PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor	[redacted] (ministerie van Algemene Zaken)
van	[redacted] en [redacted] (kantoor landsadvocaat)
datum	30 september 2025
inzake	Advies aangifte
zaaknr	11024860

1 Inleiding

1.1 U heeft ons gevraagd of passages uit het boek van voormalig minister van Asiel en Migratie 'Mij krijgen ze niet klein' aanleiding geven of verplichten tot het doen van aangifte van een strafbaar feit. Ten behoeve van deze advisering heeft u ons de tekst van het boek 'Mij krijgen ze niet klein', onderliggende adviezen en nota's voor de (onder)raad Asiel en Migratie en de Ministerraad en enkele vertrouwelijke stukken ter beschikking gesteld. U liet weten dat de onderliggende adviezen en nota's eerder op grond van artikel 68 van de Grondwet aan de Tweede Kamer zijn toegezonden en daarmee openbaar zijn.

1.2 De betreffende passages uit het boek zijn de volgende (p. 98-101):

> *"Toen het stuk eenmaal in de ministerraad voorlag, wilde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken (bzk) de helft uit mijn voorstel slopen. Alles wat maar enigszins streng was moest eruit. Zinnen werden afgezwakt of weggestreept. Zo wilde minister Uitermark de maatregelen die opgenomen moesten worden in de Noodwet niet in het Regeerprogramma hebben.*
> *Het ging om de volgende punten:*
>
> - *Het afschaffen van de asielvergunning voor onbepaalde*
> - *tijd vooruitlopend op structurele wijziging via het asiel hervormingspakket.*
> - *Verruiming van de ongewenstverklaring om dit bij strafbare feiten vaker mogelijk te maken.*
> - *Schrappen van de voornemenprocedure.*
> - *Schrappen van de mogelijkheid tot nareis met meerderjarige kinderen.*
> - *Strengere toets nieuwe feiten en omstandigheden.*
> - *Verwijtbaarheidstoets bij opvolgende aanvragen.*

- *Wettelijke mogelijkheid om aanvragen als kennelijk ongegrond af te wijzen als vreemdelingen niet op gehoor verschijnen.*

  [..]

  Ook wilde de minister er niet aan dat er voor overlastgevers geen plek was in Nederland. En dat Nederland in Europa de kar trekt om steun te krijgen voor het wijzigen van de Terugkeerrichtlijn moest ook worden weggestreept.

  [..]

  De andere zaak ging over het weigeren van de rechtsbijstand. De minister van bzk gaf aan dat het tegen de Grondwet is, maar het wel mag volgens de Procedurerichtlijn (Europese regel). Zij wilde dat uit laten zoeken.

  [..]

  Ondanks gesmeek van collega-ministers hield ik mijn poot stijf. Dat leidde tot schorsingen. Ik dacht: je bekijkt het maar."

1.3 Wij komen tot de conclusie dat geen sprake is van een plicht tot het doen van aangifte als bedoeld in art. 162 Sv. Reden hiervoor is dat geen sprake is van het kennis krijgen van een misdrijf (door de minister-president) in de uitoefening van zijn bediening. Het gaat om een publicatie van een boek waarvan een ieder kennis kan nemen. Verder geldt dat geen sprake van een ambtsmisdrijf, nu het boek is gepubliceerd op het moment dat de auteur geen minister meer was.

1.4 Dat neemt niet weg dat er (altijd) sprake is van een bevoegdheid tot het doen van aangifte indien sprake is van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan. Vervolgvraag is dus of de voornoemde passages een dergelijk redelijk vermoeden van een strafbaar feit opleveren en of daarin voldoende aanleiding moet worden gezien voor het doen van aangifte. Het gaat dan om het in art. 272 Sr strafbaar gestelde schenden van een ambtsplicht vanwege het schenden van de geheimhoudingsplicht ten aanzien van hetgeen in de ministerraad wordt besproken of geschiedt (als neergelegd in art. 26 Reglement van orde voor de ministerraad).

