36 951 **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen**

Nr. 5 **Verslag**
Vastgesteld 12 oktober 2026

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Kisteman

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Linschoten

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL	p. 2
1. Inleiding	p. 3
2. Huidige regeling en totstandkoming	p. 3
2.1 Huidige regeling	p. 3
2.1.1 Opsporing en vervolging in opdracht van de Tweede Kamer	p. 3
2.1.2 Opsporing en vervolging in opdracht van de regering	p. 3
2.2 Grondwetsgeschiedenis	p. 4
3. Aanleiding voor het voorstel	p. 4
3.1. Problemen in praktijk	p. 4
3.2 Rapport commissie-Fokkens	p. 4
3.2.1 Politiek karakter vervolgingsbeslissing	p. 4
4. Inhoud van het voorstel	p. 5
4.1 Vervolgingsbeslissing door PG HR in plaats van politieke organen	p. 5
4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten	p. 7

4.3 Materiële reikwijdte	p. 8
4.4 Delegatie en uitwerking op niveau «gewone» wet	p. 9
4.5 Overwogen alternatieven	p. 11
4.5.1 Rechtsgang	p. 11
5. Verhouding tot hoger en ander recht	p. 12
5.1 Art. 14 IVBPR	p. 12
5.2. Verhouding tot EU-recht	p. 12
6. Gevolgen	p. 12
6.1 Uitwerking nieuwe procedure in uitvoeringswet	p. 13
6.2 Financiële gevolgen	p. 13

ALGEMEEN DEEL

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van de wet. Deze leden zijn verheugd te lezen dat de regering wetgeving initieert die ertoe strekt politieke beïnvloeding van opsporings- en vervolgingsbeslissingen zoveel mogelijk te voorkomen en daarmee de onafhankelijke werking van het strafrecht te versterken. Zij onderschrijven het belang dat ook politieke ambtsdragers niet boven, maar in de wet staan en dat mogelijke ambtsdelicten op een zorgvuldige, onafhankelijke en rechtsstatelijk geborgde wijze kunnen worden onderzocht en vervolgd. Zij zien het voorstel daarom als een belangrijke stap in de verdere versterking van de democratische rechtsstaat. Wel hebben zij nog enkele vragen over de precieze afbakening van de voorgestelde regeling en de waarborgen waarmee deze wordt omkleed.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om de Grondwet te wijzigen met betrekking tot de bepaling inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Graag willen deze leden de regering daarover een aantal vragen stellen, maar allereerst merken zij op dat het goed is dat de geldende procedure van artikel 119 Grondwet wordt aangepast en gemoderniseerd.

De leden van de PRO-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel dat de huidige wettelijke regeling over het opsporen, vervolgen en berechten van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen moet gaan verbeteren. Deze leden zijn van mening dat de bestaande regeling tekortschiet, en dat de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen daardoor nu onnodig wordt belemmerd. Zij zijn van mening dat de voorgestelde modernisering van wetgeving voor de opsporing, vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen zoals door de commissie-Fokkens is voorgesteld gewenst is. Zij delen met de commissie-Fokkens dat politieke overwegingen in samenhang met de politieke machtsverhoudingen geen rol zouden moeten spelen bij de beslissing om wel, of niet te vervolgen. De voorgestelde Grondwetswijziging die de bevoegdheid tot vervolging

van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PG HR) neerlegt in plaats van bij de Tweede Kamer of de regering moet dat voorkomen. Zij hebben slechts enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, waarmee vormgegeven wordt aan spoor II van de adviezen van de commissie-Fokkens. Deze leden danken de commissie en de regering voor het wetsvoorstel en hebben hierover enkele vragen.

De leden van de JA21-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de BBB-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het uitgangspunt dat ook Kamerleden en bewindspersonen niet boven de wet staan. Of iemand wordt vervolgd voor een ambtsdelict, mag niet afhangen van politieke verhoudingen of de bereidheid van collega’s om op te treden. Zij hebben nog enkele vragen over de voorgestelde waarborgen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden vinden het belangrijk dat een grondwettelijke regeling blijft bestaan voor de vervolging van ambtsdelicten.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepaling inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Deze leden zijn er stellig van overtuigd dat macht dienstbaar moet zijn aan het recht wat betekent dat de (onverhoopte) vervolging en berechting van ambtsdelicten begaan door leden van de Staten-Generaal of het kabinet afdoende en zorgvuldig mogelijk moet zijn. Zij maken van de gelegenheid gebruik tot het stellen van vragen.

De leden van de Groep Markuszower hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven dat het begaan van ambtsdelicten door Kamerleden en bewindspersonen daadwerkelijk moet kunnen worden onderzocht en vervolgd. Een politieke functie mag geen bescherming bieden tegen strafrechtelijke aansprakelijkheid. Juist van mensen die publieke macht uitoefenen, mag worden verwacht dat zij zich aan de wet houden.
Zij lezen het voorstel in samenhang met de herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen. Zij hopen dan ook dat de regering de beantwoording van beide verslagen op elkaar kan

afstemmen en duidelijk kan maken hoe de tussenregeling zich verhoudt tot het uiteindelijke stelsel.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie beschouwen de conclusie van de commissie-Fokkens dat de huidige wettelijke regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdeliciten begaan door Kamerleden en bewindspersonen ernstig tekort schiet als zorgwekkend en onderschrijven de noodzaak van de herziening van de huidige regeling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten welke wijzigingen in ‘gewone’ wetten volgen als uitwerking van het gewijzigde artikel 119 van de Grondwet.

