

Vergaderjaar 2017–2018

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 3 augustus 2017 en het nader rapport d.d. 23 januari 2018, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 juli 2017, no. 2017001164, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel strekt ertoe de zogenoemde Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) beperkt te moderniseren. Het betreft hier technische aanpassingen om de wet uit 1855 meer bij de tijd te brengen. Een fundamentele herziening zal worden voorbereid door een onafhankelijke commissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft een opmerking over het gebrek aan een inhoudelijke motivering bij het voorstel om artikel 16, vierde lid, Wmv te schrappen en de noodzaak om dit inhoudelijke onderwerp reeds in het onderhavige, technische voorstel op te nemen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 juli 2017, nr. 2017001164, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 augustus 2017, nr. W03.17.0187/II, bied ik U hierbij aan.

In artikel 16, vierde lid, Wmv wordt thans geregeld dat bij ontbinding van de Tweede Kamer de bij haar aanhangig gemaakte aanklacht van rechtswege vervalt. Dit belet niet de mogelijkheid om bij de nieuwe Tweede Kamer opnieuw een aanklacht in te dienen. Volgens de memorie van toelichting bij dit artikellid wordt met het vervallen van de aanklacht tot uitdrukking gebracht dat de nieuwe Kamer met een «schone lei» begint: «Wordt de Kamer ontbonden, dan is het geheel anders gesteld. De Kamer, die aan de ontbondene opvolgt, is geheel nieuw en vreemd aan al hetgeen de voorgaande Kamer deed. De nieuwe Kamer kan geen onderwerp opvatten hetwelk de ontbondene onafgedaan liet, en met de ontbinding van deze verviel. Van daar het laatste lid des artikels, alwaar echter, gelijk trouwens van zelf spreekt, het regt tot het doen eener aanklagte bij de nieuwe Kamer in zijn geheel wordt gelaten.»²

Voorgesteld wordt dit artikellid te schrappen. Als motivering hiervoor wordt enkel gesteld dat er thans geen goede reden aanwezig lijkt te zijn om een aanklacht van rechtswege te laten vervallen na ontbinding van de Tweede Kamer. Om die reden, wordt voorgesteld artikel 16, vierde lid, te schrappen, aldus de toelichting.³ Een inhoudelijke motivering ontbreekt.

De Afdeling wijst erop dat het hier, anders dan bij de overige onderdelen van het voorstel, om een inhoudelijk aspect van de regeling gaat. De toelichting geeft noch een inhoudelijke motivering bij de voorgestelde schrapping van artikel 16, vierde lid, Wmv noch een antwoord op de vraag waarom het noodzakelijk is om dit onderwerp reeds nu, in het onderhavige, technische en qua strekking beperkte voorstel, op te nemen. Dit soort onderwerpen past naar het oordeel van de Afdeling eerder in een inhoudelijk wetsvoorstel dat naar aanleiding van de bevindingen van de onafhankelijke commissie zal worden voorbereid.

De Afdeling adviseert het voorstel om artikel 16, vierde lid te schrappen in het licht van de hiervoor weergegeven wetsgeschiedenis inhoudelijk toe te lichten en daarbij dragend te motiveren waarom het noodzakelijk is dit aspect reeds nu op te nemen. Indien een dergelijke motivering niet kan worden gegeven adviseert de Afdeling van het schrappen van artikel 16, vierde lid, Wmv af te zien.

1. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State luidt als volgt:

«Het voorstel strekt ertoe de zogenoemde Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv) beperkt te moderniseren. Het betreft hier technische aanpassingen om de wet uit 1855 meer bij de tijd te brengen. Een fundamentele herziening zal worden voorbereid door een onafhankelijke commissie.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft een opmerking over het gebrek aan een inhoudelijke motivering bij het voorstel om artikel 16, vierde lid, Wmv te schrappen en de noodzaak om dit inhoudelijke onderwerp reeds in het onderhavige, technische voorstel op te nemen.

² Memorie van toelichting, Tweede Kamer 1854, IV, nr. 3, blz. 58.

³ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel S.

