

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie alsmede intrekking van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen in verband met de modernisering van de strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (Herzieningswet ambtsmisdrijven Kamerleden en bewindspersonen)

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

In het regeerprogramma van dit kabinet is aangekondigd dat de modernisering van wetgeving voor de opsporing, vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen (opvolging commissie-Fokkens) wordt uitgewerkt (bijlage bij Kamerstukken 36471, nr. 96, p. 85). Daarmee neemt dit kabinet de voorstellen over die al waren aangekondigd door het vorige kabinet in een hoofdlijnenbrief over dit onderwerp, die op 12 april 2024 aan beide Kamers der Staten-Generaal is gezonden (Kamerstukken II 2023/24, 34340, nr. 22, hierna: de hoofdlijnenbrief). De in de hoofdlijnenbrief aangekondigde voornemens geven opvolging aan 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).¹ De commissie-Fokkens was ingesteld door de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 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).²

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 zijn zeer schadelijk voor het goede functioneren, de integriteit en de geloofwaardigheid van het openbaar bestuur. Voorbeelden van ambtsmisdrijven zijn het schenden van geheimhoudingsplichten (lekkers van vertrouwelijke informatie) en omkoping (corruptie). In tijden van toenemende aandacht voor integriteit van politici is het van groot belang dat er een adequate wettelijke procedure is waarmee deze en andere ambtsmisdrijven 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 ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen ernstig tekortschiet en herziening van de huidige regeling daarom noodzakelijk is.

De regering deelt de fundamentele bezwaren van de commissie-Fokkens tegen de huidige procedure, die met name betrekking hebben op het feit dat de vervolgingsbeslissing uitsluitend

¹ *Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 34340, nr. 19.

² Artikel 2 van de Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 juli 2018, nr. 2306378, houdende instelling van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen (Instellingsregeling Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen), *Stcrt.* 2018, 39464.

door politieke organen kan worden genomen en dat berechting plaatsvindt in één instantie. Daarnaast zijn de door de commissie-Fokkens gesignaleerde praktische knelpunten en onduidelijkheden in de huidige wettelijke regeling zodanig dat opsporing en vervolging zouden kunnen worden bemoeilijkt. De regering is met de commissie-Fokkens van oordeel dat met het aanpakken van de gesignaleerde knelpunten en onduidelijkheden niet moet worden gewacht. Zoals hierboven al vermeld, neemt het kabinet daarom in lijn met de eerdergenoemde hoofdlijnenbrief van 12 april 2024 de aanbevelingen van de commissie-Fokkens over en stelt het kabinet voor de wettelijke regeling langs de twee door de commissie-Fokkens geadviseerde sporen te herzien. Herziening in twee sporen is nodig omdat voor de volledige opvolging van de adviezen van de commissie-Fokkens de Grondwet dient te worden gewijzigd. Tegelijkertijd constateerde de commissie-Fokkens 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. Deze laatste categorie wijzigingen is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel, dat uitvoering geeft aan spoor I zoals benoemd in het rapport van de commissie-Fokkens. Parallel aan dit wetsvoorstel is ter uitvoering van spoor II een separaat wetsvoorstel voorbereid dat strekt tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Beide wetsvoorstellen zijn op PM in (internet)consultatie gegeven.

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 op het niveau van de gewone wet nader zal worden uitgewerkt. In het laatstgenoemde wetsvoorstel zal de regeling die in het onderhavige wetsvoorstel is voorgesteld en die uitgaat van het huidige artikel 119 van de Grondwet, gedeeltelijk worden gewijzigd. Dit betreft in ieder geval de bepalingen uit het onderhavige wetsvoorstel die samenhangen met de huidige rol van de Tweede Kamer en regering bij de vervolgingsbeslissing ten aanzien van ambtsmisdriven, alsmede de bepalingen die samenhangen met de huidige rol van de Hoge Raad als rechter in eerste en enige aanleg.

Deze memorie van toelichting is als volgt opgebouwd. In het algemeen deel zal op hoofdlijnen worden ingegaan op de huidige procedure voor de vervolging en berechting van ambtsmisdriven begaan door Kamerleden en bewindspersonen (hoofdstuk 2), waarna wordt stilgestaan bij de belangrijkste tekortkomingen van deze procedure, zoals geïdentificeerd door de commissie-Fokkens (hoofdstuk 3). Vervolgens worden de belangrijkste wijzigingen uit het wetsvoorstel (hoofdstukken 4 en 5) en de daaraan verbonden uitvoeringsconsequenties besproken (hoofdstuk 6). Aan het eind van het algemeen deel wordt ingegaan op de ontvangen consultatiereacties (hoofdstuk 7). Daarna volgt een artikelsgewijze toelichting.

2. De huidige wettelijke regeling

De huidige regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdriven berust op artikel 119 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen tijdens en na de bekleding van hun ambt voor ambtsmisdriven in die betrekkingen gepleegd, terechtstaan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging kan uitsluitend bij koninklijk besluit door de regering of bij besluit van de Tweede Kamer worden gegeven. Artikel 119 van de Grondwet maakt daarmee een uitzondering op het strafvorderlijke vervolgingsmonopolie, op grond waarvan het openbaar ministerie exclusief bevoegd is om te beslissen of strafrechtelijke vervolging zal worden ingesteld. Tot op heden is nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon volgens deze bijzondere procedure wegens een ambtsdelict vervolgd. Wel is de toepassing van de bijzondere procedure in de afgelopen decennia verschillende malen aan de orde gekomen, bijvoorbeeld na gedane aanklachten op grond van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen (hierna: Wmv) of gedane aangiften bij de politie of het openbaar ministerie. Voor een illustratie van dergelijke casuïstiek wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het rapport van de commissie-Fokkens.

Artikel 119 van de Grondwet is nader uitgewerkt in de Wmv, de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), het Wetboek van Strafvordering (Sv) en het Wetboek van Strafrecht (Sr). De berechting vindt in eerste en enige aanleg plaats door de Hoge Raad. Tegen diens arrest is geen hoger beroep of beroep in cassatie mogelijk. De huidige wettelijke regeling wordt hierna op hoofdlijnen toegelicht. Voor een uitvoerigere bespreking van de huidige procedure wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het rapport van de commissie-Fokkens.

2.1 *Reikwijdte ambtsmisdrijven*

In artikel 76 van de Wet RO en in 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 (artikel 359), valsheid in geschrifte (artikel 360), corruptie (artikel 363) of misbruik van gezag (artikel 365). Titel XXVIII bevat twee ambtsmisdrijven die specifiek ministers en staatssecretarissen als normadressaten noemt. Dit betreft de artikelen 355 en 356 Sr, 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. In artikel I, onderdeel A, van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om deze artikelen te schrappen, onder meer omdat deze strafbaarstellingen door de zeer vage en algemene formulering naar hedendaags inzicht op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid (*lex certa*). Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 5 van deze memorie van toelichting.

Daarnaast is het huidige artikel 119 van de Grondwet ook van toepassing op de ambtsovertredingen die zijn opgenomen in Titel VIII van het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht. Dat dergelijke overtredingen ook onder het grondwettelijke begrip “ambtsmisdrijven” dienen te worden begrepen, volgt uit het feit dat ten tijde van de Grondwet van 1848 er nog geen onderscheid bestond tussen misdrijven en overtredingen. Dit onderscheid tussen misdrijven en overtredingen werd enkele decennia later aangebracht bij de invoering van het huidige Wetboek van Strafrecht in 1886. Bij die gelegenheid werd ook de Wet RO aangepast, waardoor artikel 76, tweede lid, van die wet spreekt van “ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen” (zie hierover nader paragraaf 3.1.1 van het rapport van de commissie-Fokkens).³ Van oudsher heeft artikel 119 van de Grondwet daarom ook betrekking op de strafbare feiten die heden ten dage als ambtsovertreding zijn aangemerkt.

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 Sr (inhoudende dat een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken). Deze categorie wordt door de commissie-Fokkens ook wel als ‘oneigenlijke ambtsdelicten’ aangeduid. Daarmee is artikel 119 van de Grondwet ook van toepassing op andere misdrijven en overtredingen 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.

2.2 *Opsporing en vervolging*

Uit artikel 119 van de Grondwet volgt dat de opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsmisdrijf uitsluitend kan worden gegeven door de regering of de Tweede Kamer. Anders dan in reguliere strafzaken kan het openbaar ministerie in dergelijke gevallen dus niet zelfstandig tot vervolging overgaan. Hierna volgt een korte omschrijving van hoe de regering en de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kunnen komen.

³ Gelet op het voorgaande wordt in het vervolg van deze memorie van toelichting de term ‘ambtsmisdrijven’ gebruikt, die dus ook de ambtsovertredingen omvat die zijn begaan door een Kamerlid of bewindspersoon.

De vervolgingsopdracht van de regering moet worden gegeven bij koninklijk besluit. Anders dan het geval is bij de Tweede Kamer, bevat de wet geen nadere procedurele voorschriften over de totstandkoming van een dergelijke opdracht. Wel heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in 2018 een protocol gepubliceerd waarin een procedure is opgenomen voor de behandeling van aangiften tegen Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven die binnenkomen bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna aangeduid als: Aangifteprotocol).⁴ De ontvanger van de aangifte beoordeelt of inderdaad sprake is van een aangifte (een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert) en of (mogelijk) sprake is van een ambtsdelict door een bewindspersoon of Kamerlid. Bij die beoordeling kan om advies worden gevraagd aan het openbaar ministerie. Worden beide vragen positief beantwoord, dan wordt de aangifte via de Minister van Justitie en Veiligheid toegestuurd aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze start vervolgens een oriënterend onderzoek dat gericht is op de vraag of er aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te starten. Vervolgens stelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de Minister van Justitie en Veiligheid in kennis van zijn bevindingen. Ingeval de aangifte de Minister van Justitie en Veiligheid zelf betreft, wordt de aangifte in handen gesteld van de Minister van Justitie en Veiligheid ad interim onder toepassing van de Vervangingsregeling ministers⁵ en informeert de procureur-generaal bij de Hoge Raad diegene over de uitkomsten van het oriënterend onderzoek. Naar aanleiding van de bevindingen van het oriënterend onderzoek kan de Minister van Justitie en Veiligheid besluiten dat een opsporingsonderzoek geïndiceerd is en de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat meedelen. De procureur-generaal bij de Hoge Raad start dan het opsporingsonderzoek met eventuele bijstand van het openbaar ministerie (artikel 123 Wet RO). Na afloop van zijn onderzoek informeert de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister over zijn bevindingen. Daarna is het aan de regering om een beslissing over eventuele vervolging te nemen en daarover de Tweede Kamer en de aangever te informeren. Daarnaast wordt ook de politieke ambtsdrager op wie de aangifte betrekking heeft vertrouwelijk geïnformeerd over de vervolgingsbeslissing van de regering.

De procedure op grond waarvan de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kan komen, is – anders dan bij de regering het geval is – wel uitvoerig in de wet geregeld, en wel in de Wmv. Startpunt voor de procedure die tot een vervolgingsopdracht kan leiden is een schriftelijke en met redenen omklede aanklacht van ten minste vijf leden van de Tweede Kamer (artikel 7 Wmv). 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 klacht in overweging wordt genomen, wordt een onderzoekscommissie ingesteld die bestaat uit leden van de Tweede Kamer (artikelen 9 en 10 Wmv). De ingestelde onderzoekscommissie heeft beperkte onderzoeksmogelijkheden die ontleend zijn aan de Wet op de parlementaire enquête 2008, waaronder het horen van personen, het betreden van plaatsen en het vorderen van inlichtingen (artikel 11 Wmv). 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 openbaar ministerie en de politie in reguliere opsporingsonderzoeken vervullen. Na afloop van het onderzoek brengt de onderzoekscommissie verslag uit aan de Tweede Kamer, waarna laatstgenoemde de feiten die in de aanklacht zijn aangevoerd, 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 om de vervolging in te stellen. Indien de Tweede Kamer binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht geen eindbeslissing heeft genomen, wordt

⁴ 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, Ministerie van Justitie en Veiligheid (Stb. 2018, 3803).

⁵ Zie artikel 6 van Besluit van 2 juli 2024, nr. 2024001723, houdende vervangingsregeling in geval van tijdelijke afwezigheid van een minister (*Stcrt.* 2024, 22523), 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.

de aanklacht in beginsel geacht te zijn verworpen. Deze termijn kan eenmalig met maximaal twee maanden worden verlengd (artikel 16 Wmv).

2.3 Berechting door de Hoge Raad

Zodra door de regering of Tweede Kamer een opdracht tot vervolging is gegeven, is de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht aan de opdracht onmiddellijk gevolg te geven (artikel 4, derde lid, Wmv). De procureur-generaal bij de Hoge Raad dagvaardt de verdachte voor de Hoge Raad, die de zaak "in eerste instantie, tevens in hoogste ressort" behandelt (artikel 76, eerste lid, Wet RO). De berechting vindt plaats op nagenoeg dezelfde wijze als de berechting van strafbare feiten in eerste aanleg door de rechtbank (artikel 484 Sv). De Hoge Raad treedt daarmee in dat geval op als feitenrechter in eerste en enige aanleg. Anders dan in reguliere strafzaken staan tegen het arrest van de Hoge Raad geen hoger beroep en beroep in cassatie open. Wanneer naast de betreffende politieke ambtsdrager ook medeverdachten worden vervolgd die zelf geen Kamerlid of bewindspersoon zijn, staan zij niettemin ook terecht voor de Hoge Raad (artikel 485 Sv).