1.5 Wij zien dat voornoemde passages (in ieder geval) de suggestie wekken dat de beschreven onderwerpen zijn besproken in de (onder)ministerraad. In de aan ons ter beschikking gestelde vertrouwelijke stukken zien wij echter geen bevestiging dat deze passages als zodanig in de (onder)ministerraad zijn besproken. Gelet op de (aan de Tweede Kamer verstrekte) voorbereidende notities en adviezen staat wel vast dat het onderwerp en de in het boek genoemde concrete punten in ieder geval ook buiten de ministerraad in bredere zin voorwerp van (openbaar) politiek debat waren (en in het bijzonder tussen de minister van Asiel en Migratie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties).

1.6 Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde vertrouwelijke stukken kan echter niet worden uitgesloten dat de betreffende passages uit het boek alsnog (ook) betrekking hebben op hetgeen tijdens de ministerraad is besproken of heeft plaatsgevonden.

1.7 Voor de afweging of vanuit het kabinet al dan niet aangifte wordt gedaan zal dan ook vooral van betekenis zijn of degene die aangifte doet, de overtuiging heeft dat de passages een weergave zijn van (een deel van) hetgeen is besproken of is geschied ter vergadering van de (onder)ministerraad. Indien bedoelde overtuiging ontbreekt, achten wij legitiem dat wordt afgezien van het doen van aangifte.

1.8 Is wel sprake van bedoelde overtuiging dan zal het aankomen op een bestuurlijke afweging of het (zwaarwegende) belang van het geheim van de ministerraad in dit geval noopt tot het doen van aangifte. Daarbij kan worden betrokken dat de minister-president belast is met de zorg voor de naleving van het Reglement van orde voor de ministerraad (waarin de verplichting tot geheimhouding is neergelegd; hierna: het Reglement), maar ook dat in de voorliggende situatie de hiervoor genoemde nota's en adviezen reeds op grond van 68 Grondwet aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd.

1.9 Wij lichten deze conclusie hierna nader toe.

2 Is sprake van een aangifteplicht?

2.1 De aangifteplicht is neergelegd in artikel 162 Sv en luidt, voor zover relevant:

> *1. Openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betrekkelijke stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren,*
> *a. indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel*
> *b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel*
> *c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.*

2.2 Voor de vraag of er een verplichting tot het doen van aangifte bestaat, is dus allereerst van belang of kennis is gekregen van een misdrijf *in de uitoefening van hun*

bediening. De wetgever heeft daarmee beoogd een beperking aan te brengen aan de verantwoordelijkheid die voortvloeit uit de specifieke ambtelijke status voor het doen van aangifte.[1] Achtergrond van deze beperking is (ook) gelegen de ratio van de aangifteplicht: het gaat erom dat wordt voorkomen dat het openbaar ministerie onwetend blijft van strafbare feiten terwijl een openbaar college of ambtenaar bekend is met een misdrijf (waardoor inbreuk wordt gemaakt op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen of dat moet worden aangemerkt als ambtsmisdrijf).

2.3 In dit geval is naar ons oordeel geen sprake van het kennis krijgen in de uitoefening van de bediening. Het gaat om de publicatie van een boek, waarvan eenieder kennis kan nemen ongeacht de status van ambtenaar. Een eventueel strafbaar feit kan daarmee dus ook niet uitsluitend ter kennis van het openbaar ministerie worden gebracht door aangifte door de minister-president (of: het kabinet). Er is naar ons oordeel reeds daarom geen sprake van een aangifteplicht.

> Op zichzelf zou het hier kunnen gaan om de situatie als bedoeld onder art. 162 lid 1 sub c, namelijk het inbreuk maken op het Reglement waarvoor de zorg voor de naleving op grond van art. 27 aan de minister-president is opgedragen. Omdat het hier dus niet gaat om een feit waarvan kennis is gekregen in de uitoefening van hun bediening, geldt geen plicht tot aangifte.

2.4 Volledigheidshalve staan wij, gelet op sub a en b van art. 162 Sv ook nog bij stil of sprake is van een ambtsmisdrijf.[2] Naar ons oordeel is hiervan evenmin sprake.

