



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

## Notitie Vervolgung ambtsmisdrijven

Griffie Plenair/ Bureau Wetgeving

van [redacted]  
datum 28 november 2019

Plein 2  
2511 CR Den Haag

T [redacted]  
M [redacted]  
E [redacted]

### Inleiding

Naar aanleiding van het uitbrengen van het interim-advies door de Adviescommissie uitvoering toeslagen<sup>1</sup> aan de staatssecretaris van Financiën heeft de vaste Kamercommissie voor Financiën gevraagd om een notitie inzake ambtsmisdrijven. De vragen die daarbij zijn gesteld zijn de volgende:

1. Wat is het kader voor strafrechtelijke vervolging bij mogelijke strafbare feiten gepleegd door de staatssecretaris en/of zijn ambtenaren?
2. Welke strafrechtelijke bepalingen gelden hier?

In deze notitie wordt eerst aangegeven hoe de opsporing en vervolging plaatsvindt bij ambtenaren en politieke ambtsdragers. Vervolgens wordt in algemene zin beschreven wat een ambtsmisdrijf is, welke strafbepalingen hier mogelijk aan de orde zijn en wat daar de bestanddelen van zijn.

### Vervolgung wegens ambtsmisdrijven

Bij de vervolging van ambtsmisdrijven moet een onderscheid gemaakt worden tussen ambtsmisdrijven gepleegd door ambtenaren en ambtsmisdrijven gepleegd door een minister of een staatssecretaris. Voor ambtenaren geldt dat zij onder het gewone strafrecht kunnen worden vervolgd. Dit houdt in dat er conform de gebruikelijke procedure aangifte kan worden gedaan, waarna het openbaar ministerie (hierna: OM) een strafrechtelijke onderzoek kan openen, resulterend in een vervolging van de betreffende ambtenaar.

Op een bewindspersoon is artikel 119 van de Grondwet van toepassing waar het gaat om gepleegde ambtsmisdrijven. In artikel 119 van de Grondwet is geregeld dat ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal (hierna: politieke ambtsdrager) wegens ambtsmisdrijven in die betrekking gepleegd, ook na hun aftreden, terecht staan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging kan alleen bij koninklijk besluit worden gegeven of bij een besluit van de Tweede Kamer.

Indien strafrechtelijk optreden wenselijk wordt geacht door bijvoorbeeld een burger en aangifte wordt gedaan tegen een politieke ambtsdrager, is het OM niet bevoegd om een opsporingsonderzoek te starten. Op grond van het *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*<sup>2</sup> is hiervoor een andere procedure aangewezen. Korthedshalve wordt hiervoor verwezen

<sup>1</sup> [Kamerstukken II 2018/19](#), [kamerstuknummer thans onbekend]

<sup>2</sup> [Kamerstukken II 2017/18, 34 340, nr. 15, bijlage](#)



datum 28 november 2019

naar het betreffende protocol.

Indien echter binnen de Kamer de wens leeft om tot strafrechtelijk optreden over te gaan, is de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van toepassing. De procedure op grond van deze wet is als volgt:

1. Door vijf leden kan een schriftelijk en gemotiveerd voorstel worden gedaan voor het in overweging nemen van een aanklacht tegen een Kamerlid, minister of staatssecretaris wegens een ambtsmisdrijf.
2. Het betrokken Kamerlid of de betrokken minister of staatssecretaris wordt in de gelegenheid gesteld om zijn zienswijze te geven voordat de Kamer besluit over het al dan niet in overweging neemt.
3. Wanneer tot in overweging nemen van de aanklacht is besloten, wordt de aanklacht in handen gesteld van een daartoe ingestelde commissie van onderzoek.
4. De commissie van onderzoek voert een (opsporings)onderzoek uit, waarbij hoor en wederhoor plaatsvindt.
5. De commissie brengt aan de Kamer verslag uit van haar onderzoek.
6. Binnen drie maanden na indiening van de aanklacht dient een eindbeslissing te zijn genomen. Deze termijn kan hooguit met twee maanden worden verlengd.
7. Indien de aanklacht door een meerderheid van de Kamer wordt aangenomen, wordt de aanklacht door de Procureur- Generaal van de Hoge Raad onmiddellijk in behandeling genomen wat betekent dat het Kamerlid of de minister of staatssecretaris wordt vervolgd. (artikel 483, derde lid, Sv).

### **Wetsartikelen inzake ambtsmisdrijven**

In het Wetboek van Strafrecht staan enkele specifieke bepalingen omtrent ambtsmisdrijven, te weten in de artikelen 355 t/m 380. Uit artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie in samenhang met artikel 44 Wetboek van Strafrecht kan worden afgeleid dat het niet slechts gaat om deze ambtsmisdrijven maar alle strafbare feiten die onder de verzwarende omstandigheden van artikel 44 Sr zijn begaan. Dit zijn feitelijk de strafbare feiten waarbij gebruik is gemaakt door de ambtsdrager van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken.

