

De Wet ministeriële verantwoordelijkheid 1855 in een modern jasje

A. JANS*

Inleiding

De Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) dateert van 1855 en is sindsdien nagenoeg ongewijzigd gebleven. Na het lekken van informatie uit de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) is de wet weer actueler dan ooit. De CIVD is belast met de parlementaire controle op de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en bestaat uit bijna alle fractievoorzitters van de partijen in de Tweede Kamer. De vergaderingen van de commissie hebben een besloten karakter vanwege de gevoeligheid van de informatie die er besproken wordt. Deze informatie dient ten allen tijde geheim te blijven. In 2014 is er door één of meerdere fractievoorzitter(s) informatie gelekt naar NRC Handelsblad. Toenmalig voorzitter van de commissie, Halbe Zijlstra, heeft vervolgens aangifte gedaan van schending van het ambtsgeheim (art. 272 Wetboek van Strafrecht) bij het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie oordeelde in november 2015 dat er weliswaar sprake is van één of meerdere ambtsmisdrijven, maar dat het niet bevoegd is om tot vervolging over te gaan. Het Openbaar Ministerie heeft deze conclusie medegedeeld aan het Presidium van de Tweede Kamer en het verrichte onderzoek overgedragen.¹ Als gevolg hiervan is in de Tweede Kamer de commissie-Schouten ingesteld die onderzoek moest doen naar het lek. Na drie maanden onderzoek kwam de commissie met haar conclusie waarin zij mededeelde over onvoldoende opsporingsbevoegdheden te beschikken.² Tevens bleek de verouderde wetgeving de uitvoerbaarheid in de praktijk in de weg te staan. Dat de oude wetgeving een probleem vormt, is al eerder kenbaar gemaakt in het rapport aan de Tweede Kamer uit 2010 genaamd 'Publiek geheim' waarbij onderzoek is gedaan naar het lekken van de Prinsjesdagstukken.³

wet-
geving

* Angela Jans doet als buitenpromovenda aan de Erasmus Universiteit Rotterdam onderzoek naar de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Daarnaast is zij werkzaam bij een verzekeringsmaatschappij.

1 <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91719/draagt-onderzoek/>

2 Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 2.

3 Kamerstukken II 2009/10, 32 173, nr. 2.

In december 2016 is aan de Staten-Generaal kenbaar gemaakt dat de procedure voor een beperkte modernisering in gang is gezet.⁴ Voor een verderstreckende (inhoudelijke) herziening wordt advies ingewonnen bij de nog te vormen commissie-Fokkens.⁵ In deze bijdrage ga ik in op dit wetsvoorstel waarin de beperkte modernisering aan de orde komt. Deze bijdrage vangt aan met een korte bespreking van artikel 119 van de Grondwet om de Wmv in perspectief te plaatsen, vervolgens komt de Wmv aan de orde, hierna komt het doel van het wetsvoorstel aan bod, vervolgens wordt het wetsvoorstel uitgebreid besproken inclusief het advies van de Raad van State. Het geheel wordt afgesloten met een conclusie en enige aandachtspunten voor de toekomst.

Artikel 119 Grondwet

In artikel 119 van de Grondwet is de basis van de regeling omtrent ambtsmisdrijven opgenomen. Deze bepaling luidt als volgt: ‘De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.’

Artikel 119 Gw biedt de mogelijkheid om Kamerleden en bewindslieden ook na hun aftreden wegens het plegen van ambtsmisdrijven te vervolgen. De beslissing over de vervolging is op grond van artikel 119 Gw exclusief voorbehouden aan de Tweede Kamer of de regering. Wanneer zij een opdracht tot vervolging hebben gelast, dan moet de procureur-generaal bij de Hoge Raad onmiddellijk gevolg geven aan deze opdracht. De procedure omtrent ambtsmisdrijven is bijzonder, omdat het vervolgingsmonopolie dat in handen is van het Openbaar Ministerie hier niet van toepassing is. Het Openbaar Ministerie staat in dergelijke zaken, zoals reeds in de inleiding aan de orde is geweest, buiten spel. Het terzijdeschuiven van het Openbaar Ministerie in deze procedure, komt voort uit de gedachte dat lichtvaardige vervolging beter kan worden voorkomen indien slechts Kamerleden of de regering tot vervolging kunnen besluiten.⁶ Mijns inziens een opvallende conclusie die veronderstelt dat het Openbaar Ministerie gemakkelijk of zelfs ondoordacht overgaat tot vervolging. Ik denk zelfs dat het tegenovergestelde waar kan zijn en dat de betrokkenheid van Kamerleden of de regering neutraliteit en objectiviteit bij de beslissing over de vervolging juist in de weg kan staan vanwege politieke belangen. Gezien het feit dat deze bijdrage is gericht op het bespreken van het wetsvoorstel waarin een beperkte modernisering aan de orde komt, ga ik niet verder op dit punt in. Een andere bijzonderheid

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13 en Kamerstukken I 2016/17, 34 340, nr. A.

⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13

⁶ Kamerstukken II 1979/80, 16 164 (R1147), nr. 3, p. 5.

ten aanzien van de procedure van artikel 119 Gw volgt uit artikel 76 van de Wet op de Rechterlijke organisatie (hierna: Ro) waarin is bepaald dat als er strafvervolgning wordt ingesteld, de betrokken ambtsdrager in eerste en enige instantie terechtstaat voor de Hoge Raad, het zogenaamde forum privilegiatum. De Hoge Raad houdt in dat geval zitting met tien raadsheeren om over een eventueel gepleegd ambtsmisdrif te oordelen.⁷ De verdere procedure is geregeld in Titel I van Boek 4 van het Wetboek van Strafvordering (art. 483-485).

De Wet ministeriële verantwoordelijkheid 1855

De Wmv regelt sinds 1855 de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. In tegenstelling tot wat de naam van de wet doet vermoeden, is deze ook van toepassing op Kamerleden en staatssecretarissen op grond van artikel 483 lid 2 Sv jo. Artikel 76 Ro. De Wmv vormt de uitwerking van hetgeen in artikel 119 van de Grondwet is vastgelegd en beschrijft in hoofdlijnen welke procedure er gevolgd moet worden bij het nemen van de vervolgingsbeslissing door de regering of Tweede Kamer.⁷ De belangrijkste stappen die in deze procedure doorlopen moeten worden, zijn als volgt: het indienen van een aanklacht door vijf leden (art. 7 Wmv), het in overweging nemen van de aanklacht (art. 8 Wmv), het instellen van een commissie van onderzoek (art. 9 Wmv), het bespreken van het verslag van de commissie van onderzoek door de Tweede Kamer (art. 13 Wmv) en het nemen van een besluit door de Tweede Kamer (art. 18 Wmv).

Doel van het wetsvoorstel

Het belangrijkste doel van het recent ingediende wetsvoorstel is om een beperkte modernisering van de regeling tot stand te brengen. Enkele knelpunten die aan de orde zijn gekomen in de rapporten van de commissie-Schouten en de commissie-Prinsjesdagstukken zullen worden aangepakt. De commissie-Fokkens zal bij de toekomstige inhoudelijke wijziging advies geven.⁸

Het wetsvoorstel⁹

Ondanks dat het wetsvoorstel geen grote inhoudelijke veranderingen teweeg zal brengen, is er een aantal punten dat nadere aandacht verdient. Dit betekent dat ik geen verdere aandacht besteed aan simpele

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 871, nr. 3.

⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 340, nr. 13.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 871 nr. 1 t/m 4.

aanpassingen zoals modernisering van het taalgebruik en naamsverandering van de wet.

Welke veranderingen brengt het wetsvoorstel met zich mee?

Ten eerste zal de reikwijdte van de Wmv verduidelijkt worden. Dit betekent onder andere dat uitdrukkelijk naar voren zal komen dat ook ministers zonder portefeuille onder de regeling vallen. Dit vloeit thans voort uit artikel 483 lid 2 Wetboek van Strafvordering jo 76 Ro en uit de wet van 25 januari 1951 *houdende voorzieningen in verband met de invoering van ambten van een minister zonder portefeuille en van een staatssecretaris*.¹⁰ De term 'Hoofden der ministeriële departementen,' komt dan ook te vervallen, hetgeen betekent dat de Grondwet en de Wmv materieel gezien overeenstemmen. Een ander punt ten aanzien van de reikwijdte is dat de Wmv nadrukkelijk van toepassing wordt verklaard op ambtsmisdrijven én ambtsovertredingen (zoals reeds voortvloeit uit art. 483 Sv). Om die reden zal dan ook gekozen worden om in het vervolg de term 'ambtsdelicten' te gebruiken. In de Grondwet zal deze term niet worden gebruikt zolang de Grondwet niet is herzien.

