

Vergaderjaar 2023–2024

34 871

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

K

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2024

1. Inleiding

«Het is voor een democratische rechtsstaat van wezenlijk belang dat er tegen ambtsdelicten van politieke ambtsdragers effectief kan worden opgetreden. De huidige wettelijke regeling voor de vervolging en berechting van Kamerleden en bewindspersonen wegens ambtsdelicten schiet echter ernstig tekort. Een betere wettelijke procedure is dan ook dringend noodzakelijk.»

Zo introduceerde de voorzitter van de Commissie herziening wetgeving ambtsdelicten Kamerleden en bewindspersonen, J.W. Fokkens, het rapport dat zijn commissie in juli 2021 aan onze ambtsvoorgangers aanbood.¹ Het vorige kabinet liet een reactie op het rapport over aan het huidige kabinet. Deze kabinetsreactie heeft de vorm van een brief waarin wij de hoofdlijnen beschrijven van een nieuwe wettelijke regeling, zoals die het kabinet voor ogen staat. Gelet op de aard van het onderwerp wordt deze hoofdlijnenbrief toegezonden aan zowel de Tweede als de Eerste Kamer.

Onze ambtsvoorgangers berichtten destijds aan de Tweede en Eerste Kamer dat de commissie een hecht doortimmerd rapport had uitgebracht, met concrete en bruikbare voorstellen voor noodzakelijke verbeteringen

¹ Woord vooraf van de commissievoorzitter in: *Niet boven maar in de wet. Een werkbare en faire regeling voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 34 340, nr. 19 en *Kamerstukken I 2020/21*, 34 871, J.

van de huidige wetgeving op dit terrein.² Wij sluiten ons bij deze waardering aan. Met het oog op een toekomstbestendig stelsel voor de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen acht het kabinet het wenselijk en noodzakelijk om alle aanbevelingen van de commissie over te nemen. Op een enkel punt heeft het kabinet ten opzichte van het rapport van de commissie een aanvullend voorstel, dat in deze hoofdlijnenbrief zal worden geëxpliciteerd.

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer heeft in oktober 2021 een aantal vragen aan de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid voorgelegd naar aanleiding van het rapport van de commissie.³ Deze vragen zijn in december 2021 door hem mede namens de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beantwoord.⁴ Vragen die een inhoudelijke standpuntbepaling vergden, werden ter beantwoording overgelaten aan het volgende kabinet. Daarom bevat deze hoofdlijnenbrief ook een reactie op die overgebleven vragen. Waar in deze brief vragen van leden van fracties worden aangehaald, wordt dus steeds bedoeld op die vanuit de Tweede Kamer gestelde vragen.

2. Het nieuwe stelsel in vogelvlucht

2.1 Inleiding

Ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen zijn strafbare feiten die het Kamerlid of de bewindspersoon heeft gepleegd in zijn hoedanigheid van Kamerlid of bewindspersoon. Als voorbeelden kunnen worden genoemd het schenden van een geheimhoudingsplicht (leken van vertrouwelijke stukken) of omkoping (corruptie).⁵ Het belangrijkste kenmerk van het huidige stelsel van vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen is dat de beslissing om vervolging in te stellen exclusief is toebedeeld aan twee politieke organen: zowel de regering als de Tweede Kamer kunnen hiertoe besluiten. Is deze beslissing genomen, dan is de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR) verplicht om de strafzaak aanhangig te maken bij de Hoge Raad, die daarover oordeelt in enige en hoogste instantie. Dit stelsel, geregeld in artikel 119 van de Grondwet, is in 1848 grondwettelijk vastgelegd en sindsdien onveranderd gebleven.

De commissie-Fokkens heeft beargumenteerd uiteengezet dat het niet wenselijk is dat de beslissing tot vervolging in dergelijke zaken bij politieke organen is belegd. Hierdoor kan namelijk nooit worden uitgesloten dat politieke motieven een rol spelen bij de beslissing om een Kamerlid of bewindspersoon voor een ambtsdelict te vervolgen. Datzelfde geldt voor de beslissing om juist geen vervolging in te stellen. Het kabinet deelt de analyse van de commissie dat de huidige grondwettelijke constructie daarom niet bijdraagt aan het realiseren van een effectief, proportioneel en consistent vervolgingsbeleid met maatschappelijk draagvlak. Ook het ontbreken van het fundamentele recht van hoger beroep in strafzaken, doordat de Hoge Raad de strafzaak in enige instantie behandelt, is een belangrijke tekortkoming.

² *Kamerstukken II* 2020/21, 34 340, nr. 19 en *Kamerstukken I* 2020/21, 34 871, J (brief 14 juli 2021).

³ Zie TK-nr. 2021D38087 (tweedekamer.nl).

⁴ *Kamerstukken II* 2020/21, 34 340, nr. 20 (verslag schriftelijk overleg 17 december 2021).

⁵ Zie over de juridische reikwijdte de paragrafen 3.1 en 5.12 van het rapport van de commissie-Fokkens.

2.2 Grondwetswijziging («spoor II»)

Gelet op de hiervoor genoemde tekortkomingen van de huidige procedure, onderschrijft het kabinet het voorstel van de commissie om de bijzondere procedure zoals die nu in artikel 119 van de Grondwet staat, af te schaffen en in plaats daarvan de vervolging en berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen volgens de reguliere regels van het strafprocesrecht te laten verlopen. Dit betekent kort gezegd opsporing door opsporingsambtenaren, vervolging door het openbaar ministerie (OM) en berechting door de rechtbank met de mogelijkheid van hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad. De commissie heeft een afgewogen voorstel gedaan om daarbij, als waarborg tegen politieke overwegingen of politieke druk in de opsporings- en vervolgingsfase, te regelen dat opsporing en vervolging van een ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon alleen mogelijk is in opdracht van de PGHR. Dit is naar het oordeel van het kabinet een essentiële aanvulling. In paragraaf 4 van deze brief gaan wij nader in op de daartoe voor te stellen regeling, die als gezegd grondwetswijziging vergt en die in het rapport van de commissie wordt aangeduid als «spoor II».

Op deze plaats zij opgemerkt dat deze grondwetswijziging ook betekenis zal hebben voor het stelsel van vervolging en berechting van ambtsdelicten van de gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten. In artikel 10 van de Reglementen voor de Gouverneurs van Aruba, van Curaçao en van Sint Maarten is namelijk voor de gouverneurs dezelfde regeling opgenomen als voor Kamerleden en bewindspersonen is vervat in artikel 119 Grondwet. Wijziging van deze Reglementen vergt een voorstel van rijkswet.