2. Huidige regeling en totstandkoming

2.1 Huidige regeling

2.1.1 Opsporing en vervolging in opdracht van de Tweede Kamer

De leden van de JA21-fractie constateren dat een commissie van onderzoek van de Tweede Kamer niet beschikt over dezelfde onderzoeksmiddelen als de politie en het Openbaar Ministerie (OM). Heeft de regering overwogen de commissie de mogelijkheid te geven het onderzoek door de politie of het OM te laten uitvoeren? Welke juridische en praktische bezwaren zouden aan een dergelijke mogelijkheid in de weg staan?

2.1.2 Opsporing en vervolging in opdracht van de regering

De leden van de JA21-fractie lezen in paragraaf 2.1.3 van de memorie van toelichting dat de minister van Justitie en Veiligheid op grond van het aangifteprotocol een aangifte naar de PG HR zendt voor een oriënterend onderzoek. Vervolgens kan de minister de PG HR meedelen dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is. Kan de regering verduidelijken aan wie de opdracht tot het opsporingsonderzoek in de huidige praktijk wordt gegeven en wie de opsporingshandelingen feitelijk verricht? Welke taken vervullen de PG HR, het OM en de politie daarbij en onder wiens gezag worden deze taken uitgevoerd? Hoe verhoudt deze gang van zaken zich tot de daaropvolgende beslissing van de regering om bij koninklijk besluit een opdracht tot vervolging te geven?

2.2 Grondwetsgeschiedenis

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering de vrees voor lichtvaardige vervolging, die voor de regering eerder reden was om het initiatief bij het parlement en de regering te leggen, nu anders weegt. Waarom zou die vrees nu anders gewogen moeten worden, in een tijd waarin meer burgers en organisaties meer juridische wegen dan voorheen weten te bewandelen om hun recht te halen en hun ongenoegen te uiten?

3. Aanleiding voor het voorstel

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering, wat de gevolgen betreft geen enkel verschil ziet tussen de rechtsgang inzake commune delicten en ambtsdelicten. Deze leden vragen hoe de regering weegt dat een vervolging wegens ambtsdelicten, en de tijdsduur die ermee gemoeid is, direct de relatie tussen volksvertegenwoordiging en regering kan raken, terwijl dat bij commune delicten niet het geval hoeft te zijn. Is het in algemene zin niet wenselijk om er in het eerste geval voor te zorgen dat de procedure korter duurt dan bij commune delicten die niet direct gevolgen hebben voor het politieke functioneren?

3.1. Problemen in praktijk

De leden van de VVD-fractie onderschrijven dat in de huidige tijd het huidige artikel 119 van de Grondwet niet meer voldoet. Bij de vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen mogen politieke motieven geen rol spelen, noch om ambtsdelicten onbestraft te laten omdat er onvoldoende politieke steun is om iemand te vervolgen, terwijl vervolging wel aan de orde zou kunnen zijn, noch om een ambtsdrager te vervolgen met het oog op politieke redenen. Met het voorstel wordt dus het politieke element dat nu nog in de procedure inzake de vervolging en berechting van ambtsdelicten, begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen, zit, geschrapt. Dat is een goede zaak. Tegelijkertijd is het goed dat deze procedure in de Grondwet verankerd blijft. Het betreft immers de verhouding tussen de verschillende staatsinstellingen in Nederland en die verhouding hoort thuis in de Grondwet.
Deze leden lezen dat tot op heden er nog nooit een Kamerlid of een bewindspersoon is vervolgd wegens een ambtsdelict. Zij vragen zich af of er een inschatting te maken is van de kans dat dat nu wel gebeurt. Hoe ziet de regering dat, zo vragen zij.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of er tussen de commissie-De Wijkerslooth en de commissie-Schouten een wetswijziging is aangebracht, niet op Grondwettelijk niveau, maar op lager niveau om tegemoet te komen aan de geadresseerde problemen door de commissie-De Wijkerslooth.

3.2 Rapport commissie-Fokkens

3.2.1 Politiek karakter vervolgingsbeslissing

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de keuze om de vervolgingsbeslissing bij politieke organen te beleggen volgens verschillende auteurs in de literatuur de belangrijkste reden is waarom in Nederland nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is vervolgd. Deze leden vragen of in landen waar de vervolgingsbeslissing niet bij een politiek orgaan is belegd, wel vervolgingsbeslissingen zijn genomen.

De leden van de Groep Markuszower begrijpen de bezwaren tegen een stelsel waarin politieke organen beslissen over de vervolging van politici.

Hoe wordt in het nieuwe stelsel voorkomen dat politieke gevoeligheid, de positie van een verdachte of mogelijke reputatieschade alsnog invloed heeft op de vervolgingsbeslissing?
Deze leden vinden dat bescherming tegen politiek gemotiveerde vervolging niet mag omslaan in bescherming tegen gerechtvaardigde vervolging. Welke waarborgen zorgen ervoor dat dit onderscheid in de praktijk wordt gemaakt en dat voor politici dezelfde strafrechtelijke maatstaven gelden als voor andere burgers?