3. Tekortkomingen van de huidige procedure

De commissie-Fokkens heeft in haar rapport een groot aantal tekortkomingen in de in het vorige hoofdstuk omschreven procedure geïdentificeerd. Deze kunnen grofweg worden onderscheiden in fundamentele bezwaren tegen de bijzondere procedure en praktische knelpunten die maken dat de bijzondere procedure in de praktijk niet goed kan worden toegepast. Deze worden in dit hoofdstuk nader toegelicht.

3.1 Fundamentele bezwaren

Het belangrijkste fundamentele bezwaar van de commissie-Fokkens heeft betrekking op het feit dat de vervolgingsbeslissing in de gevallen waarop de regeling betrekking heeft uitsluitend door politieke organen kan worden genomen. Dit brengt het risico met zich dat vervolging van (mede)politici geheel of ten dele kan zijn ingegeven door politieke overwegingen, dat wil zeggen belangen of overwegingen die zijn ingegeven door machtsvorming of machtsbehoud (zie paragraaf 6.3.1 van het rapport van de commissie-Fokkens). Een tweede fundamenteel bezwaar van de commissie-Fokkens betreft de omstandigheid dat ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen in eerste en enige aanleg worden berecht door de Hoge Raad. Hierdoor zijn hoger beroep en beroep in cassatie niet mogelijk, waarmee wordt afgeweken van het fundamentele uitgangspunt dat strafzaken in twee instanties dienen te worden behandeld. Met name vanwege deze fundamentele bezwaren adviseert de commissie-Fokkens de huidige bijzondere procedure van artikel 119 van de Grondwet af te schaffen en (ook) in de gevallen waar het hier om gaat zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reguliere strafrechtelijke procedure, waarbij de vervolgingsbeslissing niet door politieke organen wordt genomen en tegen de uitspraak in eerste aanleg hoger beroep en beroep in cassatie kan worden ingesteld. Wel adviseert de commissie-Fokkens te voorzien in enkele waarborgen, gelet op de aard en de ernst van ambtsdelicten en de mogelijke gevolgen van een opsporingsonderzoek, vervolging en berechting voor de desbetreffende politici en het publiek belang in algemene zin.

De aanbevelingen van de commissie-Fokkens om de besproken fundamentele bezwaren weg te nemen betreffen artikel 119 van de Grondwet en kunnen alleen worden opgevolgd door middel van een wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Daarom is, zoals in de inleiding van deze memorie al is aangegeven, voorzien in een separaat voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet, waarmee uitvoering wordt gegeven aan spoor II van de commissie-Fokkens.

3.2 Praktische knelpunten

Zoals reeds genoemd in hoofdstuk 1 heeft de commissie-Fokkens daarnaast verschillende praktische knelpunten en tekortkomingen benoemd die binnen de kaders van het huidige artikel 119 van de Grondwet kunnen worden hersteld. Dat is het doel van het onderhavige wetsvoorstel. Het gaat om de volgende knelpunten.

3.2.1 Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht van de Tweede Kamer

De in paragraaf 2.2 omschreven wettelijke procedure op grond waarvan de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kan komen dwingt de onderzoekscommissie die is samengesteld uit leden van de Tweede Kamer ertoe een volwaardig opsporingsonderzoek uit te voeren en daarmee de rol te vervullen die in reguliere strafzaken wordt vervuld door de politie en het openbaar ministerie. Niet alleen vergt deze rol specifieke kennis en vaardigheden op het terrein van het strafrecht en strafprocesrecht waarover Tweede Kamerleden in de meeste gevallen niet zullen beschikken, maar ook beschikt de onderzoekscommissie die het opsporingsonderzoek uitvoert op grond van de Wmv slechts over de in de Wet op de parlementaire enquête 2008 opgenomen bevoegdheden. Die wet is echter niet gericht op het doen van een opsporingsonderzoek, maar op waarheidsvinding in de openbaarheid. Dit leidt ertoe dat opsporingsbevoegdheden die onontbeerlijk zijn in grotere strafzaken, zoals het vastleggen van telecommunicatie of het doorzoeken van een woning, niet door de onderzoekscommissie kunnen worden aangewend. Daarnaast is het problematisch dat een beslissing over het al dan niet geven van een vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer binnen drie maanden (of vijf maanden na verlenging) gerekend vanaf het moment van ontvangst van de aanklacht dient te worden genomen. Omdat het bij verdenkingen wegens ambtsmisdriven doorgaans om omvangrijkere en/of complexere strafzaken gaat, wordt de huidige regeling volstrekt ontoereikend geacht om een adequaat en zorgvuldig opsporingsonderzoek te kunnen verrichten.

Een ander belangrijk knelpunt is dat de Wmv tot uitgangspunt neemt dat in de procedure die leidt tot een vervolgingsbeslissing door de Tweede Kamer er sprake is van een bekende verdachte, dat wil zeggen dat al bij aanvang van het onderzoek (wanneer de Tweede Kamer beslist of zij de aanklacht "in overweging neemt" bij een positieve beantwoording van welke vraag een onderzoekscommissie een opsporingsonderzoek start) sprake is van een verdenking tegen een specifieke persoon. In recente casuïstiek waarbij toepassing van de Wmv door de Tweede Kamer werd overwogen, bestond bij de aanvang van het onderzoek echter geregeld alleen een verdenking dat een strafbaar feit was begaan, zonder dat (op dat moment al) een specifieke persoon als verdachte kon worden aangemerkt – een overigens ook in reguliere opsporingsonderzoeken niet zelden voorkomende situatie (vgl. het rapport van de Commissie Schouten, Kamerstukken II 2015/16, 34340, nr. 2). Daarbij kan (binnen de context van de bijzondere procedure) worden gedacht aan de situatie dat geheime informatie waarover uitsluitend Kamerleden of bewindspersonen uit hoofde van hun ambt kunnen beschikken, wordt gelekt. In dergelijke gevallen, waarbij er nog geen concrete verdachte in beeld is, kan niet worden voldaan aan de verplichtingen uit de Wmv om de verdachte alvorens een opsporingsonderzoek te starten in de gelegenheid te stellen diens zienswijze over de verdenking naar voren te brengen (artikel 8, tweede lid, Wmv). Ook de toepassing van de artikelen 11, tweede lid, onder a (degene tegen wie de aanklacht is gericht is niet verplicht de commissie van onderzoek medewerking te verlenen) en 12 (horen van degene tegen wie de aanklacht is gericht) van de Wmv is dan niet mogelijk.

Tot slot zijn noch in de Wmv, noch elders voorschriften opgenomen over de fase die voorafgaat aan een mogelijke aanklacht van vijf Tweede Kamerleden als bedoeld in de Wmv. Anders dan de regering (zie paragraaf 2.2) heeft de Tweede Kamer niet de mogelijkheid om een aangifte wegens een ambtsmisdrif aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad of aan het openbaar ministerie voor te leggen met het oog op een oriënterend onderzoek over de vraag of er aanknopingspunten zijn om een opsporingsonderzoek te starten.

3.2.2 Opsporingsfase bij mogelijke vervolgingsopdracht van de regering

Waar de wettelijke regeling voor opsporing door de Tweede Kamer volstrekt ontoereikend is geacht, wijst de commissie-Fokkens erop dat een wettelijke regeling die is toegesneden op opsporingsonderzoek door of op initiatief van de regering, zelfs geheel ontbreekt. Daardoor biedt de wet geen duidelijkheid over hoe een opsporingsonderzoek kan aanvangen en wie het opsporingsonderzoek uitvoert. In de literatuur bestaat verschil van inzicht over de vraag of een dergelijk onderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zou moeten worden geïnitieerd

en uitgevoerd (ambtshalve, dan wel op verzoek van de Minister van Justitie en Veiligheid), dan wel dat dit een taak is van het openbaar ministerie, dat door de Minister van Justitie en Veiligheid over de band van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid (artikel 127 Wet RO) van regeringswege zou kunnen worden opgedragen om een opsporingsonderzoek uit te voeren. Met de introductie van het Aangifteprotocol in 2018 is deze onduidelijkheid in de praktijk voor een belangrijk deel weggenomen. Dat protocol veronderstelt namelijk dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad een opsporingsbevoegdheid heeft, waarbij hij de ondersteuning van het openbaar ministerie kan invoeren (zie de artikelen 76 en 111, derde lid, Wet RO). Een beperking is echter dat het Aangifteprotocol geen wettelijke grondslag heeft, waardoor op dit moment een deugdelijke toedeling van taken en bevoegdheden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad op wetsniveau ontbreekt.

3.2.3 Onduidelijkheid samenloop onderzoeken Tweede Kamer en regering

Met de publicatie van het Aangifteprotocol in 2018 is helderheid geschapen over de te volgen procedure wanneer een aangifte wegens een (mogelijk) ambtsmisdrijf wordt gedaan bij een ministerie, het openbaar ministerie, de politie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het Aangifteprotocol ziet echter niet op aangiften die zijn gedaan bij de Tweede Kamer. Daardoor kan zich de situatie voordoen dat de Wmv-procedure door de Tweede Kamer en een oriënterend onderzoek dan wel een opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad gelijktijdig plaatsvinden. De commissie-Fokkens signaleert dat voor beide procedures verschillende regels gelden. Dat is noch voor de doelmatigheid van de procedure als geheel noch voor de rechtsbescherming van de verdachte een wenselijke situatie.

3.2.4 Berechting door de Hoge Raad

Ook in de berechtingsfase zijn verschillende knelpunten gesignaleerd. De commissie-Fokkens heeft deze als 'mogelijke' knelpunten bestempeld, nu tot op heden nog nooit een strafzaak tegen een Kamerlid of bewindspersoon in verband met een ambtsmisdrijf bij de Hoge Raad is aangebracht. Ook hier geldt dat deze kunnen worden onderscheiden in enerzijds praktische knelpunten die met dit wetsvoorstel binnen het bestaande grondwettelijke kader worden weggenomen, en anderzijds meer fundamentele bezwaren die betrekking hebben op artikel 119 van de Grondwet en die worden geadresseerd in het voorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet. Als fundamenteel bezwaar werpt de commissie-Fokkens de vraag op in hoeverre de Hoge Raad het meest geschikte college is om in de zaken waar het hier om gaat als feitenrechter op te treden. De commissie-Fokkens merkt daarbij op dat deze taak in ieder geval niet goed past bij de reguliere werkzaamheden van de Hoge Raad. Omdat het onderhavige wetsvoorstel zich ertoe beperkt praktische knelpunten binnen het bestaande grondwettelijk kader weg te nemen, wordt wat betreft de meer fundamentele kritiek op de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 119 van de Grondwet en de paragrafen 5.8 en 5.9 van het rapport van de commissie-Fokkens. Een ander fundamenteel bezwaar is dat de huidige procedure de fundamentele waarborg van strafrechtelijke berechting in twee instanties buiten toepassing laat, reden waarom Nederland een voorbehoud heeft moeten maken bij artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Ook dit betreft een bezwaar dat tegen artikel 119 van de Grondwet als zodanig is gericht.

Daarnaast wijst de commissie-Fokkens op enkele praktische knelpunten met betrekking tot de berechting door de Hoge Raad. In de huidige procedure kunnen al snel zestien raadsheren betrokken zijn, wat een groot beslag legt op de capaciteit van de Hoge Raad. Daarnaast is in het huidige wetboek bepaald dat de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad zich ten aanzien van bepaalde onderzoekshandelingen (te weten: een doorzoeking of schouw) kan laten vervangen door de rechter-commissaris (bij de rechtbank), maar dit is niet mogelijk bij de toepassing van andere (bijzondere) dwangmiddelen en de onderzoekshandelingen uit het Tweede Boek, Titels I en II uit het Wetboek van Strafvordering. Dit kan tot complicaties leiden in omvangrijke opsporingsonderzoeken. De procedurele voorschriften inzake de berechting door de Hoge Raad zijn kortom gedateerd en niet goed afgestemd op de normale werkzaamheden van de Hoge Raad.

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel voert verschillende wijzigingen door in de wettelijke regeling voor opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. In de kern wordt de huidige, deels verouderde en soms onduidelijke wettelijke regeling vervangen door een gemoderniseerde regeling, waarmee de in het vorige hoofdstuk benoemde knelpunten worden verholpen. Voor alle wijzigingen uit dit wetsvoorstel geldt dat deze binnen het huidige grondwettelijke kader worden doorgevoerd, terwijl de aanpassing van het grondwettelijk kader in een separaat wetsvoorstel is opgenomen, dat uitvoering geeft aan spoor II van de commissie-Fokkens. De belangrijkste wijzigingen worden hierna per fase van de strafzaak (opsporing, vervolging en berechting) toegelicht.

4.1 Opsporingsfase

In het Wetboek van Strafvordering wordt een eenduidige regeling opgenomen over de opsporing van (mogelijke) ambtsmisdrijven die zijn begaan door een Kamerlid of bewindspersoon. Die regeling geldt zowel voor gevallen waarin de Tweede Kamer als waarin de regering een vervolgingsbeslissing neemt. De bestaande mogelijkheid van problematische samenloop tussen twee parallelle opsporingsonderzoeken wordt daarmee weggenomen. Als gevolg van de nieuwe regeling zal de Wmv worden ingetrokken en kan het Aangifteprotocol komen te vervallen. De kern van de nieuwe regeling is dat duidelijk in de wet wordt vastgelegd dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met de opsporing van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Deze taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is 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.

4.1.1 Aanvang opsporingsonderzoek

Artikel 119 van de Grondwet bepaalt dat de vervolgingsopdracht uitsluitend kan worden gegeven door de regering of de Tweede Kamer. Hieruit volgt logischerwijs dat de regering en de Tweede Kamer eveneens de mogelijkheid moeten hebben om een opsporingsonderzoek te initiëren. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad een opdracht tot het instellen van een opsporingsonderzoek ontvangt van de Tweede Kamer of de regering, is hij verplicht het opsporingsonderzoek in te stellen.

Uit artikel 119 van de Grondwet volgt echter niet dat ook voor het instellen van een opsporingsonderzoek een opdracht van de regering of de Tweede Kamer vereist is (zie het rapport van de commissie-Fokkens, par. 6.2). In het wetsvoorstel wordt geregeld dat dergelijk onderzoek ook ambtshalve kan worden ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze mogelijkheid biedt een zekere waarborg tegen de situatie dat een verdenking wegens een ambtsdelict tegen een Kamerlid of bewindspersoon om politieke redenen niet wordt onderzocht – zij het dat de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk wel opdracht kunnen geven het opsporingsonderzoek te beëindigen (zie par 4.1.3). Hiermee wordt opvolging gegeven aan de kritiek op de Nederlandse regeling die in 2019 is geuit door de Group of States against Corruption (GRECO). De GRECO concludeerde dat de huidige wettelijke procedure over ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen een belemmering kan vormen voor het vervolgen van ministers en staatssecretarissen.⁶ 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 ("EOM") (hierna: de EOM-verordening). Denkbaar is dat in dergelijke gevallen het EOM een onderzoek instelt overeenkomstig de EOM-verordening. In

⁶ Group of States against Corruption (GRECO), *Vijfde evaluatieronde, Voorkomen van corruptie en bevorderen van integriteit binnen centrale overheden) hoogste bestuurlijke functies) en rechtshandavingsinstanties. Evaluatierapport Nederland*. Het rapport is gepubliceerd als bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 35000 VII, nr. 91.

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.

Aangiften van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen dienen voortaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad te worden gedaan. In gevallen waarin de procureur-generaal bij de Hoge Raad kennis krijgt van een mogelijk ambtsmisdrijf (bijvoorbeeld naar aanleiding van een aangifte, een ambtsbericht of anderszins) beoordeelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of inderdaad sprake is van een verdenking van een ambtsmisdrijf. Is dit het geval, dan ligt het in de rede dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad een opsporingsonderzoek instelt. Zodra de procureur-generaal bij de Hoge Raad ambtshalve een opsporingsonderzoek heeft ingesteld, informeert hij de regering en de Tweede Kamer daarover.

Wanneer aangiften van een ambtsmisdrijf begaan door een Kamerlid of bewindspersoon worden gedaan bij een andere instantie of orgaan dan de procureur-generaal bij de Hoge Raad (bijvoorbeeld bij de politie of het openbaar ministerie), dient de aangifte te worden doorgezonden naar de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De doorzendplicht geldt ook in gevallen waarin de aangifte wordt gedaan bij een ministerie of bij de Tweede Kamer. Dit staat er uiteraard niet aan in de weg dat de regering en de Tweede Kamer in die gevallen zelfstandig kunnen besluiten een opdracht tot opsporing te geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De doorzendverplichting verzekert dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook in die gevallen in staat wordt gesteld om, indien hij dat wenselijk acht, ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen. Na bestudering van de aangifte kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad besluiten of hij hiertoe overgaat. Zodra de procureur-generaal bij de Hoge Raad besluit een opsporingsonderzoek in te stellen, informeert hij direct de Tweede Kamer en de regering over dit besluit.

4.1.2 Onderzoeksteam en opsporingsbevoegdheden

De procureur-generaal bij de Hoge Raad beschikt bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek over alle bevoegdheden die in reguliere strafzaken aan de officier van justitie zijn toegekend. Dat betekent echter niet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad alle opsporingshandelingen persoonlijk zal moeten verrichten. Vanwege de mogelijk grote complexiteit en omvang van strafzaken betreffende ambtsmisdrijven krijgt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de mogelijkheid zich bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek te laten bijstaan door een opsporingsteam dat bestaat uit (hulp)officieren van justitie en andere opsporingsambtenaren (zoals medewerkers van de politie), naar analogie van de bestaande mogelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om in herzieningszaken zich te laten bijstaan door een onderzoeksteam (artikel 463 Sv). De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verantwoordelijk voor en voert de leiding over dit opsporingsteam. Desgewenst kan hij bij de instelling van het onderzoeksteam een beroep doen op de bijstand van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (artikel 123 Wet RO). Om de onafhankelijkheid van het onderzoeksteam te onderstrepen, wordt voorgesteld in het Wetboek van Strafvordering te bepalen dat de bevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan het openbaar ministerie (artikelen 127 en 128 Wet RO), alsook de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal naar die minister (artikel 129 Wet RO) niet van toepassing is op de werkzaamheden van medewerkers van het openbaar ministerie die deel uitmaken van het opsporingsteam van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

In de praktijk is gebleken dat opsporingsonderzoeken naar mogelijke ambtsmisdrijven vaak complex en langdurig zijn. Daarom wordt voorzien in de mogelijkheid dat de bevoegdheden van de procureur-generaal bij de Hoge Raad namens hem kunnen worden uitgeoefend door een of meerdere officieren van justitie die deel uitmaken van zijn onderzoeksteam. Om diezelfde reden wordt erin voorzien dat de bevoegdheden en taken van de rechter-commissaris in de bijzondere procedure wegens ambtsmisdrijven niet alleen door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad (zie hierna), maar ook door de rechter-commissaris belast met de behandeling van strafzaken bij de rechtbank kunnen worden uitgeoefend. Vorderingen gericht aan deze rechter-commissaris

kunnen zowel door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zelf als namens hem door een officier van justitie uit het onderzoeksteam worden gedaan. Dit ligt anders voor vorderingen gericht aan de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad of de raadkamer bij de Hoge Raad. Dergelijke vorderingen kunnen gelet op artikel 111, derde lid, Wet RO alleen door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zelf worden gedaan. Door het inschakelen van de rechter-commissaris mogelijk te maken wordt voorzien in een werkbare regeling voor (mogelijk complex en langdurig) opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, waarmee eveneens een onevenredige belasting van de Hoge Raad in de opsporingsfase wordt vermeden. Voor het overige vindt de opsporing zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaats als in reguliere strafzaken het geval is.

4.1.3 Betrokkenheid regering en Tweede Kamer tijdens het opsporingsonderzoek

In de gemoderniseerde regeling krijgen de regering en de Tweede Kamer niet alleen de bevoegdheid om een opsporingsonderzoek te initiëren, maar ook de bevoegdheid om in gezamenlijkheid de procureur-generaal bij de Hoge Raad op te dragen een voorgenomen ambtshalve opsporingsonderzoek niet in te stellen of een reeds door hem gestart opsporingsonderzoek te beëindigen. Ook deze laatste bevoegdheid houdt verband met artikel 119 van de Grondwet, nu op grond van die bepaling uitsluitend de regering en de Tweede Kamer bevoegd zijn om een opdracht tot vervolging te geven. Wanneer zowel de regering als de Tweede Kamer vervolging van een ambtsmisdrijf onwenselijk of onhaalbaar achten en daardoor op voorhand al vaststaat dat een eventueel opsporingsonderzoek niet in een vervolgingsopdracht zal uitmonden, dient het opsporingsonderzoek in opdracht van de regering en de Tweede Kamer te kunnen worden beëindigd. Het ligt in de rede dat de regering en de Tweede Kamer terughoudendheid betrachten bij het aanwenden van deze bevoegdheid, nu uit het lopende opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden kunnen blijken die aanleiding kunnen vormen om toch een beslissing tot het opdragen van vervolging te overwegen.

Vanwege het feit dat de regering en de Tweede Kamer op grond van artikel 119 van de Grondwet ieder zelfstandig de bevoegdheid hebben om vervolging te initiëren, kan een lopend opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad uitsluitend worden beëindigd wanneer zowel de regering als de Tweede Kamer een daartoe strekkende opdracht geven. Wanneer de opdracht slechts door één van beide organen wordt gegeven, zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad het gevoelen van het andere orgaan over deze opdracht inwinnen. Indien dat orgaan de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen een maand informeert dat het opsporingsonderzoek moet worden voortgezet of er niet binnen de gestelde termijn wordt gereageerd, zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek voortzetten. In die situatie kan immers niet worden uitgesloten dat het betreffende orgaan op basis van de uitkomsten van het opsporingsonderzoek wel een vervolgingsopdracht zal geven. Met andere woorden: de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek van het ene orgaan dient de mogelijkheid tot het geven van een vervolgingsopdracht van het andere orgaan niet te frustreren. Als de opdracht tot beëindiging door het ene orgaan wordt gegeven en het andere orgaan eveneens een opdracht tot beëindiging geeft, dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek direct te beëindigen. Uit transparantieoverwegingen en om ongewenste, politiek gemotiveerde opdrachten tot beëindiging van een opsporingsonderzoek te voorkomen, zal iedere opdracht tot beëindiging en voortzetting van het opsporingsonderzoek worden gepubliceerd in de Staatscourant.

4.1.4 Voortgang van het opsporingsonderzoek

Verdenkingen tegen een Kamerlid of bewindspersoon in verband met een ambtsmisdrijf kunnen grote invloed hebben op het functioneren van en het publieke vertrouwen in de betreffende politieke ambtsdrager en het openbaar bestuur als geheel. Het is dan ook van belang dat er zo spoedig mogelijk duidelijkheid komt over de vraag of tegen de verdachte vervolging zal worden ingesteld. Daarom is het wenselijk dat de nieuwe procedure termijnen bevat om zo de voortgang van het opsporingsonderzoek te bevorderen. Tegelijkertijd moeten deze termijnen de ruimte laten om, wanneer de omvang en complexiteit van dergelijke zaken daartoe aanleiding geven, uitgebreid onderzoek te verrichten wanneer dat in het belang van het opsporingsonderzoek nodig

is. Uitgangspunt is dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen drie maanden na de start daarvan het onderzoek dient af te ronden. Deze termijn kan door de procureur-generaal bij de Hoge Raad eenmaal met maximaal drie maanden worden verlengd. Als na in totaal zes maanden meer tijd nodig is, kan de Hoge Raad op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad de termijn telkens met drie maanden verlengen indien het belang van het opsporingsonderzoek dat dringend vereist. De regering en de Tweede Kamer worden steeds over de verlenging van het opsporingsonderzoek geïnformeerd.

4.2 Vervolgingsfase

Nadat de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsverzoek heeft afgerond, brengt hij verslag over het onderzoek uit aan de regering en de Tweede Kamer. De procureur-generaal bij de Hoge Raad vermeldt daarbij of, en zo ja, voor welke strafbare feiten naar zijn oordeel vervolging kan worden ingesteld. Zowel de regering als de Tweede Kamer dient vervolgens binnen drie maanden na ontvangst van het verslag van de procureur-generaal bij de Hoge Raad te besluiten of zij een opdracht tot vervolging zal geven. Wanneer naar het oordeel van de regering of de Tweede Kamer nader onderzoek noodzakelijk is, kan zij in plaats van het geven van een vervolgingsopdracht de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook opdragen het door haar gewenste nader onderzoek te verrichten. Indien de regering of de Tweede Kamer wenst dat vervolging wordt ingesteld, geeft zij een daartoe strekkende opdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad onder vermelding van het strafbare feit of de strafbare feiten waarvoor vervolging moet worden ingesteld. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is verplicht direct aan die opdracht vervolg te geven door het uitbrengen van een dagvaarding. Vervolging door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking is gelet op artikel 119 van de Grondwet uiteraard niet mogelijk, nu dat artikel bepaalt dat berechting bij de Hoge Raad plaatsvindt. De tenlastelegging wordt door de procureur-generaal bij de Hoge Raad opgesteld op basis van de opdracht tot vervolging en mag niet betrekking hebben op andere feiten in de zin van artikel 68 Sr dan de feiten die in de opdracht zijn omschreven. Indien de regering een vervolgingsopdracht heeft gegeven, kan wegens dezelfde feiten niet ook een opdracht tot vervolging worden gegeven door de Tweede Kamer. Andersom geldt dat wanneer de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging heeft gegeven, er niet wegens dezelfde feiten ook een vervolgingsopdracht kan worden gegeven door de regering. Uit het feit dat de vervolging feitelijk wordt ingesteld door de procureur-generaal bij de Hoge Raad volgt dat deze zelfstandig een strafeis voor de tenlastegelegde feiten kan formuleren.

Wanneer de regering of de Tweede Kamer besluit geen vervolging in te stellen, dient zij zowel de procureur-generaal bij de Hoge Raad als de verdachte van dat besluit in kennis te stellen. Wanneer door de regering of de Tweede Kamer binnen de genoemde termijn van drie maanden geen besluit is genomen over de vervolging en ook geen opdracht tot nader onderzoek is gegeven, wordt dit gelijkgesteld met een beslissing om geen vervolging in te stellen. In gevallen waarin een voltooid opsporingsonderzoek niet uitmondt in een vervolgingsopdracht, kan voor hetzelfde strafbare feit niet opnieuw een opsporingsonderzoek worden ingesteld, tenzij nieuwe bezwaren als bedoeld in artikel 255 Sv bekend zijn geworden en de raadsheer-commissaris daarvoor een machtiging heeft gegeven. Hiermee wordt aangesloten bij de bestaande regeling die geldt in reguliere strafzaken na een kennisgeving van niet (verdere) vervolging die door het openbaar ministerie aan de verdachte wordt gedaan.

