Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

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. 3 HERDRUK[1]

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met dit wetsvoorstel wordt opvolging gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport «Niet boven maar in de wet» van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, onder voorzitterschap van prof. mr. J.W. Fokkens (hierna: de commissie-Fokkens).[2] De commissie-Fokkens was ingesteld door de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie en Veiligheid en kreeg tot taak om advies uit te brengen over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten (deze kring van personen wordt in het vervolg aangeduid als: Kamerleden en bewindspersonen).[3] Door het kabinet Rutte IV was reeds in een hoofdlijnenbrief over dit onderwerp, die op 12 april 2024 aan beide Kamers der Staten-Generaal is gezonden (hierna: de hoofdlijnenbrief), aangekondigd dat de adviezen uit het rapport zouden worden opgevolgd.[4] In het regeerprogramma van het kabinet Schoof I is vervolgens aangekondigd dat de modernisering van wetgeving voor de opsporing, vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen (opvolging commissie-Fokkens) zou worden uitgewerkt.[5] Met het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen gaat dit kabinet verder op de weg die door eerdere kabinetten is ingeslagen.

---

[1] Herdruk i.v.m. correctie ondertekenaar

[2] *Niet* boven *maar* in *de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 340, nr. 19 en *Kamerstukken I* 2020/21, 34 871, J.

[3] Artikel 2 van de Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, (*Stcrt.* 2018, 39464).

[4] *Kamerstukken II* 2023/24, 34 340, nr. 22; *Kamerstukken I* 2023/24, 34 871, K. Enkele vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer over deze hoofdlijnenbrief zijn beantwoord bij brief van 5 november 2024 *(Kamerstukken II* 2024/25, 34 340, nr. 23).

[5] bijlage bij Kamerstukken 36 471, nr. 96, p. 85.

kst-36951-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

De commissie-Fokkens stelt dat het voor een democratische rechtsstaat van wezenlijk belang is dat er tegen ambtsdelicten van politieke ambtsdragers effectief kan worden opgetreden. Onze democratische rechtsstaat kan immers niet zonder een goed functionerend openbaar bestuur. Kamerleden en bewindspersonen spelen hierbij een belangrijke rol. De kwaliteit van de uitvoering van het politieke ambt en het vertrouwen van burgers in de overheid worden mede bepaald door (bevordering van) de integriteit van individuele bestuurders en van het bestuur als geheel. Ambtsdelicten, zoals het schenden van ambtsgeheimen en omkoping, zijn zeer schadelijk voor het goede functioneren, de integriteit en de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. In tijden van toenemende aandacht voor integriteit van politici, is het van groot belang dat er een adequate wettelijke procedure is waarmee ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen kunnen worden opgespoord, vervolgd en berecht, waarbij tegelijkertijd waarborgen aanwezig zijn met het oog op de politieke context waarin dergelijke strafzaken zich kunnen afspelen. De commissie-Fokkens concludeert dat de huidige wettelijke regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen ernstig tekortschiet en herziening van de huidige regeling daarom noodzakelijk is. Deze conclusie volgt uit de constatering dat de huidige regeling zowel op fundamentele bezwaren als knelpunten in de uitvoering stuit. Dit wordt in hoofdstuk 3 uiteengezet.

De commissie-Fokkens heeft aanbevolen om de wettelijke regeling langs twee sporen te herzien. Herziening in twee sporen is nodig omdat voor de opvolging van de adviezen van de commissie-Fokkens de Grondwet moet worden gewijzigd. Tegelijkertijd constateert de commissie dat een groot aantal knelpunten uit de huidige procedure ook binnen het bestaande grondwettelijke kader door middel van wijzigingen van «gewone» wetten kan worden opgelost. Ter uitvoering van spoor I zijn deze wijzigingen in een apart wetsvoorstel opgenomen, dat op 6 januari 2025 in (internet)consultatie is gegeven. Het onderhavige voorstel strekt tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet en geeft daarmee uitvoering aan spoor II. Op een later moment zal ter uitvoering van spoor II ook een wetsvoorstel tot wijziging van «gewone» wetten in procedure worden gebracht, waarmee het gewijzigde artikel 119 van de Grondwet (zoals opgenomen in onderhavig wetsvoorstel) op het niveau van de «gewone» wet nader zal worden uitgewerkt.

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting zal allereerst worden ingegaan op de huidige regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten alsmede de grondwetsgeschiedenis van artikel 119 van de Grondwet (hoofdstuk 2). Daarna wordt stilgestaan bij de aanleiding voor en de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel (hoofdstukken 3 en 4). Vervolgens worden de verhouding van dit wetsvoorstel tot hoger en ander recht en de uitvoeringsgevolgen van dit wetsvoorstel besproken (hoofdstuk 5 en 6). Tot slot wordt ingegaan op de ontvangen consultatiereacties (hoofdstuk 7).

2. Huidige regeling en totstandkoming

De huidige regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten berust op artikel 119 van de Grondwet. Hierin is bepaald dat Kamerleden en bewindspersonen tijdens en na de bekleding van hun ambt voor ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, terechtstaan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging kan door twee instituties worden gegeven: door de regering bij koninklijk besluit, of bij besluit van de Tweede Kamer. Daarmee is een uitzondering gemaakt op het strafvorderlijke vervolgingsmonopolie, op

grond waarvan het openbaar ministerie (OM) in beginsel exclusief bevoegd is om strafrechtelijke vervolging te initiëren. Artikel 119 van de Grondwet is nader uitgewerkt in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (Wmv), de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. De huidige wettelijke regeling wordt hierna nader toegelicht om duidelijkheid te verschaffen over het functioneren van de huidige regeling in de praktijk.

2.1 Huidige regeling

2.1.1 Reikwijdte ambtsdelicten

In artikel 76 van de Wet RO en het Wetboek van Strafrecht is uitgewerkt welke delicten ambtsmisdrijven in de zin van artikel 119 van de Grondwet zijn. In de eerste plaats betreft dat de misdrijven die in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. Voorbeelden van ambtsmisdrijven die in die titel worden genoemd zijn verduistering van geld of geldswaardig papier (art. 359), valsheid in geschrifte (art. 360), corruptie (art. 363) of misbruik van gezag (art. 365). Titel XXVIII bevat twee ambtsmisdrijven die specifiek ministers en staatssecretarissen als normadressaten noemen. Dit betreft de artikelen 355 en 356 Wetboek van Strafrecht, die uitdrukking geven aan de zogenoemde strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Deze artikelen voorzien in strafbaarstelling van – kort samengevat – het opzettelijk of door grove schuld handelen van bewindspersonen in strijd met de Grondwet of andere wetgeving.[6] Ook is het huidige artikel 119 van de Grondwet van toepassing op de ambtsovertredingen die zijn opgenomen in Titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht (zie hierover nader paragraaf 3.1.1 van het rapport van de commissie-Fokkens).

Daarnaast heeft de wetgever onder het begrip «ambtsmisdrijven» ook de strafbare feiten geschaard die zijn begaan onder één van de strafverzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 Wetboek van Strafrecht, de zogenoemde oneigenlijke ambtsdelicten. Daarmee is artikel 119 van de Grondwet van toepassing op alle andere misdrijven en overtredingen, waar dan ook strafbaar gesteld, indien het Kamerlid of de bewindspersoon door het begaan daarvan een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan daarvan gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken. Zo beschrijft het rapport van de commissie-Fokkens enkele voorbeelden uit de literatuur, waarin – met de kanttekening dat de kwalificatie in de praktijk altijd afhankelijk zal zijn van de concrete situatie – wordt genoemd het gebruik van kantoorruimten voor het verstrekken van drugs of het gebruikmaken van officieel briefpapier van een van de Kamers om vertrouwen te wekken ten behoeve van oplichting (zie paragraaf 5.12 van het rapport van de commissie-Fokkens).

[6] Het toenmalige kabinet heeft in de hoofdlijnenbrief het voornemen aangekondigd om de artikelen 355 en 356 uit het Wetboek van Strafrecht te schrappen, onder meer omdat de vage en algemene formulering in die artikelen zich lastig verhoudt tot het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Het voorstel om die artikelen te wijzigen wordt overgenomen door het huidige kabinet en is opgenomen in het spoor-I-wetsvoorstel. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 34 340, nr. 22, p. 3–4 en 13–14.

2.1.2 Opsporing en vervolging in opdracht van de Tweede Kamer

Uit artikel 119 van de Grondwet volgt dat de opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict kan worden gegeven door de Tweede Kamer. De procedure voor het geven van een daartoe strekkend besluit is nader uitgewerkt in de Wmv. Uit artikel 7 Wmv volgt dat de procedure die kan leiden tot die opdracht tot vervolging aanvangt met een schriftelijke en met redenen omklede aanklacht van ten minste vijf leden van de Tweede Kamer. Vervolgens beslist de Tweede Kamer of zij die aanklacht in overweging neemt. Voordat de Tweede Kamer daarover beslist, zal de voorzitter van de Tweede Kamer degene tegen wie de aanklacht is gericht in de gelegenheid stellen schriftelijk of mondeling een zienswijze naar voren te brengen (artikel 8 Wmv). Indien de Tweede Kamer de klacht in overweging neemt, wordt een onderzoekscommissie ingesteld die uitsluitend bestaat uit leden van de Tweede Kamer (artikelen 9 en 10 Wmv). De ingestelde onderzoekscommissie heeft op grond van artikel 11 Wmv beperkte onderzoeksmogelijkheden die ontleend zijn aan de Wet op de parlementaire enquête 2008. Zo kan de commissie onder meer personen horen, plaatsen binnentreden en inlichtingen vorderen. De ingestelde onderzoekscommissie is dus belast met de opsporing van het betreffende ambtsdelict en wordt daarmee *de facto* geacht de rol in te nemen die het OM en de politie in reguliere opsporingsonderzoeken vervullen. Na afloop van het onderzoek brengt de onderzoekscommissie verslag uit aan de Tweede Kamer, waarna laatstgenoemde de aangeklaagde feiten toetst aan «het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang» (artikelen 13 en 18 Wmv). Als de Tweede Kamer voldoende gronden tot vervolging aanwezig acht, geeft zij (bij meerderheidsbesluit) opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR) om de vervolging in te stellen. Indien de Tweede Kamer binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht geen eindbeslissing heeft genomen, wordt de aanklacht in beginsel geacht te zijn verworpen (artikel 16 Wmv).[7]

2.1.3 Opsporing en vervolging in opdracht van de regering

Voor een opdracht van de zijde van de regering volgt uit artikel 119 van de Grondwet dat deze moet worden gegeven bij koninklijk besluit. De opdracht van de regering is verder uitgewerkt in een protocol van de Minister van Veiligheid en Justitie.[8] Daarin is de procedure opgenomen voor de behandeling van aangiften tegen Kamerleden of bewindspersonen wegens ambtsdelicten die binnenkomen bij een ministerie, het OM of de PGHR. Aangiften van een strafbaar feit tegen een Kamerlid of bewindspersoon (waarbij het vermoeden ontstaat dat het feit is begaan in diens hoedanigheid als Kamerlid of bewindspersoon) en waarbij mogelijk sprake is van een ambtsdelict, worden op grond van voornoemd protocol via de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) gezonden naar de PGHR voor een oriënterend onderzoek. Na afloop van het onderzoek informeert de PGHR de Minister van JenV over zijn bevindingen. Ingeval de aangifte de Minister van JenV zelf betreft, wordt de aangifte in handen gesteld van de Minister van JenV ad interim- onder toepassing van de Vervangingsregeling Ministers[9] en informeert de PGHR diegene over de uitkomsten van

---

[7] Op grond van artikel 16, tweede lid, van de Wmv kan de termijn van drie maanden worden verlengd met twee maanden.