In artikel 16, vierde lid, Wmv wordt thans geregeld dat bij ontbinding van de Tweede Kamer de bij haar aanhangig gemaakte aanklacht van rechtswege vervalt. Dit belet niet de mogelijkheid om bij de nieuwe Tweede Kamer opnieuw een aanklacht in te dienen. Volgens de memorie van toelichting bij dit artikellid wordt met het vervallen van de aanklacht tot uitdrukking gebracht dat de nieuwe Kamer met een «schone lei» begint: «Wordt de Kamer ontbonden, dan is het geheel anders gesteld. De Kamer, die aan de ontbondene opvolgt, is geheel nieuw en vreemd aan al hetgeen de voorgaande Kamer deed. De nieuwe Kamer kan geen onderwerp opvatten hetwelk de ontbondene onafgedaan liet, en met de ontbinding van deze verviel. Van daar het laatste lid des artikels, alwaar echter, gelijk trouwens van zelf spreekt, het regt tot het doen eener aanklagte bij de nieuwe Kamer in zijn geheel wordt gelaten.»⁴ Voorgesteld wordt dit artikellid te schrappen. Als motivering hiervoor wordt enkel gesteld dat er thans geen goede reden aanwezig lijkt te zijn om een aanklacht van rechtswege te laten vervallen na ontbinding van de Tweede Kamer. Om die reden, wordt voorgesteld artikel 16, vierde lid, te schrappen, aldus de toelichting.⁵ Een inhoudelijke motivering ontbreekt. De Afdeling wijst erop dat het hier, anders dan bij de overige onderdelen van het voorstel, om een inhoudelijk aspect van de regeling gaat. De toelichting geeft noch een inhoudelijke motivering bij de voorgestelde schrapping van artikel 16, vierde lid, Wmv noch een antwoord op de vraag waarom het noodzakelijk is om dit onderwerp reeds nu, in het onderhavige, technische en qua strekking beperkte voorstel, op te nemen. Dit soort onderwerpen past naar het oordeel van de Afdeling eerder in een inhoudelijk wetsvoorstel dat naar aanleiding van de bevindingen van de onafhankelijke commissie zal worden voorbereid.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.»

Naar aanleiding van dit advies is de voorgestelde schrapping van artikel 16, vierde lid, Wmv alsnog uitgebreid in de memorie van toelichting gemotiveerd (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel S). Daarbij is aan de hand van wijzigingen van het reglement van orde van de Tweede Kamer en van de toenmalige Wet op de parlementaire enquête verwezen naar staatsrechtelijke ontwikkelingen die zich in de eerste helft van de twintigste eeuw hebben voltrokken op het gebied van het zogeheten discontinuïteitsprincipe bij Kamerontbinding, welk principe ten grondslag lag aan artikel 16, vierde lid, Wmv. Hieruit blijkt dat het discontinuïteitsprincipe reeds lang als een anachronisme moet worden gezien. Het gaat derhalve niet om een zodanig betekenisvolle wijziging dat deze niet in dit wetsvoorstel van beperkte strekking zou kunnen worden opgenomen.

2. Los van het advies van de Afdeling advisering zijn nog de volgende redactionele wijzigingen aangebracht:

- De in artikel I, onderdeel U, voorgestelde tekst van artikel 18, derde lid, Wmv is in overeenstemming gebracht met de sinds 26 oktober 2017 geldende benaming van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- In artikel I, onderdelen G, N en U, is voorzien in het aanbrengen van een lidnummer in enkele artikelleden van de Wmv. Aan onderdeel 1.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is toegevoegd dat ongenummerde artikelleden van de Wmv van een lidnummering zijn voorzien.

⁴ Memorie van toelichting, Tweede Kamer 1854, IV, nr. 3, blz. 58.

⁵ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel S.

- Wettekst en memorie van toelichting zijn in overeenstemming gebracht met enkele wijzigingen die in wetstechnische aanwijzingen zijn aangebracht ingevolge de op 1 januari 2018 in werking getreden tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Dit betreft de aanwijzingen 3.43, eerste lid (formulering verwijzing naar Kamerstukken) en 6.9, tweede lid (formulering wijzigingsbepalingen).

Voorts is uit het oogpunt van inzichtelijkheid aan de memorie van toelichting een vergelijkend overzicht toegevoegd van de huidige en voorgestelde tekst van de Wmv (onderdeel 3 van de memorie van toelichting).

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenote van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus