

**Wijziging van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) en aanpassing van daarmee verband houdende bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht in verband met het aanbrengen van enkele modernisering**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**1. Algemeen**

Bij brieven van 23 december 2016 aan de Tweede en Eerste Kamer hebben de ondergetekenden bericht dat een beperkte modernisering van de wet van 22 april 1855, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen (Stb. 1855, 33) in gang is gezet. Die wet, in de praktijk aangeduid als de “Wet ministeriële verantwoordelijkheid”, hierna: Wmv), regelt op hoofdlijnen met name de door de Tweede Kamer te volgen procedure bij het komen tot een beslissing door die Kamer over de vervolging van bewindspersonen en Kamerleden wegens ambtsdelicten. Dit ter nadere uitwerking van artikel 119 van de Grondwet, waarin is neergelegd dat de opdracht tot vervolging van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

In het rapport van de in 2015 door de Tweede Kamer ingestelde commissie van onderzoek naar mogelijke schending van de geheimhouding van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (commissie-Schouten)<sup>1</sup> is geconstateerd dat de Wmv gedateerd en om die reden slecht bruikbaar is. In de op 2 februari 2016 door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Tellegen c.s.<sup>2</sup>, is de wens uitgesproken dat de modernisering van de wetgeving rond de vervolging van ambtsdelicten van ministers, staatssecretarissen en Kamerleden met grote spoed ter hand wordt genomen.

Dit wetsvoorstel bevat de in de brieven van 23 december 2016 aangekondigde beperkte modernisering. De voorbereiding van een meer fundamentele herziening wordt in handen gelegd van een onafhankelijke commissie. Dit wetsvoorstel staat dus in het perspectief van de werkzaamheden van die commissie, hetgeen ook tot uitdrukking is gebracht in de considerans van het wetsvoorstel.

Vanwege het beperkte karakter is er uitdrukkelijk voor gekozen om dit wetsvoorstel het karakter te geven van een wijzigingswetsvoorstel, ondank het feit dat alle artikelen uit de Wmv worden gewijzigd. Het presenteren van een geheel nieuwe wet zou de onjuiste indruk wekken dat de wet ook inhoudelijk geheel bij de tijd wordt gebracht. Ook is er om die reden voor gekozen om de volgorde van de artikelen ongewijzigd te laten.

De belangrijkste modernisering van de Wmv die in dit wetsvoorstel hun beslag krijgen, zijn:

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 7.

- Aanpassing van alle bepalingen aan de geldende spelling en hedendaagse terminologie.
- Overzichtelijkere indeling van de wet door indeling in paragrafen.
- Aanpassingen aan de inhoud en terminologie van de huidige Grondwet, waaronder:
  - vervanging van “Kroon” en “van Onzentwege” door “(door de) regering” of “bij koninklijk besluit”;
  - rekening houden met ministers zonder portefeuille en staatssecretarissen, dus aanpassing van de term “hoofden der ministeriële departementen”.
  - vervanging “last tot vervolging” door “opdracht tot vervolging” overeenkomst de terminologie van 119 van de Grondwet.
- Een duidelijkere regeling in de Wmv van haar reikwijdte:
  1. De wet betreft niet alleen ambtsdelicten van ministers die aan het hoofd staan van een ministerie, maar ook van ministers zonder portefeuille, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal. Die worden volgens het wetsvoorstel duidelijkheidshalve rechtstreeks in de Wmv genoemd, overeenkomstig artikel 119 van de Grondwet. Thans vloeit de toepasselijkheid op ministers zonder portefeuille en staatssecretarissen reeds voort uit de wet van 25 januari 1951, houdende voorzieningen in verband met de invoering van ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris (Stb. 1951, 24).
  2. De regeling betreft niet alleen ambtsmisdrijven maar ook ambtsovertredingen. Dat volgt nu nog uit art. 483, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), maar wordt ingevolge het wetsvoorstel duidelijkheidshalve in de Wmv zelf geregeld.
- De regeling in artikel 483, derde lid, Sv dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad verplicht is aan een door de regering of de Tweede Kamer gegeven last tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven, wordt duidelijkheidshalve in de Wmv zelf opgenomen.
- Gelet op het voorgaande wordt artikel 483 Sv. geschrapt, omdat de daarin geregelde materie geheel in de Wmv wordt opgenomen.
- De bestaande praktijk wordt vastgelegd dat na het indienen van een aanklacht de degene tegen wie de aanklacht is gericht door de Kamervoorzitter in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze uit te brengen voordat de Kamer een besluit neemt over het al dan niet in overweging nemen van de aanklacht en het instellen van een commissie van onderzoek.
- De wachtermijn van minimaal acht dagen voordat er wordt beslist om al dan niet een aanklacht in overweging te nemen en een commissie van onderzoek in te stellen, wordt geschrapt, zodat het aan de Tweede Kamer zelf is om te bepalen wanneer zij daarover beslist.
- De rol van afdelingen van de Tweede Kamer wordt geschrapt. Zoals in het verslag van de Commissie-Schouten is geconstateerd<sup>3</sup>, is deze organisatievorm al in de jaren zestig van de vorige eeuw afgeschaft. Dat is gebeurd toen in 1966 het nieuwe

