

De minister van
Justitie en Veiligheid

Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Datum

2 april 2025

Contactpersoon

[REDACTED]

Onderwerp

Herzieningswet ambtsmisdriven Kamerleden en bewindspersonen en Grondwetsvoorstel vervolging ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

Geachte [REDACTED],

Bij brief van 6 januari 2025 vroeg u de Wetenschappelijke Commissie (WeCo) van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) om advies inzake de Herzieningswet ambtsmisdriven Kamerleden en bewindspersonen. De WeCo nam daarnaast kennis van het Grondwetsvoorstel vervolging ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen. Gelet op de samenhang tussen deze twee wetsvoorstellen behandelt de WeCo deze in een gezamenlijk advies.

In dit advies gaat de WeCo eerst in op het te volgen tijdpad van behandeling van beide wetsvoorstellen (1). Daarna komt het voorgestelde Grondwetsvoorstel aan de orde (2). Ten slotte maakt de WeCo enige opmerkingen over de herziening van de Wet ambtsmisdriven Kamerleden en bewindspersonen (3).

1. Tijdpad

In de hoofdlijnenbrief gedateerd 12 april 2024 en in antwoord op vragen van de CDA-fractie heeft de regering aangegeven er naar te streven beide wetsvoorstellen gelijktijdig en medio 2025 in te dienen bij de Tweede Kamer.¹ Dat streven juicht de WeCo toe. Beide wetsvoorstellen moeten tegelijkertijd in procedure worden gebracht, vindt de WeCo.

2. Grondwetsvoorstel

In art. 119 van de grondwet staat op dit moment:

¹ 'Hoofdlijnenbrief herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen', brief van 12 april 2024, p. 4.; Kamerstukken II 2024-2025, 34 340, nr. 23, p. 11.

De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdriven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

In het voorgestelde nieuwe wetsartikel staat dat

de procureur-generaal bij de Hoge Raad behoudens in de gevallen bij de wet bepaald, belast [is] met het geven van de opdracht tot de vervolging van de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen, ook na hun aftreden, wegens ambtsdelicten die in die betrekkingen zijn begaan.

De grondwetswijziging houdt dus in de eerste plaats in dat de Hoge Raad niet meer uitsluitend de berechtende instantie is. In de tweede plaats blijkt dat de opdracht tot vervolging in de grondwet is weggehaald bij de regering en de Tweede Kamer en bij de procureur-generaal van de Hoge Raad is neergelegd. De WeCo heeft met instemming kennis genomen van het voorstel om de grondwet in die zin te wijzigen, conform het advies van de Commissie Fokkens.² Wel adviseert de WeCo de minister om meer helderheid te geven over wat bedoeld wordt met ‘behoudens in de gevallen bij de wet bepaald’. Hoewel het bestanddeel, zo blijkt uit de memorie van toelichting (mvt), niet als zodanig is bedoeld, laat het namelijk ruimte om in de toekomst bij wet te bepalen dat de vervolgingsopdracht opnieuw bij politieke organen, zoals het parlement, komt te liggen. De WeCo vraagt zich af of het niet beter is een formulering te kiezen die een dergelijke mogelijkheid in de toekomst uitsluit en vraagt de minister dan ook op dit punt nadere toelichting te geven, en daarbij aan te geven aan welke ‘gevallen bij wet’ zou moeten worden gedacht.

De WeCo heeft ook met instemming kennis van genomen dat de minister de positie van het relatief nieuwe orgaan, het Europees Openbaar Ministerie (EOM), in ogenschouw heeft genomen. De minister overweegt in dat kader:

De aanleiding om tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon over te gaan, kan naast een bevel daartoe van het gerechtshof of de Hoge Raad naar aanleiding van een beklagprocedure (zie hiervoor) ook gelegen zijn in internationaal- of Europeesrechtelijke verplichtingen. In dit verband kan worden gewezen op het Europees Openbaar Ministerie, 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. [...] Daarbij kan zich de situatie voordoen dat de door die Verordening bestreken strafbare feiten naar Nederlands recht een ambtsmisdrif opleveren waarop artikel 119 van de Grondwet van toepassing is. 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. De uitwerking van dit grondwetsvoorstel op het niveau van de ‘gewone’ wet biedt de ruimte om de verhouding tussen de voorgestelde wijziging van artikel 119 van de grondwet en de EOM-verordening nader uit te werken.