2.3 Wijziging van de gewone wet, vooruitlopend op grondwetswijziging («spoor I»)

Een belangrijke verdienste van de commissie is dat zij ook voorstellen heeft gedaan om, zolang deze grondwetswijziging niet is gerealiseerd, de huidige procedure binnen de kaders van artikel 119 Grondwet te verbeteren. Het rapport maakt inzichtelijk dat een deel van de problemen die aan de huidige procedure kleven al kan worden opgelost door de uitwerking van artikel 119 Grondwet in de «gewone» wetgeving beter te regelen. Met die verbeteringen hoeft dus niet te worden gewacht op grondwetswijziging. Het gaat dan vooral om het vervangen van de huidige, deels verouderde en soms onduidelijke, regels door een complete en gemoderniseerde regeling in het Wetboek van Strafvordering. Een belangrijke vernieuwing is dat de opsporing van een ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon volgens de voorstellen van de commissie voortaan zal moeten plaatsvinden onder leiding en verantwoordelijkheid van de PGHR. Deze functionaris is volledig onafhankelijk, gelet op zijn grondwettelijk gewaarborgde benoeming voor het leven (artikel 117 Grondwet). Dit betekent onder meer dat de bestaande procedure waarin een commissie van onderzoek van de Tweede Kamer is belast met het doen van opsporingsonderzoek, waaraan talrijke bezwaren kleven, vervalst. Op de inhoud van de nieuwe procedure binnen de kaders van artikel 119 Grondwet, in het rapport van de commissie aangeduid als «spoor I», gaan wij nader in in paragraaf 3.

2.4 Schrapping artikelen 355 en 356 Wetboek van Strafrecht

Ten slotte stelt de commissie voor om de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) te laten vervallen. In die artikelen is in zeer algemene bewoordingen het opzettelijk of door grove schuld handelen van bewindspersonen in strijd met de (Grond)wet strafbaar gesteld. De

commissie constateert dat die uit de negentiende eeuw stammende strafbaarstelling zo ruim is, dat zij op gespannen voet staat met het legaliteitsbeginsel, dat is vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Ook wijst de commissie erop dat deze strafbaarstelling heden ten dage overbodig is, omdat de handelwijze van bewindspersonen valt onder de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat bewindspersonen over de (grond)wettigheid van hun handelen primair verantwoording afleggen aan het parlement in plaats van aan de strafrechter. Daar komt bij dat de rechtmatigheid van hun besluiten kan worden voorgelegd aan de bestuursrechter of de burgerlijke rechter. Hoewel er ook argumenten zijn in te brengen tegen de schrapping van de artikelen 355 en 356 Sr, acht het kabinet de argumentatie van de commissie doorslaggevend. In paragraaf 5 gaan wij nader op dit onderwerp in.

2.5 Gelijktijdige indiening wetsvoorstellen spoor I en II

Ook de aanbeveling van de commissie om de wetsvoorstellen voor spoor I («gewone» wetswijziging) en spoor II (grondwetswijziging) tegelijkertijd in procedure te brengen, wil het kabinet overnemen.

Met de herziening langs deze beide sporen wordt ook tegemoetgekomen aan kritiek van de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa op het huidige Nederlandse stelsel. De GRECO constateerde eind 2018 dat het huidige (grond)wettelijke systeem van vervolging van ambtsdelicten van bewindspersonen in ons land een belemmering kan vormen voor het vervolgen van (passieve) omkoping van Ministers en Staatssecretarissen. De GRECO kwam met de aanbeveling om ervoor te zorgen dat er geen belemmeringen zijn voor de strafrechtspleging ten aanzien van bewindspersonen die worden verdacht van met corruptie samenhangende strafbare feiten.⁶ Ook in de initiatiefnota-Dassen/Omtzigt over wettelijke maatregelen om de integriteit bij bewindspersonen en de ambtelijke top te bevorderen is naar aanleiding hiervan gewezen op het belang van uitvoering van de voorstellen van de commissie-Fokkens.⁷

3. Hoofdlijnen verbeterde procedure binnen artikel 119 Grondwet (spoor I)

3.1 Inleiding

Een belangrijke verbetering zonder dat daarvoor grondwetswijziging nodig is, betreft het verduidelijken van de regeling voor het opsporingsonderzoek dat vooraf gaat aan een beslissing van de regering of de Tweede Kamer om een Kamerlid of bewindspersoon al dan niet te vervolgen wegens een ambtsdelict. Aan een vervolgingsbeslissing van de Tweede Kamer gaat op dit moment een procedure vooraf waarbij, indien de Tweede Kamer besluit een zogeheten aanklacht van ten minste vijf Kamerleden tegen een Kamerlid of bewindspersoon in overweging te nemen, een onderzoekscommissie van de Tweede Kamer is belast met de opsporing. Niet alleen de commissie-Fokkens, maar ook eerdere commissies, hebben overtuigend aangetoond dat die procedure, vastgelegd in de in oorsprong uit 1855 daterende Wet ministeriële verantwoordelijkheid en ambtsdelicten leden Staten-Generaal, Ministers

⁶ GrecoEval5Rep(2018)2, 7 december 2018 (bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000 VII, nr. 91).

⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 36 101, nr. 2, p. 69–71.

en Staatssecretarissen (hierna: Wmv), praktisch onwerkbaar is.⁸ De commissie-Fokkens heeft daarnaast opgemerkt dat een heldere wettelijke regeling over het opsporingsonderzoek dat voorafgaat aan een vervolgingsbeslissing van de regering geheel ontbreekt. Wel is er in 2017 door de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie een protocol vastgesteld, waarmee is gewaarborgd dat er in deze fase binnen de bestaande wettelijke kaders langs vaste lijnen onderzoek plaatsvindt, met als belangrijk element dat na een aangifte in beginsel een oriënterend onderzoek wordt verricht door de PGHR.⁹ Dit protocol heeft echter geen wettelijke grondslag.