4.3 Berechtingsfase

Uit artikel 119 van de Grondwet vloeit voort dat de berechting in eerste en enige aanleg plaatsvindt bij de Hoge Raad. In het wetsvoorstel is bepaald dat de berechting zoveel mogelijk plaatsvindt op grond van dezelfde procedurele voorschriften die gelden voor de berechting in strafzaken in eerste aanleg door de rechtbank. Dit brengt met zich dat de raadkamer bestaat uit leden van de Hoge Raad alsook dat de Hoge Raad uit zijn midden een raadsheer-commissaris aanwijst. Waar het Wetboek van Strafvordering voorziet in de mogelijkheid van beroep tegen een beslissing van de rechter-commissaris, staat dit beroep in de bijzondere procedure op dezelfde wijze open tegen de beslissing van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad, met dien

verstande dat het beroep wordt behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Uit het feit dat de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad plaatsvindt, volgt dat geen hoger beroep mogelijk is tegen beslissingen van (de raadkamer van) de Hoge Raad.

Voorgesteld wordt dat de Hoge Raad in zaken die onder de bijzondere procedure worden berecht, voortaan met het aantal van zeven raadsheren oordeelt. Op dit moment schrijft de wet nog berechting door tien raadsheren voor (artikel 76, vierde lid, Wet RO). Volgens de commissie-Fokkens is dit grote aantal minder geschikt voor de berechting van complexe ambtsmisdriven, die niet zelden een uitgebreid onderzoek ter terechtzitting, waaronder het horen van vele getuigen, kunnen vergen. Met het aantal van zeven raadsheren wordt een onevenredige belasting van de Hoge Raad alsook de (theoretische) mogelijkheid van het staken van de stemmen voorkomen. De zittingscombinatie van zeven raadsheren is fors groter dan de berechting in strafzaken door de meervoudige kamer van de rechtbanken, die uit drie rechters bestaat. Met de commissie-Fokkens kan worden gesteld dat dit hogere aantal enige compensatie biedt voor het feit dat de mogelijkheid van hoger beroep tegen een eventuele veroordeling ontbreekt.

4.4 Medeverdachten

Anders dan op grond van het huidige artikel 485 Sv zullen medeverdachten van Kamerleden en bewindspersonen die worden verdacht van een ambtsdelict niet langer in eerste en enige aanleg worden berecht door de Hoge Raad. Voorgesteld wordt de bijzondere procedure niet langer op medeverdachten van toepassing te laten zijn, waardoor net als in andere strafzaken het openbaar ministerie is belast met de opsporing en de vervolging. Ook wordt berechting in drie instanties mogelijk (eerste aanleg door de rechtbank, met de mogelijkheden van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad), waarmee de rechtsbescherming van medeverdachten wordt versterkt. Daarnaast wordt het ten aanzien van medeverdachten mogelijk om bij het gerechtshof beklag in te stellen tegen beslissingen van het openbaar ministerie om die medeverdachte niet te vervolgen (artikel 12 Sv). Omdat artikel 119 van de Grondwet geen betrekking heeft op medeverdachten van Kamerleden en bewindspersonen, kan deze wijziging binnen het huidige grondwettelijke kader worden doorgevoerd.

In de praktijk is het denkbaar dat tijdens een opsporingsonderzoek naar een reguliere verdachte (dat wil zeggen: niet zijnde een Kamerlid of bewindspersoon) informatie aan het licht komt waaruit een verdenking volgt dat een Kamerlid of bewindspersoon zich schuldig heeft gemaakt aan een ambtsdelict. Andersom kan het voorkomen dat tijdens een opsporingsonderzoek naar een dergelijke ambtsdrager medeverdachten in beeld komen die zelf geen Kamerlid of bewindspersoon zijn. In die gevallen dient afstemming plaats te vinden tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het openbaar ministerie, net als op dit moment al vaste praktijk is wanneer opsporingsonderzoeken tegen verschillende medeverdachten plaatsvinden binnen verschillende arrondissementen en worden uitgevoerd door verschillende parketten van het openbaar ministerie.

4.5 Relatie met nieuw Wetboek van Strafvordering

De (internet)consultatie van dit wetsvoorstel valt samen met de behandeling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in de Tweede Kamer.⁷ De verwachting is dat het onderhavige wetstraject zal worden afgerond voordat het nieuwe Wetboek van Strafvordering in werking treedt. Daarom strekt dit wetsvoorstel in eerste instantie tot wijziging van het huidige Wetboek van Strafvordering en wordt in deze memorie van toelichting primair aan het huidige wetboek gerefereerd.

De wijzigingen die dit wetsvoorstel in het huidige Wetboek van Strafvordering doorvoert, zullen (inhoudelijk ongewijzigd) naar de daarvoor gereserveerde titel in het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Boek 6, Titel 1.5) worden overgeheveld zodra het nieuwe wetboek de volledige wetgevingsprocedure heeft doorlopen en in het Staatsblad is gepubliceerd. Daartoe is het

⁷ Het bij koninklijke boodschap van 20 maart 2023 ingediende voorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Wetboek van Strafvordering) (Kamerstukken 36327).

onderhavige wetsvoorstel aangevuld met wijzigingsopdrachten waarmee dezelfde wijzigingen ook in het nieuwe wetboek zullen worden doorgevoerd. Het onderhavige wetsvoorstel wijzigt dus zowel het huidige als het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Met het oog op de toegankelijkheid van deze memorie van toelichting voor de rechtspraak na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek, wordt in de artikelsgewijze toelichting in aanvulling op de verwijzing naar het huidige Wetboek van Strafvordering steeds ook tussen blokhaken verwezen naar de corresponderende wetsartikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

5. Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 355 en 356 Sr)

De commissie-Fokkens heeft zich in haar rapport niet alleen uitgelaten over de procedurele aspecten van de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten begaan door Kamerleden en bewindspersonen, maar heeft ook aanbevelingen gedaan over de materiële reikwijdte van het begrip 'ambtsmisdrijven'. In dit verband heeft de commissie-Fokkens kritische kanttekeningen geplaatst bij de artikelen 355 en 356 Sr en de vraag opgeworpen of deze artikelen heden ten dage nog bestaansrecht hebben (zie par. 3.2 van het rapport van de commissie-Fokkens). Deze artikelen betreffen zeer algemene en vaag geformuleerde strafbaarstellingen van – kort gezegd – het opzettelijk of door grove schuld handelen van bewindspersonen in strijd met de Grondwet of andere wetten. Het gaat hier om een bijzondere categorie van ambtsmisdrijven die uitsluitend door bewindspersonen kunnen worden gepleegd. De strafbaarstellingen zijn terug te voeren tot het midden van de 19^e eeuw en houden direct verband met de klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zoals neergelegd in de Grondwet van 1840. Destijds was nog geen sprake van de (huidige) politieke ministeriële verantwoordelijkheid, maar konden ministers uitsluitend strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen voor de manier waarop zij hun ambt uitoefenden. De invoering destijds van strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid was een eerste stap in het beperken van de macht van de (onschendbare) Koning, namelijk doordat ministers strafrechtelijk aansprakelijk konden worden gesteld als hun handelen in strijd was met de (Grond)wet. Hoewel er in de afgelopen decennia geregeld aangifte is gedaan tegen bewindspersonen in verband met een vermeende overtreding van artikel 355 of 356 Sr, is er tot op heden nog nooit een bewindspersoon wegens deze delicten vervolgd.

Naar hedendaagse maatstaven is zeer twijfelachtig of een veroordeling wegens overtreding van de artikelen 355 en 356 Sr überhaupt tot de mogelijkheden behoort. De zeer algemene en vage formulering van beide strafbaarstellingen maakt immers dat deze op zijn minst op gespannen voet staan met het legaliteitsbeginsel zoals neergelegd in artikel 16 van de Grondwet, artikel 1, eerste lid, Sr en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en het daarmee verband houdende vereiste van rechtszekerheid (*lex certa*). Het ruime bereik van de delictsomschrijvingen en het gebrek aan precisie maken dat voor de normadressaat niet kenbaar en voorzienbaar is welk handelen (of nalaten) strafrechtelijk verwijtbaar handelen oplevert.⁸ In dit verband heeft de Europese Commissie voor Democratie door Recht (ook bekend als de Commissie van Venetië), na rechtsvergelijkend onderzoek erop gewezen dat vage strafbaarstellingen die verband houden met strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid problematisch zijn in het licht van artikel 7 EVRM en bovendien kwetsbaar zijn voor politiek misbruik. Er is daarmee een gerede kans dat wanneer vervolging wegens de artikelen 355 en 356 Sr zou worden ingesteld, een veroordeling op juridische gronden niet mogelijk is.

Daarbij komt dat sinds de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 en de ontwikkeling van het stelsel van bestuursrechtspraak in de twintigste eeuw de artikelen 355 en 356 Sr flink aan belang hebben ingeboet. Uit de in paragraaf 3.2.2 van het rapport van de

⁸ Zie ook voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad Silvis in een van diens oriënterende onderzoeken op grond van het eerdergenoemde protocol: J. Silvis (in hoedanigheid van procureur-generaal bij de Hoge Raad), *Aangifte tegen bewindspersonen in de Toeslagenaffaire. Een oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad*, d.d. 24 februari 2021, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31066, nr. 799, p. 42-43 en 75.

commissie-Fokkens genoemde gevallen waarin aangifte was gedaan op verdenking van de in de artikelen 355 en 356 Sr omschreven misdrijven, volgt dat het gaat om kwesties waarover bewindspersonen verantwoording afleggen aan het parlement in plaats van aan de strafrechter. Dit sluit aan bij een aangenomen resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa naar aanleiding van het bovengenoemde rapport van de Commissie van Venetië, die lidstaten van de Raad van Europa oproept om niet het strafrecht in te zetten om politieke fouten of meningsverschillen te beslechten.⁹ Gesteld kan worden dat de artikelen 355 en 356 Sr zijn 'ingehaald' door de ontwikkeling van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor deze artikelen in het huidige Nederlandse staatsbestel vrijwel geen betekenis meer hebben in de praktijk.

Daarnaast is van belang dat veel gedragingen die mogelijk onder de reikwijdte van de artikelen 355 en 356 Sr zouden kunnen vallen, door de wetgever elders in het wetboek van Strafrecht nader zijn gespecificeerd in voor veel bredere categorieën van personen bestemde, gedetailleerde strafbepalingen die de integriteit van het overheidsapparaat en andere publieke waarden van een zwaar sociaal-ethisch kaliber beschermen. Op basis van die bepalingen is en blijft – ook na het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr – adequaat strafrechtelijk optreden mogelijk tegen strafwaardige vormen van machtsmisbruik, begaan door ministers en staatssecretarissen.

Met de in artikel I opgenomen wijziging worden de artikelen 355 en 356 Sr geschrapt. Daarmee onderschrijft de regering het advies van de commissie-Fokkens om de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen, zoals ook al aangekondigd in de hoofdlijnenbrief van 12 april 2024 van het vorige kabinet.

Het doen vervallen van beide artikelen betekent vanzelfsprekend geenszins dat bewindspersonen voortaan straffeloos zijn. In dit verband wordt onderstreept dat veel gedragingen die mogelijk onder het bereik van de artikelen 355 en 356 Sr zouden kunnen vallen, elders in het Wetboek van Strafrecht strafbaar zijn gesteld in specifieke strafbepalingen, die naast bewindspersonen ook op andere ambtenaren of op eenieder betrekking kunnen hebben. Daartoe behoren ook verschillende strafbepalingen die specifiek de integriteit van het overheidsapparaat en andere publieke waarden van een zwaar sociaal-ethisch kaliber beschermen, zoals de strafbaarstelling van ambtelijke omkoping (artikelen 177, 178, 178a en 363 Sr), ambtswang (artikel 179 Sr), meened (artikel 207 Sr) en het schenden van geheimen (Tweede Boek, Titel XVII, Sr). Na het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr blijven deze en andere ambtsmisdrijven, alsook de 'gewone' strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht (en bijzondere strafwetgeving) in volle omvang van toepassing op bewindspersonen. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe belemmeringen in de opsporing, vervolging en berechting van dergelijke feiten weg te nemen voor zover zij een ambtsmisdrijf opleveren.

6. Uitvoeringsconsequenties

Naar verwachting zal dit wetsvoorstel geen noemenswaardige financiële of administratieve gevolgen hebben voor de instanties die betrokken zijn bij de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Zoals eerder toegelicht, is er nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon op grond van artikel 119 van de Grondwet vervolgd. Hoewel het doel van dit wetsvoorstel erin is gelegen belemmeringen in deze bijzondere procedure weg te nemen, is de verwachting dat ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel de bijzondere procedure op grond van artikel 119 van de Grondwet slechts in uitzonderlijke gevallen zal worden toegepast.

Wat betreft de opsporingsfase wordt erop gewezen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad nu al op grond van het Aangifteprotocol belast is met het doen van oriënterende onderzoeken naar

⁹ Resolutie 1950 (2013), te raadplegen op: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=20016&lang=en>.

aangiften tegen Kamerleden en bewindspersonen wegens vermeende ambtsmisdrijven. Ook voorziet dat protocol al in de mogelijkheid dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad met bijstand van het openbaar ministerie een opsporingsonderzoek start. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de procureur-generaal ook ambtshalve een opsporingsonderzoek kan starten, maar het is niet de verwachting dat die mogelijkheid tot een substantiële, structurele werklastverzwaring zal leiden. Daarnaast wordt opgemerkt dat met dit wetsvoorstel de Wmv komt te vervallen. Dit heeft tot gevolg dat in zaken die leiden tot een mogelijke vervolgingsopdracht door de Tweede Kamer het opsporingsonderzoek voortaan zal worden uitgevoerd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in plaats van door (een onderzoekscommissie van) de Tweede Kamer. Het gaat daarbij om een verschuiving van de werklast die per saldo, gelet op de frequentie waarmee dergelijke onderzoeken zich voordoen, evenmin tot een substantiële werklastverzwaring leidt.