[8] 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).

[9] Zie artikel 6 van de Vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een Minister 2024, dat voorziet in een vervangingsregeling indien bij de uitoefening van de taak van een Minister ten aanzien van een bepaalde aangelegenheid deze tevens persoonlijk en direct betrokken kan zijn.

het oriënterend onderzoek. Naar aanleiding van de bevindingen van het oriënterend onderzoek kan de Minister van JenV besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is en de PGHR dat meedelen. De PGHR start dan het opsporingsonderzoek met eventuele bijstand van het OM (artikel 123 Wet RO). Na afloop van zijn onderzoek informeert de PGHR de Minister over zijn bevindingen. Daarna is het aan de regering om een beslissing over eventuele vervolging te nemen en daarover de Tweede Kamer te informeren.

2.1.4 Berechting door de Hoge Raad

Indien de regering of de Tweede Kamer besluit een opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon te geven aan de PGHR, dan is laatstgenoemde verplicht om aan die opdracht onmiddellijk gevolg te geven door middel van het dagvaarden van de verdachte (artikel 4, derde lid, Wmv). Dit betreft een uitzondering op het opportuniteitsbeginsel. Op grond van het huidige artikel 119 van de Grondwet staat de verdachte terecht voor de Hoge Raad, die dergelijke zaken als feitenrechter in eerste en enige aanleg behandelt. Dit betekent dat tegen de uitspraak geen hoger beroep of cassatie kan worden ingesteld. Daarmee wordt afgeweken van de normale rechtsgang in strafzaken, waarbij berechting in twee instanties en eventueel cassatie wel mogelijk is.

2.2 Grondwetsgeschiedenis

Om de vormgeving van de voorgestelde regeling voor vervolging van bewindspersonen en Kamerleden te bepalen, is het nuttig om de grondwetsgeschiedenis achter het huidige artikel 119 van de Grondwet in ogenschouw te nemen waarin verschillende varianten van de regeling zijn overwogen. De oorsprong van de procedure voor vervolging van bewindspersonen en Kamerleden zoals die thans is opgenomen in artikel 119 van de Grondwet en hierboven is toegelicht, ligt in de negentiende eeuw. In de grondwetten van 1814 en 1815 was opgenomen dat leden van de Staten-Generaal en Ministers terechtstonden voor de Hoge Raad wegens misdrijven begaan tijdens hun functie. Voor misdrijven in het uitoefenen van hun functie was een verlofstelsel aangewezen. Dat verlofstelsel hield in dat berechting slechts mogelijk was op voorwaarde dat daartoe uitdrukkelijk verlof werd verleend aan de PGHR door beide Kamers van de Staten-Generaal.[10] De Staten-Generaal konden niet zelfstandig vervolging van Kamerleden en bewindspersonen initiëren, zij konden slechts verlof verlenen aan de PGHR. Uit dit stelsel vloeide voort dat de PGHR met de vervolging was belast, daarvoor het initiatief kon nemen, maar wel verlof moest vragen aan de Staten-Generaal. Opgemerkt wordt dat het verlofstelsel alleen gold voor ambtsmisdrijven, maar Ministers en Kamerleden voor zowel ambtsmisdrijven als commune misdrijven terechtstonden voor de Hoge Raad. Ten aanzien van de rechtsgang wordt in de 19e-eeuwse toelichting op de Grondwet door Buijs gesteld dat de reden achter het aanwijzen van de Hoge Raad als rechtsprekende instantie in eerste en enige aanleg moet zijn geweest dat berechting van Kamerleden en bewindspersonen door lagere rechters gelet op de hoge waardigheid van deze ambtsdragers minder passend werd geacht.[11] De berechting in eerste en enige instantie door de Hoge Raad, dus zonder de mogelijkheid van beroep, wordt het forum privilegiatum genoemd. Wel werd er door Buijs op gewezen dat deze term enigszins ongelukkig is, omdat rechtspraak in één instantie niet per se een bevoorrechting is. Ook benoemde hij dat hoe meer men bij de

[10] Artikel 104 Grondwet 1814 en artikel 177 Grondwet 1815.
[11] J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek.* Tweede deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 448–449.

beoordeling van ambtsdelicten door Kamerleden en bewindspersonen zou vasthouden aan de gewone strafrechtelijke en strafvorderlijke procedure, hoe meer waarborgen er zouden zijn dat de samenleving vrede zou hebben met de gewezen vonnissen.

Bij de grondwetsherziening van 1848 werd de wijze van vervolging van bewindspersonen en Kamerleden ingrijpend aangepast. Allereerst werd het verlofstelsel vervangen door een stelsel waarbij ambtsmisdrijven van leden van de Staten-Generaal en Ministers alleen kunnen worden vervolgd van Koningswege, of vanwege de Tweede Kamer.[12] In de literatuur wordt gesteld dat de reden achter het exclusief toedelen van het initiatief tot vervolging aan de Koning of de Tweede Kamer samenhangt met het politieke karakter van de ambtsmisdrijven.[13] Daarnaast stonden leden van de Staten-Generaal en Ministers slechts voor ambtsmisdrijven terecht voor de Hoge Raad, dus niet meer vanwege commune misdrijven. Voor de vervolging van leden van de Staten-Generaal en Ministers bij commune misdrijven kon het OM voortaan zelfstandig tot vervolging overgaan en werden zij volgens de gewone rechtsgang berecht. Uit de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van 1848 volgt dat de regering het onwenselijk vond dat leden van de Staten-Generaal en Ministers ook terecht zouden staan voor de Hoge Raad bij commune misdrijven, omdat dat niet in het belang van de leden van de Staten-Generaal en Ministers zou zijn en bovendien te zeer in strijd zou komen met de gelijkheid voor de wet.[14] Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer toonden Kamerleden zich geen voorstander van de voorgestelde regeling waarbij het initiatief voor vervolging bij de Tweede Kamer en regering werd belegd, en spraken zij de wens uit terug te gaan naar het verlofstelsel, dat moest worden uitgebreid naar alle misdrijven begaan door Ministers. De Tweede Kamer stelde in het voorlopig verslag voor de leden van de Staten-Generaal een alternatieve regeling voor; die leden zouden wegens ambtsmisdrijven moeten worden berecht voor de gewone rechter.[15] In reactie op het voorlopig verslag gaf de regering aan het voorstel niet over te willen nemen. Naar het oordeel van de regering gaf het «verheven standpunt van de Hoge Raad» een betere waarborg voor de leden van de Staten-Generaal en andere hoge ambtenaren tegen «alle aanslagen op hunne waardigheid en ligtvaardige vervolgingen». Ook het behoud van het verlofstelsel was volgens de regering geen optie, omdat een verlofstelsel soms tot bemoeilijking, stuiting of verlamming van de normale rechtsgang kan leiden.[16] In zijn commentaar op de Grondwet van 1848 waarschuwde Buijs dat door het initiatief voor vervolging bij de Tweede Kamer en de regering te laten in plaats van bij het OM, er gevaar zou ontstaan dat ambtsmisdrijven onbestraft zouden blijven, onder meer indien het politiek gezag weigerde het initiatief te nemen tot een «opspraakwekkende» strafvervolging.[17]

De tekst van het huidige artikel 119 van de Grondwet spreekt over «ambtsmisdrijven» en niet over ambtsdelicten, terwijl ambtsovertredingen en oneigenlijke ambtsdelicten daar ook onder worden verstaan.[18] De terminologie «ambtsmisdrijven» in het huidige artikel 119 van de

---

[12] Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het verlofstelsel wegens overgangsrecht tot 1886 gold.

[13] J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek.* Tweede deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 450 en 452.

[14] *Kamerstukken II* 1847/1848, XLIX, nr. 11, p. 350.

[15] *Kamerstukken II* 1847/1848, XLIX, nr. 26, p. 485.

[16] *Kamerstukken II* 1847/1848, XLIX, nr. 27, p. 577.

[17] J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek.* Tweede deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 452.

[18] Zie voor een toelichting paragraaf 2.1.1 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Grondwet dateert uit 1848, toen het begrip «misdrijven» alle strafbare feiten omvatte. Het onderscheid tussen «overtredingen» en «misdrijven» werd bij de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafrecht in 1886 pas gemaakt. De regering maakte bij die wetswijziging duidelijk dat hoewel onderscheid werd gemaakt tussen misdrijven en overtredingen, onder het begrip «ambtsmisdrijven» in artikel 119 van de Grondwet ook ambtsovertredingen moest worden verstaan. De Grondwet omvatte namelijk ten tijde van haar vaststelling met het woord «misdrijven» alle strafbare feiten.[19] Het later gemaakte onderscheid tussen overtredingen en misdrijven deed daar dus niet aan af.

Tussen 1848 en 1983 zijn bij verschillende grondwetsherzieningen kleine wijzigingen aangebracht in de tekst van het huidige artikel 119 van de Grondwet.[20] Bij de grondwetswijziging in 1983 kwam het huidige artikel 119 Grondwet tot stand, mede op advies van de staatscommissie Cals/Donner. In haar eindrapport over een algehele herziening van de Grondwet stelde deze commissie voor de grondwettelijk gewaarborgde procedure voor de vervolging van ambtsdelicten te beperken tot Kamerleden en bewindspersonen. Tot die tijd vielen ook de Gouverneurs van Suriname en van de Nederlandse Antillen, de leden van de Raad van State en de Commissarissen van de Koning onder het bereik van het huidige artikel 119 Grondwet. De reden om de leden van de Raad van State en de Commissarissen van de Koning uit het bereik van artikel 119 van de Grondwet te halen was erin gelegen dat zij volgens de regering niet bij uitstek politieke ambtsdragers zijn. Het schrappen van de Gouverneurs van Suriname en de Nederlandse Antillen uit het huidige artikel 119 van de Grondwet hing samen met de positie van de Gouverneur, die kan optreden als koninkrijksorgaan én landsorgaan. De regering stelde dat die twee posities dermate met elkaar verweven zijn dat zij daarom betwijfelde of bij een ambtsmisdrijf het onderscheid daartussen voldoende gemaakt kan worden. Om die reden gaf de regering de voorkeur om de regeling voor de Gouverneur niet in de Grondwet, maar in het Reglement voor de Gouverneur op te nemen.[21] De aanpassing ten aanzien van de Gouverneurs van Suriname en de Nederlandse Antillen noopte ertoe dat deze wijziging van de Grondwet bij rijkswet werd doorgevoerd, gelet op de verplichting uit artikel 5, derde lid, van het Statuut dat grondwetswijzigingen die raken aan Koninkrijksaangelegenheden de procedure van een rijkswet volgen. Aangezien het huidige artikel 119 van de Grondwet na 1983 geen Koninkrijksaangelegenheden meer omvat, is de regering van oordeel dat de verplichting uit artikel 5, derde lid, van het Statuut niet langer aan de orde is en het onderhavige voorstel bij «gewone» wet dient te geschieden.

Het advies om de Hoge Raad als forum privilegiatum te handhaven bij de berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten en om het initiatief bij de vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen bij de Tweede Kamer en regering te laten, nam de regering over. De regering stelde dat de keuze om het initiatief bij de Tweede Kamer en regering te laten was gelegen in het politieke karakter van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen, de gewenste bescherming van deze personen tegen lichtvaardige vervolging en de waarborg dat een wenselijk geachte vervolging ook daadwerkelijk

---

[19] *Kamerstukken II* 1882/83, 152, nr. 3, p. 6.

[20] In 1887 werd bijvoorbeeld buiten twijfel gesteld dat het gaat om ambtsmisdrijven «in die betrekkingen gepleegd» en dat berechting ook na het aftreden van de ambtsdragers kan plaatsvinden. In 1938 werd de tekst aangepast zodat de toen ingevoerde Minister zonder portefeuille ook onder het bereik van de regeling werd gebracht.

[21] Na de staatkundige hervorming binnen het Koninkrijk der Nederlanden op 10 oktober 2010 zijn deze bepalingen opgenomen in de drie Reglementen voor de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

plaatsvindt. Ten aanzien van de keuze om rechtspraak in één instantie te handhaven hechtte de regering aan het belang van de betrokken ambtsdragers om niet te lang het middelpunt te zijn van politieke opschudding en het belang dat het politieke leven na alle onvermijdelijke commotie zo snel mogelijk zijn normale gang moet kunnen hernemen. Die keuze was volgens de regering gerechtvaardigd omdat daarmee recht werd gedaan aan de omstandigheid dat de beoordeling van de draagwijdte en de inhoud van ambtsmisdrijven in sterke mate een politiek karakter draagt. Door de vervolgingsbeslissing exclusief bij de regering of de Tweede Kamer te laten zouden Kamerleden en bewindspersonen worden beschermd tegen een op lichtvaardige gronden ingestelde vervolging.[22] Deze bescherming was erin gelegen dat een beslissing tot het al dan niet vervolgen van ambtsmisdrijven, met daaraan verbonden politieke aspecten, door de organen met politieke verantwoordelijkheid meer verantwoord werd geacht.[23]

3. Aanleiding voor het voorstel

3.1 Problemen in praktijk

Hoewel tot op heden nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon is vervolgd wegens een ambtsdelict, is in het verleden wel onderzoek gedaan naar vermeende ambtsdelicten. In paragraaf 2.3 van het rapport van de commissie-Fokkens is een uitvoerig overzicht opgenomen van gevallen waarin beschuldigingen wegens vermeende ambtsdelicten begaan door een Kamerlid of bewindspersoon zijn geuit en waarbij de mogelijke toepassing van de bijzondere procedure op enigerlei wijze aan de orde was. Twee van dergelijke casus worden hierna nader uitgelicht: de onderzoekscommissie-De Wijkerslooth en de onderzoekscommissie-Schouten. Beide onderzoekscommissies zijn in het verleden ingesteld door de Tweede Kamer vanwege vermeende ambtsdelicten van een Kamerlid. Beide commissies hebben niet geleid tot een opdracht tot vervolging, maar hebben wel forse kritiek geuit op de huidige wettelijke regeling voor de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten.

De externe onderzoekscommissie Prinsjesdagstukken (commissie-De Wijkerslooth) werd ingesteld door de Tweede Kamer naar aanleiding van het lekken uit vertrouwelijk verstrekte Prinsjesdagstukken in 2009.[24] De commissie-De Wijkerslooth kreeg als opdracht om onderzoek te doen naar dat uitlekken en concludeerde in haar rapport «Publiek Geheim» in 2010 dat op basis van de uitgevoerde feitenreconstructie geen indicatie was aangetroffen dat strafbare feiten waren begaan. Wel ging de commissie in op de procedure van artikel 119 van de Grondwet. De commissie noemde de weg naar een strafrechtelijke vervolging op basis van de wettelijke procedure «onbegaanbaar» en een «mission impossible».[25] De commissie kwam onder meer tot die conclusie omdat de opsporingsbevoegdheden die de Tweede Kamer op grond van de Wmv toekomen onvoldoende worden geacht voor een opsporingsonderzoek. Die commissie beval de Tweede Kamer aan om te streven naar een modernisering van de wetgeving.
Vijf jaar na het uitbrengen van het rapport van de commissie-De Wijkerslooth werd opnieuw onderzoek gedaan naar aanleiding van het uitlekken van geheime informatie. In november 2015 stelde de Tweede Kamer op

---

[22] *Kamerstukken II* 1979/80, 16 164 (R 1147), nr. 3, p. 5.
[23] *Kamerstukken II* 1980/1981, 16 164 (R1147), nr. 10, p. 1.
[24] De commissie Prinsjesdagstukken (De Wijkerslooth) was niet als onderzoekscommissie op grond van de Wmv ingesteld.
[25] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 173, nr. 2, Rapport «Publiek Geheim», p. 79.

grond van de Wmv de commissie-Schouten in, die werd belast met het verrichten van onderzoek naar mogelijk lekken van informatie uit een besloten vergadering van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD). In het rapport concludeerde ook de commissie-Schouten dat de wettelijke procedure voor vervolging van Kamerleden, ministers en staatssecretarissen als «een onbegaanbare weg» moet worden gezien. Onder meer door de onduidelijkheid en gedateerdheid van de Wmv, het feit dat de Wmv is geschreven vanuit de gedachte dat er sprake is van een bekende verdachte en de beperkte bruikbaarheid van de bevoegdheden uit die wet voor de opsporing van strafbare feiten. De commissie-Schouten wees er in haar rapport op dat de aanbeveling van de commissie-De Wijkerslooth, namelijk streven naar een modernisering van de wetgeving, niet aan actualiteit had verloren.[26]

Naar aanleiding van de rapporten van beide commissies en de aanvaarding van een motie van het lid Tellegen c.s.[27] is in 2016 een traject gestart om te komen tot modernisering van de wetgeving inzake vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten. Allereerst is gezorgd voor een beperkte aanpassing van de Wmv, vooruitlopend op een fundamentele herziening van de wetgeving.[28] Ten tweede werd in 2018 de commissie-Fokkens ingesteld, die tot taak kreeg te adviseren over een fundamentele herziening van de wetgeving inzake vervolging en berechting van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsdelicten.[29] In juli 2021 heeft de commissie-Fokkens haar rapport opgeleverd, getiteld: «Niet *boven* maar *in* de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen». In de navolgende paragrafen worden de belangrijkste bevindingen van de commissie-Fokkens besproken.

3.2 Rapport commissie-Fokkens

De commissie-Fokkens formuleert in haar rapport een aantal fundamentele en praktische knelpunten bij de huidige procedure voor de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen voor ambtsdelicten.[30] Aangezien de procedure deels in de Grondwet en deels in andere wetgeving is geregeld, adviseert de commissie-Fokkens om de wetgeving, gelet op de doorlooptijd van een grondwetswijziging, langs twee sporen te wijzigen. Het eerste spoor betreft een wijziging van «gewone» wetgeving binnen het kader van het huidige artikel 119 van de Grondwet. Het tweede spoor betreft een wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Dit laatste voorstel, dat strekt tot wijziging van de Grondwet, wordt in deze memorie van toelichting nader toegelicht.

---

[26] Verslag van de commissie van onderzoek van de Tweede Kamer inzake het mogelijk lekken van informatie uit de CIVD (commissie-Schouten) van 20 januari 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 34 340, nr. 2.

[27] De motie-Tellegen c.s. verzoekt het presidium van de Tweede Kamer om in overleg met de regering en de Eerste Kamer tot een voorbereidingstraject te komen teneinde wetgeving rond de vervolging van ambtsdelicten met grote spoed te moderniseren. Zie *Kamerstukken II* 2015/16, 34 340, nr. 7.

[28] Wet van 11 juli 2018, houdende wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (*Stb.* 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele moderniseringen (*Stb.* 2018, 245).

[29] Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (*Stcrt.* 2018, 39464).

[30] *Niet* boven *maar* in *de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 340, nr. 19, p. 71 e.v.

3.2.1 Politiek karakter vervolgingsbeslissing

Eén van de belangrijkste bezwaren van de commissie-Fokkens tegen de huidige regeling van vervolging van ambtsdelicten betreft de vervolgingsbeslissing door politieke organen. Dat is fundamenteel anders in een reguliere strafzaak waarbij het OM die vervolgingsbeslissing neemt. In het rapport van de commissie-Fokkens wordt verwezen naar verschillende auteurs in de literatuur die stellen dat de keuze om de vervolgingsbeslissing bij politieke organen te beleggen de belangrijkste reden is waarom in Nederland nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is vervolgd.[31] Zo werd bijvoorbeeld opgemerkt dat door het huidige systeem politieke overwegingen in samenhang met de politieke machtsverhoudingen van het moment onvermijdelijk wezenlijke invloed hebben op de beslissing om juist wel of juist niet te vervolgen.[32] Andere auteurs merken op dat «Kamerleden en bewindspersonen door dit systeem zijn overgeleverd aan een politiek proces met politieke overwegingen, waar die in het gewone strafrecht zoveel mogelijk geëcarteerd zijn».[33]

De commissie-Fokkens constateert dat de huidige wettelijke regeling opsporing, vervolging en berechting van deze ambtsdelicten in ieder geval ernstig bemoeilijkt. De commissie-Fokkens deelt de kritiek in de literatuur dat de huidige systematiek van artikel 119 van de Grondwet ervoor zorgt dat politieke overwegingen in samenhang met de politieke machtsverhoudingen van het moment een rol kunnen spelen bij de beslissing om wel of niet te vervolgen. Volgens de commissie-Fokkens kan een vervolgingsbeslissing van de regering of Tweede Kamer in het voordeel van coalitiepolitici (dat wil zeggen: vervolging vindt niet plaats terwijl dat eigenlijk wel zou moeten) worden uitgelegd als een bevoordeling. Andersom kan de huidige procedure volgens de commissie ook worden aangewend voor een politieke afrekening, bijvoorbeeld indien te lichtzinnig wordt besloten vervolging in te stellen tegen een politieke tegenstander. Een besluit van een politiek orgaan draagt namelijk volgens de commissie altijd het risico in zich dat politieke overwegingen, in samenhang met politieke machtsverhoudingen van het moment, meespelen. Bovendien merkt de commissie op dat het vermoeden van een door politieke motieven ingegeven beslissing over eventuele vervolging niet bijdraagt aan het realiseren van een effectief, proportioneel en consistent vervolgingsbeleid met maatschappelijk draagvlak.[34]

3.2.2 Berechting door de Hoge Raad in eerste en enige aanleg

Een ander bezwaar van de commissie-Fokkens betreft de rol van de Hoge Raad als feitenrechter in eerste en enige aanleg. Dit betreft een fundamentele afwijking van het beginsel van rechtspraak in twee instanties, dus het recht op hoger beroep, zoals gewaarborgd door artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Het recht op hoger beroep wordt van wezenlijk belang geacht om eventuele tekortkomingen bij de berechting in eerste instantie te kunnen herstellen. Deze fundamentele waarborg geldt thans niet voor Kamerleden en bewindspersonen. De commissie-Fokkens concludeert dat aan deze uitzondering een einde moet komen. Bovendien gaat het bij

---

[31] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 340, nr. 19, p. 78.

[32] P.H.P.H.M.C. van Kempen, «Hooggeplaatste politici, corruptie en de functie van het strafrecht. Sociaalwetenschappelijke wetenswaardigheden en juridische suggesties voor de commissie-Fokkens en het parlement», *DD* 2019/17, afl. 4, p. 246–249.

[33] J. Duin e.a., «Strafrechtelijke vervolging van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen», *NJB* 2017/667, afl. 12, p. 255.

[34] Bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 34 340, nr. 19, p. 105 e.v.

vervolging wegens ambtsdelicten veelal om langdurige en complexe strafzaken, waarvan de berechting als feitenrechter naar het oordeel van de commissie-Fokkens niet goed in de werkzaamheden van de Hoge Raad past, onder meer om dat de behandeling van dergelijke zaken een te groot beslag kan leggen op de capaciteit van de Hoge Raad. De Hoge Raad is immers cassatierechter en geen feitenrechter, en onvoldoende ingericht om een complex feitenonderzoek zoals bij corruptie te verrichten.

3.2.3 Ontbrekende bescherming tegen politiek gemotiveerde vervolging niet-ambtsdelicten

Ook het verschil in de procedure voor vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten in vergelijking met andere strafbare feiten acht de commissie-Fokkens in de huidige vorm moeilijk te rechtvaardigen. Blijkens de grondwetsgeschiedenis beoogt het huidige artikel 119 van de Grondwet met name bescherming te bieden tegen politiek gemotiveerde vervolgingsbeslissingen. De commissie-Fokkens vraagt zich echter af waarom het risico van politieke beïnvloeding of lichtvaardige vervolging zich alleen in verband met ambtsdelicten zou kunnen voordoen en waarom niet ook bij andere delicten een vergelijkbare bescherming nodig zou zijn. Hiermee wordt in feite gedoeld op de vraag of je ooit met zekerheid kan zeggen dat er geen politieke motieven meespelen om over te gaan tot vervolging, ook wanneer het gaat om niet-ambtsdelicten zoals een verkeersovertreding. Eenzelfde verschil speelt ook bij beslissingen om niet te vervolgen. Hier heeft het genoemde verschil gevolgen voor de mogelijkheid van rechterlijke controle op een sepot. Wanneer het OM besluit om geen vervolging in te stellen na een gerezen verdenking wegens een commuun strafbaar feit dat door een Kamerlid of bewindspersoon zou zijn begaan, kan een belanghebbende op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering tegen dat besluit beklag doen bij het gerechtshof en kunnen de overwegingen om niet te vervolgen dan door het gerechtshof worden beoordeeld. Als de verdenking een ambtsmisdrijf van een Kamerlid of bewindspersoon betreft, is die mogelijkheid er echter niet, omdat in dat geval de Hoge Raad als beklagrechter (zie artikel 13a Wetboek van Strafvordering) geen vervolging van een ambtsdelict kan bevelen. Op grond van artikel 119 van de Grondwet berust de bevoegdheid om vervolging te initiëren immers exclusief bij de regering en de Tweede Kamer.

3.3 Internationale en politieke aandacht

Ook door internationale gremia is erop gewezen dat de drempel voor vervolging dient te worden weggenomen om zo de integriteit van politici beter te kunnen borgen.[35] De Group of States against Corruption (GRECO), onderdeel van de Raad van Europa, heeft in het kader van de vijfde evaluatieronde een aanbeveling gedaan aan Nederland om de wetgeving rondom de vervolging van ambtsdelicten door Kamerleden en bewindspersonen aan te pakken. Daarbij merkt de GRECO op dat het huidige wettelijke kader het lastig maakt bewindspersonen te vervolgen voor sommige delicten die zij begaan tijdens de uitvoering van hun taken. De GRECO beveelt aan te verzekeren dat de procedures voor onderzoek en vervolging van ambtsdelicten (waaronder passieve omkoping) niet in de weg staan aan het strafrechtstelsel ten aanzien van bewindspersonen die ervan verdacht worden corruptieverwante delicten te hebben begaan. De Kamerleden Dassen en Omtzigt publiceerden in mei 2022 een initiatiefnota over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindsper-

[35] GrecoEval5Rep(2018)2, 7 december 2018 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000 VII, nr. 91).

sonen en de ambtelijke top te bevorderen, waarin zij de inhoud van deze GRECO-aanbeveling benadrukken. Zij verzoeken de regering in hun initiatiefnota zo spoedig mogelijk over te gaan tot indiening van de wetsvoorstellen om de wetgeving rondom vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen bij ambtsdelicten te herzien en daarbij de twee sporen van de commissie-Fokkens integraal te volgen.[36] Ook vond op 2 april 2024 een debat plaats in de Tweede Kamer over het bericht dat volgens de Tsjechische geheime dienst Rusland cash betaalde aan Nederlandse en Europese politici.[37] Tijdens dat debat werden twee moties ingediend die de regering onder meer oproepen het wetsvoorstel om de aanbevelingen van de commissie-Fokkens om te zetten in een wetsvoorstel op korte termijn in te dienen bij de Tweede Kamer.[38] Beide moties zijn met grote meerderheid aangenomen. Op 14 mei 2024 namen de commissies Justitie en Veiligheid (J&V) en Binnenlandse Zaken (BIZA) van de Eerste Kamer de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Fokkens voor kennisgeving aan en spraken daarbij uitdrukkelijk de wens uit voor een snelle behandeling van dit onderwerp.[39]

In 2013 heeft de Europese Commissie voor Democratie door Recht[40] een rechtsvergelijkend onderzoek gepubliceerd waarin zij ingaat op het verband tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van Ministers in verschillende landen binnen de Raad van Europa. De Commissie concludeerde dat strafrechtelijke procedures uitsluitend moeten worden toegepast op strafbare handelingen en in situaties waarin Ministers worden verdacht evident in strijd met de wet te hebben gehandeld, niet tegen politieke opponenten of om politieke doelen te dienen.[41] Naar aanleiding van dit onderzoek en een nagenoeg gelijkluidend rapport van de Comité voor Juridische Zaken en Mensenrechten van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa een resolutie aangenomen met als strekking dat strafrechtelijke procedures niet gebruikt mogen worden om met politieke tegenstanders af te rekenen vanwege fouten of meningsverschillen.[42]

4. Inhoud van het voorstel

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet is gebaseerd op de aanbevelingen in het rapport van de commissie-Fokkens, zoals in hoofdstuk 3 beschreven. In de paragrafen hieronder worden de verschillende wijzigingen toegelicht.

4.1 Vervolgingsbeslissing door PGHR in plaats van politieke organen

In navolging van de commissie-Fokkens vindt de regering het niet wenselijk 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. Aangezien de vervolgingsbeslissing op dit moment

---

[36] *Kamerstukken II* 2021/22, 36 101, nr. 2, p. 71.
[37] *Handelingen II* 2023/24, nr. 59, item 25.
[38] *Kamerstukken II* 2023/24, 30 821, nr. 211 (motie-Koekkoek c.s.) en nr. 214 (motie-Omtzigt c.s.).
[39] Korte aantekeningen vergadering commissies Justitie en Veiligheid (J&V) en Binnenlandse Zaken (BIZA) van 14 mei 2024, besluitpunten bij Kamerstukken 34 871, J en K.
[40] De Europese Commissie voor Democratie door Recht, ook wel bekend als de Commissie van Venetië, is een adviesorgaan van de Raad van Europa.
[41] Study No. 682/2012, d.d. 11 maart 2013 is raadpleegbaar via de website van de Commissie van Venetië, https://www.venice.coe.int.
[42] Resolutie 1950 (2013) is raadpleegbaar via de website van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa, https://pace.coe.int/en/. Een door de Nederlandse delegatie aan de Tweede en Eerste Kamer uitgebracht verslag van de beraadslagingen in de Parlementaire Vergadering is te vinden in Kamerstukken I en II 2012/13, 20 043, AM/ nr. 94.

op grond van artikel 119 van de Grondwet exclusief toekomt aan de regering of de Tweede Kamer, is een wijziging van dat grondwetsartikel onontbeerlijk. In het voorgestelde artikel 119 van de Grondwet is daarom opgenomen dat de vervolging van bewindspersonen en Kamerleden wegens ambtsdelicten plaatsvindt op grond van een daartoe strekkende opdracht van de PGHR.