---

<sup>3</sup> Zie Kamerstukken II 2015/16, 34340, nr. 2, blz. 68.

reglement van orde van de Tweede Kamer van kracht werd.<sup>4</sup>

- De langere termijnen bij onderzoek “in de overzeesche bezittingen”, bij Kamerontbinding en bij sluiting van het zittingsjaar worden wegens obsoleetheid geschrapt.
- De Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) wordt niet meer integraal van toepassing verklaard op de procedure bij de commissie van onderzoek. Buiten toepassing blijven de hoofdstukken die strijdig zijn met de Wmv of die geen betekenis hebben voor de Wmv.  
Dit betekent onder meer dat niet langer sprake is van een verbod om verslagen van onder ede gehouden verhoren als bewijs te gebruiken in een strafrechtelijke procedure.  
Verder wordt buiten twijfel gesteld dat het recht van de betrokkene om geen medewerking te verlenen aan de commissie prevaleert boven de medewerkingsplicht uit de Wpe. Hetzelfde geldt voor het familiaal verschoningsrecht.  
Tenslotte is de toepasselijkheid van de archiefbepalingen uit de Wpe geschrapt, die inhoudt dat na afloop van het onderzoek alle stukken aan alle Kamerleden ter inzage moeten worden gegeven en daarmee dus feitelijk openbaar worden. Deze schrapping is nodig in verband met de vereiste vertrouwelijkheid strafrechtelijke gegevens
- De wet krijgt een officiële citeertitel. Vanwege de aanvullingen in de Wmv is de thans gangbare benaming “Wet ministeriële verantwoordelijkheid” als officiële citeertitel te beperkt. Voorgesteld wordt de thans gangbare benaming aan te vullen met de zinsnede “en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.

## **2. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

A

Duidelijkheidshalve worden de artikelen 1 en 2 gegroepeerd in een paragraaf met het opschrift “De verantwoordelijkheid van ministers en staatssecretarissen”.

B

Afgezien van een aanpassing van de verwijzing in verband met de nu gevolgde indeling in paragrafen, gaat het hier om taalkundige aanpassingen.

C

Artikel 2 wordt in lijn gebracht met inhoud en terminologie van artikel 47 van de Grondwet. Dat betekent onder meer dat ook wetten en staatssecretarissen moeten worden genoemd en dat niet meer wordt gesproken over de mede-ondertekening van “koninklijke beschikkingen”.

D t/m G en J

---

<sup>4</sup> Zie hierover Kamerstukken II 1964/65, 8042, blz. 4.

De nieuwe paragraaf 2 bevat enkele algemene bepalingen over ambtsdelicten begaan door Kamerleden, ministers en staatssecretarissen. Deze algemene bepalingen komen in de plaats van het huidige artikel 4, dat nu beperkt is tot de vervolging van ministers die aan het hoofd staan van een ministerie. Uit het oogpunt van overzichtelijkheid wordt voorgesteld deze algemene bepalingen onder te brengen in twee artikelen.