7. Ontvangen adviezen en internetconsultatie

PM

II. Artikelsgewijs deel

Zoals aangekondigd in paragraaf 4.5 wordt in de artikelsgewijze toelichting primair verwezen naar bepalingen uit het huidige Wetboek van Strafvordering, gevolgd door een verwijzing tussen blokhaken naar de corresponderende artikelen uit het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Zoals eerder opgemerkt, geeft dit wetsvoorstel uitvoering aan spoor I uit het rapport van de commissie-Fokkens. Dit wetsvoorstel wijkt op een aantal punten af van het conceptwetsvoorstel dat als bijlage bij dat rapport is gevoegd. Om wetstechnische redenen zijn op diverse plaatsen afwijkende keuzes gemaakt wat betreft de formulering en plaatsing van bepalingen ten opzichte van het rapport van de commissie-Fokkens. Dit geldt te meer voor de wijzigingen die betrekking hebben op het nieuwe Wetboek van Strafvordering, nu bij het opstellen daarvan rekening is gehouden met de systematiek en de terminologie van dat nieuwe wetboek. Alle hiervoor bedoelde afwijkingen hebben uitsluitend betrekking op de technische aspecten van het wetsvoorstel, de inhoudelijke voorstellen van de commissie-Fokkens wat betreft spoor I zijn integraal in dit wetsvoorstel opgenomen.

Artikel I

In onderdeel A wordt voorgesteld de artikelen 355 en 356 Sr te schrappen. Voor een toelichting op dit voorstel wordt verwezen naar hoofdstuk 5 uit het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Met onderdeel B wordt een verwijzing naar artikel 355 Sr geschrapt.

Artikel II, onderdeel A [artikel IIA, onderdeel A]

De inhoud van het huidige artikel 7 Sv [artikel 1.3.2, tweede lid, Sv] is opgenomen in het voorgestelde artikel 485, eerste lid Sv [artikel 6.1.58, eerste lid, Sv]. Gelet hierop, kan artikel 7 Sv [artikel 1.3.2, tweede lid, Sv] komen te vervallen.

Artikel 13a Sv regelt de beklagprocedure van artikel 12 e.v. Sv ten aanzien van strafbare feiten waarvan de Hoge Raad in eerste en enige aanleg kennisneemt. Op dit moment behoren tot deze categorie strafbare feiten enkel nog de ambtsmisdrijven die zijn gepleegd door leden van de Staten-Generaal, ministers, staatssecretarissen en eventuele medeverdachten. Zowel in het huidige recht als in de voorgestelde nieuwe procedure kan de vervolging van dergelijke ambtsmisdrijven alleen plaatshebben indien door de regering of Tweede Kamer een last tot vervolging aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gegeven. Is een dergelijke last niet gegeven, dan wordt een beklag over het niet-vervolgen van bovengenoemde ambtsdragers

volgens vaste jurisprudentie niet-ontvankelijk verklaard door de Hoge Raad (vgl. onder andere HR 6 december 1985, ECLI:NL:HR:1985:AD3009, HR 19 oktober 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA8454, HR 13 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:303 en HR 27 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:765).

In het licht van bovenstaande is in de rechtswetenschap bepleit artikel 13a Sv te schrappen omdat de bepaling een dode letter is geworden (A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, commentaar op artikel 13a Sv, aantekening 3). De beklagprocedure op grond van artikel 13a Sv zou nog wel kunnen worden toegepast ten aanzien van medeverdachten van Kamerleden en bewindspersonen, die in de huidige situatie op grond van artikel 485 Sv eveneens in eerste en enige aanleg terechtstaan bij de Hoge Raad. Voor de vervolging van deze medeverdachten is immers geen vervolgingsopdracht van de regering of Tweede Kamer vereist.

Omdat in de voorgestelde nieuwe procedure de vervolging van medeverdachten echter niet langer in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad plaatsvindt (maar conform het reguliere strafprocesrecht in eerste aanleg bij de rechtbank), zal een beklag over het niet-vervolgen van deze medeverdachten volgens de regels van artikel 12 e.v. Sv moeten worden behandeld en is artikel 13a Sv ten aanzien van die groep niet langer van toepassing. Gelet op het voorgaande wordt dan ook voorgesteld om artikel 13a Sv te laten vervallen.

Om deze reden wordt een met artikel 13a Sv corresponderende bepaling evenmin opgenomen in het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Artikel II, onderdeel B [artikel IIA, onderdeel B]

Om ambtshalve een opsporingsonderzoek te kunnen instellen, is van belang dat aangiften van ambtsmisdriven tegen Kamerleden en bewindspersonen ter kennis van de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden gebracht. Met het oog hierop wordt voorgesteld artikel 162 Sv [artikel 2.2.4 Sv] te wijzigen. Op dit moment regelt dit artikel – kort samengevat – dat openbare colleges en ambtenaren die kennis krijgen van een ambtsmisdrif verplicht zijn daarvan aangifte te doen bij een (hulp)officier van justitie. Ook zijn zij verplicht om de ‘tot de zaak betreffende stukken’ aan laatstgenoemde af te geven (volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het hier stukken in zowel fysieke als digitale vorm betreft). Daarom wordt voorgesteld in artikel 162 Sv [artikel 2.2.4 Sv] te bepalen dat de hierboven omschreven verplichte aangifte moet worden gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad indien het misdrijf een van de ambtsmisdriven betreft waarop de bijzondere procedure voor Kamerleden en bewindspersonen van toepassing is.

De voorgestelde aanpassing van artikel 162 Sv [artikel 2.2.4 Sv] omvat eveneens een voorziening voor de situatie dat aangiften tegen Kamerleden of bewindspersonen wegens ambtsmisdriven abusievelijk worden gedaan bij andere instanties, zoals het openbaar ministerie of bij de politie, bijvoorbeeld omdat de aangever zich niet bewust was van het feit dat de aangifte dient te worden gedaan bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In die gevallen is het openbaar ministerie of de politie verplicht om deze aangifte (inclusief stukken) door te zenden naar de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Er is in dat geval sprake van een situatie als bedoeld in artikel 162, eerste lid, Sv [artikel 2.2.4, eerste lid, Sv]: openbare colleges en ambtenaren die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast. Ingevolge het nieuw voorgestelde tweede lid bestaat dan de verplichting om de aangifte, en de daarmee samenhangende stukken, door te zenden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Voor de toepasselijkheid van deze doorzendplicht is van belang of daadwerkelijk sprake is of kan zijn van een ambtsmisdrif. In het Aangifteprotocol is beschreven dat moet worden beoordeeld of sprake is van een aangifte, ‘dat wil zeggen een melding die betrekking heeft op een concrete gedraging die een bepaald strafbaar feit oplevert’, of slechts van een ‘uiting van onvrede’. De doorzendverplichtingen in dit artikel hebben eveneens uitsluitend betrekking op aangiftes die ook daadwerkelijk als zodanig kunnen worden aangemerkt.

Artikel II, onderdelen C tot en met E [artikel IIA, onderdelen C tot en met E]

Deze onderdelen hebben betrekking op de regeling tot herziening (Titel VIII van het Derde Boek) van arresten die in eerste aanleg door de Hoge Raad zijn geweest. Met het oog op de wetssystematiek is ervoor gekozen deze wijzigingen door te voeren in Titel VIII van het Derde Boek die ziet op de herziening, en niet in Titel I van het Vierde Boek, die ziet op de bijzondere procedure met betrekking tot Kamerleden en bewindspersonen.

Onderdeel C heeft betrekking op de onpartijdigheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de plaatsvervangend procureur-generaal en advocaten-generaal in herzieningszaken. Met name in de regeling betreffende de herziening ten voordele (de artikelen 457 tot en met 481 Sv) [artikelen 5.8.1 tot en met 5.8.26 Sv] zijn belangrijke taken en bevoegdheden aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad toegekend. Omdat laatstgenoemde echter eveneens is belast met de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen, wordt in onderdeel C geregeld dat zijn wettelijke bevoegdheden in daarmee samenhangende herzieningsprocedures kunnen worden uitgevoerd door de plaatsvervangend procureur-generaal of een advocaat-generaal. Hierbij is aansluiting gezocht bij het bestaande artikel 464a Sv [artikel 5.8.9 Sv], dat reeds een vervangingsystematiek bevat voor de situatie dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de fase van cassatie (Titel III van het Derde Boek) bevoegdheden heeft uitgeoefend met betrekking tot de uitspraak waar de herzieningsaanvraag op ziet. Ook wordt het eerste lid van artikel 464a Sv [artikel 5.8.9 Sv] van overeenkomstige toepassing verklaard op de gevallen waarin berechting van het ambtsmisdrijf voor de Hoge Raad heeft plaatsgevonden. Hiermee wordt gewaarborgd dat ingeval na een einduitspraak van de Hoge Raad daartegen een herzieningsaanvraag wordt ingediend, de Hoge Raad bij de beslissing op de herzieningsaanvraag is samengesteld uit raadsheren die niet betrokken zijn geweest bij de oorspronkelijke einduitspraak van de Hoge Raad.

Als in voorkomende gevallen een verzoek tot herziening ten voordele of ten nadele gegrond wordt geacht, wordt de zaak naar huidig recht verwezen naar de terechtzitting van de Hoge Raad indien die herzieningsaanvraag betrekking had op een onherroepelijke uitspraak die door de Hoge Raad in eerste aanleg is geweest (artikelen 471, tweede lid en 482h, eerste lid, Sv) [artikelen 5.8.16, tweede lid en 5.8.34, eerste lid, Sv]. Voorgesteld wordt dat de Hoge Raad in die gevallen met zeven raadsheren oordeelt (onderdeel E) [artikel IIA, onderdeel D]. Gelet op het feit dat verwezen wordt naar de terechtzitting van de Hoge Raad wordt in onderdeel D [artikel IIA, onderdeel C], voorgesteld dat niet het gerechtshof, maar de Hoge Raad bevoegd is om op grond van artikel 473, eerste lid, tweede zin in voorkomende gevallen een bevel tot gevangenhouding te schorsen of op te heffen.

Artikel II, onderdeel F [artikel IIA, onderdeel F]

In dit onderdeel wordt de eerste titel van het Vierde Boek van het Wetboek van Strafvordering [Boek 6, Titel 1.5 van het Wetboek van Strafvordering] opnieuw vastgesteld. Uit de algemene bewoordingen van het huidige opschrift van deze titel (*Strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hooge Raad in eersten aanleg kennis neemt*) kan worden afgeleid dat deze titel oorspronkelijk meer strafbare feiten bestreek dan enkel ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. Dit is inderdaad het geval: in het wetsvoorstel tot invoering van het huidige Wetboek van Strafvordering bestreek deze titel ook de berechting van de misdrijven zeeroof en kaapvaart, die eveneens in eerste en enige aanleg plaatsvond bij de Hoge Raad.¹⁰ Sinds het vervallen van de bijzondere bepalingen ten aanzien van zeeroof en kaapvaart met ingang van 12 april 1967 heeft de eerste titel van het Vierde Boek enkel nog betrekking op ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen.¹¹ Gelet op het

¹⁰ *Bijlagen Handelingen II* 1913/14, 286, nrs. 1 en 2.

¹¹ Wet van 15 januari 1921, Stb. 1921, 14.

voorgaande wordt voorgesteld dit ook uitdrukkelijk in het opschrift van deze titel tot uiting te brengen.

Met artikel IIA, onderdeel F, van dit wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan Boek 6, Titel 1.5, van het nieuwe Wetboek van Strafvordering die in de eerste vaststellingswet (Kamerstukken II 2022/23, 36327, nr. 2) met het oog op het onderhavige wetsvoorstel is gereserveerd. Daarbij is gekozen voor een andere, modernere redactie van het opschrift die beter past bij de terminologie van het nieuwe wetboek.

De voorgestelde herziene titel bevat bijzondere regels voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen. In het navolgende zullen de verschillende artikelen uit de opnieuw vastgestelde eerste titel afzonderlijk worden toegelicht.

Artikel 483 Sv [artikel 6.1.56 Sv]

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat deze titel van toepassing is op de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven die zijn begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers of staatssecretarissen. Het toepassingsbereik van deze titel is daarmee beperkt tot een afgebakende categorie personen (Kamerleden en bewindspersonen) en een afgebakende categorie strafbare feiten (ambtsmisdrijven als bedoeld in het tweede lid). Hieruit volgt dat indien Kamerleden en bewindspersonen worden verdacht van andere strafbare feiten, de bijzondere bepalingen uit deze titel niet van toepassing zijn en de opsporing, vervolging en berechting plaatsvinden overeenkomstig de normale procedurele voorschriften van het Wetboek van Strafvordering. Uit deze afbakening volgt ook dat opsporing, vervolging en berechting ten aanzien van eventuele medeverdachten, niet zijnde Kamerleden of bewindspersonen, eveneens niet overeenkomstig de bijzondere bepalingen, maar overeenkomstig de normale procedurele voorschriften in het Wetboek van Strafvordering plaatsvinden. In de praktijk kan zich de situatie voordoen dat gedurende het opsporingsonderzoek waarbij een Kamerlid of een bewindspersoon als verdachte van een ambtsmisdrijf is aangemerkt er medeverdachten in beeld komen op wie de bijzondere procedure van deze titel niet van toepassing is (zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 485c, zesde lid, Sv) [artikel 6.1.61, zesde lid, Sv]. Deze medeverdachten staan vervolgens in eerste aanleg overeenkomstig de reguliere strafvorderlijke voorschriften terecht bij de rechtbank, met de mogelijkheden van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad.

