

No. W16.25.00141/II

's-Gravenhage, 17 december 2025

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

AAN DE KONING

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 gelijklopende 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 gelijklopende 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

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

² Artikel 360 Sr.

³ Artikel 363 Sr.

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

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.

verzamen 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

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, 32173, 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, 34340, 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, 34340, nr. 19.

¹² Greco Eval5Rep (2018)2, 7 december 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 VII, nr. 19.

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 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

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*).

van belang dat er een goed 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 zélf 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 grondwetswijziging 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

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.

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 ambtsmisdrijven 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

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.

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.

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, 28844 nr. 251. De regering verwijst ook naar deze voorlichting in de memorie van toelichting, paragraaf 4.1.

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.

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

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.

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 tijdslement 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

³⁹ Kamerstukken II 1980/81, 16164 (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.

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.

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, 34340, nr. 22; Kamerstukken I 2023/24, 34871, K.

⁴³ Zie in dit verband ook de ontwerpwet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie, in: Kamerstukken I 2025/26 36125, 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 principiële wordt afgewezen.

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.

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

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.

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 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

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.

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,