Ten tweede zal artikel 483 Sv komen te vervallen. Dit artikel regelt nu nog een aantal onderwerpen. Allereerst worden de artikelen 4 tot en met 19 van de Wmv van toepassing verklaard. In het bijzonder worden deze bepalingen van toepassing verklaard op de personen die zijn genoemd in artikel 76 Ro. Dit zijn ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal. Tevens bevat artikel 483 Sv een verwijzing naar artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht. In dit artikel is opgenomen dat misdrijven begaan met bepaalde middelen of door ambtenaren die een bijzondere ambtsplicht schenden, een strafverzwarend karakter hebben. Art. 483, derde lid, Sv zal worden opgenomen in het nieuw geformuleerde art. 4 Wmv. Het laten vervallen van art. 483 Sv heeft tot gevolg dat de regeling nu overzichtelijker wordt, aangezien de inhoud van art. 483 Sv in de Wmv komt te staan.

Ten derde zijn er aanpassingen nodig die te maken hebben met de Wet op de parlementaire enquête (hierna: Wpe). Op dit moment is de Wpe op een aantal punten in strijd met de Wmv. Grote veranderingen zullen worden aangepakt door de commissie-Fokkens, maar enkele knelpunten worden nu al weggenomen. De Wpe wordt niet langer integraal van toepassing verklaard op de procedure bij de commissie van onderzoek (art. 9 en 11 Wmv). Dit betekent onder andere dat het recht om geen medewerking te verlenen aan het onderzoek prevaleert boven de medewerkingsplicht.

Deze waarborg bestond al wel in de Wmv, maar door de toepasselijkheid van de Wpe ontstond er strijdigheid in de wetgeving. In verband met het nemo tenetur-beginsel, dat kort gezegd inhoudt dat men niet mee hoeft te werken aan zijn eigen veroordeling, is dit een wenselijke verbetering. Het

¹⁰ *Stb.* 1951, 24.

familiale verschoningsrecht wordt op grond van artikel 217 Sv van overeenkomstige toepassing verklaard, hetgeen inhoudt dat ook voor familieleden van de verdachte ambtsdrager het recht om medewerking te weigeren prevaleert boven de plicht om mee te werken. In het bestaande recht is artikel 11 Wpe van toepassing verklaard op de Wmv.

Dit betekent concreet dat verhoren die op grond van artikel 30 Wpe onder ede zijn gehouden, niet mogen worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure. Dit geldt ook voor de informatie die de commissie van onderzoek vordert op basis van de wet.

Door de Wpe niet meer volledig van toepassing te verklaren, kan deze informatie wel worden gebruikt. Als laatste is voorzien in een aanpassing ten aanzien van het ter beschikking stellen van stukken. Concreet houdt dit in dat de stukken na afloop van het onderzoek niet meer aan alle Kamerleden ter beschikking zullen worden gesteld in verband met privacyregels. Specifiek wordt aansluiting gezocht bij de regels die in een regulier strafrechtelijk onderzoek ook nageleefd dienen te worden.

Ten vierde zal in de Wmv worden opgenomen dat de 'verdachte' zijn zienswijze kenbaar mag maken. Ik spreek hier bewust van 'verdachte' omdat het de vraag is of iemand die verdacht is op grond van artikel 119 Grondwet ook als verdachte in de zin van artikel 27 Sv kan worden beschouwd. Twee voorbeelden laten zien dat het kenbaar maken van de zienswijze thans al de gangbare praktijk is. In de procedure die Wilders begon tegen Van der Laan is deze laatste namelijk in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze kenbaar te maken.¹¹ Hetzelfde gebeurde bij de procedure die Wilders in 2016 begon tegen premier Rutte.¹² In het bijzonder wordt aansluiting gezocht bij artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Er is echter wel een verschil qua inhoud. In de Awb wordt namelijk aan de betrokkene(n) tegen wie het besluit *niet* is gericht de mogelijkheid geboden om een zienswijze naar voren te brengen, terwijl het bij de Wmv juist gaat om de zienswijze van de betrokkene(n).

Ten vijfde zal er een wijziging worden doorgevoerd ten aanzien van termijnen. Op grond van artikel 16 Wmv wordt de aanklacht geacht te zijn verworpen wanneer de termijn van drie maanden is verstreken vanaf het moment van indiening tot de eindbeslissing. Als er sprake is van een onderzoek in overzeese gebieden, dan kan deze termijn verlengd worden met een jaar. De termijn voor overzees onderzoek komt te vervallen. Dit betekent dat er geen onderscheid meer is tussen onderzoek in Nederland en onderzoek in overzeese gebieden.

