

Vergaderjaar 2024–2025

36 125

Voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie (Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid Openbaar Ministerie)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 maart 2025

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van het Openbaar Ministerie (OM) op dit initiatiefwetsvoorstel. Het OM toont zich in een uitgebracht advies geen voorstander van de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, zo lezen deze leden. Volgens het College van procureurs-generaal komt het in de kern erop neer dat het de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het OM drastisch reduceert, terwijl niet kan worden overzien tot welke consequenties die reductie zal leiden. Deze leden delen deze kritiek en vragen de initiatiefnemer hierop te reageren.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer deelt de mening niet dat het onderhavige wetsvoorstel een drastische reductie van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister zou behelzen. De Minister behoudt de bevoegdheid tot het geven van een algemene (beleids-)aanwijzing¹, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister veel mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. De Minister houdt dus sturingsmogelijkheden op die terreinen waarvoor het parlement hem ter verantwoording kan roepen. Zolang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, is het staande praktijk dat de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement

¹ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

doet.² Eveneens heeft de vorige Minister van Justitie en Veiligheid evenals haar ambtsvoorganger meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen en zullen geven aan het OM. Dat vonden deze niet passen bij een democratische rechtsstaat. De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht, en stelt dat dit tot gevolg heeft dat de parlementaire controle waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid zou worden «geactiveerd» in het geval van individuele strafzaken die zich nog onder te rechter bevinden niet moet worden overdreven. Anderzijds acht initiatiefnemer het in kader van het weerbaarder maken van onze democratische rechtsstaat raadzaam om de mogelijkheid tot inmenging in individuele strafzaken te schrappen. De terughoudendheid die we tot nu toe hebben gezien bij Ministers is immers geen vaststaand gegeven voor de toekomst.

Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemer een breder beeld kan schetsen van de gevolgen die het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid met zich mee zou brengen.

Antwoord initiatiefnemer:

Het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister geen aanwijzing meer kan geven tot opsporing, vervolging of niet-vervolging aan het OM in een individuele strafzaak. Daarnaast kan de Minister het OM niet meer voorschrijven op welke wijze zij haar bevoegdheden moet inzetten in een concrete strafzaak, tenzij hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. Dat blijft het geval, bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke rechterlijke beslissingen³, bij het toezicht op de naleving van in het kader van de strafrechtstoepassing opgelegde voorwaarden en maatregelen⁴, als de Minister een bestuurlijke boete oplegt⁵, en bij uitleveringszaken, overleveringszaken of bij internationale rechtshulp in strafzaken⁶. De inperking van de bevoegdheid van de Minister om te interveniëren bij lopende strafzaken heeft als gevolg dat primair de machtenscheiding tussen de uitvoerende en rechterlijke macht wordt versterkt. Het Openbaar Ministerie kan als gevolg van het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid onafhankelijk van de uitvoerende macht in concrete zaken haar taak magistraatelijk uitvoeren. Ook ten aanzien van de controle middels de ministeriële verantwoordelijkheid aan het parlement wordt de scheiding der machten versterkt. Met het onderhavige voorstel draagt de Minister geen directe verantwoordelijkheid voor het handelen van het Openbaar Ministerie in een strafzaak die zich nog binnen het domein van de rechterlijke macht bevindt. Daarmee wordt ook de machtenscheiding tussen rechterlijke en wetgevende macht versterkt. De initiatiefnemer meent dat een duidelijke machtenscheiding een essentiële waarborg is voor een weerbare democratische rechtsstaat. Daarbij wijst de initiatiefnemer op het feit dat in diverse landen waar zich een proces van «democratic backsliding» heeft voorgedaan, het ontbreken van institutionele waarborgen ertoe heeft geleid dat de onafhankelijkheid van de

² Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u mededelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

³ Art. 6:1:1 lid 2 Sv jo. Art.6:1:10 lid 1, eerste zin Sv.

⁴ Art. 6:3:15 Sv.

⁵ Art. 5:44 lid 2 Awb.