De PGHR is om verschillende redenen geschikt voor deze functie. Allereerst is ook al onder het huidige artikel 119 van de Grondwet een belangrijke rol aan de PGHR toebedeeld, namelijk het instellen van de vervolging bij de Hoge Raad indien de regering of Tweede Kamer een opdracht tot vervolging geeft. En ook voorafgaand aan de vervolgingsbeslissing heeft de PGHR een rol. Zo verricht de PGHR het oriënterend vooronderzoek op basis waarvan de Minister van JenV aangeeft of een opsporingsonderzoek geïndiceerd is, en voert de PGHR vervolgens dit opsporingsonderzoek uit, waarna de regering beslist of een opdracht tot vervolging wordt gegeven.[43]

Daarnaast houdt de keuze voor de PGHR verband met het feit dat hij op grond van artikel 117, eerste lid, van de Grondwet voor het leven is benoemd. Dit blijft ongewijzigd. Door die grondwettelijk gewaarborgde benoeming voor het leven is de PGHR geheel onafhankelijk. Hiermee is de nieuwe regeling omkleed met waarborgen tegen vervolging op lichtvaardige of politieke gronden. Uit de grondwetsgeschiedenis volgt bovendien dat de grondwettelijk verankerde benoeming voor het leven van de PGHR samenhangt met zijn rol bij de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten.[44] Ook in het commentaar van Buijs bij dit artikel werd die keuze verklaard vanuit de gedachte dat de PGHR in verband met zijn verplichtingen vanuit de regeling omtrent vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen bij ambtsdelicten «zijne volkomen onafhankelijkheid van de Regeering gebiedend vorderen».[45] Die notie werd bij de grondwetsherziening van 1983 in de memorie van toelichting herhaald.[46]
In dit wetsvoorstel is – in aanvulling op het rapport van de commissie-Fokkens – opgenomen dat de rol van de PGHR bij de vervolging van ambtsdelicten in artikel 119 van de Grondwet uitdrukkelijk wordt geregeld. De commissie-Fokkens adviseerde om artikel 119 van de Grondwet te schrappen en de voorgestelde nieuwe regeling voortaan geheel op het niveau van de «gewone» wet te regelen. Als argument voerde de commissie aan dat de voorgestelde uitwerking in grote lijnen aansluit bij het reguliere strafprocesrecht, en de Grondwet op dit moment volstaat met de bepaling dat de wet het strafprocesrecht in een algemeen wetboek regelt, behoudens de bevoegdheid tot regeling van bepaalde onderwerpen in afzonderlijke wetten.[47] De commissie-Fokkens wijst erop dat de onafhankelijke positie van de PGHR – die cruciaal is in de hiervoor geschetste regeling – reeds grondwettelijk is gewaarborgd.

In navolging van de vorige kabinetten,[48] acht het huidige kabinet een grondwettelijke verankering voor een dergelijke cruciale regel in ons staatsbestel passender, ook gelet op de verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement, zoals opgenomen in artikel 42, tweede lid, en artikel 68 van de Grondwet. Die artikelen geven uitdrukking aan de

---

[43] Gelet op de centrale adviesrol die de PGHR op grond van artikel 111, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet RO heeft in de procedure is deze taak hem toebedeeld in het in noot 6 genoemde protocol.
[44] *Handelingen Gw.* 1848, I, p. 372.
[45] J.T. Buijs, *De Grondwet: toelichting en kritiek,* tweede deel, Arnhem: Gouda Quint 1884, p. 475.
[46] *Kamerstukken II* 1979/80, 16 162, nrs. 3–4.
[47] Artikel 107, eerste lid, van de Grondwet.
[48] *Kamerstukken II* 2023/24, 34 340, nr. 22.

politieke ministeriële verantwoordelijkheid: de bijzondere verantwoordingsrelatie tussen regering en parlement en de autonomie van het parlement om zo nodig met toepassing van de vertrouwensregel, de kern van het parlementair stelsel, een oordeel te vellen over het handelen van een bewindspersoon. De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) signaleerde in een voorlichting dat de enige uitzondering op die autonomie de bijzondere strafrechtelijke procedure van artikel 119 van de Grondwet is.[49] Over de aanbeveling van de commissie-Fokkens om de PGHR te belasten met de vervolgingsbeslissing schrijft de Afdeling dat het passend is om die bevoegdheid van de PGHR vast te leggen in de Grondwet, omdat die bevoegdheid van invloed kan zijn op de positie van bewindspersonen en de relatie met het parlement.[50] Daarmee onderschrijft de Afdeling de politieke lading die ambtsdelicten meebrengen, wat voor de regering de wenselijkheid onderstreept om de voorgestelde regeling van waarborgen tegen politieke beïnvloeding te voorzien. Gelet op de bijzondere procedureregels voor een wijziging van de Grondwet en de waarborgen die daarmee gepaard gaan, acht de regering grondwettelijke verankering van de rol van de PGHR eveneens opportuun. De grondwettelijke procedure uit artikel 119 van de Grondwet laat overigens onverlet dat een bewindspersoon in elke situatie ook aangesproken kan worden op grond van zijn politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet ziet dus enkel op het geven van de opdracht tot vervolging en niet op (de start van) de opsporingsfase. Dit is ook zo onder het huidige artikel 119 van de Grondwet. Ook in het nieuwe artikel 119 van de Grondwet kiest de regering ervoor het geven van de vervolgingsopdracht op het niveau van de Grondwet te regelen, maar zij ziet hiertoe geen aanleiding waar het gaat om de opsporingsfase. Ten aanzien van de opsporingsfase bevat de Grondwet immers ook in algemene zin geen bepalingen.

4.2 Opheffen forum privilegiatum bij de berechting van ambtsdelicten

De voorgestelde wijziging strekt ertoe de aanwijzing van de Hoge Raad als forum privilegiatum bij de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten te schrappen. Dat betekent dat de berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen voortaan op dezelfde wijze zal plaatsvinden als bij alle andere delicten. Namelijk in eerste aanleg behandeling door de rechtbank, waarna tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep mogelijk is bij het gerechtshof en waarbij de Hoge Raad een oordeel kan geven als beroep in cassatie wordt ingesteld. Een wezenlijke vernieuwing is dat daardoor voor Kamerleden en bewindspersonen wordt voorzien in de mogelijkheid hoger beroep in te stellen bij een veroordeling wegens een ambtsdelict. Thans is dat niet mogelijk door de grondwettelijk voorgeschreven berechting door de Hoge Raad in enige instantie. Omdat vervolging plaatsvindt in opdracht van de PGHR, zal de PGHR in de praktijk opdracht kunnen geven om hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad in te stellen.

In paragraaf 2.2 zijn de argumenten van de grondwetgever toegelicht om bij de grondwetsherziening van 1983 het forum privilegiatum te handhaven, waaronder het argument dat de betrokken ambtsdrager bij berechting in één instantie niet te lang het middelpunt zou zijn van

[49] Voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 28 844, nr. 251, p. 16.
[50] Voorlichting over het sanctioneren van een gedragscode voor bewindspersonen in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 28 844, nr. 251, p. 12.

politieke opschudding. Thans wordt het echter om verschillende redenen wenselijk geacht om de Hoge Raad niet langer aan te wijzen als eerste en enige instantie. Allereerst prevaleert de verdragsrechtelijke waarborg van berechting bij strafzaken in twee instanties, zoals opgenomen in artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR. Deze waarborg dient het belang van verdachten die een rechtsmiddel tegen hun veroordeling willen aanwenden. Het recht op hoger beroep wordt van wezenlijk belang geacht om eventuele tekortkomingen bij de berechting in eerste instantie te kunnen herstellen. Dat is bij uitstek mogelijk bij een rechter die zich niet beperkt tot een procedurele en juridische toets. De Hoge Raad is daar als cassatierechter die normaliter primair toetst of het recht juist is toegepast niet op ingericht. Dat argument speelt nog meer bij de berechting van gecompliceerde ambtsdelicten zoals corruptie, waarbij uitvoerig onderzoek vaak noodzakelijk is.

Ook kan de huidige bijzondere regeling de indruk wekken dat Kamerleden en bewindspersonen bij de berechting van ambtsdelicten in een bevoorrechte positie verkeren ten opzichte van andere verdachten en in het bijzonder van andere bestuurders en volksvertegenwoordigers, omdat zij een korter strafproces kunnen verwachten dan andere verdachten. De regering constateert dat een strafzaak tegen een Kamerlid of bewindspersoon voor publicitaire aandacht kan zorgen en dat het voor een Kamerlid of bewindspersoon niet prettig is als een strafzaak als gevolg van berechting in meerdere instanties mogelijk jarenlang duurt, maar dit argument geldt in beginsel ook voor strafzaken tegen andere verdachten. Daar komt bij dat Kamerleden en bewindspersonen bij berechting van commune delicten ook nu al de gewone rechtsgang volgen, waarbij de berechting, indien deze in meerdere instanties plaatsvindt, langer kan duren, met de daarmee in voorkomende gevallen gepaard gaande publicitaire aandacht. Het valt daarom naar het oordeel van de regering moeilijk in te zien waarom het belang van een snelle berechting bij ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen anders zou moeten worden gewogen dan bij bestuurders en volksvertegenwoordigers bij de decentrale overheid en bij het begaan van commune delicten, of waarom dat belang zwaarder zou moeten wegen dan het belang van berechting in twee instanties.

4.3 Materiële reikwijdte

Met dit wetsvoorstel wordt geen inhoudelijke wijziging doorgevoerd in de materiële reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet, dat wil zeggen in de afbakening van strafbare feiten waarop de grondwetsbepaling volgens de geldende wetgeving van toepassing is. Wel wordt het huidige grondwettelijke begrip «ambtsmisdrijven» vervangen door «ambtsdelicten» die door leden van de Staten-Generaal, ministers of staatssecretarissen «in die betrekkingen zijn begaan». Met deze wijziging in formulering wordt de bepaling beter toegesneden op de strafbare feiten waarop deze toepasselijk is en sluit de bepaling ook beter aan bij de gangbare terminologie van het Wetboek van Strafrecht. In dit verband kan op enkele aspecten worden gewezen.