4. Inhoud van het voorstel

4.1 Vervolgingsbeslissing door PG HR in plaats van politieke organen

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering in navolging van de commissie-Fokkens van mening is dat het niet wenselijk is dat de beslissing om al dan niet over te gaan tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is opgedragen aan politieke organen. De regering meent dat de PG HR bij uitstek geschikt is voor deze functie. De keuze houdt onder meer verband met het feit dat hij op grond van artikel 117, eerste lid, van de Grondwet voor het leven is benoemd. Door die grondwettelijk gewaarborgde benoeming is de PG HR, volgens de regering, geheel onafhankelijk. De benoeming van de PG HR geschiedt per koninklijk besluit en is met weinig waarborgen omkleed. Ziet de regering de noodzaak om de benoemingsprocedure van de PG HR te moderniseren, mede bezien in het licht van de zwaardere bevoegdheid die de PG HR ten gevolge van dit wetsvoorstel toebedeeld krijgt, zo vragen deze leden. Welke procedurele of constitutionele waarborgen zouden deze benoemingsprocedure volgens de regering kunnen verbeteren?

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld in artikel 119 te bepalen dat de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten plaatsvindt op basis van een opdracht van de PG HR. Over de opsporingsfase, die voorafgaat aan een eventuele vervolging, wordt niets in de Grondwet opgenomen. Dit zal bij gewone wet worden geregeld. Zou de regering nader kunnen ingaan waarom er niet voor is gekozen om in artikel 119 ook iets over de opsporingsfase en de start van die fase op te nemen? Waarom is er niet voor gekozen om de basis van die vervolging in de Grondwet op te nemen, zonder uiteraard dit geheel uit te werken? Wie beslist er over het instellen van een opsporingsonderzoek? Hoe zal straks een en ander in de praktijk gaan? Zal de PG HR het OM opdracht geven om bij een bepaalde verdenking onderzoek te doen? In het verlengde hiervan een vraag over het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen door de PG HR aan het OM. Is overwogen om de mogelijkheid tot het geven van deze aanwijzingen grondwettelijk te verankeren? Zo nee, waarom niet? Gaarne krijgen deze leden een reactie van de regering op de hier gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de rol van de PG HR bij de vervolging van ambtsdelicten in artikel 119 van de Grondwet uitdrukkelijk wordt geregeld . Deze leden vragen of de regering uiteen

kan zetten welke benoemingsprocedure op dit moment geldt voor de PG HR, welke waarborgen daarbij zijn ingebouwd en of het naar het oordeel van de regering wenselijk zou zijn om extra waarborgen toe te voegen.

De leden van de JA21-fractie vragen waarom de regering en de Tweede Kamer in de beoogde nieuwe regeling niet langer de bevoegdheid zullen hebben een door de PG HR ambtshalve gestart opsporingsonderzoek te beëindigen. Kan de regering toelichten welke afweging aan het vervallen van deze bevoegdheid ten grondslag ligt?
Deze leden lezen dat de benoeming voor het leven van de PG HR volgens de regering diens onafhankelijkheid waarborgt. Op welke wijze zijn daarnaast de politieke neutraliteit, onpartijdigheid en bekwaamheid van de PG HR geborgd? Welke waarborgen gelden bij de selectie en benoeming en welke mogelijkheden bestaan om in te grijpen bij disfunctioneren of aanwijzingen voor politieke vooringenomenheid, gelet op de benoeming voor het leven?

De leden van de BBB-fractie vragen waarom uitsluitend de vervolgingsbeslissing grondwettelijk wordt beschermd tegen politieke beïnvloeding, terwijl de beslissing om een opsporingsonderzoek te starten aan de gewone wetgever wordt overgelaten. Juist een opsporingsonderzoek kan diep ingrijpen in het functioneren van een volksvertegenwoordiger of bewindspersoon. Waarom volgt de regering het advies van de Raad van State niet om ook de rol van de PG HR in de opsporingsfase grondwettelijk te verankeren? Wat voorkomt dat een toekomstige wetgever alsnog politieke invloed op die fase mogelijk maakt? De PG HR krijgt een belangrijke onafhankelijke positie, maar wordt op voordracht van de minister van Justitie en Veiligheid benoemd. Welke aanvullende waarborgen acht de regering nodig om ook politieke beïnvloeding via de benoemingsprocedure te voorkomen? Hoe wordt gehandeld wanneer de PG HR zelf een belangenconflict heeft?
Deze leden vragen welke mogelijkheden een aangever krijgt om een beslissing tot niet-vervolging door een rechter te laten toetsen. Welke waarborgen voorkomen tegelijkertijd dat ongefundeerde of politiek gemotiveerde aangiften worden gebruikt om volksvertegenwoordigers langdurig te beschadigen? Hoe wordt een voortvarende behandeling verzekerd zonder afbreuk te doen aan zorgvuldig onderzoek en rechtsbescherming?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de voorgestelde wijziging van de vervolging van ambtsdelicten aanleiding vormt om te overwegen of de positie van de PG HR uitdrukkelijker in de Grondwet moet worden geregeld. Deze leden wijzen erop dat zijn positie slechts op twee plekken wordt verondersteld, maar niet wordt gesteld. Zou het in lijn met het wetsvoorstel niet voor de hand liggen die positie uitdrukkelijker te stellen, aangezien zonder zijn positie de procedure voor vervolging van ambtsdelicten zinledig wordt?