Andersom kan zich de situatie voordoen dat in een lopend regulier opsporingsonderzoek een verdenking rijst tegen een Kamerlid of een bewindspersoon met betrekking tot een ambtsmisdrijf. In voorkomend geval dient de verantwoordelijke officier van justitie op grond van het nieuw voorgestelde artikel 162, tweede lid, Sv [artikel 2.2.4, tweede lid, Sv], daarvan melding te doen bij de procureur-generaal bij de Hoge Raad. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is vervolgens overeenkomstig de bepalingen van deze titel verantwoordelijk voor het opsporingsonderzoek dat eventueel wordt ingesteld naar aanleiding van de tegen deze verdachte gerezen verdenking.

Tweede lid

Dit artikellid definieert het begrip 'ambtsmisdrijven' en bakent daarmee de materiële reikwijdte van de bijzondere procedure af. Opgemerkt wordt dat ook de strafbare feiten die in het Wetboek van Strafrecht als *ambtsovertreding* zijn aangemerkt (Derde Boek, titel VIII, Sr) in deze titel onder het begrip 'ambtsmisdrijf' worden geschaard. Voor deze aanduiding is gekozen omdat bij de totstandkoming van artikel 119 van de Grondwet nog geen onderscheid werd gemaakt tussen misdrijven en overtredingen en het artikel al van oudsher van toepassing is op strafbare feiten die in het huidige Wetboek van Strafrecht als overtreding zijn aangemerkt. Door ambtsovertredingen voor de toepassing van deze titel aan te merken als ambtsmisdrijf, wordt buiten twijfel gesteld dat

de bijzondere procedure van artikel 119 van de Grondwet ook van toepassing is indien een Kamerlid of bewindspersoon wordt verdacht van een ambtsovertreding. Met het aanduiden van dergelijke feiten als ambtsmisdrijf zijn geen verdere rechtsgevolgen beoogd. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Daarnaast wordt in het tweede lid verduidelijkt dat de bijzondere procedure ook van toepassing is op de zogeheten oneigenlijke ambtsdelicten. Het gaat daarbij om ieder strafbaar feit, ongeacht of dit is strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht of in bijzondere wetten, waarbij een lid van de Staten-Generaal, minister of staatssecretaris door het begaan van dat feit - kort gezegd - tevens een ambtsplicht schendt of misbruik maakt van het ambt. Dat dergelijke feiten kwalificeren als ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 van de Grondwet is niet nieuw, maar volgt reeds uit de artikelen 76, tweede lid, Wet RO en 3, tweede lid, Wmv. Wel nieuw is de toevoeging "en zonder welke hij het feit niet zou hebben kunnen begaan". Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat het gebruik van het middel door het ambt geschonken, van belang moet zijn geweest voor het begaan van het strafbare feit. Deze toevoeging beoogt een deel van onduidelijkheid in de afbakening tussen oneigenlijke ambtsdelicten en 'gewone' strafbare feiten (niet zijnde ambtsdelicten) weg te nemen. Met deze toevoeging wordt voorts aangesloten bij het arrest van de Hoge Raad van 9 juli 2019 in een strafzaak van een oud-wethouder die tevens Eerste Kamerlid was (HR 9 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1135, *NJ* 2019/417 m.nt. Jörg; *Gst.* 2019/168 m.nt. Sikkema). In die zaak had het gerechtshof – voor zover hier relevant - bewezenverklaard dat de verdachte zijn ambtsgeheim in de hoedanigheid van ambtenaar en wethouder heeft geschonden. In cassatie stelde de verdachte dat de rechtbank en het gerechtshof niet tot kennisneming van dat feit bevoegd waren, nu de verdachte informatie had verstrekt gebruikmakend van een telefoontoestel van de Eerste Kamer, waardoor artikel 119 van de Grondwet van toepassing zou zijn. De Hoge Raad verwierp deze cassatieklacht omdat – kort samengevat – het feit dat de verdachte bij de tenlastegelegde schending van de geheimhoudingsplicht (ook) gebruik heeft gemaakt van een telefoontoestel van de Eerste Kamer, op zichzelf onvoldoende aanwijzingen oplevert dat de verdachte door het begaan van de tenlastegelegde gedragingen een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of dat hij bij het begaan van een strafbaar feit gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel, hem door zijn ambt geschonken. Hieruit klinkt door dat de in artikel 44 Sr bedoelde omstandigheden een noodzakelijke voorwaarde moeten zijn voor het kunnen plegen van het betreffende strafbare feit. Voor een uitgebreidere toelichting hierop wordt verwezen naar de paragrafen 5.12 en 6.4.3 van het rapport van de commissie-Fokkens.

De commissie-Fokkens had voorgesteld in een nieuw artikel 8e Sr tot uitdrukking te brengen dat ook oneigenlijke ambtsdelicten kwalificeren als ambtsmisdrijf in de zin van artikel 119 van de Grondwet. Vanuit wetsystematisch oogpunt is het echter logischer om de inhoud van die bepaling op te nemen in het Wetboek van Strafvordering. Het aanmerken van dergelijke strafbare feiten als ambtsmisdrijven in de zin van artikel 119 van de Grondwet heeft immers geen materieelrechtelijke gevolgen, maar leidt er enkel toe dat op die feiten de bijzondere procedure van toepassing is. Daarmee ligt opname in het Wetboek van Strafvordering meer voor de hand.

Artikel 484 Sv [artikel 6.1.57 Sv]

Eerste lid

In het huidige artikel 4, eerste lid, Wmv is bepaald dat leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven – ook na hun aftreden – terechtstaan voor de Hoge Raad. Vanwege de voorgenomen intrekking van de Wmv wordt voorgesteld deze bepaling over te hevelen naar het Wetboek van Strafvordering.

Tweede lid

Omdat de berechting op grond van deze titel niet door de rechtbank, maar door de Hoge Raad

plaatsvindt, is in het tweede lid opgenomen dat alle bepalingen in het Wetboek van Strafvordering die betrekking hebben op de rechtbank, de rechter-commissaris en de griffier voor de toepassing van deze titel worden geacht betrekking te hebben op respectievelijk de Hoge Raad, de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad en de griffier van de Hoge Raad. De berechting van ambtsmisdrijven door de Hoge Raad vindt daardoor zoveel mogelijk plaats op dezelfde wijze als de reguliere berechting van strafbare feiten in eerste aanleg door de rechtbank.

Derde en vierde lid

Deze artikelliden bevatten enkele technische voorzieningen met het oog op de berechting in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad. Zo wordt in het derde lid voorgesteld dat de Hoge Raad ambtshalve of op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad een raadsheer-commissaris kan benoemen die in de bijzondere procedure de positie inneemt die in het reguliere strafproces bij de rechtbank aan de rechter-commissaris is toegekend. Het wordt vanuit proceseconomisch oogpunt wenselijk geacht dat alle wettelijke bevoegdheden van de rechter-commissaris bij de rechtbank die op grond van het derde lid door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad kunnen worden uitgeoefend, ook kunnen worden toegepast door de reguliere rechter-commissaris bij de rechtbank. Het vierde lid voorziet in deze mogelijkheid, die nader is toegelicht in paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. De inzet van de rechter-commissaris zal in de praktijk verschillend kunnen uitpakken, afhankelijk van de aard van het opsporingsonderzoek dat wordt verricht. In algemene zin is daarbij de verwachting dat naarmate het opsporingsonderzoek omvangrijker is, vaker een rechter-commissaris bij de (verschillende) rechtbank(en) zal worden ingeschakeld. Hierbij kan worden gedacht aan opsporingsonderzoek naar meerdere verdachten of opsporingsonderzoek naar meerdere strafbare feiten. Ook in geval de feiten over een langere periode zijn gepleegd (bijvoorbeeld een gehele kabinetsperiode) of wanneer opsporingsonderzoek in het buitenland dient plaats te vinden, ligt het in de rede dat een beroep wordt gedaan op de rechter-commissaris voor het (doen) verrichten van onderzoekshandelingen. In dergelijke omvangrijke opsporingsonderzoeken ligt het eveneens voor de hand dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de uitvoering van onderzoekshandelingen vaker zal opdragen aan de onder zijn verantwoordelijkheid opererende officieren van justitie uit het onderzoeksteam. Indien toepassing wordt gegeven aan het vierde lid kunnen vorderingen gericht aan de rechter-commissaris bij de rechtbank zowel door de procureur-generaal bij de Hoge Raad zelf als door een onder zijn verantwoordelijkheid opererende officier van justitie worden ingediend.

Vijfde lid

Hoewel artikel 119 van de Grondwet hoger beroep en beroep in cassatie tegen het eindarrest van de Hoge Raad uitsluit, staat dit artikel niet in de weg aan de mogelijkheid dat hoger beroep wordt ingesteld tegen beslissingen die in de bijzondere procedure door de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad (op grond van het tweede en derde lid) of door de rechter-commissaris worden genomen. Het vijfde lid bepaalt dat in beide gevallen dit hoger beroep wordt behandeld door de raadkamer van de Hoge Raad. Tegen de beslissing van de raadkamer staan geen verdere gewone rechtsmiddelen open. Hiermee wordt aangesloten op het huidige artikel 484, onder 6°, Sv.

Artikel 485 Sv [artikel 6.1.58 Sv]

Eerste en tweede lid

In afwijking van de procedurele voorschriften in reguliere strafzaken is niet de officier van justitie, maar de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast met de opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven die zijn gepleegd door Kamerleden en bewindspersonen. Met het oog hierop is in het tweede lid bepaald dat al hetgeen in het Wetboek van Strafvordering is bepaald ten aanzien van de officier van justitie, mede geldt ten aanzien van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Laatstgenoemde wordt daarmee in staat gesteld om in het opsporingsonderzoek dezelfde

bevoegdheden aan te wenden als die ter beschikking staan van de officier van justitie, uiteraard mits aan de toepassingsvoorwaarden van de opsporingsbevoegdheid is voldaan. Het Wetboek van Strafvordering bevat verschillende bepalingen met betrekking tot de officier van justitie die naar hun aard in de bijzondere procedure niet van toepassing kunnen zijn op de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze worden in het voorgestelde artikel 485f Sv [artikel 6.1.64 Sv] buiten toepassing verklaard. In de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel worden de betreffende bepalingen nader toegelicht.

Bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich laten bijstaan door een onderzoeksteam dat bestaat uit officieren van justitie, hulpofficieren van justitie en opsporingsambtenaren. Dit onderzoeksteam wordt nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 485b Sv [artikel 6.1.60 Sv].

Derde lid

In reguliere strafzaken is het op grond van het opportuniteitsbeginsel aan het openbaar ministerie om naar aanleiding van een opsporingsonderzoek te beslissen of strafrechtelijke vervolging aangewezen is (artikel 167, tweede lid, Sv) [artikel 1.3.4 Sv]. Is dit het geval, dan beslist het openbaar ministerie voor welke feiten wordt vervolgd en op welke wijze vervolging plaatsvindt (een en ander behoudens de mogelijkheid van de beklagprocedure als bedoeld in artikel 12 Sv [artikel 3.5.1 Sv]). In de bijzondere procedure voor de vervolging van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen komt de bevoegdheid tot het nemen van de vervolgingsbeslissing op grond van artikel 119 van de Grondwet niet toe aan het openbaar ministerie, maar aan de Tweede Kamer en de regering. Daarom is in het derde lid bepaald dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad uitsluitend vervolging kan instellen op grond van een daartoe strekkende opdracht van de Tweede Kamer of de regering. Voor een nadere toelichting op de inhoud en de totstandkoming van deze vervolgingsopdracht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 485d, derde lid en 485e, Sv [de artikelen 6.1.62, derde lid en 6.1.63, Sv].

Artikel 485a Sv en artikel II, onderdeel B [artikel 6.1.59 Sv en artikel IIA, onderdeel A]

In de voorgestelde procedure zijn er drie manieren waarop een opsporingsonderzoek ten aanzien van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden of bewindspersonen, kan aanvangen. Allereerst kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad ambtshalve een opsporingsonderzoek instellen wanneer hij kennis krijgt van een dergelijk ambtsmisdrijf. Daarnaast kan het opsporingsonderzoek worden ingesteld indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad een daartoe strekkende opdracht ontvangt van de regering of van de Tweede Kamer.

Eerste lid

Na ontvangst van de aangifte onderzoekt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of hij aanleiding ziet om ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen. Op vergelijkbare wijze als geregeld in het bestaande Aangifteprotocol gaat de procureur-generaal bij de Hoge Raad na of inderdaad sprake is van een aangifte, dat wil zeggen een melding van concrete feiten en omstandigheden die de verdenking van een bepaald strafbaar feit opleveren, dan wel of slechts sprake is van uitingen van onvrede ten aanzien van de betrokken parlementariër of bewindspersoon. Als inderdaad sprake is van een aangifte, beoordeelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of deze betrekking heeft op een ambtsdelict ter zake waarvan hij met de opsporing is belast. Is dit niet het geval, dan zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad de aangifte doorsturen naar de bevoegde officier van justitie. Is dit wel het geval, dan beoordeelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad of er genoeg aanknopingspunten bestaan om een opsporingsonderzoek in te stellen.

Tweede lid

Zoals nader toegelicht in paragraaf 4.1.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht een opsporingsonderzoek in te stellen wanneer hij een daartoe strekkende opdracht heeft ontvangen van de regering of de Tweede Kamer. Omdat deze organen op grond van artikel 119 van de Grondwet de bevoegdheid hebben om een opdracht tot vervolging van Kamerleden en bewindspersonen te geven, ligt het in de rede dat deze organen ieder zelfstandig de procureur-generaal bij de Hoge Raad kunnen opdragen om een opsporingsonderzoek in te stellen.