² Niet boven maar in de wet (2021). Rapport van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen.

Het voorgestelde grondwetsartikel maakt het mogelijk om in een wet te formuleren dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, conform de EOM-verordening, een gedeelde bevoegdheid heeft met het Europees Openbaar Ministerie. Daarmee zou de Nederlandse wetgeving in lijn zijn met de hiertoe strekkende Europese verdragen (PIF-richtlijn/ EOM-verordening). Maar in de mvt van het wetsvoorstel Herzieningswet staat daarover slechts het volgende³:

Voorts is denkbaar dat een ambtsmisdrijf begaan door een Kamerlid of bewindspersoon een feit betreft dat wordt bestreken door Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (...). Denkbaar is dat in dergelijke gevallen het EOM een onderzoek instelt overeenkomstig de EOM-verordening. In dergelijke gevallen zal afstemming moeten plaatsvinden tussen het EOM en de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Daarover hebben zij onlangs dan ook werkafspraken gemaakt.

Deze gedeelde bevoegdheid, noch een procedurele uitwerking daarvan of een toelichting daarop, is terug te lezen in de Herzieningswet. Evenmin is duidelijk wat dit procedureel betekent voor de rechtspraktijk en de verhoudingen tussen de betrokken actoren. De WeCo vraagt zich of de Herzieningswet in lijn is met de EOM-verordening en hoe de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het EOM zich precies tot elkaar verhouden. Nu de mvt verder ook niet rept hoe de werkafspraken luiden die kennelijk binnen het huidige wettelijke kader zijn gemaakt, en of deze werkafspraken ook binnen het voorgestelde kader zijn in te passen, ontbreekt hierop ieder zicht en kan een en ander ook niet worden getoetst. De WeCo zou op deze vragen graag antwoord willen en verzoekt de minister hierop nader in te gaan.

In aanvulling daarop wijst het NVvR verder nog op het volgende.

De voorgestelde bepaling van art. 485 Wetboek van strafvordering (Sv) luidt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. De bepalingen die daarop volgen, vormen een uitwerking hiervan. Deze bepalingen zijn een uitvloeisel van de kerngedachte dat in de wet duidelijk moet worden vastgelegd dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de opsporing van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Dat is, zo blijkt uit de mvt, ingegeven door het feit dat hij volledig onafhankelijk is, nu in de grondwet is verankerd dat hij voor het leven is benoemd (artikel 117, eerste lid) en aan niemand ondergeschikt is of verantwoording hoeft af te leggen. Het EOM wordt echter in geen van de bepalingen genoemd en lijkt ook niet in de regeling te passen, gelet op de genoemde kerngedachte.

De WeCo vindt dat dit in elk geval spanning oplevert met de EOM-verordening, in die zin dat aan de verplichtingen die daaruit voortvloeien niet lijkt te worden voldaan. Miskend wordt dat er op grond van die (ook voor Nederland geldende) verdragsverplichting, een zelfstandige en onafhankelijke bevoegdheid bestaat voor het EOM om onderzoek te doen inzake ambtsmisdrijven die onder de competentie van het EOM vallen (art 10(2), 10(5), 26 EOM-verordening).

Meer over het EOM

Het EOM is een onafhankelijk, gedecentraliseerd vervolgingsorgaan van de EU dat bevoegd is om te onderzoeken, te vervolgen en voor het gerecht te brengen. Het EOM is juridisch

³ Pag. 8-9.

ingebod op twee verschillende niveaus: Europees en nationaal.⁴ De instelling van het EOM is voorzien in artikel 86 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: 'VWEU').⁵ Het juridisch raamwerk op basis waarvan het EOM opereert, is verder de EU-verordening 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie (in dit advies aangeduid als de EOM-verordening). De EU-Richtlijn 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 (de zogenoemde 'PIF-richtlijn'), definieert vervolgens welke misdrijven dit zijn.⁶ Ook ambtsmisdrijven kunnen binnen het bereik van de materiële bevoegdheid van het EOM vallen, mits deze zijn verbonden met de PIF-misdrijven.