Het voorgestelde artikel 3, eerste lid, correspondeert met de tekst van artikel 119, eerste volzin, van de Grondwet. Ten opzichte van het huidige artikel 4 Wmv betekent dit dat de deze nieuwe bepaling ook ministers zonder portefeuille, staatssecretarissen en Kamerleden omvat. Ten opzichte van artikel 119, eerste volzin, van de Grondwet, dat alleen spreekt over ambtsmisdrijven, is de reikwijdte uitgebreid met ambtsovertredingen. Die uitbreiding van de reikwijdte volgt thans uit artikel 483, tweede lid, Sv, dat door de overbrenging naar de Wmv ingevolge artikel II van dit wetsvoorstel vervalt. De formulering van deze uitbreidende definitie is in overeenstemming gebracht met aanwijzing 123, derde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In het voorgestelde artikel 3, tweede lid, wordt de reikwijdte uitgebreid met strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 Sr. Dit is nu geregeld in artikel 483, tweede lid, Sv. Deze bepaling wordt hiermee overgeheveld naar de Wmv.

Het voorgestelde artikel 4, eerste lid, bevat het element uit het huidige artikel 4, dat inhoudt dat de vervolging plaatsvindt op initiatief van de regering (“Van Onzentwege”) of op initiatief van de Tweede Kamer. In de nieuw voorgestelde tekst is de formulering van artikel 119, tweede volzin, van de Grondwet overgenomen.

De inhoud van het voorgestelde artikel 4, tweede lid, inhoudend dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan een door de regering of Tweede Kamer gegeven last tot vervolging onmiddellijk gevolg moet geven, staat nu nog in artikel 483, derde lid, Sv. Die bepaling wordt dus overgeheveld naar de Wmv. Aansluitend bij de terminologie van artikel 119 van de Grondwet wordt in de nieuwe bepaling en in het opschrift van de nieuwe paragrafen 3 en 4 gesproken over een “opdracht” tot vervolging in plaats van een “last” tot vervolging .

## H en I

Deze wijzigingen betreffen aanpassingen aan grondwettelijke en hedendaagse terminologie.

## K en L

Artikel 7 is omgezet in hedendaagse terminologie.

In het huidige artikel 8 is nog geregeld dat de Tweede Kamer in de afdelingen overweegt of de aanklacht een onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken. Sinds het nieuwe reglement van orde van de Tweede Kamer uit 1966 bestaat de Tweede Kamer echter niet meer uit afdelingen. Daarom is in het nieuw voorgestelde artikel 7 bepaald dat het de Tweede Kamer als geheel is (dat wil zeggen: een gewone Kamermeerderheid) die bepaalt of de aanklacht in overweging wordt genomen. Verder wordt in de tekst verduidelijkt dat ook meer dan vijf Kamerleden een aanklacht kunnen indienen.

In het huidige artikel 8, tweede lid, is vastgelegd dat de voorzitter van de Tweede Kamer van het indienen van de aanklacht binnen 24 uren kennisgeeft aan de betrokken minister. Deze bepaling keert volgens dit wetsvoorstel niet terug. Hiermee wordt het oordeel van de

Commissie-Schouten over deze bepaling gevolgd, die hierover in haar verslag het volgende schrijft:<sup>5</sup>

“In de procedure is tevens opgenomen dat de betrokken minister in kennis wordt gesteld van de indiening van de aanklacht. Dit vereiste is tevens goed te plaatsen in een tijd waarin nog geen data- en telecomverkeer was. Het was immers toen denkbaar dat betrokken ministers niet direct op de hoogte zouden zijn van een dergelijke aanklacht. In de huidige tijd is dit overbodig. Naast de mogelijkheid om de betrokken minister direct telefonisch in te lichten, kan ook via een ondertekende brief langs elektronische weg de minister geïnformeerd worden. Wanneer het een Kamerlid betreft, kan worden verondersteld dat deze direct op de hoogte is van een dergelijke aanklacht. Elk ingediend stuk bij de Kamer verschijnt immers vrijwel direct via de interne documentenstroom en op de website van de Kamer. Bovendien spelen ook hier de media een grote rol. Zij volgen de Kamer op de voet en zullen van een dergelijke aanklacht melding maken.”

In plaats hiervan wordt in het nieuw voorgestelde artikel 8 aangesloten bij de bestaande praktijk dat de betrokkene door de Kamervoorzitter in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.<sup>6</sup> Voor de formulering is aansluiting gezocht bij artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht. Het staat de Kamervoorzitter vrij een termijn te stellen waarbinnen de betrokkene moet reageren. Evenals bij artikel 4:6 Awb het geval is (vgl. het daarover gestelde in de memorie van toelichting ten aanzien van dat artikel<sup>7</sup>), behoeft daarin in het voorgestelde artikel 8 niet expliciet te worden voorzien.