De leden van de ChristenUnie-fractie begrijpen dat de regering niet voornemens is ook de bepalingen uit artikel 117 van de Grondwet te

wijzigen, het artikel dat (onder andere) ziet op de benoeming van de PG HR. Deze leden vragen de regering of overwogen is om dit artikel ook te wijzigen, bijvoorbeeld aangaande de lengte van de benoemingstermijn van de PG HR (bijvoorbeeld tien jaar) of eisen die zien op de geschiktheid van de persoon.
Zij vragen of in afwijking van de commissie-Fokkens de regering ervan is overtuigd dat grondwettelijke verankering van de vervolging van ambtsdelicten noodzakelijk is. Zij vragen de regering welke keuzes andere landen op dit punt hebben gemaakt.
Zij vragen de regering het proces om te komen tot een vervolgingsbeslissing door de PG HR nader uiteen te zetten. Op welke wijze komt een vervolgingsbeslissing tot stand? Vervalt de rol van de Tweede Kamer en de regering volledig of krijgen zij, naast de geïntroduceerde rol voor de PG HR, richting de PG HR alsnog een zelfstandige mogelijkheid tot het voordragen van een mogelijk delict waarover een vervolgingsbeslissing genomen moet worden? Welke afwegingen heeft de regering gemaakt bij de inrichting van de nieuwe procedure?
Zij constateren dat de Afdeling van de Raad van State (Afdeling) ook adviseert de opsporingsfase grondwettelijk te verankeren. De regering ziet hier geen noodzaak toe en beroept zich allereerst op het argument dat de grondwetgever dit in algemene zin niet nodig heeft geacht. Zij achten deze argumentatie mager. Erkent de regering dat vanwege het belang van onze democratie en het vertrouwen in onze politiek de vergelijking tussen een ambtsdelict en commuun delicht niet gelijk is? Zij vragen de regering nader te reflecteren op de suggestie van de Raad van State en de weging tussen een opsporingsonderzoek naar een commuun delict of een ambtsdelict.

De leden van de Groep Markuszower constateren dat de vervolgingsbeslissing in het beoogde stelsel bij de PG HR komt te liggen. Deze leden begrijpen de keuze voor een onafhankelijke functionaris. Welke waarborgen voorkomen echter dat daarmee een te grote beslissingsmacht bij één ambt wordt geconcentreerd? Welke zekerheid biedt het nieuwe stelsel dat voldoende onderbouwde verdenkingen daadwerkelijk worden beoordeeld en, waar aangewezen, tot vervolging leiden? Het wegnemen van een politieke blokkade beantwoordt immers nog niet de vraag wat er gebeurt wanneer de PG HR zelf niet handelt. Welke mogelijkheden bestaan in dat geval om een beslissing of het uitblijven daarvan onafhankelijk te laten beoordelen? Welke uitgangspunten zullen gelden voor de beslissing om wel of niet te vervolgen? Hoe wordt verzekerd dat vergelijkbare zaken volgens vergelijkbare maatstaven worden behandeld?
Hoe wordt gehandeld wanneer de PG HR een persoonlijke of zakelijke betrokkenheid heeft bij een verdachte of bij de onderzochte feiten? Welke vervangingsregeling wordt daarvoor voorzien en hoe wordt de onafhankelijkheid van de vervanger verzekerd?

4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten

De leden van de D66-fractie begrijpen het doel van de regering om de Hoge Raad als forum privilegiatum bij de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten te schrappen en onderschrijven dat berechting in één instantie onvoldoende waarborgen biedt. Wanneer het onderhavige voorstel tot wet wordt verheven, zal berechting van deze delicten in drie instanties plaatsvinden. De regering benoemt zelf dat een strafzaak tegen een Kamerlid of bewindspersoon door de publicitaire aandacht mogelijk jarenlang kan duren. Kan de regering daarom nader motiveren waarom niet is gekozen voor een tussenvariant waarbij berechting in twee instanties plaatsvindt? Hoe heeft de regering bij deze afweging het belang van rechtsbescherming gewogen tegen het risico dat een strafzaak gedurende een zeer lange periode boven het politieke functioneren van een Kamerlid of bewindspersoon blijft hangen?

De leden van de VVD-fractie lezen dat wordt voorgesteld om de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten niet meer bij de Hoge Raad te beleggen, maar de berechting voortaan te laten plaatsvinden op de manier die geldt voor andere delicten, dus berechting in drie instanties. Op zich is dat begrijpelijk en is het logisch dat ook politieke ambtsdragers het recht krijgen om hoger beroep in te stellen. Maar dit kan er wel toe leiden dat door de rechtszaak een politieke ambtsdrager lange tijd onderwerp van gesprek en publiciteit kan zijn, met alle mogelijke negatieve gevolgen van dien voor zijn functioneren in de politiek en het landsbestuur. Hoe acceptabel is het dat iemand enkele jaren, misschien wel zo’n vijf jaar, in onzekerheid zijn werk moet doen? Wat betekent vervolging van een ambtsdelict voor het Kamerlidmaatschap en het ambt van bewindspersoon? Zou een eventuele beslissing tot vervolging ertoe kunnen leiden dat de betreffende politieke ambtsdrager besluit om het ambt neer te leggen en op te stappen? Wordt dit opstappen dan gezien als een bekentenis? Deze leden vragen de regering in te gaan op hetgeen hier is opgemerkt en op de gestelde vragen.
Zij vragen de regering voorts in te gaan op de procedurele waarborgen die zijn voorzien om de doorlooptijd van een strafzaak in drie instanties beheersbaar te houden. Wordt er in toekomstige uitvoeringswetgeving voorzien in bijzondere termijnen of voorrangsregels voor rechtszaken betreffende ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen? Zo ja, hoe verhouden deze zich tot de reguliere procesgang? Zo nee, is overwogen dergelijke waarborgen te introduceren? En hoe verhoudt de keuze voor berechting in drie instanties zich tot de verplichting uit artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) om strafzaken binnen een redelijke termijn af te ronden, mede gelet op de bijzondere publieke positie van het Kamerlid of de bewindspersoon?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering een aantal argumenten uiteenzet waarom het niet langer wenselijk wordt geacht om de Hoge Raad aan te wijzen als eerste en enige instantie. Hoewel deze leden de genoemde argumenten kunnen volgen, rijst bij hen de vraag of een jarenlange rechtsgang wenselijk is. Kan de regering nader ingaan op de