Ziet de WeCo het goed, dan wordt op basis van de huidige Nederlandse wet, als ook op basis van de voorgestelde Herzieningswet, miskend dat de gedelegeerd Europees aanklager bevoegd is om zelfstandig te onderzoeken en te vervolgen door de zaak voor de rechter te brengen. De bevoegdheden van de gedelegeerd Europees aanklager zijn op die manier gelimiteerd waar het gaat om de berechting van deze ambtsdragers. Zo wordt niet voldaan aan de aan Nederland opgelegde verplichtingen om hierin de wet te voorzien, zoals de WeCo hierboven l opmerkte.

Op basis van artikel III, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO), is de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast met de vervolging van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen. Leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen staan, ook na hun aftreden, wegens ambtsmisdrijven in eerste en enige aanleg terecht voor de Hoge Raad. In de voorgestelde wet blijft dit ongewijzigd. De procureur-generaal bij de Hoge Raad neemt daartoe de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie, bedoeld in [artikel 125](#) van de Wet RO waar.⁷ Dit geldt niet ten aanzien van het Europees Openbaar Ministerie casu quo de gedelegeerd Europees aanklager. Bij de EOM-invoeringswet is alleen art. 144a aan de Wet RO toegevoegd, waar het gaat om de taak en bevoegdheden van de gedelegeerd Europees aanklager. Basis voor de bevoegdheid van de gedelegeerd Europees aanklager om op te treden is dus neergelegd in art. 144a Wet RO. Op basis daarvan komen alle bevoegdheden die de officier van justitie, de advocaat-generaal en het openbaar ministerie naar Nederlands recht hebben, ook toe aan de gedelegeerd Europees aanklager, bedoeld in artikel 13 van de EOM-verordening, ten behoeve van de uitoefening van de taken van het Europees Openbaar Ministerie als bedoeld in artikel 4 van de EOM-verordening. Het omgekeerde is niet het geval: er is geen bepaling

⁴ zie [EUR-Lex - - NL](#). Publicatieblad Nr. C 326 van 26/10/2012 blz. 0001 – 0390

⁵ Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, PB C 326 van 26.10.2012, p. 47-390, beschikbaar op <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

⁶ Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law, PB L 198 van 28.7.2017, p. 29-41 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32017L1371>). De PIF-richtlijn harmoniseert de definities, sancties en verjaringstermijnen van strafbare feiten die de financiële belangen van de EU schaden en waarvoor het EOM bevoegd is. Zie voorts de Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 over de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld van terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie. De PIF-richtlijn is in Nederland geïmplementeerd bij Wet van 3 juli 2019, Stb. 2019, 257.

⁷ Art. III, derde lid, RO.

waarin is opgenomen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de taken en bevoegdheden van het EOM in voorkomende gevallen, zoals ambtsmisdrijven, waarneemt of overneemt. Het was vollediger geweest als in art. 144a RO ook die bevoegdheden betreffende opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven waren opgenomen. Dit laat onverlet dat, ongeacht of artikel 144a RO verwijst naar die bevoegdheden, op grond van het Europese verdrag moet worden aangenomen dat zij hier te lande gelden.

Het voorgaande moet in samenhang worden beschouwd met art. 6, eerste lid, van de EOM-verordening met betrekking tot de onafhankelijkheid ten opzichte van nationale autoriteiten van de lidstaten. Dat betekent dat als er een vervolgingsopdracht wordt gegeven voor feiten waarvoor het EOM bevoegd is, het niet strookt met een praktijk waarin een gedelegeerd Europees aanklager onderzoek verricht onder leiding of gezag van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, dan wel wordt toegevoegd aan het team van de procureur-generaal. Uit de EOM-verordening vloeit voort dat, zodra het EOM buiten betrokkenheid van de procureur-generaal, kennis krijgt van een mogelijk gepleegd ambtsdelict door een Kamerlid of een bewindspersoon, een zelfstandig en onafhankelijk oriënterend onderzoek of opsporingsonderzoek kan worden gestart volgens de EOM-verordening. Wel geldt er een notificatieplicht aan de meldende nationale autoriteit, in dit geval de procureur-generaal. Aan hem is in de verordening verder geen rol toegekend, en vindt de monitoring en besluitvorming in het onderzoek geheel volgens de regulering en organisatie van het EOM plaats, terwijl de betrokkenheid van de procureur-generaal binnen het Nederlandse wettelijke systeem wellicht wel wenselijk zou kunnen worden geacht. Als de procureur-generaal bij de Hoge Raad op zijn beurt een aangifte of melding ontvangt en ziet dat het een feit betreft of meerdere feiten betreffen die onder de bevoegdheid van het EOM zouden kunnen vallen, is hij er ingevolge de EOM-verordening toe gehouden het EOM hierover te informeren.⁸ Het EOM heeft bovendien de mogelijkheid om het onderzoek te 'evoceren'.⁹ Als het EOM zijn evocatierecht uitoefent, dragen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten het dossier over aan het EOM en onthouden zij zich van verdere onderzoekshandelingen ten aanzien van dezelfde strafbare feiten.¹⁰

De WeCo vraagt zich af hoe de minister het EOM in de voorgestelde opsporings- en vervolgingsconstructie geplaatst ziet, nu heldere bepalingen in de voorgestelde Herzieningswet hierover ontbreken. Wijziging van het (grond)wettelijk stelsel waar het gaat om de vervolging van bewindspersonen en Kamerleden voor ambtsdelicten die binnen het bereik van de materiele competentie van het EOM vallen, biedt de wetgever de kans om aan deze verplichting te voldoen. Juist omdat zoveel aandacht wordt besteed aan de kerngedachte dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad onafhankelijk is en hoe essentieel die positie is in onze rechtsstaat, is het belangrijk om alles wat daarmee samenhangt fundamenteel te doordenken. De WeCo gelooft niet dat het verstandig is om zulke principiële kwesties voor verdere uitwerking zonder meer aan de praktijk over te laten.

3. Artikel 484 Sv

In de Herzieningswet wordt in artikel 484 Sv een regeling voorgesteld met betrekking tot de berechtingsprocedure. Deze regeling is mede gestoeld op de gedachte dat de berechting van ambtsmisdrijven door de Hoge Raad zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaatsvindt als de reguliere berechting van strafbare feiten in eerste aanleg door de rechtbank. De commissie

⁸ Zie hierover art. 24 van de EOM-verordening

⁹ Zie art. 27 van de EOM-verordening.

¹⁰ Zie art. 27, vierde lid, van de EOM-verordening.

Fokkens (zie noot 2) heeft er in dat verband al op gewezen dat de regeling van het onderzoek dat voorafgaat aan de beslissing tot vervolging onduidelijk is.

De WeCo gaat er van uit dat in dit verband van ‘vervolging’ sprake is wanneer de regering of de Tweede Kamer een opdracht geeft tot vervolging overeenkomstig artikel 119 Grondwet. Naar de mening van de WeCo verdient dit aspect wel explicitering, mede gelet op de verschillende betekenissen die daaraan in de praktijk zijn gegeven en op de betekenis van het vervolgingsbegrip in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Ingevolge het voorgestelde artikel 484, derde en vierde lid, Sv kan de Hoge Raad, ambtshalve of op vordering van de procureur-generaal, een raadsheer-commissaris uit zijn midden benoemen. De bevoegdheden van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad kunnen in diens opdracht of op vordering van de PG ook worden uitgeoefend door de rechter-commissaris.

Zoals uit de toelichting blijkt, is dit laatste gebaseerd op proceseconomische overwegingen. De WeCo is het er mee eens dat inschakeling van de rechter-commissaris kan bijdragen aan een werkbare regeling van het opsporingsonderzoek van de PG bij de Hoge Raad. Wel vindt de WeCo, zoals al eerder opgemerkt, dat de verhouding tussen de procesdeelnemers in dit vooronderzoek nadere aandacht behoeft, die op dit moment ontbreekt.

In dat verband het volgende:

Gelet op het voorgestelde artikel 484, tweede lid, Sv gaat de WeCo er vanuit dat ook de artikelen 181 en 182 Sv op dit onderzoek van de rechter-commissaris van toepassing zijn. Artikel 181 Sv geeft de officier van justitie de bevoegdheid de rechter-commissaris te vorderen onderzoekshandelingen te verrichten. Ingevolge artikel 446 Sv kan de officier van justitie tegen een afwijzende beschikking in hoger beroep komen bij de rechtbank. Gelet op het bepaalde in het voorgestelde artikel 484 lid 5 Sv behandelt de raadkamer van de Hoge Raad dit hoger beroep. De regeling heeft tot gevolg dat, in afwijking van artikel 446 Sv, geen beroep in cassatie meer open staat voor het openbaar ministerie. De WeCo vraagt de minister hierover een nadere toelichting te geven.

Artikel 182, eerste lid, Sv geeft ook de persoon die als verdachte van een strafbaar feit is verhoord, of die al ter zake van een strafbaar feit wordt vervolgd, de bevoegdheid de rechter-commissaris te verzoeken dienaangaande onderzoekshandelingen te verrichten. Tegen een afwijzende beslissing daarop van de rechter-commissaris staat ingevolge de bijzondere regeling van artikel 182, zesde lid, Sv een bezwaarschriftprocedure bij de rechtbank open.

De regeling van artikel 182 Sv houdt verband met het belang dat de verdediging ter voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting op elk moment in het vooronderzoek voldoende mogelijkheden bezit om het onderzoek aan te vullen, of zo nodig de richting van het onderzoek bij te sturen. De wetgever achtte het niet wenselijk dat de verdediging steeds tot het onderzoek ter terechtzitting zou moeten wachten om haar zienswijze en wensen tot het verrichten van aanvullend onderzoek kenbaar te maken, ook om redenen van een efficiënte behandeling van de zaak op het onderzoek ter terechtzitting.¹¹

Volgens de WeCo is het belangrijk om te verduidelijken of en zo ja, onder welke voorwaarden of vanaf welk moment in het vooronderzoek, is beoogd de regeling van artikel 182 Sv van toepassing te laten zijn op het vooronderzoek ter zake van de in deze titel beoogde ambtsmisdrijven. Daarbij merkt de WeCo op dat de vorderingen zoals bedoeld in

¹¹ *Kamerstukken II 2009–2010, 32 177, nr. 3, p. 16.*

het voorgestelde artikel 484, vierde lid, Sv, tweede volzin, slechts betrekking hebben op vorderingen die de officier aan de rechter-commissaris richt en dat niet expliciet wordt verwezen naar een vergelijkbare bevoegdheid voor de verdediging.

De WeCo vindt verder dat het goed zou zijn om uit te leggen waarom, gelet op de bepalingen van artikel 181 en 182 Sv, de verdediging niet zelfstandig de bevoegdheid heeft de Hoge Raad te verzoeken over te gaan tot benoeming van een raadsheer-commissaris en, in aanvulling daarop, waarom de verdediging niet expliciet de bevoegdheid heeft gekregen om verzoeken tot het verrichten van onderzoekshandelingen in te dienen bij de raadsheer-commissaris die de Hoge Raad hiervoor benoemt. De WeCo vraagt de minister daarbij in te gaan op de verhouding tot artikel 111 lid 3 RO, op grond waarvan uitsluitend ten aanzien van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie geldt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad deze waarneemt.

Alles overziend vindt de WeCo dat er een nadere toelichting zou moeten komen waarom aspecten van het uitgangspunt van *equality of arms* in het vooronderzoek wel tot uitdrukking komen in de regeling van artikel 181 en 182 Sv, maar niet (expliciet) in de regeling van het voorgestelde artikel 484 Sv.

De WeCo vraagt zich verder af of een bezwaarschriftprocedure openstaat tegen een afwijzende beslissing van de rechter-commissaris op een verzoek van de verdachte om onderzoekshandelingen te verrichten en of de raadkamer van de Hoge Raad dat bezwaarschrift moet behandelen. Als hoofdregel geldt immers dat tegen beschikkingen geen hoger beroep of beroep in cassatie openstaat en dat een bezwaarschrift niet is toegelaten, dan in de gevallen bij het Wetboek van Sv bepaald.¹² Vormt artikel 484, tweede en vijfde lid, de grondslag voor de bevoegdheid van de verdediging om een bezwaarschrift in te dienen bij de raadkamer van de Hoge Raad tegen een afwijzende beschikking van de rechter-commissaris ex artikel 182 Sv? De WeCo zou graag antwoord op die vraag willen krijgen. Want als de minister vindt dat de verdachte ook de gelegenheid moet hebben om, in voorkomende gevallen, de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad te verzoeken onderzoekshandelingen te verrichten, dan verdient het aanbeveling om de verdachte het recht te geven een bezwaarschrift in te dienen tegen een afwijzende beslissing daaromtrent en te bepalen dat de raadkamer van de Hoge Raad dit bezwaarschrift behandelt.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,



voorzitter

¹² Artikel 445 Sv.