Met het vervallen van deze kennisgevingsplicht hangt samen dat het huidige artikel 8, derde lid, niet terugkeert. Die bepaling regelt thans nog dat de Tweede Kamer na de kennisgeving acht dagen moet wachten alvorens zij in afdelingen overweegt of de aanklacht onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken. Deze wachttijd diende in de negentiende eeuw, waarin het weg- en postverkeer trager verliepen dan heden ten dage, nog een redelijk doel.

Tegenwoordig is deze termijn achterhaald en heeft deze als nadeel dat de Tweede Kamer in voorkomende gevallen onnodig lang moet wachten totdat over het in overweging nemen van een aanklacht wordt besloten, waardoor de betrokkene onnodig lang in onzekerheid verkeert. Door de schrapping van artikel 8, derde lid, is het voortaan aan de Tweede Kamer zelf om te bepalen wanneer zij de aanklacht bespreekt en eventueel overgaat tot het instellen van een commissie van onderzoek.

M

Artikel 9 is omgezet in hedendaagse terminologie.

N

In artikel 10 wordt duidelijkheidshalve vastgelegd dat de commissie van onderzoek uitsluitend bestaat uit leden van de Tweede Kamer zelf. Voor het overige is artikel 10 omgezet in hedendaagse terminologie.

O en P

---

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2015/16, 34340, nr. 2, blz. 70.

<sup>6</sup> Zie voor twee voorbeelden van deze praktijk: Kamerstukken II 2009/10, 32158, nr. 2 en Kamerstukken II 2015/16, 34452, nr. 2.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 99.

In het huidige artikel 11, tweede lid, is de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) in haar geheel van toepassing verklaard op het onderzoek door de commissie van onderzoek. In het verslag van de Commissie-Schouten is geconstateerd dat de Wpe naar geest en letter strijdig is met de Wmv. Vooruitlopend op de voorstellen van de commissie die een fundamentele herziening van de Wmv voorbereidt, neemt dit wetsvoorstel op dit punt enkele acute knelpunten weg.

Een van die knelpunten is de toepasselijkheid van artikel 30 Wpe. Daaruit volgt dat wanneer een commissie van onderzoek verhoren onder ede houdt, de verslagen hiervan niet mogen worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke procedure. Ook alle informatie die een commissie van onderzoek vordert op basis van de wet zou niet mogen worden gebruikt als bewijs. Deze regeling, die is vervat in hoofdstuk 6 van de Wpe is volgens de nieuw voorgestelde tekst van artikel 11, tweede lid, niet langer van toepassing.

De Commissie-Schouten constateert verder dat de medewerkingsplicht van de Wpe strijdig is met de in artikel 12, tweede lid, Wmv opgenomen waarborg dat de persoon tegen wie de aanklacht is ingediend het recht heeft om niet te verschijnen voor de commissie van onderzoek. Ook constateert de Commissie-Schouten strijdigheid met het in artikel 11, derde lid, geregelde familiaal verschoningsrecht. In de voorgestelde tekst van artikel 11, tweede lid, onder a, wordt daarom buiten twijfel gesteld dat het recht van de betrokkene om geen medewerking te verlenen aan de commissie prevaleert boven de medewerkingsplicht uit de Wpe. De specifieke regeling in artikel 12, tweede lid, kan om die reden vervallen. Voor de regeling van het familiaal verschoningsrecht wordt artikel 217 Sv, dat in essentie dezelfde inhoud heeft, van overeenkomstige toepassing verklaard. Door plaatsing in artikel 11, tweede lid, onder b, wordt buiten twijfel gesteld dat dit familiaal verschoningsrecht prevaleert boven de bepalingen uit de Wpe.

De Commissie-Schouten constateert ook dat de regeling over openbaarheid en vertrouwelijkheid van documenten in hoofdstuk 8 van de de Wpe zich niet verdraagt met de noodzakelijke vertrouwelijkheid van persoonsgegevens in regulier opsporingsonderzoek. Om deze strijdigheid voorsnog weg te nemen, is in de voorgestelde tekst van artikel 11, tweede lid, hoofdstuk 8 van de Wpe, van toepasselijkheid uitgezonderd.