De wijziging in de formulering van de bepaling is in de eerste plaats ingegeven door het feit dat ook ambts*overtredingen* binnen de reikwijdte van het huidige artikel 119 van de Grondwet vallen, waardoor het begrip «ambtsmisdrijf» naar de terminologie van het Wetboek van Strafrecht, waarin alle strafbare feiten worden onderverdeeld in misdrijven en overtredingen, minder geëigend is als categorische aanduiding van strafbare feiten waarop het gewijzigde artikel 119 van de Grondwet van

toepassing is.[51] Datzelfde geldt voor de categorie «oneigenlijke ambtsdelicten». Al met al vallen er, in lijn het de huidige wetgeving, drie categorieën van strafbare feiten onder de werking van het nieuwe artikel 119 van de Grondwet: ambtsmisdrijven, ambtsovertredingen en oneigenlijke ambtsdelicten. Deze strafbare feiten zijn identiek aan de strafbare feiten die in het wetsvoorstel ter uitvoering van spoor I – dat uitgaat van het huidige grondwettelijke kader – worden aangemerkt als «ambtsmisdrijf» (zie het in dat wetsvoorstel voorgestelde artikel 483, tweede lid, Wetboek van Strafvordering). Dit betreft de strafbare feiten die in het Wetboek van Strafrecht uitdrukkelijk als ambtsmisdrijf (Titel XXVIII van het Tweede Boek) of ambtsovertredingen (Titel VIII van het Derde Boek) zijn aangemerkt, alsmede ieder strafbaar feit waarbij een Kamerlid of bewindspersoon door het begaan van het feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van het feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken en zonder welke hij het feit niet zou hebben kunnen begaan.

Tot slot wordt het begrip «gepleegd» gewijzigd in «begaan». Daarmee wordt in lijn met de gangbare terminologie van het Wetboek van Strafrecht verduidelijkt dat artikel 119 van de Grondwet niet alleen van toepassing is wanneer een Kamerlid of bewindspersoon het strafbaar feit (eigenhandig) pleegt en daarvoor wordt vervolgd, maar ook van toepassing is indien een Kamerlid of bewindspersoon deelneemt aan een strafbaar feit en daarvoor wordt vervolgd (bijvoorbeeld wegens het medeplegen, doen plegen of uitlokken van het feit of wegens medeplichtigheid bij/tot het feit voor zover dit een misdrijf is, zie Titel V van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafrecht).

4.4 Delegatie en uitwerking op niveau «gewone» wet

De voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet voegt aan dat artikel een delegatiegrondslag toe om op het niveau van de wet (in formele zin) een uitzondering te maken op de hoofdregel dat de PGHR bevoegd is om de opdracht tot vervolging te geven. Indien geen grondslag wordt opgenomen om af te wijken van de hoofdregel in de Grondwet dat de PGHR de opdracht geeft tot vervolging is het immers niet mogelijk dit in een «gewone» wet te regelen. Deze uitzondering moet restrictief worden uitgelegd; de mogelijkheid tot delegatie is voorzien voor twee situaties, die hieronder worden benoemd. De wettelijke regeling zal via een separaat wetsvoorstel tot wijziging van de «gewone» wet nader worden uitgewerkt. Dit betreft de uitvoeringswetgeving bij deze grondwetswijziging.

Delegatie is in de eerste plaats nodig om rechterlijke controle mogelijk te maken op een beslissing van de PGHR om geen opdracht te geven tot vervolging wegens een ambtsdelict. Deze aanpassing wordt door de commissie-Fokkens gezien als een belangrijke waarborg, omdat de beklagprocedure rechterlijke controle mogelijk maakt ten aanzien van de beslissing om geen vervolging in te stellen. In reguliere strafzaken kan de rechtstreeks belanghebbende op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering beklag instellen bij het gerechtshof tegen beslissingen van het OM om geen vervolging in te stellen. Het gerechtshof kan daarbij beslissen dat alsnog vervolging dient te worden ingesteld (artikel 12i Wetboek van Strafvordering). In navolging van de voorstellen van de commissie-Fokkens wordt ook een beklagprocedure opengesteld in

[51] Op basis van de grondwetshistorie staat overigens vast dat het huidige grondwettelijke begrip «ambtsmisdrijven» in art. 119 Gw ook ambtsovertredingen in de zin van het WvSr omvat. Zie voor een nadere toelichting op ambtsovertredingen paragraaf 2.1.1 en 2.2 van deze memorie van toelichting en paragraaf 3.1.1 van het rapport van de commissie-Fokkens.

gevallen waarin een Kamerlid of bewindspersoon wordt verdacht van een ambtsmisdrijf, maar door de PGHR geen vervolging wordt ingesteld. Aangezien de PGHR in een dergelijke situatie al heeft besloten geen opdracht te geven tot vervolging, wordt het passend geacht dat het beklag door een rechterlijke instantie wordt behandeld, die een onafhankelijk oordeel kan vellen. Gelet op de verhouding van de Hoge Raad ten opzichte van de PGHR wordt de Hoge Raad gezien als geschikte instantie hiervoor. Indien de Hoge Raad in de beklagprocedure in voorkomende gevallen meent dat alsnog vervolging dient te worden ingesteld, kan de Hoge Raad een daartoe strekkend bevel aan het OM geven. De PGHR krijgt dus geen rol bij het nemen van de vervolgingsbeslissing na een beklagprocedure. Dit zou minder passend zijn aangezien hij in een dergelijke situatie eerder juist besloot geen aanleiding te zien voor vervolging. In voorkomende gevallen vindt de vervolging dus niet plaats in opdracht van de PGHR, maar op bevel van de Hoge Raad. Benadrukt wordt dat het beklag alleen door de Hoge Raad wordt behandeld indien het beklag strekt tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict. Omdat voor de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens andere strafbare feiten geen opdracht van de PGHR nodig is (en het OM daartoe dus zelfstandig kan overgaan) blijft het gerechtshof daarom in die gevallen bevoegd om het beklag te behandelen. Op het niveau van de «gewone» wet zal daarom conform de aanbeveling van de commissie-Fokkens een regeling worden uitgewerkt over de verhouding tussen de twee rechtscolleges ten aanzien van beklagprocedures in verschillende zaken.

Een tweede reden om delegatie mogelijk te maken is gelegen in de verhouding van de PGHR tot het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat op grond van de Europese Verordening 2017/1939 (hierna: EOM-verordening) belast is met de opsporing en vervolging van in de PIF-richtlijn aangewezen strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden.[52] Daarbij kan zich de situatie voordoen dat de door die Verordening bestreken strafbare feiten eveneens binnen de huidige reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet vallen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan fraude met EU-subsidies of fraude bij aanbestedingen met geld afkomstig van de EU, begaan door een Kamerlid of bewindspersoon. Voor dergelijke situaties zal worden voorzien in een afwijkende regeling op het niveau van de «gewone» wet die zowel recht doet aan de verplichtingen die in dergelijke gevallen uit de EOM-verordening voortvloeien als aan de positie van de PGHR. Gelet op de gedecentraliseerde inrichting van het EOM zal de feitelijke uitvoering van de vervolging in de praktijk verlopen via een van de gedelegeerde Europese aanklagers die werkzaam zijn in Nederland. Eventuele competentievragen en andere aspecten die dit meebrengt dienen tegen die tijd nader te worden uitgewerkt.

4.5 Overwogen alternatieven

4.5.1 Rol Eerste Kamer

Leden van de Eerste Kamer worden op dezelfde wijze vervolgd en berecht als Tweede Kamerleden en bewindspersonen bij ambtsdelicten, maar hebben anders dan de regering thans geen bevoegdheid om de opdracht tot vervolging te geven. Overeenkomstig het huidige artikel 119 van de

[52] Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU L 283/1) en Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU L 198/29).

Grondwet wordt de opdracht tot vervolging immers gegeven door de regering of de Tweede Kamer. Die regeling staat sinds 1848 in de Grondwet. De parlementaire geschiedenis biedt niet volledig uitsluitsel waarom de Eerste Kamer geen mogelijkheid tot het geven van een opdracht tot vervolging toekomt. Uit de Kamerstukken valt op te maken dat steeds is voortgeborduurd op de in 1848 door de grondwetgever gemaakte – niet nader gemotiveerde – keuze hiertoe. Voorts maakte toenmalig Minister van Binnenlandse Zaken in de aanloop naar de grondwetsherziening van 1983 de opmerking dat het noemen van alleen de Tweede Kamer in artikel 119 van de Grondwet te maken had met «haar politiek meer vooruitgeschoven positie».[53] De regering heeft in 2018 op dit punt met de Eerste Kamer van gedachten gewisseld, waarnaar kortheidshalve wordt verwezen.[54] Zoals eerder in het algemene deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, is conform de aanbevelingen van de commissie-Fokkens ervoor gekozen om politieke beïnvloeding van opsporings- en vervolgingsbeslissingen zoveel mogelijk uit te bannen. Een rol voor de Eerste Kamer ligt daarom niet voor de hand.

4.5.2 Verlofstelsel

Zoals toegelicht in paragraaf 2.2 was in de Grondwetten voor 1848 een verlofstelsel opgenomen ten aanzien van de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten. Een verlofstelsel houdt kort gezegd in dat het OM is belast met de opsporing en vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict, maar vervolging alleen kan plaatsvinden als beide Kamers der Staten-Generaal daarvoor toestemming geven. Die toestemming kan volgens sommigen ook worden gebruikt als noodrem tegen een al te voortvarend OM.[55] Tegen een verlofstelsel bestaat hetzelfde kernbezwaar als tegen het huidige stelsel van artikel 119 van de Grondwet, namelijk dat het dan nog steeds politieke organen zijn die beslissen of het al dan niet tot een vervolging komt, waardoor effectieve vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten niet gegarandeerd wordt. De regering deelt daarom de mening van de commissie-Fokkens dat (her)introductie van een verlofstelsel niet aangewezen is. De regering hecht eraan een belangrijk verschil tussen een verlofstelsel en het onderhavige grondwetsvoorstel te benadrukken. Dit is gelegen in degene van wie het initiatief tot opsporing of vervolging uitgaat. Bij een verlofstelsel gaat het initiatief voor opsporing en vervolging uit van het OM (dat daarna toestemming vraagt). In het onderhavige grondwetsvoorstel berust het initiatief bij de PGHR. Het OM kan slechts overgaan tot opsporing of vervolging na een opdracht van de PGHR.