wenselijkheid en de waarschijnlijkheid van een lange rechtsgang? Ook vragen zij of de regering uiteen kan zetten welke mogelijkheden er zijn om een langslepende rechtsgang zo veel mogelijk te beperken.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering inzichtelijk kan maken welke keuzes op dit moment in Europese landen worden gemaakt als het gaat om het aantal instanties voor een procedure inzake ambtsdelicten. Is de reguliere strafrechtelijke procedure overwegend het uitgangspunt of geldt vaak toch een bijzondere regeling?
Deze leden vragen waarom in het voorgestelde artikel 119 niet beknopt een aantal elementen zijn opgenomen die cruciaal zijn voor deze bijzondere categorie van strafrechtelijke vervolging, ook als ze niet afwijken van de reguliere procedure. Zij noemen met name het aantal instanties en de vraag wie opdracht geeft tot hoger beroep. Is juist het vermelden dat de reguliere procedure van toepassing is niet van waarde in deze bijzondere regeling? Zij menen dat het voorgestelde artikel, dat in plaats van het forum van de Hoge Raad en de opdracht tot vervolging enkel de bevoegdheid tot vervolging centraal stelt, meer beperkter en eenzijdig kan overkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrip voor het opheffen van het forum privilegiatum bij berechting van ambtsdelicten maar hebben evenwel zorgen over de lengte van een mogelijke vervolgings- en berechtingsprocedure. De vergelijking met commune delicten, zoals rijden onder invloed, achten deze leden niet geheel terecht daar het bij ambtsdelicten per definitie over ernstige overtreding van de wet gaat, waarbij de procedure sowieso gevolgen heeft voor de (politieke) loopbaan van de persoon in kwestie. Bij commune delicten is dit risico er ook, maar in mindere mate. Zij vragen de regering nader te reflecteren op de afweging tussen het belang van rechtsbescherming voor de verdachte en de gevolgen van een jarenlange strafrechtelijke afdoening voor het functioneren en het vertrouwen in de nationale politiek.
Zij vragen aanvullend of één van de aangedragen argumenten (Hoge Raad is geen feitenrechter en reguliere delicten hebben ook behandeling in twee instanties) voor de regering zwaarder weegt. De Afdeling wijst er in haar advies op dat de regering, mocht zij vasthouden aan het voornemen tot berechting in meer instanties, nader moet bezien en onderbouwen wat hiervoor de meest passende vorm is. Zij vragen de regering te reageren op dit punt van de Afdeling.

De leden van de Groep Markuszower onderschrijven dat een bijzondere politieke functie niet vanzelfsprekend een bijzondere berechting rechtvaardigt. Hoe zal de toekomstige rechtsgang worden ingericht en hoe worden hoger beroep en cassatie verzekerd?
Deze leden vragen ook aandacht voor zaken waarin een bewindspersoon en ambtenaren gezamenlijk worden verdacht. Hoe wordt voorkomen dat verschillen in procedure leiden tot versnippering van de behandeling of uiteenlopende beoordelingen van hetzelfde feitencomplex?

4.3 Materiële reikwijdte

De leden van de D66-fractie constateren dat het voorgestelde artikel 119 van de Grondwet spreekt over ambtsdelicten, zonder in de Grondwet zelf nader af te bakenen welke strafbare feiten daaronder vallen. Uit de memorie van toelichting blijkt dat hieronder zowel ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen als zogenoemde oneigenlijke ambtsdelicten worden verstaan. Deze leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen om in de Grondwet zelf limitatief vast te leggen welke delicten onder de bijzondere procedure van artikel 119 vallen. Welke overwegingen liggen aan deze keuze ten grondslag? Acht de regering het, gelet op het legaliteitsbeginsel en de bijzondere staatsrechtelijke gevolgen die aan de kwalificatie als ambtsdelict zijn verbonden, niet wenselijk dat op voorhand zo duidelijk mogelijk vaststaat voor welke strafbare feiten deze bijzondere procedure geldt? Kan de regering daarbij tevens toelichten welke ruimte de wetgever in formele zin en de rechterlijke macht na deze grondwetswijziging hebben om de materiële reikwijdte van het begrip ambtsdelicten uit te breiden of te beperken?

De leden van de VVD-fractie lezen in het voorgestelde artikel 119 dat het gaat om ambtsdelicten van leden van de Staten-Generaal en bewindspersonen, die in die betrekkingen zijn begaan. De vervolging kan ook nog plaatsvinden ná hun aftreden. Tot hoe lang na hun aftreden kunnen deze politieke ambtsdragers worden vervolgd? Kortom, hoelang werkt dat door? Is er een termijn aan verbonden? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoelang zal die termijn zijn? In hoeverre wordt dit aspect meegenomen bij de op te stellen uitvoeringswet? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering.

