, en 485, tweede lid, Sv [de artikelen 6.1.57, tweede lid en 6.1.58, tweede lid, Sv] zijn schakelbepalingen op grond waarvan (onder meer) de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de bijzondere procedure de taken vervullen die in reguliere strafzaken worden uitgeoefend door de rechtbank en de officier van justitie. Uit deze schakelbepalingen vloeit voort dat de bepalingen die op grond van het wetboek in reguliere strafzaken gelden van overeenkomstige toepassing zijn in de bijzondere procedure. Het in deze schakelbepalingen besloten liggende uitgangspunt dat de bepalingen over reguliere strafzaken van overeenkomstige toepassing zijn laat echter onverlet dat verschillende bepalingen uit het wetboek naar hun aard ongeschikt zijn om onverkort te gelden in de bijzondere procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. In het eerste lid van dit artikel worden deze bepalingen buiten toepassing verklaard. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen over het toezicht van het College van procureurs-generaal op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, vervolgingsbeslissingen door het openbaar ministerie, de beklagprocedure bij het gerechtshof tegen het niet-vervolgen van een strafbaar feit en de vervolging door middel van een strafbeschikking. Daarnaast zijn voor de duidelijkheid diverse bepalingen over de mogelijkheid van hoger beroep tegen beslissingen van de rechtbank (in de bijzondere procedure: de Hoge Raad) uitgesloten.

Daarnaast wordt in het tweede lid een voorziening getroffen voor de mogelijkheid om beklag te doen tegen een voorstel tot overdracht van strafvervolging in de zin van de artikelen 5.3.1, vijfde lid en 5.3.2, derde lid, Sv. Voorgesteld wordt dat niet het gerechtshof, maar de Hoge Raad bevoegd is om in voorkomende gevallen over dit klaagschrift te oordelen. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt deze beklagprocedure bij het gerechtshof gewijzigd in een bezwaarschriftenprocedure bij de rechtbank [artikel 8.4.28 Sv]. Omdat uit de algemene regeling in artikel 6.1.57 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering al volgt dat in de bijzondere procedure de Hoge Raad bevoegd is om over het bezwaarschrift te oordelen, hoeft hiervoor geen bijzondere regeling te worden getroffen.



Artikel III

Onderdelen A en B

Deze onderdelen betreffen hoofdzakelijk redactionele en technische aanpassingen van de artikelen 76 en 111 van de Wet RO. De enige inhoudelijke aanpassing heeft betrekking op het aantal raadsheren waarmee de Hoge Raad in de bijzondere procedure voor ambtsmisdrijven oordeelt. Op dit moment is dit aantal op tien raadsheren bepaald (artikel 76, vierde lid, Wet RO). Om redenen die in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen zijn gezet, wordt voorgesteld dit aantal te bepalen op zeven.

Artikel IV

De artikelen 1 en 2 van de Wmv bevatten bepalingen die samenhangen met de zogeheten klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, zoals deze was neergelegd in de Grondwet van 1840 en thans nog tot uitdrukking komt in de artikelen 355 en 356 Sr (zie hierover nader paragraaf 2.2.1 van het rapport van de commissie-Fokkens). Mede gelet op de voorgestelde schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr kunnen deze artikelen van de Wmv vervallen. Met de in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen worden voorts de artikelen 3 tot en met 6 van de huidige Wmv in aangepaste vorm overgeheveld naar de Wet op de rechterlijke organisatie en het Wetboek van Strafvordering, zodat ook die artikelen kunnen vervallen. De bestaande procedure uit de artikelen 7 tot en met 19 Wmv op grond waarvan de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kan komen, komt te vervallen, zoals is toegelicht in het algemeen deel van deze memorie. Ten slotte is er nog artikel 36 Wmv, waarin is neergelegd dat een vordering tot vergoeding van schade, geleden door een ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon, slechts kan berusten op een veroordeling door de Hoge Raad en uitsluitend bij de burgerlijke rechter kan worden ingesteld. Er is geen reden om op dit laatste punt af te wijken van het gebruikelijke strafforderlijke kader, waardoor ook deze bepaling kan vervallen. Gelet hierop, kan de Wmv worden ingetrokken.

Artikel V

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor de situatie dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de artikelen II, III en IV reeds een commissie van onderzoek als bedoeld in de Wmv of een opdracht tot vervolging als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet is gegeven. In die gevallen dient de huidige wettelijke regeling wat betreft de opsporing, vervolging en berechting te worden toegepast.

Er is afgezien van overgangsrecht voor artikel I van dit wetsvoorstel, omdat dit materieelrechtelijke wijzigingen betreft waarvoor artikel 1 Sr reeds in overgangsrecht voorziet. Het wordt niet nodig geacht in aanvulling daarop in dit wetsvoorstel bijzonder overgangsrecht op te nemen.

Artikel VI

Zoals nader toegelicht in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt het wenselijk geacht al in dit wetsvoorstel te voorzien in wijzigingsopdrachten waarmee de nieuwe procedure naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken 36 327) kan worden overgeheveld zodra het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering tot wet is of wordt verheven. Artikel VI van dit wetsvoorstel voorziet daarin, door reeds op dat tijdstip (en dus niet pas na inwerkingtreding) twee artikelen (IIA en IIIA) aan dit wetsvoorstel toe te voegen. Met deze artikelen wordt dus niet het huidige, maar het nieuwe Wetboek van Strafvordering gewijzigd. Onmiddellijk na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen deze artikelen vervolgens in werking treden.

Artikel VII

Dit betreft een standaardbepaling waarmee de gefaseerde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. Dit is wenselijk gelet op het feit dat dit wetsvoorstel zowel strekt tot wijzigingen van het huidige als het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Artikel VIII

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel van een citeertitel voorzien.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,