Eveneens zijn duidelijkheidshalve de hoofdstukken 1 en 2 van de Wpe van toepasselijkheid uitgezonderd. Deze hoofdstukken bevatten een algemene bepaling en enkele regels over de instelling van een parlementaire enquête die niet of slecht toepasbaar zijn bij een commissie van onderzoek op grond van de Wmv.

De wel toepasselijke hoofdstukken uit de Wpe zijn tenslotte van *overeenkomstige* toepassing verklaard (dus niet eenvoudigweg “van toepassing”), waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat niet alle bepalingen letterlijk kunnen worden toegepast (vgl. aanwijzing 83, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving).

## Q

Naast een omzetting in hedendaagse terminologie wordt in artikel 13 de rol van de niet meer bestaande afdelingen van de Tweede Kamer geschrapt en in plaats daarvan buiten twijfel gesteld dat de commissie van onderzoek verslag uitbrengt aan de Tweede Kamer.

## R en S

De artikel 14 en 15 zijn omgezet in hedendaagse terminologie.

## T

Op grond van artikel 16, eerste lid, wordt een aanklacht geacht te zijn verworpen als de Tweede Kamer niet binnen drie maanden na de indiening van de aanklacht een eindbeslissing heeft genomen. Artikel 16, tweede lid, maakt het mogelijk dat de Tweede Kamer deze termijn verlengt tot één jaar indien er onderzoek moet worden gedaan “in de overzeesche bezittingen”. Voorgestelde wordt deze verlengingsmogelijkheid te schrappen. Wat betreft eventueel onderzoek in de andere landen van het Koninkrijk is er geen principiële verschil met onderzoek in enig ander land ter wereld, waarvoor de Wmv niet voorziet in een bijzondere regeling. Mocht onderzoek noodzakelijk zijn in Caribisch Nederland, dan maken de huidige communicatie- en vervoersmogelijkheden dit mogelijk zonder dat dat extra tijd kost.

Ook artikel 16, derde lid, kan vervallen. Deze bepaling voorziet erin dat bij sluiting van de zitting van de Staten-Generaal een nieuwe termijn van drie maanden begint te lopen. Sinds de grondwetsherziening van 1983 is er geen sprake meer van opening en sluiting van zittingen van de Staten-Generaal. Wel kennen de Tweede en Eerste Kamer vergaderjaren, die lopen van Prinsjesdag tot aan de volgende Prinsjesdag. Er is echter geen goede reden om bij het aanbreken van een nieuw vergaderjaar de in artikel 16 bedoelde termijn opnieuw aan te laten vangen.

Evenmin lijkt er thans nog een goede reden aanwezig om een aanklacht van rechtswege te laten vervallen na ontbinding van de Tweede Kamer. Om die reden wordt voorgesteld ook artikel 16, vierde lid, te schrappen.

U

Artikel 17 is omgezet in hedendaagse terminologie.

V

Om niet het misverstand te wekken dat met dit wetsvoorstel andere toetsingsmaatstaven zijn beoogd, is in artikel 18, eerste lid, geen verandering gebracht in de wat archaische formulering “het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang”. Het is aan de commissie die een fundamentele herziening voorbereidt van de Wmv om deze terminologie nader onder de loep te nemen. Het tweede en derde lid van artikel 18 zijn omgezet in hedendaagse terminologie.

W

Artikel 19 is omgezet in hedendaagse terminologie. De formulering is in lijn gebracht met het corresponderende artikel 6.

Y

Artikel 36 is omgezet in hedendaagse terminologie.

Z

Overeenkomstig aanwijzing 184, eerste lid, van de Aanwijzingen van de regelgeving wordt een officiële citeertitel aan de wet toegekend.

## **Artikel II**

Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, wordt met dit wetsvoorstel de inhoud van artikel 483 Sv overgeheveld naar de Wmv, zodat dat artikel moet vervallen.

### **Artikel III**

Met deze wijzigingen wordt de terminologie van de artikelen 355 en 356 van Wetboek van Strafrecht gemoderniseerd en in overeenstemming gebracht met de via artikel I, onderdelen B en C, in de artikelen 1 en 2 van de Wmv aan te brengen wijzigingen.

### **Artikel IV**

Via deze overgangsbepaling wordt voorzien in eerbiedigende werking ten aanzien van op het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel lopende procedures waarbij een aanklacht is ingediend op grond van de Wmv.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,