De leden van de Groep Markuszower vragen waarom ook in het nieuwe stelsel een bijzondere vervolgingsregeling voor Kamerleden en bewindspersonen nodig blijft. Welke bescherming is noodzakelijk vanwege hun functie en wanneer wordt die bescherming een voorrecht dat andere verdachten niet hebben?
Deze leden vragen daarbij aandacht voor ambtenaren. Ook zij oefenen publieke bevoegdheden uit, leggen een eed of belofte af en kunnen betrokken zijn bij strafbaar overheidshandelen. Waarom is voor Kamerleden en bewindspersonen een bijzondere vervolgingsregeling nodig, terwijl voor ambtenaren het reguliere strafrechtelijke stelsel geldt? Kan de regering dit onderscheid onderbouwen vanuit de functie en verantwoordelijkheid van beide groepen?

4.4 Delegatie en uitwerking op niveau «gewone» wet
De leden van de D66-fractie lezen in het voorstel van wet dat de voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet een delegatiegrondslag bevat om op het niveau van de wet in formele zin een uitzondering te maken op de hoofdregel dat de PG HR bevoegd is om de opdracht tot vervolging te geven. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat, naar aanleiding van het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), wordt benadrukt dat de mogelijkheid tot delegatie restrictief moet worden uitgelegd en is voorzien voor twee situaties. Zij lezen dat deze delegatiebepaling in de

eerste plaats nodig is om rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing van de PG HR mogelijk te maken. Er wordt in navolging van de commissie-Fokkens een beklagprocedure ingesteld, waarbij een beslissing tot niet-vervolging door de PG HR door de Hoge Raad kan worden getoetst. Zij vragen zich af waarom de regering ervoor heeft gekozen om deze rechterlijke toets bij de Hoge Raad en niet bij het gerechtshof te beleggen, zoals gebruikelijk is in de artikel 12-procedure binnen de reguliere rechtsgang (rechtbank, hof en mogelijk cassatie). Zij lezen ook dat de verhouding van de PG HR tot het EOM (Europees Openbaar Ministerie) reden kan geven om af te wijken van de hoofdregel dat de vervolgingsbeslissing wordt genomen door de PG HR. Zij vragen zich af waarom de uitzondering op hoofdregel niet op het niveau van de Grondwet is geregeld, maar op het niveau van de wet in formele zin. Zij vragen zich voorts af waarom, als de uitzondering niet in de Grondwet zelf wordt neergelegd, de delegatiebepaling enkel een competentievoorschrift kent voor het beperken van het grondwetsartikel. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om ook de hierboven genoemde doelcriteria op te nemen in de beperkingssystematiek van het onderhavige grondwetsartikel.

De leden van de VVD-fractie lezen dat ingevolge het voorgestelde artikel 119 de PG HR, belast is met het geven van de opdracht tot vervolging, behoudens in de gevallen bij de wet bepaald. In de memorie van toelichting valt te lezen dat deze uitzondering restrictief moet worden uitgelegd en dat deze mogelijkheid is voorzien voor twee situaties. In hoeverre is voldoende duidelijk dat het alleen om deze twee situaties mag gaan? In hoeverre kan worden gesteld dat het ook voor de toekomst duidelijk is dat het om deze twee situaties moet gaan en niet geldt om andere zaken? Hoe groot is de kans dat over enige tijd met andere omstandigheden de uitzondering wordt opgerekt en er sprake zal zijn van meer uitzonderingen? Wat betekent dat dan voor artikel 119 van de Grondwet? Moet dat artikel dan worden gewijzigd? Hoeveel ruimte is er in de toekomst voor meer uitzonderingen? Is overwogen om in dit artikel een nadere duiding van de uitzonderingen te geven? Zo nee, waarom niet? Zou op een sobere wijze in de Grondwet kunnen worden opgenomen op basis waarvan uitzonderingen op de basisregel mogelijk zijn? Zou een kernachtig tweede lid daarvoor uitkomst kunnen bieden? Graag krijgen deze leden een reactie van de regering op de hier gestelde vragen.

De leden van de PRO-fractie lezen dat op de voorgestelde nieuwe hoofdregel dat de PG HR bevoegd wordt om de opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen te geven, de uitzondering wordt gecreëerd om daar bij gewone wet van af te wijken. In de toelichting daarbij worden twee situaties genoemd waarin die uitzonderingen spelen en die nog in een uitvoeringswet moeten worden opgenomen. Te weten de uitzondering om rechterlijke controle mogelijk te maken op een beslissing van de PG HR om geen opdracht te geven tot vervolging (als het ware een “artikel 12 Sv-procedure”) en de uitzondering om het EOM in staat te stellen de strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden te vervolgen. Deze leden zouden niet willen dat

deze delegatiebepaling in de Grondwet om bij gewone wet te kunnen afwijken van de hoofdregel van vervolging door de PG HR gebruikt kan worden om bij wet een vorm van vervolging te introduceren waarbij politieke beïnvloeding toch mogelijk wordt. Zij lezen dan ook met instemming dat deze delegatiebepaling restrictief moet worden uitgelegd en tot die twee uitzonderingen beperkt moet blijven. Zij willen voorkomen dat een minder onafhankelijke vervolger dan de PG HR bij “gewone” wet mogelijk wordt gemaakt. Zij vragen zich af, onder verwijzing naar opmerkingen van de NVvR, of de delegatiegrondslag niet te veel ruimte laat om in de toekomst bij gewone wet alsnog te bepalen dat de vervolgingsopdracht opnieuw bij politieke organen komt te liggen? Waarom worden de twee genoemde uitzonderingen niet in de Grondwet zelf opgenomen? Voorziet de regering in de toekomst nog andere situaties die afwijking van de hoofdregel nodig maken? Zo ja, waar wordt dan aan gedacht? En hoe denkt de regering in het geval dat bij gewone wet van de hoofdregel in de Grondwet moet worden afgeweken, voor die wet een gekwalificeerde meerderheid te vereisen?