De opdracht tot het instellen van het opsporingsonderzoek dient in ieder geval een omschrijving te bevatten van de feiten waarop het opsporingsonderzoek betrekking dient te hebben. Het doel hiervan is dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad zo gericht mogelijk de feiten kan onderzoeken ten aanzien waarvan een vervolgingsopdracht in overweging zou kunnen worden genomen. Ook kan de opdrachtgever ervoor kiezen om in de opdracht concrete verdachten te noemen. Dit laatste is echter niet verplicht. Aldus kan ook een onderzoeksopdracht aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden gegeven wanneer er nog geen concrete verdachte in beeld is. Tezamen met de opdracht tot instelling van het opsporingsonderzoek kunnen ook eventuele relevante stukken door de regering of de Tweede Kamer aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad worden toegezonden.

Ook wanneer door de regering of de Tweede Kamer een onderzoeksopdracht is gegeven, wordt het opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad onafhankelijk verricht. Hieruit volgt onder meer dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende de uitvoering van het opsporingsonderzoek de reikwijdte van dat onderzoek kan uitbreiden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien gedurende het onderzoek verdenkingen jegens niet eerder bekende verdachten rijzen of indien verdenkingen ten aanzien van meer feiten rijzen dan enkel de feiten die in de onderzoeksopdracht werden genoemd. Ook beslist de procureur-generaal zelf op welke wijze hij het opsporingsonderzoek uitvoert, e.e.a. behoudens de mogelijkheid van de regering en de Tweede Kamer om hem na afloop van het opsporingsonderzoek een opdracht tot nader onderzoek te geven (artikel 485d, derde en vierde lid, Sv) [artikel 6.1.62, derde en vierde lid, Sv].

Derde lid

De procureur-generaal bij de Hoge Raad dient op grond van het derde lid de regering (in de persoon van de Minister van Justitie en Veiligheid) en de Tweede Kamer direct in kennis te stellen van de instelling van een opsporingsonderzoek. Deze informatieverplichting geldt zowel wanneer de procureur-generaal bij de Hoge Raad ambtshalve een opsporingsonderzoek start alsook wanneer hij dit doet op grond van een opdracht van de regering of de Tweede Kamer. In het belang van het onderzoek kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij zijn kennisgeving concrete gegevens over de aard van de verdenking of de personalia van de verdachte achterwege laten. Als de regering of de Tweede Kamer met het oog op een eventuele opdracht het onderzoek te beëindigen deze informatie toch wenst, kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad deze gegevens alsnog (al dan niet vertrouwelijk) verstrekken.

Artikel 485b Sv [artikel 6.1.60 Sv]

Eerste en tweede lid

Uit artikel 485b, eerste lid, Sv [artikel 6.1.60, eerste lid, Sv] volgt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad verantwoordelijk is voor de opsporing van ambtsmisdriven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. Als verantwoordelijke heeft hij tevens de leiding over het opsporingsonderzoek. Zoals reeds in de artikelsgewijze toelichting bij het tweede lid van artikel 485a Sv [artikel 6.1.59 Sv] is opgemerkt, volgt hieruit tevens dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de reikwijdte van een aan hem opgedragen opsporingsonderzoek kan verbreden indien hij daartoe aanleiding ziet.

Bij de uitvoering van het opsporingsonderzoek kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich laten bijstaan door een onderzoeksteam, naar analogie van het nader onderzoek naar een mogelijke grond voor herziening als bedoeld in artikel 463 Sv [artikel 5.8.7 Sv]. Van dit onderzoeksteam kunnen ambtenaren van de politie en ambtenaren van het openbaar ministerie (onder wie officieren van justitie) deel uitmaken. De mogelijkheid van bijstand door een onderzoeksteam verzekert de procureur-generaal bij de Hoge Raad ervan dat in alle zaken het noodzakelijke opsporingsonderzoek kan worden verricht. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan het College van procureurs-generaal verzoeken om bijstand bij de instelling van het onderzoeksteam. De leden van het onderzoeksteam worden door de procureur-generaal bij de Hoge Raad benoemd. Omdat de werkzaamheden van het onderzoeksteam onder leiding en verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad plaatsvinden, kan laatstgenoemde daartoe de nodige bevelen geven aan leden van het onderzoeksteam.

Derde lid

In de praktijk kan het voorkomen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek naar ambtsmisdrijven stuit op ambtsmisdrijven die zijn begaan door derden, niet zijnde Kamerleden of bewindspersonen of op andere strafbare feiten dan ambtsmisdrijven. Dit roept de vraag op hoe de procureur-generaal bij de Hoge Raad in een dergelijke situatie moet handelen, nu hij alleen belast is met de opsporing van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. In voorkomende gevallen dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad overleg te voeren met de bevoegde officier van justitie. Daarbij kan worden besloten het opsporingsonderzoek te splitsen en het onderzoek ten aanzien van deze andere personen en/of feiten geheel of gedeeltelijk over te dragen aan de bevoegde officier van justitie. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de uitwisseling van informatie, bijvoorbeeld indien de resultaten van bepaalde onderzoekshandelingen zowel relevant zijn voor het door de procureur-generaal bij de Hoge Raad uitgevoerde opsporingsonderzoek, als voor het reguliere opsporingsonderzoek dat door de officier van justitie wordt uitgevoerd.

Vierde lid

Op vergelijkbare wijze als in het geval van het derde lid kan het eveneens voorkomen dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedurende het opsporingsonderzoek stuit op een verdenking van andere ambtsmisdrijven die door het Kamerlid of de bewindspersoon in kwestie zijn begaan (dat wil zeggen: andere strafbare feiten dan de feiten naar aanleiding waarvan het opsporingsonderzoek aanvankelijk was gestart). Ook kan het voorkomen dat – naast het Kamerlid of de bewindspersoon wiens gedragingen aanleiding vormden voor het opsporingsonderzoek – er verdenkingen tegen andere Kamerleden of bewindspersonen rijzen. In voorkomende gevallen dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad de Tweede Kamer en de regering hierover te informeren. De regering en de Tweede Kamer kunnen indien zij dat wenselijk achten de procureur-generaal bij de Hoge Raad opdragen om het opsporingsonderzoek naar de nieuwe feiten of verdachten uit te breiden. Deze mogelijkheid laat onverlet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond van zijn ambtshalve opsporingsbevoegdheid (artikel 485a, eerste lid, Sv) [artikel 6.1.59, eerste lid, Sv] ook zelfstandig kan besluiten om de reikwijdte van het onderzoek uit te breiden naar deze nieuwe feiten en/of personen. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad voornemens is het opsporingsonderzoek naar deze nieuwe feiten en/of personen uit te breiden, dient hij de Tweede Kamer en de regering schriftelijk van dat voornemen in kennis te stellen. Ook hier kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zoals opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 485a, derde lid, Sv [artikel 6.1.59, derde lid, Sv], in het belang van het onderzoek bepaalde gegevens over de aard van de verdenking of de persoon van de nieuwe verdachte niet vermelden, met eveneens de bevoegdheid van de regering en de Tweede Kamer die gegevens alsnog te vragen.

Vijfde lid

Voorgesteld wordt om de artikelen die zien op de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid jegens het openbaar ministerie (artikelen 127 en 128 Wet RO) en de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie jegens die minister niet van toepassing te laten zijn op de werkzaamheden van het onderzoeksteam dat onder leiding staat van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de bijstand die laatstgenoemde ontvangt van het College van procureurs-generaal. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.1.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 485c Sv [artikel 6.1.61 Sv]

Eerste lid

De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan ambtshalve een opsporingsonderzoek instellen, maar kan op grond van artikel 119 van de Grondwet niet ambtshalve tot vervolging overgaan. Die bevoegdheid is exclusief voorbehouden aan de regering en de Tweede Kamer. Zoals uitvoeriger toegelicht in paragraaf 4.1.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting ligt het in de rede dat de regering en de Tweede Kamer de bevoegdheid krijgen om in gezamenlijkheid de procureur-generaal bij de Hoge Raad op te dragen het opsporingsonderzoek te beëindigen, bijvoorbeeld indien zij gezamenlijk van mening zijn dat de strafrechtelijke vervolging van de betrokken parlementariër of bewindspersoon niet haalbaar of niet opportuun is. Het ligt in de rede dat de regering en de Tweede Kamer terughoudendheid betrachten bij het uitoefenen van deze bevoegdheid, nu uit het lopende opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden kunnen blijken die aanleiding kunnen vormen om toch een beslissing tot het opdragen van vervolging te overwegen.

Tweede tot en met vierde lid

Op grond van het eerste lid is de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen op basis van een daartoe strekkende opdracht die door de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk wordt gegeven. Indien de procureur-generaal bij de Hoge Raad van alleen de Tweede Kamer of van alleen de regering een dergelijke opdracht ontvangt, dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad binnen twee weken na kennisneming van de opdracht het gevoelen van respectievelijk de regering of de Tweede Kamer hierover in te winnen. Zij dienen vervolgens op grond van het derde lid binnen een maand aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad kenbaar te maken of zij wensen dat het opsporingsonderzoek wordt beëindigd. Is dat het geval, dan dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek direct te beëindigen. Indien de regering of de Tweede Kamer wenst dat het opsporingsonderzoek wordt voortgezet, zal de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek niet voortijdig beëindigen. Een lopend opsporingsonderzoek kan daarmee alleen door een gezamenlijke opdracht van de regering en de Tweede Kamer voortijdig worden beëindigd. Het vierde lid treft een voorziening voor de situatie dat de regering of de Tweede Kamer niet tijdig haar gevoelen over de opdracht tot beëindiging van het opsporingsonderzoek kenbaar maakt. In dat geval vervolgt de procureur-generaal bij de Hoge Raad het opsporingsonderzoek, nu alleen dan tot beëindiging van het opsporingsonderzoek wordt overgegaan indien zowel de regering als de Tweede Kamer daartoe (uitdrukkelijk) een opdracht geeft (artikel 485c, eerste lid, Sv) [artikel 6.1.61, eerste lid, Sv].

Vijfde en zesde lid

Op grond van het vijfde lid dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad zowel de regering als de Tweede Kamer te informeren over iedere sluiting en voortzetting van het opsporingsonderzoek. Met het oog op de transparantie wordt in het zesde lid voorgesteld iedere opdracht tot beëindiging

van het opsporingsonderzoek en ieder bericht waarin wordt opgedragen het opsporingsonderzoek voort te zetten, openbaar te maken door publicatie in de Staatscourant. Op deze manier is het voor eenieder kenbaar wanneer de Tweede Kamer en/of de regering interveniëren in een lopend opsporingsonderzoek.

Artikel 485d Sv [artikel 6.1.62 Sv]

Eerste lid

In het eerste lid worden enkele termijnen voor de duur van het opsporingsonderzoek geregeld. De wenselijkheid van dergelijke termijnen is toegelicht in paragraaf 4.1.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Als peildatum voor de aanvang van deze termijnen geldt de dag waarop de procureur-generaal bij de Hoge Raad overeenkomstig artikel 485a, derde lid, Sv [artikel 6.1.59, derde lid, Sv] de regering en Tweede Kamer informeert over de start van het opsporingsonderzoek. In beginsel dient de procureur-generaal bij de Hoge Raad een ingesteld opsporingsonderzoek binnen drie maanden af te ronden, met een mogelijkheid om dit onderzoek eenmaal met ten hoogste drie maanden te verlengen. Is het onderzoek na verlenging nog niet voltooid, dan kan de Hoge Raad deze termijn op vordering van de procureur-generaal bij de Hoge Raad telkens met ten hoogste drie maanden verlengen indien het belang van het onderzoek dit dringend vordert (terminologie in het nieuwe Wetboek van Strafvordering: "dringend vereist"). Of hiervan sprake is, zal mede afhangen van de aard van het opsporingsonderzoek dat wordt uitgevoerd. Daarbij dient onder meer te worden gekeken naar de reikwijdte van het opsporingsonderzoek. Naarmate dit onderzoek groter en complexer is, zal het belang van het onderzoek eerder de verlenging van termijnen dringend vorderen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een omvangrijk corruptieonderzoek waarbij opsporingshandelingen in verschillende landen moeten worden verricht. In een dergelijk geval zal het onderzoek veelal niet binnen de wettelijk voorgeschreven termijnen kunnen worden verricht en zal verlenging geboden zijn.

Tweede lid

Het sluitstuk van de opsporingsfase wordt gevormd door het moment waarop de procureur-generaal bij de Hoge Raad de regering en de Tweede Kamer in kennis stelt van de afronding van het opsporingsonderzoek. Dit moment is een kantelpunt in de procedure, waarin het zwaartepunt verschuift van het opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, naar de beslissing over mogelijke vervolging door de regering en/of de Tweede Kamer. Met het oog op een eventueel te geven vervolgingsopdracht doet de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet alleen een 'kale' mededeling van de afronding van het opsporingsonderzoek, maar stuurt hij aan de regering en de Tweede Kamer een verslag waarin de bevindingen van het opsporingsonderzoek worden samengevat.

Indien dit op grond van het verrichte opsporingsonderzoek mogelijk is, doet de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het verslag van het opsporingsonderzoek tevens opgave van alle feiten waarvoor naar zijn oordeel vervolging kan plaatsvinden. De opgave van feiten betreft alleen een inschatting van de (juridische) haalbaarheid van de vervolging. De procureur-generaal bij de Hoge Raad laat zich hierbij niet uit over de wenselijkheid van de mogelijk in te stellen vervolging; die afweging is aan de regering en aan de Tweede Kamer. Deze opgave van feiten kan behulpzaam zijn voor de regering en de Tweede Kamer bij het formuleren van een eventuele opdracht tot vervolging.