In navolging van de commissie-Fokkens is het kabinet voornemens om, vooruitlopend op de grondwetswijziging in spoor II, in het Wetboek van Strafvordering een eenduidige regeling op te nemen over de opsporing, zowel voor de gevallen waarin de Tweede Kamer als voor de gevallen waarin de regering een vervolgingsbeslissing neemt. Kernpunt daarvan is dat de PGHR met de opsporing wordt belast, waarbij deze zich kan laten bijstaan door een onderzoeksteam van (hulp)officieren van justitie en andere opsporingsambtenaren. In voorkomend geval kunnen bepaalde opsporingsbevoegdheden namens de PGHR worden uitgeoefend door een officier van justitie uit het onderzoeksteam. De commissie-Fokkens heeft de details van deze procedure beschreven in paragraaf 6.2 van haar rapport en uitgewerkt in een conceptwijziging van het Wetboek van Strafvordering, die het kabinet voornemens is over te nemen.¹⁰ De commissie-Fokkens is bij het opstellen van deze conceptwijziging uitgegaan van het huidige Wetboek van Strafvordering, terwijl nadien het wetsvoorstel tot vaststelling van de Boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken 36 327). Met het wetsvoorstel ter uitvoering van spoor I zal de regeling daarom in het nieuwe Wetboek van Strafvordering worden opgenomen.¹¹ De nieuwe regeling komt in de plaats van de regels die nu nog staan in de Wmv en het protocol.

3.2 Opsporing door de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Omdat artikel 119 Grondwet aan zowel de regering als de Tweede Kamer de bevoegdheid toekent om een opdracht tot vervolging te geven, is het logisch en noodzakelijk dat beide organen aan de PGHR ook een opdracht moeten kunnen geven om een opsporingsonderzoek in te stellen naar een mogelijk ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon. De Grondwet vergt niet dat de regering of de Tweede Kamer zelf het opsporingsonderzoek uitvoert. De vraag rijst wel of de PGHR ook ambtshalve, dus zonder dat daaraan een opdracht van de regering of de Tweede Kamer ten grondslag ligt, tot een opsporingsonderzoek moet kunnen overgaan. De commissie-Fokkens beantwoordt deze vraag bevestigend. Volgens de commissie biedt een ambtshalve bevoegdheid van de PGHR een zekere waarborg tegen de situatie dat eventuele verdenkingen van een ambtsdelict tegen een Kamerlid of bewindspersoon om politieke redenen niet

⁸ Vgl. het rapport *Publiek geheim* van de Commissie Prinsjesdagstukken (commissie-De Wijkerslooth) uit 2010 (bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 173, nr. 2) en het verslag van de commissie van onderzoek van de Tweede Kamer inzake het mogelijk lekken van informatie uit de CIVD (commissie-Schouten) uit 2016 (*Kamerstukken II* 2015/16, 34 340, nr. 2). In 2018 is naar aanleiding van het rapport van de commissie-Schouten een beperkte modernisering van de Wmv tot stand gebracht, maar een voorstel tot een meer structurele oplossing werd uitdrukkelijk overgelaten aan de commissie-Fokkens.

⁹ Protocol inzake de behandeling van aangiften bij een ministerie, het openbaar ministerie of de procureur-generaal bij de Hoge Raad tegen leden van de Staten-Generaal, Ministers en Staatssecretarissen (*Stcrt.* 2018, 3803).

¹⁰ Zie art. III van de annex bij het rapport.

¹¹ Boek 6, titel 1.5, van dat wetboek is daarvoor reeds gereserveerd (zie *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 2, p. 234).

worden onderzocht. Daarmee wordt dan, vooruitlopend op de grondwetswijziging in spoor II, reeds zoveel mogelijk tegemoetgekomen aan de kritiek die onder andere door de GRECO is geuit op het huidige Nederlandse stelsel. Dit is voor het kabinet een belangrijk argument om dit voorstel van de commissie-Fokkens over te nemen. Op deze wijze worden immers binnen de kaders van de huidige grondwettelijke regeling maximale waarborgen voor onafhankelijk onderzoek gecreëerd.

In de schriftelijke vragen naar aanleiding van het rapport plaatsten de leden van de D66-fractie kanttekeningen bij een ambtshalve opsporingsbevoegdheid, aangezien artikel 119 Grondwet niet voorziet in een ambtshalve vervolgingsbevoegdheid van de PGHR, terwijl naar het oordeel van deze leden opsporing en vervolging nauw met elkaar zijn verbonden en de vervolging uit de opsporing voortvloeit. Met de commissie-Fokkens meent het kabinet dat artikel 119 Grondwet niet in de weg staat aan een ambtshalve opsporingsbevoegdheid van de PGHR. Van een oprekking van deze grondwetsbepaling, waarvoor de leden van de D66-fractie beducht lijken, is geen sprake. Op de vraag of de gewone wetgever kan regelen dat de PGHR ook ambtshalve een opsporingsonderzoek kan starten, is in de grondwetsgeschiedenis niet ingegaan. Vanuit strafrechtelijk oogpunt bezien, is van belang dat de opsporingsfase en de vervolgingsfase twee verschillende stappen in het strafproces betreffen. Artikel 119 Grondwet laat naar ons oordeel dan ook toe dat op dit punt een onderscheid kan worden gemaakt tussen opsporing en vervolging en dat aan de PGHR de bevoegdheid wordt toegekend om zelfstandig een opsporingsonderzoek te initiëren. Wel vloeit, zoals de commissie-Fokkens ook terecht in haar rapport heeft uitgewerkt, uit het stelsel van artikel 119 Grondwet voort dat de regering en de Tweede Kamer te allen tijde gezamenlijk de bevoegdheid moeten hebben om de PGHR op te dragen een lopend opsporingsonderzoek te beëindigen. Dat geldt overigens niet alleen in gevallen waarin de PGHR ambtshalve een opsporingsonderzoek heeft ingesteld, maar ook in gevallen waarin het opsporingsonderzoek is ingesteld op verzoek van de regering, de Tweede Kamer of beide. Het laatste woord over de opsporing blijft dus altijd bij de regering en de Tweede Kamer. Op die wijze wordt volledig recht gedaan aan het exclusieve primaat van vervolging dat artikel 119 Grondwet nu nog neerlegt bij de regering en de Tweede Kamer. Dit ook in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie waarom de regering en de Tweede Kamer gezamenlijk kunnen besluiten om een opsporingsonderzoek te doen beëindigen. Zolang artikel 119 Grondwet bestaat, is zo'n voorziening noodzakelijk. Een belangrijke waarborg tegen ongewenste politiek gemotiveerde beïnvloeding van zo'n besluit is overigens dat wettelijk zal worden voorgeschreven om een dergelijk besluit openbaar te maken. Anders dan deze leden veronderstellen, strekt het voorstel van de commissie-Fokkens er alleen toe om ambtshalve *opsporing* door de PGHR mogelijk te maken (met dus de mogelijkheid voor regering en Tweede Kamer om die opsporing te blokkeren) en krijgt de PGHR dus niet een ambtshalve bevoegdheid tot *vervolging*. Dat laatste is binnen artikel 119 Grondwet niet mogelijk, omdat daarin staat dat vervolging alleen kan plaatsvinden in opdracht van de regering of de Tweede Kamer.