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de delegatiegrondslag restrictief wordt uitgelegd en dat dit nader uitgewerkt zal worden in uitvoeringswetgeving. Deze leden vragen welk voornemen de regering heeft ten aanzien van de planning van de uitvoeringswetgeving bij deze grondwetswijziging.
Zij lezen dat delegatie ook mogelijk gemaakt wordt vanwege de verhouding van de PG HR tot het EOM en dat zich de situatie kan voordoen dat door de EOM-verordening bestreken strafbare feiten eveneens binnen de reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet vallen. Zij vragen om een nadere uitleg ten aanzien over wie wanneer aan zet zou zijn in een dergelijk geval.

De leden van de BBB-fractie vragen naar de formulering behoudens in de gevallen bij de wet bepaald. Kan een toekomstige gewone wetgever hiermee de vervolgingsbeslissing opnieuw bij de regering of de Tweede Kamer leggen? Zo ja, waarom kiest de regering voor een uitzondering die het centrale doel van deze grondwetswijziging kan ondergraven? Waarom worden de beoogde uitzonderingen niet nauwkeuriger afgebakend?

De leden van de SGP-fractie vragen waarom niet in het voorstel is verankerd dat de Hoge Raad het beklag behandelt over de beslissing van de PG HR inzake vervolging van ambtsdelicten. Bovendien vragen zij om een toelichting op wat de rol van de PG HR is bij een beslissing inzake hoger beroep, indien de vervolging in die procedure door de Hoge Raad is gelast.
Deze leden constateren dat de delegatiegrondslag restrictief gelezen moet worden en zich beperkt tot twee situaties. Zij vragen of het vanuit die wetenschap niet voor de hand ligt om de essentie van die clausulering reeds op het niveau van de Grondwet te verwoorden, zodat daarmee duidelijker richting gegeven wordt aan de uitwerking van de wetgeving.

De leden van de Groep Markuszower vragen welke waarborgen rechtstreeks uit het voorgestelde grondwettelijke kader voortvloeien en welke nog in uitvoeringswetgeving moeten worden geregeld. Kan de regering concreet aangeven welke keuzes de gewone wetgever straks nog kan maken?
Deze leden vragen ook welke grenzen stelt het voorstel aan de toekomstige inrichting van de vervolgingsprocedure. Hoe wordt voorkomen dat bij de uitwerking alsnog belemmeringen worden ingevoerd die daadwerkelijke vervolging bemoeilijken?

4.5 Overwogen alternatieven
De leden van de JA21-fractie vragen of de regering heeft overwogen de bevoegdheid om opdracht te geven tot opsporing bij de Tweede Kamer dan wel de regering te laten berusten, terwijl de overige onderdelen van de voorgestelde regeling worden gevolgd, waaronder de zelfstandige vervolgingsbeslissing door de PG HR. Zo ja, hoe heeft de regering deze variant beoordeeld en waarom is hiervoor niet gekozen? Zo nee, kan de regering deze variant alsnog beoordelen?

De leden van de Groep Markuszower vragen waarom de PG HR de meest aangewezen instantie is om zelfstandig over vervolging te beslissen. Is ook besluitvorming door een onafhankelijk college onderzocht? Welke voor- en nadelen ziet de regering daarbij, in het bijzonder voor de onafhankelijkheid, continuïteit en controleerbaarheid van de besluitvorming?

4.5.1 Rechtsgang
De leden van de BBB-fractie vragen wanneer de uitvoeringswetgeving wordt ingediend. Waarom wordt voorzien in een overgangstermijn van vijf jaar, met de mogelijkheid deze met nog eens vijf jaar te verlengen? Hoe voorkomt de regering dat politieke zeggenschap over vervolging nog jarenlang blijft bestaan nadat de grondwetgever heeft besloten daarvan af te stappen?

De leden van de Groep Markuszower vragen welke mogelijkheid een rechtstreeks belanghebbende krijgt om een beslissing tot niet-vervolgen aan een onafhankelijke rechter voor te leggen. Biedt het voorgestelde grondwettelijke kader ruimte voor een dergelijke beklagprocedure en is de regering voornemens die in de uitvoeringswetgeving op te nemen? Moet een beslissing tot niet-vervolgen schriftelijk worden gemotiveerd en aan de aangever of de rechtstreeks belanghebbende worden meegedeeld? Welke rechtsbescherming bestaat wanneer een beslissing langdurig uitblijft?

5. Verhouding tot hoger en ander recht

5.1 Art. 14 IVBPR
De leden van de D66-fractie lezen dat na de Grondwetswijziging de berechting van verdachten van ambtsdelicten niet langer enkel bij de Hoge Raad plaatsvindt, maar de gewone rechtsgang volgt, zodat

inhoudelijk volledig wordt voldaan aan de vereisten van artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Is de regering voornemens om het voorbehoud hierop dat Nederland heeft gemaakt bij de totstandkoming van het artikel in 1978 op te heffen?