4.5.3 Vervolgingsbeslissing door het OM

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de PGHR te belasten met het geven van de opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten. Dit is een afwijking van de gewone strafvorderlijke procedure, waarbij de beslissing om iemand al dan niet te vervolgen vanwege een strafbaar feit wordt genomen door het OM. Een alternatief voor dit wetsvoorstel zou daarom zijn om niet alleen de berechting van Kamerleden en bewindspersonen te normaliseren, maar ook de beslissing om al dan niet tot vervolging over te gaan. Dat betekent dat niet de PGHR, maar het OM de beslissing neemt om al dan niet te

---

[53] Paragraaf 5.11 rapport commissie-Fokkens.

[54] Kamerstukken I 2017/18, 34 871, B, p. 1 (voorlopig verslag), C, p. 1–2 (memorie van antwoord), D (nader voorlopig verslag) en E (nadere memorie van antwoord).

[55] J.L. de Wijkerslooth & J. Simonis, «De vervolgbaarheid van Ministers en Staatssecretarissen», *NJB* 2004/13, p. 672–678.

vervolgen. Die variant heeft gezien de bijzondere aard van de procedure niet de voorkeur van de regering.

4.5.4 Rechtsgang

Ten aanzien van de rechtsgang zijn verschillende vormen denkbaar, zoals een tussenvorm waarbij berechting in twee instanties plaatsvindt, bijvoorbeeld door het gerechtshof bevoegd te maken in eerste aanleg. Een dergelijke wijziging staat echter – net als de huidige procedure – op gespannen voet met artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR. Hieruit volgt het beginsel dat een verdachte in een strafzaak recht heeft op berechting in twee instanties, waarbij de tweede instantie zich niet beperkt tot een procedurele en juridische toets. Het recht op hoger beroep wordt van wezenlijk belang geacht om eventuele tekortkomingen bij de berechting in eerste instantie te kunnen herstellen. Dat is bij uitstek mogelijk bij een feitenrechter die feiten opnieuw kan onderzoeken. Zoals eerder is deze toelichting genoemd, past deze rol minder goed bij de werkzaamheden van de Hoge Raad, die normaliter cassatierechter is en geen feitenrechter. Bovendien speelt ook hier het eerdergenoemde argument dat de kortere procedure kan overkomen als een bevoordeling van bewindspersonen en Kamerleden.

Datzelfde bezwaar speelt bij het voorstel van de staatscommissie Cals/Donner, die voorstelde om de Hoge Raad te handhaven als forum privilegiatum, maar daarbinnen twee instanties in te stellen zodat alsnog wordt voldaan aan het vereiste van artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR.[56] Zoals de regering bij de grondwetsherziening van 1983 toelichtte, voldoet die constructie niet aan het vereiste van een «higher tribunal», waarover de verdragstekst in artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR spreekt. Deze omschrijving brengt mee dat een hoger hof dan het college dat in eerste instantie de zaak berechtte, de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw moet bezien.[57]

Een ander alternatief betreft het uitsluiten van de mogelijkheid van cassatie, zodat er alleen een rechtsgang is bij de rechtbank en het gerechtshof. Deze vorm acht de regering evenmin wenselijk omdat de cassatieprocedure bij de Hoge Raad een zeer belangrijke rechtswaarborg is in ons staatsbestel.

5. Verhouding tot hoger en ander recht

5.1 Art. 14 IVBPR

Artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR stelt dat eenieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld het recht heeft de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet. [58] Bij de totstandkoming van het IVBPR in 1978 heeft Nederland een voorbehoud gemaakt bij dit artikel in verband met de berechting van ambtsdelicten door de Hoge Raad als eerste en enige rechtsprekende instantie in artikel 119 van de Grondwet.

Als gevolg van dit voorstel is de Hoge Raad echter niet langer aangewezen als enige rechtsprekende instantie in artikel 119 van de Grondwet. Door het volgen van de gewone rechtsgang (rechtbank, gerechtshof en

---

[56] Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet (Staatscommissie-Cals/Donner), SDU 1971, p. 269.
[57] Kamerstukken II 1979/80, 16 164 (R1147), nr. 3, p. 4.
[58] Het zevende protocol bij het EVRM bevat een vergelijkbaar recht maar is niet geratificeerd door Nederland, zie Kamerstukken II 2023/24, 36 410 V, nr. 79, p. 5.

cassatie bij Hoge Raad) wordt inhoudelijk volledig voldaan aan de eisen van artikel 14, vijfde lid, van het IVBPR. Dit betekent dat het Nederlandse voorbehoud bij artikel 14, vijfde lid van het IVBPR kan worden opgeheven zodra ook de regelgeving ter uitvoering van dit grondwetsvoorstel in werking treedt.

5.2 Recht op eerlijk proces in het EVRM en de Grondwet

Het recht op een eerlijk proces, zoals opgenomen in artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van de Grondwet, vestigt geen recht op hoger beroep.[59] Met betrekking tot artikel 6 van het EVRM geldt dat uit jurisprudentie volgt dat als er instanties voor hoger beroep of cassatie bestaan, deze aan de vereisten van artikel 6 EVRM moeten voldoen. Uit artikel 6 EVRM en artikel 17 van de Grondwet volgt dat een gerecht onder andere onafhankelijk en onpartijdig moet zijn.[60] De bestaande rechterlijke instanties (rechtbanken, hoven en Hoge Raad) die ook zullen gaan oordelen over de berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door Kamerleden en bewindspersonen voldoen aan deze grondwettelijke en verdragseisen. Het voorstel van de regering voldoet hiermee aan artikel 6 van het EVRM of artikel 17 van de Grondwet.

5.3. Verhouding tot EU-recht

Op grond van de EOM-verordening is het EOM belast met de opsporing en vervolging van in de PIF-richtlijn aangewezen strafbare feiten die de financiële belangen van de Europese Unie schaden (zie ook paragraaf 4.4).[61] Het EOM is in die gevallen zelfstandig bevoegd om strafvorderlijk op te treden, ook als zich de situatie voordoet dat de door die Verordening bestreken strafbare feiten eveneens binnen de reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet vallen. Hierbij kan worden gedacht aan fraude met EU-subsidies of fraude bij aanbestedingen met geld afkomstig van de EU, begaan door een Kamerlid of bewindspersoon.

Voor dergelijke situaties zal in een afwijkende regeling op het niveau van de «gewone» wet worden voorzien in een rol voor het EOM die zowel recht doet aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EOM-verordening als aan de positie van de PGHR. De delegatiegrondslag in de voorgestelde wijziging van artikel 119 van de Grondwet maakt dit mogelijk. In paragraaf 4.4 van deze toelichting is op deze delegatiegrondslag ingegaan.

6. Gevolgen

6.1 Uitwerking nieuwe procedure in uitvoeringswet

De voorgestelde wijzigingen in dit voorstel en de beoogde nieuwe procedure vereisen ook een wijziging van en uitwerking in lagere regelgeving. Dit zal te zijner tijd in een separaat wetsvoorstel nader worden uitgewerkt. Zo dient de nieuwe procedure uitgewerkt te worden in «gewone» wetten. Op een enkel onderdeel wordt hieronder al kort geschetst hoe de regering voornemens is dit in de uitvoeringswet uit te werken, in lijn met de aanbevelingen van de commissie-Fokkens. In

---

[59] EHRM 17 januari 1970, no. 2689/65 *(Delcourt/België)*, par. 25 en EHRM 1 september 2015, no. 23486/12 *(Dorado Baúlde/Spanje)*, rov. 18.

[60] EHRM 25 juni 2009, no. 55759/07 *(Maresti/Kroatië)*, rov. 33.

[61] Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie («EOM») (PbEU L 283/1) en Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PbEU L 198/29).

paragraaf 4.4 is al ingegaan op het voornemen in de uitvoeringswet twee uitzonderingen op te nemen op de hoofdregel dat de PGHR bevoegd is om de opdracht tot vervolging te geven.

De opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen wordt uitgevoerd door het OM, net zoals dat in het reguliere strafproces het geval is, maar zal plaatsvinden onder leiding en aansturing van de PGHR. Voor de opsporingsfase zal gelden dat de PGHR bij een vermoeden van een strafbaar feit het OM kan opdragen een opsporingsonderzoek in te stellen. Het OM kan hiertoe niet zelfstandig overgaan. Dat de opdracht tot vervolging enkel door de PGHR kan worden gegeven, volgt al uit onderhavig grondwetsvoorstel. In de uitvoeringswet zal deze procedure nader worden uitgewerkt.

De bijzondere en algemene aanwijzingsbevoegdheden van de Minister van JenV zijn niet van toepassing jegens het OM[62] voor zover het gaat om werkzaamheden in het kader van de opsporing en vervolging van ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Deze aanwijzingsbevoegdheden komen te liggen bij de PGHR. Ook wordt niet voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van JenV jegens de PGHR. Dit omdat met de herziening van de huidige procedure juist wordt beoogd beslissingen inzake de opsporing en vervolging uit de politieke sfeer te halen; een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van JenV zou dit via een omweg weer toelaten. Hieruit volgt dat de Minister van JenV op geen enkele wijze ministeriële verantwoordelijkheid zal dragen voor opsporings- en vervolgingsbeslissingen ten aanzien van ambtsdelicten van Kamerleden of bewindspersonen en dat er dus ter zake geen verantwoordingslijn zal zijn van de Minister richting het parlement.

6.2 Financiële gevolgen

Het voorstel heeft geen financiële gevolgen.

6.3 Gevolgen regeldruk

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de regeldruk van burgers of bedrijven.

7. Consultatie

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal van de Hoge Raad, het OM, de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nationale Politie, de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Ook heeft internetconsultatie plaatsgevonden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de adviezen. Voor zover de adviezen zien zowel op het spoor I als het spoor II wetsvoorstel, beperkt de reactie in deze toelichting zich tot de opmerkingen die relevant zijn voor onderhavig grondwetsvoorstel (spoor II).

President van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad

In de reactie laten de president van de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich positief uit over de voorstellen van de regering om de procedure voor de vervolging van ambtsdelicten te herzien. Ten aanzien van het grondwetsvoorstel wordt opgemerkt dat de verhouding van de voorgestelde regeling tot de EOM-verordening nog nadere uitwerking behoeft. Het gaat hierbij om de situatie dat het EOM

[62] Artikelen 127 en 128 van de Wet RO.

belast is met opsporing en vervolging over te gaan ten aanzien van strafbare feiten die ook vallen binnen de reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet. In paragraaf 4.4 en 5.3 van deze toelichting wordt ingegaan op deze verhouding. Kortgezegd is de regering van oordeel dat de delegatiegrondslag in het nieuwe artikel 119 van de Grondwet de ruimte biedt om in de «gewone» wet een afwijkende regeling te treffen voor deze situatie, waarin het EOM zelfstandig bevoegd is om strafvorderlijk op te treden conform de verplichtingen die uit de EOM-verordening voortvloeien.