Naast ambtsmisdrijven bestaan er ook ambtsovertredingen (Boek 3, Titel VIII, art. 462-468a). Voor deze gelden dezelfde regels als voor ambtsmisdrijven.

### **Mogelijk toepasselijke wetsartikelen**

Bij de voorliggende casus kunnen meerdere strafbepalingen aan de orde zijn.<sup>3</sup> De hierna volgende opsomming en beschrijving van wetsartikelen is niet beoogd compleet te zijn, maar beoogt inzicht te geven in mogelijkheden. Er worden dan ook met name twee relevante wetsartikelen aangehaald uit Titel XXVIII van het Wetboek van Strafrecht. De ambtsmisdrijven die in deze titel strafbaar zijn gesteld hebben het doel van het bieden van waarborgen tegen misbruik van het openbaar gezag.

### **Artikel 355 Wetboek van Strafrecht**

*Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboeten van de vierde categorie, worden gestraft de ministers of staatssecretarissen:*

<sup>3</sup> Er wordt uitgegaan van informatie die uit openbare bronnen bekend is.



datum 28 november 2019

1° [..]

2° [..]

3° die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen of bevelen handhaven, wetende dat daardoor de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur worden geschonden;

4° die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen van de Grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van bestuur, voor zover die uitvoering wegens de aard van het onderwerp tot hun taak behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen.

Dit specifieke artikel ziet op gedragingen van ministers en staatssecretarissen, maar heeft in de huidige staatsrechtelijke verhoudingen geen praktische betekenis. Een bewindspersoon die mogelijk verdacht zou kunnen worden van een dergelijk delict wordt doorgaans langs de lijnen van het staatsrechtelijke leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid ter verantwoording geroepen. Dit staat echter niet in de weg aan het strafrechtelijk ter verantwoording roepen van een bewindspersoon.<sup>4</sup>

Inhoudelijk wordt erop gewezen dat in onderdeel 3° het bestanddeel "wetende dat" voorwaardelijke opzet inhoudt.<sup>5</sup> Voorwaardelijke opzet betekent dat de betreffende persoon weet én bewust aanvaardt dat er een aanmerkelijke kans is dat een handeling die hij verricht een bepaald gevolg gaat hebben.

Ten aanzien van onder 4° wordt gesteld dat:

*Daarvan is in beginsel sprake indien de minister zich rekenschap geeft dat hij met de uitvoering van een bepaalde wettelijke regeling is belast en dat een bepaalde maatregel voor die uitvoering vereist zou zijn en hij vervolgens niet handelt. Daarbij zal dan ook de moeilijke vraag moeten worden beantwoord wanneer het niet genomen zijn van de vereiste maatregel een zodanig verzuim oplevert dat van nalaten in de zin van dit artikel kan worden gesproken. In de ambtelijke en politieke werkelijkheid kan het soms geruime tijd vergen voordat men aan het uitvoeren van bepaalde voorgenomen maatregelen toekomt. De minister behoudt daardoor een grote mate van beleidsvrijheid bij het bepalen van de prioriteiten en het feit dat de uitvoering van een bepaalde wettelijke maatregel lang op zich laat wachten en kennelijk lage prioriteit krijgt, betekent nog niet dat er sprake is van strafbaar nalaten in de zin van art. 355 Sr.<sup>6</sup>*

### **Artikel 366 Wetboek van Strafrecht**

*De ambtenaar die in de uitoefening van zijn bediening, als verschuldigd aan hemzelf, aan een ander ambtenaar of aan enige openbare kas, vordert of ontvangt of bij een uitbetaling terughoudt hetgeen hij weet dat niet verschuldigd is, wordt, als schuldig aan knevelarij, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.*

Uit de bewoordingen van dit artikel blijkt dat het strafbaar is als een ambtenaar een bedrag vordert of inhoudt op een betaling terwijl hij weet dat het niet verschuldigd is. Het is hiervoor belangrijk dat de ambtenaar heeft doen voorkomen alsof het bedrag wel verschuldigd was, dus dat degene die de vordering heeft ontvangen, de burger, misleid

<sup>4</sup> "Het Nederlandse parlement", P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, 2010, p. 315

<sup>5</sup> Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 355 Sr, aant. 3

<sup>6</sup> Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 355 Sr, aant. 5



datum 28 november 2019

is door de vordering.<sup>7</sup> Voor het bestanddeel "*in de uitoefening van zijn bediening*" wordt erop gewezen dat in 2003 de Hoge Raad heeft geoordeeld dat het voldoende is dat het ambt hem in staat stelt de gedraging te verrichten.<sup>8</sup>

Naast de beschreven ambtsmisdrijven kunnen ook nog andere strafbepalingen van toepassing zijn- dit is echter casusafhankelijk en daarom niet meegenomen in deze notitie.

---

<sup>7</sup> Zie ook: T&C Strafrecht, commentaar op art. 366 Sr

<sup>8</sup> Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht, artikel 366 Sr, aant. 4