5.2. Verhouding tot EU-recht
De leden van de JA21-fractie lezen in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting dat het EOM zelfstandig bevoegd is tot opsporing en vervolging van strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie (EU) schaden, ook wanneer deze feiten binnen de reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet vallen. Kan de regering uiteenzetten hoe deze procedure verloopt wanneer een bewindspersoon wordt verdacht, wie tot opsporing en vervolging besluit en welke rol de nationale autoriteiten daarbij hebben? Hoe vaak heeft het EOM sinds zijn operationele start in de deelnemende lidstaten bewindspersonen vervolgd wegens feiten die naar Nederlands recht als ambtsdelict zouden kunnen worden aangemerkt? Kan de regering daarbij onderscheid maken tussen opsporingsonderzoeken, ingestelde vervolgingen en veroordelingen en aangeven of dergelijke gevallen zich in Nederland hebben voorgedaan? Acht de regering het wenselijk dat het EOM in deze gevallen zelfstandig kan optreden en hoe verhoudt deze bevoegdheid zich tot de bestaande en de voorgestelde waarborgen voor de vervolging van bewindspersonen?

6. Gevolgen
De leden van de SGP-fractie vragen of de regering heel concreet kan aangeven wat het wetsvoorstel betekent voor de wijze waarop de PG HR in de praktijk tot onderzoeken met het oog op vervolging komt. In hoeverre is de PG HR hierin proactief? Op welke wijze worden signalen geregistreerd en op welke wijze en door wie kunnen vermoedens en meldingen worden gedaan? In hoeverre is er nog een bijzondere regeling en positie voor bepaalde instituties, zoals de volksvertegenwoordiging en de regering?

6.1 Uitwerking nieuwe procedure in uitvoeringswet
De leden van de D66-fractie lezen dat de voorgestelde wijzigingen van de Grondwet en de beoogde nieuwe procedure ook een wijziging van en uitwerking in lagere regelgeving vereisen. De regering is onder andere voornemens om de wijziging in de opsporingsfase te regelen in de wet in formele zin. Deze leden lezen in het advies van de Afdeling dat het in de rede ligt om in de Grondwet te verankeren wie kan beslissen tot het instellen van een opsporingsonderzoek. Het instellen van een opsporingsonderzoek kan op zichzelf al leiden tot de inzet van (vergaande) strafvorderlijke bevoegdheden waarmee de persoonlijke levenssfeer van de verdachte van een ambtsdelict kan worden aangetast. Kan de regering uiteenzetten waarom er niet is gekozen om ook het instellen van het opsporingsonderzoek in de Grondwet op te nemen? Kan de regering daarbij ingaan op de opmerking van de Afdeling dat het feit dat het huidige artikel 119 van de Grondwet niet refereert aan de

opsporing op zichzelf geen reden is om hierover niet vast te leggen in de Grondwet?
Zij vragen eveneens of de regering kan aangeven wanneer zij voornemens is, gelet op een zo soepel mogelijke invoering van de nieuwe procedure, om de uitwerking in de wet in formele zin aanhangig te maken bij de Tweede Kamer?
Zij lezen dat de bijzondere en algemene aanwijzingsbevoegdheden van de minister van Justitie en Veiligheid niet van toepassing zullen zijn op het OM voor zover het gaat om de opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. De regering motiveert dit vanuit de wens om beslissingen over opsporing en vervolging uit de politieke sfeer te halen en stelt dat een aanwijzingsbevoegdheid van de minister dit via een omweg weer mogelijk zou maken.
Zij vragen de regering nader toe te lichten waarom deze redenering uitsluitend geldt voor de opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Waarom zou het uitgangspunt dat politieke beïnvloeding van individuele vervolgingsbeslissingen moet worden voorkomen niet evenzeer gelden binnen het commune strafrecht? Kan de regering toelichten welk principieel verschil zij ziet tussen beide situaties dat rechtvaardigt dat de Minister in reguliere strafzaken wel de bevoegdheid behoudt om op grond van artikel 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie een bijzondere aanwijzing te geven? Hoe verhoudt het behoud van deze bevoegdheid zich tot de principiële argumenten die de regering in het onderhavige wetsvoorstel aanvoert voor het uitsluiten daarvan?

De leden van de Groep Markuszower vragen wanneer de benodigde uitvoeringswetgeving wordt voorbereid en wanneer de Kamer daarvan kennis kan nemen. Hoe wordt voorkomen dat de tussenregeling langdurig blijft bestaan zonder dat het definitieve stelsel wordt ingevoerd? Welke uitgangspunten zullen gelden voor zaken die bij de overgang naar het nieuwe stelsel al lopen of eerder zonder vervolging zijn gebleven? Hoe wordt voorkomen dat de opeenvolgende wijzigingen tot onduidelijkheid leiden over de bevoegde instantie en de mogelijkheden om een zaak alsnog op te pakken?
Deze leden vragen daarnaast hoe zicht wordt gehouden op de werking van het stelsel. Zal inzicht worden gegeven in het aantal ontvangen signalen en aangiften, de afhandeling daarvan en de redenen waarom zaken zonder vervolg blijven? Welke openbare verantwoording is mogelijk?

6.2 Financiële gevolgen
De leden van de Groep Markuszower vragen hoe wordt verzekerd dat de PG HR voldoende capaciteit en specialistische ondersteuning heeft om deze taak daadwerkelijk uit te voeren. Wordt bij de voorbereiding van de uitvoeringswetgeving rekening gehouden met meerdere omvangrijke zaken die tegelijkertijd kunnen spelen?