OM

Het College van procureurs-generaal schrijft in de reactie in te stemmen met de keuze om de PGHR de opdracht te laten geven tot vervolging bij ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. Gelet op de politieke gevoeligheid van dergelijke zaken is het wenselijk dat de afwezigheid van politieke druk bij de vervolgingsbeslissing buiten twijfel staat. De onafhankelijke positie van de PGHR biedt hiervoor de nodige waarborgen.

NOvA

De NOvA noemt het wetsvoorstel in rechtsstatelijk opzicht een verbetering ten opzichte van de huidige regeling, aangezien het de kans op politieke beïnvloeding bij het nemen van een vervolgingsbeslissing aanmerkelijk verkleint en beter aansluit bij de scheiding der machten.

Nationale politie

De politie heeft aangegeven het voorstel om de huidige wettelijke regeling te herzien te ondersteunen.

RvdR

De RvdR constateert dat de voorstellen in lijn zijn met de aanbevelingen van de commissie-Fokkens. Daarnaast merkt de RvdR in algemene zin op voorstander te zijn van rechtspraak in meer feitelijke instanties, hetgeen het grondwetsvoorstel bewerkstelligt. De RvdR adviseert dan ook positief.

NVvR

De NVvR heeft met instemming kennisgenomen van het grondwetsvoorstel. Zij adviseert om te verduidelijken wat wordt bedoeld met de in artikel 119 van de Grondwet voorgestelde zinsnede «behoudens in de gevallen bij de wet bepaald», aangezien deze formulering ruimte laat om in de toekomst bij wet te bepalen dat de vervolgingsopdracht opnieuw bij politieke organen komt te liggen. Naar aanleiding van het advies van de NVvR is in paragraaf 4.4 benadrukt dat de mogelijkheid tot delegatie restrictief moet worden uitgelegd en is voorzien voor twee situaties. In de eerste plaats om rechterlijke controle mogelijk te maken op een beslissing van de PGHR om geen opdracht te geven tot vervolging wegens een ambtsdelict (beklagprocedure) en in de tweede plaats om uitvoering te geven aan de EOM-verordening.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Het NJCM acht de aanpassing van artikel 119 van de Grondwet in zijn algemeenheid wenselijk, en noemt het schrappen van de vervolgbeslissing door politieke organen een positieve ontwikkeling. Verder plaatst het NJCM een opmerking die eigenlijk is gericht op het spoor I wetsvoorstel, maar waar de regering hier toch op wil reageren. Het NJCM merkt op dat niet is voorzien in overgangsrecht om, zodra het grondwets-

voorstel in werking treedt, de in spoor I wetsvoorstel opgenomen bevoegdheid voor de Tweede Kamer en regering om een opsporingsonderzoek stop te zetten te beëindigen. Dit terwijl het grondwetsvoorstel de vervolgingsbeslissing juist weghaalt bij de regering en Tweede Kamer. De regering merkt op dat te zijner tijd, ter uitvoering van het grondwetsvoorstel, een uitvoeringswet volgt die het strafprocesrecht laat aansluiten op het nieuwe artikel 119 van de Grondwet, en die bevoegdheid zal beëindigen. Pas wanneer die uitvoeringswet gereed is, kan het grondwetsvoorstel in werking treden. Het in artikel III van het grondwetsvoorstel opgenomen additionele artikel voorziet hierin.

Internetconsultatie

Drie burgers hebben gereageerd op de internetconsultatie. De eerste betrof een positieve reactie op het wetsvoorstel. De tweede reactie veronderstelde ten onrechte dat de vervolgingsbeslissing ook na dit wetsvoorstel nog steeds bij de regering of Tweede Kamer berust. Het weghalen van de vervolgingsbeslissing bij de regering en Tweede Kamer vormt echter juist een van kernpunten van dit grondwetsvoorstel. De derde reactie trekt de wenselijkheid in twijfel om deze zeer specifieke, zelden ingeroepen, procedure een plek te geven in de Grondwet. Juist nu de procedure genormaliseerd wordt, meent deze burger dat constitutionele borging van deze bijzondere strafprocedure niet gerechtvaardigd is. De regering verwijst in dit kader naar paragraaf 4.1, waarin uiteen wordt gezet waarom de regering hiervoor kiest. Kortgezegd omdat (i) grondwettelijke verankering van de rol van de PGHR een extra waarborg vormt en (ii) de strafrechtelijke procedure voor de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen de enige uitzondering is op de hoofdregel uit ons constitutionele bestel dat het normaliter het parlement is dat een oordeel kan vellen over het handelen van een bewindspersoon.

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel II

Het voorgestelde artikel 119 legt de rol van de PGHR als opdrachtgever bij de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten grondwettelijk vast. De voorgestelde zinsnede «in die betrekkingen gepleegd» is reeds in het huidige artikel 119 opgenomen en maakt duidelijk dat het gaat om ambtsdelicten die een Kamerlid of bewindspersoon in die hoedanigheid pleegt. Ambtsdelicten die een bewindspersoon of Kamerlid in een andere hoedanigheid pleegt, bijvoorbeeld ingeval van gelijktijdige vervulling van twee verschillende politieke ambten, vallen dus niet onder het bereik van dit artikel. Net als onder de huidige bepaling kan de opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon ook worden gegeven na zijn of haar aftreden.

Daarnaast wordt voorgesteld het begrip «ambtsmisdrijven» te vervangen door «ambtsdelicten». Voorop staat dat met deze wijziging geen inhoudelijke wijziging wordt doorgevoerd in de strafbare feiten waarop de grondwetsbepaling van toepassing is. Zoals onder de paragrafen 2.1.1, 2.2 en 4.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is toegelicht, wordt onder het huidige artikel 119 van de Grondwet onder het begrip «ambtsmisdrijven» reeds ook ambtsovertredingen en oneigenlijke ambtsdelicten verstaan. Door de formulering in het artikel aan te passen naar «ambtsdelicten», wordt duidelijk gemaakt dat zowel ambtsmisdrijven als ambtsovertredingen en oneigenlijke ambtsdelicten onder het begrip ambtsdelicten vallen. Met deze wijzigingen wordt de bepaling beter toegesneden op de strafbare feiten waarop deze reeds toepasselijk is en

sluit de bepaling ook beter aan bij de gangbare terminologie van het Wetboek van Strafrecht.
Tot slot is in de voorgestelde tekst van artikel 119 van de Grondwet het begrip «gepleegd» gewijzigd in «begaan». Zie paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting voor een nadere toelichting hierop.

Tot slot zorgt de delegatiegrondslag in het voorgestelde artikel ervoor dat in een wet in formele zin geregeld kan worden dat – in uitzondering op de hoofdregel – de Hoge Raad bevoegd is om de opdracht tot vervolging te geven in beklagprocedures. In paragraaf 4.4 van het algemene deel van deze memorie van toelichting is de aanleiding om hierin te voorzien nader toegelicht.

Artikel III (additioneel artikel I)

Nadat deze grondwetswijziging is aanvaard en bekrachtigd, zullen enkele wetten nog op een aantal punten moeten worden aangepast. De inhoud van artikel 119 van de Grondwet is uitgewerkt in wetten in formele zin, waaronder de Wmv, Wet RO, Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering. Deze wetten dienen te worden aangepast om ze in overeenstemming te brengen met het voorgestelde artikel 119 van de Grondwet. Om te voorkomen dat de onderhavige wijziging van de Grondwet in werking treedt op het moment dat deze wetgeving nog niet is aangepast, is een additioneel artikel opgenomen dat ertoe strekt dat de wijziging van de Grondwet pas in werking treedt op het moment dat de uitvoeringswetgeving overeenkomstig is aangepast. In beginsel betreft dit een periode van vijf jaar, die bij wet voor vijf jaar verlengd kan worden indien de uitvoeringswetgeving onverhoopt nog niet gereed is. Indien de uitvoeringswet al eerder gereed is, is het evenwel mogelijk deze termijn bij wet in te korten.

Het is denkbaar dat een opdracht tot vervolging wordt gegeven op grond van het huidige artikel 119 van de Grondwet, en dat terwijl het proces van vervolging loopt de nu voorgestelde grondwetswijziging (na de tweede lezing) in werking treedt. Het huidige recht wordt op dat moment het oude recht (recht naar de tekst van 1983). Het tweede lid van dit artikel voorziet in een overgangsbepaling voor deze situatie en bepaalt dat voor een opdracht tot vervolging die is gegeven onder het oude recht gedurende het hele proces het oude recht blijft gelden. Het voorgestelde nieuwe artikel 119 van de Grondwet is op een dergelijke opdracht of opdrachten dus niet van toepassing. De uitspraak van de Hoge Raad is het sluitstuk van het vervolgingsproces. Aangezien tegen een uitspraak van de Hoge Raad geen beroep open staat, is het na deze dag niet langer nodig dat het oude recht van toepassing blijft. De gelding van het oude recht is daarom gekoppeld aan de dag dat de Hoge Raad uitspraak doet. Het woord «hierover» in het voorgestelde artikel 119 van de Grondwet brengt tot uitdrukking dat het hier expliciet gaat om de uitspraak die de Hoge Raad doet in het (aanvankelijke) proces waarin hij een oordeelt velt over de vervolging. Een eventuele uitspraak naar aanleiding van een herzienings-verzoek op een later tijdstip valt hier niet onder. Indien deze situatie zich voordoet, zal een herzieningsverzoek onder het nieuwe artikel 119 van de Grondwet worden behandeld. Het is denkbaar dat er meerdere opdrachten lopen die vallen onder dit overgangsregime. Het oude recht is dan dus van toepassing tot de laatste van deze uitspraken is gedaan.

Op grond van het tweede lid blijft voor iedere afzonderlijke opdracht het oude recht van toepassing tot het moment van de uitspraak van de Hoge Raad. Op het moment dat in verband met de laatste opdracht een uitspraak is gedaan, zijn er geen situaties meer denkbaar die onder het

tweede lid kunnen vallen. De bepaling heeft dan geen functie meer. Vanaf dat moment is het wenselijk dat het additionele artikel vervalt. Het derde lid regelt dit. Aangezien het mogelijk is dat er verschillende opdrachten lopen die vallen onder deze overgangsbepaling, wordt het vervallen gekoppeld aan de laatste uitspraak. Dit zorgt ervoor dat de bepaling pas vervalt als alle procedures zijn afgerond.

Deze memorie van toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Justitie en Veiligheid.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.E. Heerma