2.5 Reden daarvoor is dat een schending van de geheimhoudingsplicht niet valt onder een van de algemene of bijzondere ambtsdelicten van titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Er is evenmin sprake van een zogenaamd oneigenlijk ambtsdelict als bedoeld in artikel 44 Sr. Artikel 44 Sr luidt als volgt:

1. Indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, kan de op het feit gestelde straf, met uitzondering van geldboete, met een derde worden verhoogd.

2.6 Voor een (oneigenlijk) ambtsdelict moet het dus gaan om een strafbaar feit dat is begaan *door een ambtenaar*. Onder het begrip 'ambtenaar' valt ook een bewindspersoon zoals een minister.[3] Een voormalig bewindspersoon kan echter geen delict meer plegen 'als ambtenaar', omdat een voormalig bewindspersoon geen ambtenaar meer is.

---

1 *Kamerstukken II* 1982/83, 18 054, nrs. 1-3, p. 5.
2 Doel van de aangifteplicht is ook het waken voor de goede naam en reputatie van de overheid. Daarvan is in het bijzonder sprake bij een ambtsmisdrijf.
3 Hoge Raad 3 juli 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9966.

2.7 Omdat de voormalig minister van Asiel en Migratie niet meer handelt 'als ambtenaar', kan ook geen sprake zijn van een delict als bedoeld in artikel 162 lid 1 onder a of b Sv. Van een aangifteplicht is ook daarom geen sprake.

> In het verlengde hiervan ligt dat het hier ook niet gaat om een misdrijf waarop de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten van toepassing is. Dat betekent dat op een eventuele vervolging voor een strafbaar feit het 'reguliere' strafrecht van toepassing is en niet de bijzondere procedure voor vervolging van (voormalig) bewindspersonen via de procureur-generaal bij de Hoge Raad (ter berechting voor de Hoge Raad).

2.8 Het voorgaande neemt niet weg dat een ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit bevoegd – maar dus niet verplicht – is om aangifte te doen (artikel 161 Sr). Voor de vraag wanneer iemand (voldoende) kennis draagt van een begaan strafbaar feit, zal ten minste een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is gepleegd zijn vereist.[4]

3 Ondanks ontbreken verplichting toch aangifte?

3.1 Op grond van art. 272 Sr is strafbaar hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van een vroeger ambt verplicht is het te bewaren.

> Artikel 272 Sr luidt:
>
> *1. Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.*
> *2. Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht.*
> *3. Indien het feit is gepleegd ten behoeve van een buitenlandse mogendheid wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd.*
>
> De geheimhoudingsplicht voor hetgeen in de ministerraad wordt besproken of geschied is neergelegd in art. 26 van het Reglement:
>
> *1. Ten aanzien van hetgeen ter vergadering besproken wordt of geschiedt, bestaat een geheimhoudingsplicht.*
> *2. De geheimhoudingsplicht bestaat niet:*

[4] Over de vraag wanneer sprake is van voldoende kennis wordt verschillend gedacht. Zie daarover A.H. van Hoorn, *T&C Strafvordering, commentaar op art. 160 Sv*, onder 2.b.

a. voor zover de raad of de minister-president namens de raad ontheffing van de geheimhouding verleent;
b. voor zover uitvoering van besluiten dit nodig maakt, dan wel de aard en omstandigheden van een besluit bekendmaking daarvan vorderen.
3. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot de vergaderingen van de onderraden en commissies uit de raad.

3.2 Schending van deze geheimhoudingsplicht, die zowel voortvloeit uit het ambt als uit wettelijk voorschrift, kan – als dat opzettelijk gebeurt – worden gekwalificeerd als de schending van een ambtsgeheim als strafbaar gesteld in art. 272 Sr. Een geheimhoudingsplicht houdt niet op met het einde van het bekleden van een ambt: ook daarna mag de informatie die onder een geheimhoudingsplicht valt niet worden gedeeld. Een voormalig bewindspersoon mag dus ook niet na afloop van het ministerschap informatie delen die in het kader van de ministerraad is besproken.

Wij wijzen er voorts nog op dat de omstandigheid dat een deel van de verschafte informatie op andere wijze zou kunnen worden verkregen door degene met wie de gegevens zijn gedeeld, of dat deze persoon van deze gegevens reeds op de hoogte was, niet maakt dat geen sprake meer kan zijn van het schenden van een geheim als bedoeld in art. 272 Sr.