De Tweede Kamer heeft een amendement aangenomen over de onderzoekstermijnen, waarbij de mogelijkheid is opgenomen om de termijn eenmalig met drie maanden te kunnen verlengen.¹³ Mijns inziens is dit een wenselijke wijziging, zeker zolang er geen inhoudelijke wijzigingen

11 Kamerstukken II 2009/10, 32 158, nr. 2.

12 Kamerstukken II 2015/16 34 452, nr. 2.

13 Kamerstukken II, 2017/18, 34 871, nr. 7.

in de regeling zijn aangebracht. De commissie-Schouten kwam namelijk tot de conclusie dat de periode om onderzoek te doen, te kort was.¹⁴ Wel dient er aandacht besteed te worden aan de situaties waarin deze verlening gerechtvaardigd zal zijn. Men kan hierbij wellicht denken aan het geval dat er geen bekende verdachte is.

Als laatste zal er een aantal bepalingen worden geschrapt. Sinds het nieuwe Reglement van Orde van de Tweede Kamer van 1966 bestaan er geen afdelingen meer. Die term zal dan ook uit de huidige tekst worden geschrapt, en zal nu worden bepaald dat de Tweede Kamer bij gewone meerderheid besluit of een aanklacht in overweging wordt genomen. In artikel 8 Wmv is eveneens vastgelegd dat de voorzitter van de Tweede Kamer de indiening van de aanklacht binnen 24 uur aan de betrokken minister kenbaar maakt. Dit gedeelte komt te vervallen naar aanleiding van de conclusie van de commissie-Schouten waarin zij stelt dat de termijn van 24 uur heden ten dage niet meer nodig is aangezien de communicatiemogelijkheden vele malen talrijker en sneller zijn dan in 1855.¹⁵

Advies Raad van State

De Raad van State kwam met één inhoudelijke opmerking gebaseerd op artikel 16 lid 4 Wmv waarin is geregeld dat de aanklacht van rechtswege vervalt bij Kamerontbinding. Dit werd gemotiveerd met het argument dat er geen goede reden is om de aanklacht wél van rechtswege te laten vervallen. Uiteindelijk is in de Memorie van Toelichting een verdere motivering opgenomen. De toelichting komt er in de kern op neer dat het laten vervallen van de aanklacht is gebaseerd op principes uit 1855. Toentertijd was het uitgangspunt dat elke nieuwe kamer met een schone lei begon.¹⁶ Dit wordt ook wel het discontinuïteitsprincipe genoemd. Deze opvatting is in 1917 verlaten.¹⁷ Concreet betekent dit dat Kamerontbinding geen invloed heeft op de continuïteit (van de werkzaamheden) van de Tweede Kamer. Dit betekent dat artikel 16 lid 4 Wmv komt te vervallen.

Conclusie

Al met al bevat het wetsvoorstel geen substantiële (inhoudelijke) wijzigingen. De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel reeds aangenomen¹⁸ en het wetsvoorstel ligt sinds april 2018 bij de Eerste Kamer. De belangrijkste aanpassingen zijn gelegen in het wegnemen van de strijdigheid tussen de Wmv en de Wpe, het aanpassen van termijnen en het laten vervallen van bepalingen zodat er meer samenhang in de Wmv komt. Om de Wmv

¹⁴ <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/debat-over-commissie-van-onderzoek>

¹⁵ Commissie-Schouten, Kamerstukken II 2015/16, 34

340, nr. 2, p. 70

¹⁶ Kamerstukken II 1854/55, IV, nr. 3, p. 58.

¹⁷ Kamerstukken II 1916/17,

377, nr. 1, p.1.

¹⁸ Kamerstukken 2017/18, 34 871, nr. A.

daadwerkelijk uit het stof te halen, dient zowel naar staatsrechtelijke als strafrechtelijke aspecten te worden gekeken. Punten die in het kader van inhoudelijke aanpassingen aandacht verdienen zijn onder andere, het forum privilegiatum / berechting in één instantie in het licht van het IVBPR, het nemo tenetur-beginsel, het recht op bijstand door een raadsman, het vervolgingsmonopolie van het Openbaar Ministerie en de relatie tussen de Wmv en de herziening van het Wetboek van Strafvordering.