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de SGP-fractie merken wij op niet beducht te zijn dat er door het voorzien van een meer reguliere positie van het opsporingsonderzoek in spoor I, zoals hierboven omschreven, een aanzuigende werking kan ontstaan die het bijzondere karakter van de vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen onder druk zet. Aangiften zonder enkele grond zullen overigens reeds na een eerste oriënterend onderzoek snel en eenvoudig kunnen worden afgedaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen ook of de voorgestelde procedure voor spoor I niet in hoge mate bloot staat aan dezelfde kritiek als die tegen een verlostelsel, waarvan de commissie-Fokkens zich geen voorstander toonde. Daarbij vroegen deze leden of niet het risico bestaat dat het imago van de politiek verslechtert als de Tweede Kamer of de regering besluit een ambtshalve onderzoek te stoppen of geen opdracht te geven tot vervolging. Ook vroegen deze leden of wij hierbij nog verschil zien tussen het beëindigen van een onderzoek en het niet geven van een opdracht tot vervolging.

Een verlostelsel houdt kort gezegd in dat vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict alleen kan plaatsvinden als beide Kamers der Staten-Generaal daarvoor toestemming geven. Dit stelsel was van 1815 tot 1848 vastgelegd in de Grondwet en gold – ingevolge grondwettelijk overgangsrecht – in ons land tot 1886. Tegen een verlostelsel bestaat hetzelfde kernbezwaar als tegen het huidige stelsel van artikel 119 Grondwet, namelijk dat het dan nog steeds politieke organen zijn die beslissen of het al dan niet tot een vervolging komt. Het kabinet deelt dus de mening van de commissie-Fokkens dat (her)introdactie van een verlostelsel niet aangewezen is. De voorgestelde procedure voor spoor I, met name de ambtshalve bevoegdheid voor de PGHR om een opsporingsonderzoek te starten, beperkt de mogelijkheden voor politieke beïnvloeding reeds zoveel mogelijk en voorziet daarom in de ogen van het kabinet al in belangrijke verbeteringen. Zolang artikel 119 Grondwet niet is gewijzigd, zijn de mogelijkheden voor ongewenste politieke beïnvloeding echter niet volledig weggenomen. Uit het huidige artikel 119 Grondwet vloeit immers nu eenmaal voort dat de Tweede Kamer en de regering de bevoegdheid hebben een opsporingsonderzoek stop te doen zetten of geen opdracht te geven tot vervolging. Het ligt niet in de rede dat de regering het initiatief zou nemen om een door de PGHR ambtshalve geïnitieerd opsporingsonderzoek stop te doen zetten ofwel om af te zien van een opdracht tot het instellen van vervolging als de PGHR juist uitdrukkelijk heeft geconcludeerd dat strafrechtelijke vervolging kan worden ingesteld. Zolang artikel 119 Grondwet in de huidige vorm bestaat, kunnen deze mogelijkheden echter niet wettelijk worden uitgesloten.

3.3 Aanwijzingsbevoegdheid Minister

Als gezegd zal de PGHR tijdens het opsporingsonderzoek gebruik maken van een onderzoeksteam van (hulp)officieren van justitie en opsporingsambtenaren. Overeenkomstig de voorstellen van de commissie-Fokkens zullen de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden van de Minister van Justitie en Veiligheid (JenV) jegens het OM niet van toepassing zijn op onderzoeken van de PGHR en de leden van het OM die in opdracht van de PGHR onder diens verantwoordelijkheid aan een opsporingsonderzoek deelnemen. Een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister jegens het OM zou immers het onderzoek onder verantwoordelijkheid van de PGHR kunnen doorkruisen. Evenmin wordt er voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister jegens de PGHR, gelet op diens onafhankelijke positie in ons staatsbestel en de bijzondere aard van de delicten. Wel draagt de Minister van JenV jegens het parlement ministeriële verantwoordelijkheid voor het geven van een eventuele opdracht door de regering aan de PGHR om een opsporingsonderzoek in te stellen of stop te zetten.

De leden van de SP-fractie vroegen hoe, ondanks het niet van toepassing zijn van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister op het onderzoek, kan worden voorkomen dat door middel van gesprekken toch politieke druk wordt uitgeoefend op het onderzoek. Wij stellen voorop dat elke vorm van politieke druk op het werk van de PGHR ongewenst is en dat de PGHR geheel zelfstandig en onafhankelijk moet kunnen opereren.

Aanvullende waarborgen naast het ontbreken van een aanwijzingsbevoegdheid daarvoor zijn de reeds bestaande grondwettelijk verankerde onafhankelijkheid van de PGHR (benoeming voor het leven), de in spoor I voorziene wettelijke mogelijkheid om ambtshalve tot een opsporingsonderzoek te besluiten en de voorziene wettelijke verplichting om besluiten van de regering en de Tweede Kamer om een opsporingsonderzoek te doen beëindigen, openbaar te maken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de Minister van JenV niet langer de bevoegdheid zou moeten hebben om via de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid vervolgingsbeslissingen te nemen. In het stelsel van artikel 119 Grondwet ligt het nemen van een beslissing tot al dan niet vervolgen niet bij het OM maar bij de regering of de Tweede Kamer. De Minister van JenV beschikt dus nu al niet over de mogelijkheid om hiervoor de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid jegens het OM te gebruiken. Opvolging van de voorstellen van de commissie-Fokkens betekent dat het OM wel een rol krijgt, waardoor ook de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van JenV jegens het OM relevant wordt. Hierboven hebben wij uiteengezet dat dit gezien de bijzondere aard van de delicten ongewenst is en dat het kabinet daarom voornemens is hiervoor een uitzondering te maken.