Vgl.:
- HR 11 februari 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF2343, rov. 3.5;
- HR 7 juli 2020, ECLI:NL:HR:2020:1197, rov. 3.2.1.

3.3 Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde (vertrouwelijke) stukken kunnen wij het volgende vaststellen:

- De betreffende passages in het boek wekken de suggestie dat het gaat om hetgeen tijdens de ministerraad is besproken of geschied. Het gaat dan onder meer om: *"Toen het stuk eenmaal in de ministerraad voorlag, wilde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de helft uit mijn voorstel slopen. [..] Zo wilde minister Uitermark de maatregelen die opgenomen moesten worden in de Noodwet niet in het regeerprogramma hebben."; "Ook wilde de minister er niet aan dat er voor overlastgevers geen plek was in Nederland."* ; en *"De andere zaak ging over het weigeren van de rechtsbijstand. De minister van BZK gaf aan dat het tegen de Grondwet is, maar het wel mag volgens de Procedurerichtlijn (Europese regel)."*; en *"Ondanks gesmeek van collega-ministers hier ik mijn poot stijf. Dat leidde tot schorsingen."*
- In de aan ons ter beschikking gestelde vertrouwelijke stukken hebben wij geen bevestiging gevonden dat voornoemde onderwerpen op de in het boek vermelde wijze zijn gewisseld tijdens de ministerraad. Wel stellen wij vast dat het in de aan de Tweede Kamer verstrekte stukken over de betreffende

onderwerpen (in algemenere zin) is gegaan. Zo komt het onderwerp van de rechtsbijstand geregeld terug in de voorbereidende adviezen en nota's en blijkt uit het advies van 30 augustus 2024 voor de (rijks)ministerraad/onderraad Asiel en Migratie dat de minister van BZK heeft verzocht uit het conceptregeerprogramma 'te schrappen dat permanent getoetst kan worden of bescherming noodzakelijk is (vergunning onbepaalde tijd)'. Ook de door de minister van A&M voorgestelde aanpak voor overlastgevers komt (concreter) terug in de onderliggende adviezen en nota's. Voorts blijkt uit die adviezen en nota's dat de minister van BZK in algemene zin aandacht vraagt voor de grondwettelijkheid van maatregelen (genoemd in het regeerprogramma).

- De opsomming onder "Het ging om de volgende punten" is letterlijk overgenomen uit het gepubliceerde regeerprogramma.

3.4 Wij kunnen aldus op basis van de aan ons ter beschikking gestelde stukken niet vaststellen dat de betreffende passages uit het boek (daadwerkelijk) gaan over hetgeen tijdens de (onder)ministerraad is besproken of is geschied. Tegelijkertijd kan niet worden uitgesloten, mede gelet op de inhoud van de achterliggende adviezen en nota's, dat hetgeen in het boek aan de orde komt, is besproken tijdens de (onder)ministerraad.

3.5 Voor de afweging of vanuit het kabinet al dan niet aangifte wordt gedaan zal dan ook vooral van betekenis zijn of degene die aangifte doet de overtuiging heeft dat de passages een weergave zijn van (een deel van) hetgeen is besproken of geschied ter vergadering van de (onder)ministerraad. Indien bedoelde overtuiging ontbreekt, achten wij legitiem dat wordt afgezien van het doen van aangifte.

3.6 Is wel sprake van bedoelde overtuiging dan zal het aankomen op een bestuurlijke afweging of het (zwaarwegende) belang van het geheim van de ministerraad in dit geval noopt tot het doen van aangifte. Daarbij kan worden betrokken dat de minister-president belast is met de zorg voor de naleving van het Reglement[5] maar ook dat in de voorliggende situatie de hiervoor genoemde nota's en adviezen reeds op grond van art. 68 Grondwet aan de Tweede Kamer zijn toegestuurd.

4 Afsluiting

4.1 Tot zover ons advies. Tot een nadere toelichting zijn wij vanzelfsprekend graag bereid.

[5] Zie art. 27 van het Reglement.