Daarnaast wordt tegelijk met de regering en de Tweede Kamer ook de verdachte(n) in kennis gesteld van de afronding van het opsporingsonderzoek. Ook het onderzoeksverslag en de opgave van feiten worden aan de verdachte verstrekt. Daarnaast zijn de reguliere voorschriften met betrekking tot de kennisneming van processtukken door de verdachte onverkort van toepassing.

Dit betekent dat de verdachte op grond van Titel IIa van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering [Boek 1, Titel 8.1 van het Wetboek van Strafvordering] kennis kan nemen van de processtukken.

Derde lid

Nadat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de regering en de Tweede Kamer overeenkomstig het tweede lid in kennis heeft gesteld van de sluiting van het opsporingsonderzoek, beslissen de regering en de Tweede Kamer ieder afzonderlijk over het al dan niet geven van een opdracht tot vervolging aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Om te voorkomen dat gedurende een te lange tijd onzekerheid bestaat over een vervolgingsbeslissing, wordt voorgesteld dat de regering en de Tweede Kamer binnen drie maanden na ontvangst van de kennisgeving over de sluiting van het opsporingsonderzoek een beslissing nemen over het geven van een opdracht tot vervolging of het geven van een opdracht tot het verrichten van nader onderzoek (zie de artikelsgewijze toelichting bij het vierde lid). Ook indien de Tweede Kamer of de regering besluit geen opdracht tot vervolging te geven, dienen zij de procureur-generaal bij de Hoge Raad over die beslissing te informeren.

Er is bewust afgezien van een gedetailleerde(re) wettelijke regeling over de wijze waarop de regering en de Tweede Kamer de vervolgingsbeslissing dienen te nemen. Dit is een wijziging ten opzichte van de huidige Wmv, die met name ten aanzien van de door de Tweede Kamer te geven vervolgingsopdracht enkele nadere procedurele en inhoudelijke voorschriften bevat. Voorgesteld wordt de in artikel 18, eerste lid, Wmv voorgeschreven toetsing van de aangeklaagde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang niet langer in de nieuwe regeling op te nemen. Aan de regeling dat een opdracht tot vervolging uitsluitend door de regering of de Tweede Kamer kan worden gegeven ligt ten grondslag dat daarvan om opportuiniteitsredenen kan worden afgezien en artikel 18, eerste lid, Wmv geeft daar bovendien op een niet in alle opzichten eigentijdse wijze uitwerking aan.

De nieuwe wettelijke regeling laat ruimte aan de regering en de Tweede Kamer om – indien zij dit wenselijk achten – zelf procedurele voorschriften vast te stellen over de wijze waarop een vervolgingsopdracht tot stand komt. Voor de Tweede Kamer ligt het in de rede dat dergelijke voorschriften worden opgenomen in het eigen Reglement van Orde, de regering kan in het Reglement van orde van de ministerraad nadere voorschriften opnemen. In dit kader is van belang dat artikel 119 van de Grondwet wel vereist dat de vervolgingsopdracht van de regering bij koninklijk besluit wordt genomen. Het ligt in de rede dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over een voordracht voor een dergelijk koninklijk besluit.

Vierde lid

Indien de regering of de Tweede Kamer - na door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in kennis te zijn gesteld van de sluiting van het opsporingsonderzoek - van mening is dat aanvullend onderzoek noodzakelijk is, kunnen zij een opdracht daartoe geven aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Gelet op het belang om op zo kort mogelijke termijn duidelijkheid te krijgen over een mogelijke vervolgingsopdracht, moet de opdracht tot nader onderzoek worden gegeven binnen uiterlijk drie maanden na de kennisgeving van de sluiting van het onderzoek (zie het derde lid). De opdracht tot het verrichten van nader onderzoek bevat een aanduiding van de inhoud van het nader onderzoek en kan instructies bevatten over de wijze waarop dit moet worden ingesteld.

Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op het nader onderzoek. Hierdoor zijn op het nader onderzoek dezelfde termijnen van toepassing als ten aanzien van het oorspronkelijke opsporingsonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Ook worden de artikelen 485b en 485c Sv [artikelen 6.1.60 en 6.1.61 Sv] van overeenkomstige toepassing verklaard. Hieruit volgt onder meer dat de Tweede Kamer en de regering gezamenlijk kunnen

besluiten tot voortijdige beëindiging van het nader onderzoek, zoals dat ook bij het initiële opsporingsonderzoek het geval is.

Na de sluiting van het nader onderzoek stelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de regering, de Tweede Kamer en de verdachte daarvan in kennis op dezelfde wijze als na de sluiting van het oorspronkelijke opsporingsonderzoek, waarna de Tweede Kamer en de regering binnen drie maanden dienen te beslissen over het geven van een opdracht tot vervolging, dan wel het (nogmaals) geven van een opdracht tot het verrichten van nader onderzoek.

Daarbij wordt opgemerkt dat indien lopende het nader onderzoek de regering reeds een vervolgingsopdracht heeft gegeven, wegens dezelfde feiten niet een tweede opdracht tot vervolging kan worden gegeven door de Tweede Kamer. Andersom geldt dat wanneer de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging heeft gegeven, er niet wegens dezelfde feiten ook een vervolgingsopdracht kan worden gegeven door de regering. Wanneer op initiatief van een van beide organen een nader onderzoek wordt uitgevoerd maar het andere orgaan een vervolgingsopdracht geeft nog voordat het nader onderzoek is voltooid, kan het orgaan dat het initiatief nam voor het nader onderzoek niet ook een vervolgingsopdracht geven in verband met dezelfde feiten als waarvoor de eerdere vervolgingsopdracht werd gegeven.

Vijfde lid

Het vijfde lid bepaalt dat indien de Tweede Kamer en de regering na de sluiting van het opsporingsonderzoek niet tijdig een vervolgsbeslissing hebben genomen er voor dezelfde feiten niet opnieuw een opsporingsonderzoek kan worden ingesteld. Dit geldt zowel voor de bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad om ambtshalve een opsporingsonderzoek in te stellen, als voor de bevoegdheid van de regering en de Tweede Kamer om een opdracht tot het instellen van een dergelijk onderzoek te geven. Deze bepaling biedt de verdachte een met artikel 255, eerste lid, Sv [artikel 3.4.3, eerste lid, Sv] vergelijkbare bescherming tegen het opnieuw starten van een opsporingsonderzoek nadat het ingestelde onderzoek niet tot een vervolging heeft geleid. Voor de inhoud van het begrip 'hetzelfde feit' wordt aangesloten bij de betekenis die in het kader van artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht aan dat begrip wordt toegekend.

Het verbod op het instellen van een nieuw opsporingsonderzoek geldt niet indien sprake is van nieuwe bezwaren. Voor de definitie van 'nieuwe bezwaren' wordt aangesloten bij de uitleg die in het kader van artikel 255, tweede lid, Sv [artikel 3.4.3, tweede lid, Sv] aan dit begrip wordt gegeven. In voorkomende gevallen is voor de instelling van een nieuw opsporingsonderzoek overeenkomstig artikel 255, vierde lid, Sv [artikel 3.4.3, derde lid, Sv] een machtiging van de raadsheer-commissaris bij de Hoge Raad vereist.

Artikel 485e Sv [artikel 6.1.63 Sv]

De opdracht tot vervolging dient een omschrijving te bevatten van de feiten waarvoor volgens de regering of de Tweede Kamer vervolging dient plaats te vinden. Ingeval de opdracht tot vervolging niet specifiek benoemt voor welke strafbare feiten dient te worden gedagvaard, kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de omschreven gedragingen vertalen naar concrete strafbare feiten. Desgewenst kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de opdrachtgever daarbij vragen om een nadere toelichting op de gegeven omschrijving van de te vervolgen gedraging(en).

In afwijking van reguliere strafzaken vindt de vervolging van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsmisdrijven uitsluitend plaats door de verdachte ter berechting te dagvaarden voor de Hoge Raad. Ten aanzien van deze verdachten kunnen aldus geen andere vervolgingsmodaliteiten zoals de strafbeschikking worden toegepast.

De dagvaarding wordt door de procureur-generaal bij de Hoge Raad opgesteld en uitgebracht. Deze is bij het opstellen van de tenlastelegging gebonden aan de opdracht tot vervolging die door

de regering of de Tweede Kamer is gegeven. Uit de gebondenheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan de opdracht tot vervolging vloeit voort dat indien de tenlastelegging ziet op andere feiten dan die worden bedoeld in de vervolgingsopdracht, de procureur-generaal bij de Hoge Raad (in zoverre) niet-ontvankelijk wordt verklaard in de vervolging. De gebondenheid aan de vervolgingsopdracht bij het opstellen van de dagvaarding laat overigens onverlet dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad, nadat het onderzoek op de terechtzitting is aangevangen, binnen de grenzen van artikel 313 Sv [artikel 4.2.27 Sv] een vordering tot wijziging van de tenlastelegging kan indienen.

Artikel 485f Sv [artikel 6.1.64 Sv]

De voorgestelde artikelen 484, tweede lid, en 485, tweede lid, Sv [de artikelen 6.1.57, tweede lid en 6.1.58, tweede lid, Sv] zijn schakelbepalingen op grond waarvan (onder meer) de Hoge Raad en de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de bijzondere procedure de taken vervullen die in reguliere strafzaken worden uitgeoefend door de rechtbank en de officier van justitie. Uit deze schakelbepalingen vloeit voort dat de bepalingen die op grond van het wetboek in reguliere strafzaken gelden van overeenkomstige toepassing zijn in de bijzondere procedure. Het in deze schakelbepalingen besloten liggende uitgangspunt dat de bepalingen over reguliere strafzaken van overeenkomstige toepassing zijn laat echter onverlet dat verschillende bepalingen uit het wetboek naar hun aard ongeschikt zijn om onverkort te gelden in de bijzondere procedure voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsmisdrijven begaan door Kamerleden en bewindspersonen. In het eerste lid van dit artikel worden deze bepalingen buiten toepassing verklaard. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen over het toezicht van het College van procureurs-generaal op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, vervolgingsbeslissingen door het openbaar ministerie, de beklagprocedure bij het gerechtshof tegen het niet-vervolgen van een strafbaar feit en de vervolging door middel van een strafbeschikking. Daarnaast zijn voor de duidelijkheid diverse bepalingen over de mogelijkheid van hoger beroep tegen beslissingen van de rechtbank (in de bijzondere procedure: de Hoge Raad) uitgesloten.

Daarnaast wordt in het tweede lid een voorziening getroffen voor de mogelijkheid om beklag te doen tegen een voorstel tot overdracht van strafvervolging in de zin van de artikelen 5.3.1, vijfde lid en 5.3.2, derde lid, Sv. Voorgesteld wordt dat niet het gerechtshof, maar de Hoge Raad bevoegd is om in voorkomende gevallen over dit klaagschrift te oordelen. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt deze beklagprocedure bij het gerechtshof gewijzigd in een bezwaarschriftenprocedure bij de rechtbank [artikel 8.4.28 Sv]. Omdat uit de algemene regeling in artikel 6.1.57 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering al volgt dat in de bijzondere procedure de Hoge Raad bevoegd is om over het bezwaarschrift te oordelen, hoeft hiervoor geen bijzondere regeling te worden getroffen.

Artikel III

Onderdelen A en B

Deze onderdelen betreffen hoofdzakelijk redactionele en technische aanpassingen van de artikelen 76 en 111 van de Wet RO. De enige inhoudelijke aanpassing heeft betrekking op het aantal raadsheren waarmee de Hoge Raad in de bijzondere procedure voor ambtsmisdrijven oordeelt. Op dit moment is dit aantal op tien raadsheren bepaald (artikel 76, vierde lid, Wet RO). Om redenen die in paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting uiteen zijn gezet, wordt voorgesteld dit aantal te bepalen op zeven.

Artikel IV

Met de in dit wetsvoorstel vervatte wijzigingen worden de artikelen 3 tot en met 6 van de huidige Wmv in aangepaste vorm overgeheveld naar de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. De bestaande procedure uit de Wmv op grond

waarvan de Tweede Kamer tot een vervolgingsopdracht kan komen, komt te vervallen. Gelet hierop, kan de Wmv worden ingetrokken.

Artikel V

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor de situatie dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de artikelen II, III en IV reeds een commissie van onderzoek als bedoeld in de Wmv of een opdracht tot vervolging als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet is gegeven. In die gevallen dient de huidige wettelijke regeling wat betreft de opsporing, vervolging en berechting te worden toegepast.

Er is afgezien van overgangsrecht voor artikel I van dit wetsvoorstel, omdat dit materieelrechtelijke wijzigingen betreft waarvoor artikel 1 Sr reeds in overgangsrecht voorziet. Het wordt niet nodig geacht in aanvulling daarop in dit wetsvoorstel bijzonder overgangsrecht op te nemen.

Artikel VI

Zoals nader toegelicht in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, wordt het wenselijk geacht al in dit wetsvoorstel te voorzien in wijzigingsopdrachten waarmee de nieuwe procedure naar het nieuwe Wetboek van Strafvordering kan worden overgeheveld zodra het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering tot wet is verheven. Artikel VI van dit wetsvoorstel voorziet daarin, door op dat tijdstip twee artikelen (IIA en IIIA) aan dit wetsvoorstel toe te voegen. Onmiddellijk na de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek kunnen deze artikelen vervolgens in werking treden.

Artikel VII

Dit betreft een standaardbepaling waarmee de gefaseerde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk wordt gemaakt. Dit is wenselijk gelet op het feit dat dit wetsvoorstel zowel strekt tot wijzigingen van het huidige als het nieuwe Wetboek van Strafvordering.

Artikel VIII

Met dit artikel wordt het wetsvoorstel van een citeertitel voorzien.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,