3.4 Berechting door de Hoge Raad en berechting van medeverdachten

Zolang artikel 119 Grondwet niet is gewijzigd, moeten Kamerleden en bewindspersonen die worden vervolgd voor een ambtsdelict, in eerste en enige aanleg worden berecht door de Hoge Raad. De voorgenomen regeling in spoor I gaat hier dus van uit. Wel wil het kabinet hierbij het voorstel van de commissie-Fokkens overnemen om het wettelijk aantal leden van de Hoge Raad dat zitting heeft in de kamer die over deze delicten oordeelt, terug te brengen van tien naar zeven. Het kabinet is het eens met de commissie dat een aantal van tien rechters om praktische redenen minder geschikt is voor de berechting van complexe ambtsmisdriven als corruptie en fraude, die een uitgebreid onderzoek ter terechtzitting, inclusief het horen van vele getuigen, kunnen vergen. Een verbetering is ook dat, anders dan nu nog in de wet is voorgescreven, in het nieuwe stelsel de berechting van medeverdachten (anderen dan Kamerleden of bewindspersonen) kan plaatsvinden volgens de normale strafrechtelijke rechtsgang van drie instanties (in eerste aanleg bij de rechtbank, hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad). Daarmee wordt in ieder geval de rechtsgang tegen anderen dan Kamerleden en bewindspersonen reeds genormaliseerd. Hiervoor is geen grondwetswijziging nodig. Ook wordt daarmee de nu nog bestaande onduidelijkheid opgeheven over de vraag of op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering beklag bij het gerechtshof kan worden ingesteld tegen niet-vervolgving van medeverdachten. Het instellen van beklag wordt dan gewoon mogelijk.

3.5 Positie Eerste Kamer

De Grondwet en de gewone wet geven op dit moment geen bijzondere rol aan de Eerste Kamer in de procedure inzake opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen. De commissie-Fokkens heeft in haar voorstellen voor spoor I afgezien van wettelijke regels waarbij een rol aan de Eerste Kamer wordt toegekend, omdat deze al snel op gespannen voet zouden komen te staan met het systeem van artikel 119 Grondwet. Wel achtte de commissie het denkbaar dat tussen Tweede en Eerste Kamer werkafspraken worden gemaakt, desgewenst te verankeren in het reglement van orde van (een van) beide Kamers, om de Eerste Kamer te betrekken bij de besluitvorming van de Tweede Kamer over opsporing en vervolging. Het kabinet onderschrijft deze benadering.

Waar het einddoel is om de rol van de politiek bij opsporing en vervolging geheel uit te sluiten, zou het niet voor de hand liggen om in de tussenfase van spoor I nog een wettelijke rol toe te kennen aan een politiek orgaan dat thans geen rol heeft in de procedure.

De leden van de D66-fractie vroegen naar de inhoud van de eventuele werkafspraken tussen beide Kamers. Dat is een zaak die het kabinet aan beide Kamers meent te moeten overlaten. Wij treden dus niet in de vraag of een regeling door beide Kamers wenselijk is en welke gevolgen die zou kunnen hebben voor de verhouding tussen beide Kamers. Het wettelijk uitsluiten van enige rol van de Eerste Kamer, zoals de leden van de D66-fractie suggereerden, achten wij, nog daargelaten in hoeverre dat grondwettelijk mogelijk is, gelet op de constitutionele positie van de beide Kamers der Staten-Generaal niet passend.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie wat wij vinden van het feit dat de Eerste Kamer tot op heden geen grondwettelijke positie heeft bij ambtsdelicten, terwijl de leden van die Kamer wel vervolgd kunnen worden en zij eveneens wezenlijk belang hebben bij een procedure tot vervolging van bewindspersonen, antwoorden wij dat dit historisch verklaarbaar is, maar dat dit ook anders had gekund (zie paragraaf 5.11 van het rapport van de commissie-Fokkens). Nu het kabinet er in navolging van de commissie-Fokkens voor kiest om juist de rol van de politiek in dezen geheel uit te sluiten, ligt het niet voor de hand om aan de Eerste Kamer een dergelijke grondwettelijke positie toe te kennen.

4. Hoofdpijnen nieuwe procedure na wijziging artikel 119 Grondwet (spoor II)

4.1 Inleiding

Zoals hierboven reeds vermeld, meent het kabinet, in navolging van de commissie-Fokkens, dat het niet wenselijk is dat de beslissing om al dan niet over te gaan tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is opgedragen aan politieke organen. Een wijziging van artikel 119 Grondwet is daarom onontbeerlijk.

Volgens de leden van de SGP-fractie blijkt uit het rapport van de commissie-Fokkens dat in zeer weinig gevallen sprake is van een ambtsdelict en dat in nog minder gevallen sprake is van de onmogelijkheid van vervolging. Dat bracht deze leden tot de vraag waarom niet kan worden volstaan met wijziging van de «gewone» wet, dus spoor I. In antwoord hierop merken wij op dat de commissie-Fokkens aangeeft dat er nog nooit een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict is vervolgd en dat niet vaststaat of dat een gevolg is van de huidige regeling. Wel constateert de commissie dat de huidige regeling opsporing, vervolging en berechting van deze ambtsdelicten in ieder geval ernstig bemoeilijkt. Ook de GRECO komt tot deze bevinding. Daarbij meent de commissie-Fokkens uitdrukkelijk en zonder voorbehoud dat niet kan worden volstaan met spoor I. Volgens de commissie bergt de huidige grondwettelijke constructie immers in zich dat men bij een beslissing van de regering of de Tweede Kamer om al dan niet te vervolgen altijd een politieke achtergrond kan vermoeden, omdat deze beslissing nu eenmaal is genomen door een politiek orgaan. De commissie merkt op dat dit niet uit te bannen vermoeden van een door politieke motieven ingegeven beslissing over eventuele vervolging niet bijdraagt aan het realiseren van een effectief, proportioneel en consistent vervolgingsbeleid met maatschappelijk draagvlak. Het kabinet deelt deze analyse. Hoe zuiver de daarbij door de regering of de Tweede Kamer te maken afweging nu ook moge zijn, deze draagt altijd het risico in zich dat politieke overwegingen, in samenhang met politieke machtsverhoudingen van het moment,

meespelen. Dit kan het verwijt opleveren van vriendjespolitiek of juist een politieke afrekening.

In antwoord op de daartoe strekkende vraag van de leden van de SP-fractie menen wij dat met het voorstel van de commissie-Fokkens voor spoor II de balans is gevonden tussen enerzijds het goed mogelijk maken van opsporing en vervolging en anderzijds het niet lichtvaardig kunnen nemen van opsporings- en vervolgingsbeslissingen.

De vraag van de leden van de SGP-fractie of via de route van spoor II alle mogelijke politieke redenen voor het doen van onderzoek naar een ambtsdelict zijn uitgesloten, beantwoorden wij bevestigend. Zoals hierna in paragraaf 4.2 verder wordt uiteengezet, worden beslissingen over opsporing en vervolging in het nieuwe stelsel immers geheel en al overgelaten aan het oordeel van de PGHR, die gelet op zijn grondwettelijk verankerde benoeming voor het leven geheel onafhankelijk is. Ook vroegen de leden van de SGP-fractie wat wij vinden van de kritiek dat het niet gepast zou zijn dat de regering de opdracht geeft tot het vervolgen van een parlementslid wegens ambtsdelicten. Zoals reeds uit het voorgaande blijkt, onderschrijven wij de kritiek dat een beslissing tot vervolging niet bij een politiek orgaan thuishoort. Een dergelijke opdracht kan immers de schijn wekken van een politieke vervolging of afrekening, dat wil zeggen vervolging vanwege politieke motieven. Overigens kan onder omstandigheden evenzeer sprake zijn van die schijn als de regering zou moeten besluiten tot vervolging van een voormalig bewindspersoon wegens een ambtsdelict gepleegd in diens toenmalige hoedanigheid. Dit alles moet worden voorkomen en is de reden waarom het kabinet de door de commissie-Fokkens aanbevolen voorstellen voor spoor II onderschrijft.

Een tweede reden waarom niet kan worden volstaan met spoor I, is dat artikel 119 Grondwet dwingend voorschrijft dat berechting van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict plaatsvindt door de Hoge Raad in enige instantie. Dat betekent er dat nu geen recht bestaat op hoger beroep. Het kabinet onderschrijft het oordeel van de commissie-Fokkens dat dit een heden ten dage niet meer wenselijke afwijking is van het beginsel van (straf)rechtspraak in twee instanties. Hierop gaan wij nader in in paragraaf 4.3.

4.2 Opsporing en vervolging van ambtsdelicten in de nieuwe procedure

Kernpunt van de nieuwe procedure in spoor II is dat de opsporing en vervolging van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen plaatsvinden door het OM, net zoals dat bij andere delicten het geval is. Aan de huidige grondwettelijke regeling dat vervolging alleen kan plaatsvinden in opdracht van de regering of de Tweede Kamer komt dus een einde. Wel meent het kabinet, in navolging van de commissie-Fokkens, dat er daarbij, gezien het bijzondere karakter van deze delicten, bijzondere waarborgen moeten zijn tegen (mogelijke) politieke druk. In de eerste plaats zal er de waarborg zijn dat het OM alleen mag overgaan tot opsporing en vervolging van een ambtsdelict van een Kamerlid of bewindspersoon als de PGHR daartoe aan het OM de opdracht heeft gegeven. Zowel de beslissing om op te sporen of te vervolgen als de beslissing om dat niet te doen, wordt daarmee voorbehouden aan een functionaris die niet tot het OM behoort en die, gelet op zijn grondwettelijk gewaarborgde benoeming voor het leven, onafhankelijk is en niet ondergeschikt aan enig (politek) orgaan. De door de leden van de PvdA-fractie gestelde vraag of wij vinden dat de beslissing tot vervolging niet door politici moet worden genomen maar door een onafhankelijke functionaris, beantwoorden wij dan ook bevestigend. Verder geldt, net zoals wordt voorzien in spoor I, dat de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden van de Minister van JenV jegens

het OM niet van toepassing zullen zijn. In plaats daarvan komen die aanwijzingsbevoegdheden te liggen bij de PGHR. Ook wordt, net zoals reeds in spoor I, niet voorzien in een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister jegens de PGHR. Dit betekent dus dat de Minister van JenV op geen enkele wijze ministeriële verantwoordelijkheid zal dragen voor opsporings- en vervolgingsbeslissingen over ambtsdelicten van Kamerleden of bewindspersonen en dat er dus ter zake geen verantwoordingslijn zal zijn van de Minister richting het parlement.

Ten slotte zal in de nieuwe regeling, anders dan onder het huidige regime van artikel 119 Grondwet, rechterlijke controle op een beslissing om niet te vervolgen mogelijk worden in de vorm van een beklag als bedoeld in artikel 12 Wetboek van Strafvordering. Dit beklag dient dan worden gedaan bij de Hoge Raad, aangezien het beklag betrekking heeft op een beslissing van de PGHR om geen vervolgingsopdracht aan het OM te geven.

Evenmin als dan nog voor de regering of de Tweede Kamer het geval is, is er in de nieuwe procedure reden voor een bijzondere rol van de Eerste Kamer, zo beantwoorden wij de daartoe strekkende vragen van de leden van de fracties van D66 en de SGP. Gelet op de noodzaak om politieke beïnvloeding van opsporings- en vervolgingsbeslissingen uit te sluiten, ligt een rol van de Eerste Kamer – of bijvoorbeeld van de verenigde vergadering van beide Kamers, zoals de leden van de SGP-fractie aanvullend suggereerden – niet voor de hand.

4.3 Rechtsgang ambtsdelicten in de nieuwe procedure

De berechting van ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen na totstandbrenging van spoor II zal op dezelfde wijze kunnen plaatsvinden als bij alle andere delicten. Dit betekent dat ook deze strafzaken in eerste aanleg worden behandeld door de rechtbank, dat tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep mogelijk is bij het gerechtshof en dat de Hoge Raad een oordeel kan geven als beroep in cassatie wordt ingesteld. Een wezenlijke vernieuwing is dat daardoor voor Kamerleden en bewindspersonen bij een veroordeling wegens een ambtsdelict het recht op hoger beroep ontstaat, wat door de grondwettelijk voorgeschreven berechting door de Hoge Raad in enige instantie thans niet het geval is. Het voorbehoud dat door Nederland in 1978 om die reden op dit punt is gemaakt bij artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten zal na de wijziging van artikel 119 Grondwet dan ook kunnen worden opgeheven. Ook het OM krijgt de mogelijkheid om hoger beroep bij het gerechtshof en beroep in cassatie bij de Hoge Raad in te stellen, met dien verstande dat daarvoor – net als bij de vervolgingsbeslissing – een opdracht van de PGHR vereist is. De leden van de D66-fractie merkten op dat de nieuwe rechtsgang op hun instemming kan rekenen, maar vroegen wel hoe dit rijmt met het aanvankelijke oogmerk van berechting in eerste en enige aanleg bij de Hoge Raad, namelijk dat de betrokken ambtsdragers dan niet te lang het middelpunt zouden zijn van politieke opschudding. Inderdaad is dit destijds bij de grondwetsherziening van 1983 als argument naar voren gebracht om toen op dit punt geen veranderingen voor te stellen. Thans meent het kabinet echter dat het belang van berechting in twee feitelijke instanties moet prevaleren. Ook kan van de huidige bijzondere regeling juist de verkeerde indruk uitgaan dat Kamerleden en bewindspersonen bij de berechting van ambtsdelicten in een geprivilegieerde positie verkeren ten opzichte van «gewone» verdachten. Dat een strafzaak tegen een Kamerlid of bewindspersoon opschudding teweeg kan brengen is onontkoombaar. Het valt echter moeilijk in te zien waarom het belang van een snelle afhandeling bij «gewone» delicten van Kamerleden en bewindspersonen anders zou moeten worden gewogen. Vanzelfsprekend beseft het kabinet dat het voor een Kamerlid of bewindspersoon niet

plezierig is als een strafzaak als gevolg van berechting in meerdere instanties jarenlang duurt. Dit laatste geldt overigens evenzeer bij strafzaken tegen «gewone» verdachten. Een bijkomend argument tegen berechting in één instantie door de Hoge Raad, waarop de commissie-Fokkens heeft gewezen, is nog dat de inhoudelijke behandeling van gecompliceerde ambtsmisdrijven zoals corruptie niet goed past in de werkzaamheden van de Hoge Raad (die normaliter immers cassatierechter is en geen feitenrechter), omdat daarmee een te groot beslag kan worden gelegd op de capaciteit van dat college.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom in deze bijzondere situatie niet volstaan zou kunnen worden met een procedure in twee instanties, bijvoorbeeld door het gerechtshof bevoegd te maken in eerste aanleg. Een dergelijke wijziging stuit af op het beginsel dat een verdachte in een strafzaak recht heeft op berechting in twee *feitelijke* instanties. Zou het gerechtshof in eerste aanleg bevoegd zijn, dan zou de Hoge Raad moeten optreden als feitenrechter in hoger beroep. Een van de bezwaren die aan de huidige regeling kleven, is echter nu juist dat de berechting van gecompliceerde ambtsmisdrijven minder goed past in de werkzaamheden van de Hoge Raad, die normaliter cassatierechter is en geen feitenrechter. Het alternatief – uitsluiten van de mogelijkheid van beroep in cassatie, zodat er alleen een rechtsgang is bij de rechtbank en het gerechtshof – achten wij evenmin wenselijk omdat de cassatieprocedure bij de Hoge Raad een zeer belangrijke rechtswaarborg is in ons staatsbestel.

4.4 Grondwettelijke verankering taak PGHR bij ambtsdelicten

De commissie-Fokkens heeft voorgesteld om artikel 119 Grondwet te schrappen en niet te voorzien in verankering van (onderdelen van) de nieuwe procedure in de Grondwet. Wel achtte de commissie het van groot belang om artikel 117 Grondwet, waarin de onafhankelijke positie van de PGHR is gewaarborgd (benoeming voor het leven), te handhaven. Het kabinet deelt dit oordeel, maar zou wat de grondwettelijke waarborgen betreft nog één stap verder willen gaan. Het kabinet stelt voor om in de Grondwet de waarborg vast te leggen dat de PGHR besluit over de opdracht tot vervolging van een Kamerlid of bewindspersoon wegens een ambtsdelict. Voor een dergelijke cruciale regel in ons staatsbestel past naar het oordeel van het kabinet een grondwettelijke verankering. Ook maakt dit het logischer dat in de Grondwet blijft staan dat de PGHR voor het leven wordt benoemd. Dit betekent dat het in te dienen voorstel tot grondwetswijziging niet eenvoudigweg zal voorzien in schrapping van artikel 119, maar in een wijziging daarvan. De nadere uitwerking van de procedure moet uiteraard plaatsvinden in de gewone wet, met name het Wetboek van Strafvordering, waartoe dan te zijner tijd een separaat wetsvoorstel zal worden ingediend.

Hiermee is ook het antwoord gegeven op de vraag van de leden van de VVD-fractie of deconstitucionalisering van de bijzondere procedure uit artikel 119 Grondwet gewenst is. Zoals hierboven uiteengezet, acht het kabinet het wenselijk de procedure in de gewone wet zoals die nu in artikel 119 staat te vervangen door een geheel nieuwe procedure, waarbij evenwel de rol van de PGHR in die nieuwe procedure grondwettelijk wordt vastgelegd.

Ook is hiermee duidelijk dat wij bevestigend antwoorden op de vraag van de leden van de D66-fractie of het uit een oogpunt van consistentie ten opzichte van artikel 117 Grondwet niet beter zou zijn het vervolgingsmonopolie van de PGHR bij ambtsdelicten van Kamerleden en bewindspersonen grondwettelijk vast te leggen.

4.5 Vervolging van «gewone» misdrijven van Kamerleden en bewindspersonen

In spoor II blijft de vervolging van «gewone» strafbare feiten, dus niet-ambtsdelicten, van Kamerleden en bewindspersonen net als nu een zaak van het OM. Het OM kan in die gevallen zelfstandig besluiten een opsporingsonderzoek of vervolging in te stellen, zonder dat daaraan een opdracht van de PGHR moet voorafgaan. De commissie-Fokkens heeft hier echter op één punt een wijziging voorgesteld. De commissie acht het verstandig dat ook bij de vervolging van «gewone» misdrijven van zittende Kamerleden en bewindspersonen de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheden jegens het OM komen te liggen bij de PGHR in plaats van bij de Minister van JenV. Ook dit voorstel van de commissie wil het kabinet overnemen. Op deze wijze wordt hier iedere (schijn van) politieke bemoeienis met opsporing en vervolging van Kamerleden en bewindspersonen voorkomen. Het verschil met vervolging van ambtsdelicten van deze politieke ambtsdragers zal zijn dat daar een opdracht tot vervolging van de PGHR voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van het OM in zijn vervolging (zie par. 4.2), terwijl dat bij «gewone» strafbare feiten niet het geval is.

5. De klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (art. 355 en 356 Sr)

De commissie-Fokkens heeft zich ook gebogen over de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht. Die artikelen, stammend uit het midden van de negentiende eeuw, bevatten een strafbaarstelling van – kort gezegd – het opzettelijk of door grove schuld handelen van bewindspersonen in strijd met de Grondwet of andere wetgeving. Het gaat hier om een bijzondere categorie van ambtsmisdrijven van bewindspersonen. De delictsomschrijvingen in deze artikelen gaven vorm aan de zogeheten klassieke strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, zoals die in 1840 in de Grondwet werd neergelegd. Dat was de tijd waarin er nog geen sprake was van politieke ministeriële verantwoordelijkheid, maar – als eerste stap in het inperken van de macht van de Koning – Ministers strafrechtelijk aansprakelijk konden worden gesteld als door hun daden de Grondwet of andere wetten werden geschonden. Omdat deze strafbaarstellingen zeer vaag en algemeen zijn geformuleerd, staan zij naar hedendaags inzicht op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel en de rechtszekerheid. Tegelijkertijd worden deze strafbaarstellingen heden ten dage ook wel gezien als een soort algemene uiterste waarborg tegen handelingen van bewindspersonen die indruisen tegen de democratische rechtsstaat, hoewel de oorspronkelijke functie van deze strafbaarstellingen dus een geheel andere was. Voor zover in de afgelopen decennia sprake is geweest van vermoedens en beschuldigingen van of onderzoek naar ambtsdelicten van bewindspersonen zijn het juist deze artikelen die nogal eens werden ingeroepen om vermeend strafbaar handelen van bewindspersonen aan de kaak te stellen (zie par. 3.2.2 van het rapport van de commissie-Fokkens).

Alles afwegend is de commissie-Fokkens tot het oordeel gekomen dat de vage en algemene formulering noopt tot schrapping van deze artikelen, mede in het licht van het legaliteitsbeginsel zoals dat is vastgelegd in artikel 7 van het EVRM, artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. De commissie wijst er daarbij op dat deze strafbaarstellingen heden ten dage overbodig zijn, omdat bewindspersonen voor al hun ambtshandelingen volledig politiek verantwoordelijk zijn jegens het parlement en deze ambtshandelingen ook ter toetsing kunnen worden voorgelegd aan de bestuursrechter of de burgerlijke rechter.

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de commissie. Het kabinet ziet als argument voor het behoud van deze strafbaarstellingen dat zij uitdrukking geven aan de norm dat ook bewindspersonen zich in hun ambt altijd aan de (Grond)wet moeten houden en dat deze strafbaarstellingen mogelijk in zeer extreme situaties als noodrem zouden kunnen fungeren. De juridische onbepaaldheid van deze strafbaarstellingen, waardoor zij, naar de praktijk laat zien, nogal eens plegen te worden ingeroepen voor kwesties die juist via de mechanismen van parlementaire controle behoren te worden geredresseerd, is echter ook voor het kabinet de doorslaggevende reden om voor te stellen de betreffende artikelen te schrappen.

Benadrukt zij dat dit voorstel geenszins betekent dat het kabinet in algemene zin straffeloosheid van bewindspersonen zou voorstaan. In dit verband wordt onderstreept dat na het schrappen van de artikelen 355 en 356 Sr de andere ambtsdelicten, alsook de «gewone» strafbare feiten – waarvan het bereik in termen van aansprakelijkheid sinds de inwerking-treding van de artikelen 355 en 356 Sr aanzienlijk is toegenomen – in volle omvang op bewindspersonen van toepassing blijven. De inzet van het kabinet is er met de opvolging van de adviezen uit het rapport van de commissie-Fokkens juist op gericht om te komen tot een adequaat stelsel dat het beter mogelijk maakt om de opsporing, vervolging en berechting van ambtsdelicten die zijn begaan door politieke ambtsdragers, indien aangewezen, op effectieve, proportionele en consistente wijze te laten plaatsvinden.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het toereikend is te volstaan met slechts politieke verantwoordelijkheid in situaties waarin moedwillig grondwettelijke regels worden genegeerd. Het kabinet meent dat het steeds primair de politieke ministeriële verantwoordelijkheid is die haar werk moet doen en dat er – naast de rol die de bestuursrechter en de burgerlijke rechter reeds vervullen – geen rol is weggelegd voor het strafrecht voor het sanctioneren van het niet naleven van grondwettelijke regels. De leden van de SGP-fractie merkten op zich te kunnen voorstellen dat aan de rechtszekerheid ook zou kunnen worden voldaan als er nog steeds een beperkte categorie van doleuze delicten resteert die een bijzondere, grondwettelijke status houdt en vroegen de mogelijkheden daartoe te verkennen. Wij gaan ervan uit dat deze leden hiermee bedoelen dat zou moeten worden onderzocht welke specifieke grondwetsbepalingen zich lenen voor een – bij gewone wet te regelen – strafbaarstelling van opzettelijke niet-naleving daarvan door bewindspersonen. Wij zien hiervoor geen enkele aanleiding. In de beantwoording door onze ambtsvoorgangers is er naar aanleiding van de door de leden van de SGP-fractie in dit verband gestelde vragen met diverse voorbeelden op gewezen dat in het Wetboek van Strafrecht niet alleen voor bewindspersonen maar voor een veel bredere categorie van personen (politieke ambtsdragers en ambtenaren) gedetailleerde strafbepalingen zijn opgenomen die de integriteit van het overheidsapparaat en andere publieke waarden van een zwaar sociaal-ethisch kaliber beschermen en dat op basis van die bepalingen eveneens adequaat kan worden opgetreden tegen strafwaardige vormen van machtsmisbruik door bewindspersonen. Grondwetsbepalingen, die naar hun aard algemeen zijn geformuleerd, lenen zich er niet voor om bestanddeel te vormen van een strafbepaling.

Het kabinet is voornemens om de schrapping van de artikelen 355 en 356 van het Wetboek van Strafrecht deel uit te laten maken van het wetsvoorstel dat ter uitvoering van spoor I zal worden ingediend.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
H.M. de Jonge