⁶ Zie de art. 17, 20, lid 1, eerste zin, 37 lid 2, 42 lid 3 Uitleveringswet; art. 6 lid 2, 6a lid 6 en 7 en 36 lid 2 Overleveringswet; art. 5.1.2 lid 1 en 3, 5.1.4 lid 1, 5.1.10 lid 1, eerste zin, 5.3.1 lid 1, 5.3.4, 5.3.6, 5.3.13 Sv.

rechterlijke macht onder druk is komen te staan. Het zijn immers deze waarborgen die een buffer kunnen opwerpen als geïnstitutionaliseerde normen over de onderscheiden rollen dreigen te eroderen. Daarnaast is de initiatiefnemer van mening dat het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid met zich meebrengt dat het individuele recht op een eerlijk proces beter is geborgd.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Raad van State constateert dat bij de totstandkoming van de Wet reorganisatie OM bij de wetgever een rol speelde dat juist in strafzaken het Openbaar Ministerie beslissingen neemt die diep kunnen ingrijpen in het leven van burgers en deze lang niet altijd aan de rechter worden voorgelegd. Daarnaast werd geconstateerd dat individuele strafzaken op bepaalde terreinen van groot belang kunnen zijn voor de beleidsontwikkeling door de Minister. Deze leden vragen of de initiatiefnemer verder kan ingaan op dit aspect en hier een reactie op kan geven.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer merkt op dat het van belang is dat het OM intern de nodige checks and balances kent en haar beslissingen en gedragingen in geval van een daadwerkelijk doorgezette vervolging ook nog eens extern kunnen worden getoetst door een onafhankelijke rechter. Ook tegen de beslissing om niet te vervolgen staat een rechtsmiddel open. Dit kan worden voorgelegd aan het gerechtshof via een artikel 12 Wetboek van Strafvordering-procedure. Tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld op grond van artikel 257e Wetboek van Strafvordering. Juist omdat het Openbaar Ministerie beslissingen neemt die diep ingrijpen in het leven van burgers bestaan er al de nodige checks en balances en met voldoende rechtswaarborgen omklede procedures, die geen van allen bij een politiek orgaan zoals de Minister zijn belegd en waar met het beoogde voorstel niet aan afgedaan wordt.

De initiatiefnemer onderkent de constatering dat individuele strafzaken inderdaad van groot belang kunnen zijn voor de beleidsontwikkeling van de Minister. Echter is het rechtstatelijk zuivere moment om hier vanuit de politiek algemene lessen uit te trekken voor de toekomst op het moment dat strafzaken zijn afgedaan en niet wanneer deze zich nog onder de rechter bevinden. Op dit moment is het dan ook staande praktijk dat zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen doet aan het parlement.⁷ Eveneens hebben Ministers in het verleden meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen geven aan het OM, vanwege de spanningen die dat oproept met de democratische rechtsstaat.⁸ De initiatiefnemer acht deze terughou-

⁷ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

⁸ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

dendheid terecht, en stelt dat het voorstel niet tot gevolg heeft dat uit individuele zaken geen lessen kunnen worden getrokken. De Minister behoudt de bevoegdheid tot het geven van een algemene (beleids-) aanwijzing, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. De initiatiefnemer is daarom ervan overtuigd dat de Minister nog steeds in staat zal zijn om beleid aan te passen naar aanleiding van de ontwikkelingen in individuele zaken, maar enkel wanneer er in die zaken geen rechtsmiddelen meer openstaan als dit nodig is om recht te doen aan de staande praktijk van terughoudendheid vanuit de uitvoerende macht richting de rechterlijke macht die passend is in een democratische rechtsstaat en anders – de «beleidsontwikkeling» die vragenstellers noemen, kan immers zeer ruim zijn – op basis van openbaar bekende feiten en omstandigheden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het College van procureurs-generaal stelt dat wanneer opsporingsonderzoeken nog lopen of strafzaken zich nog onder de rechter bevinden, dit allerm minst geschikte momenten zijn voor parlementaire controle. Dat laat echter onverlet dat parlementaire controle over een individuele zaak wel degelijk mogelijk is op het moment dat de stand van die zaak dat toelaat. Diverse voorbeelden bewijzen dat volgens het College van procureurs-generaal. Deze leden refereren hierbij aan het Kamerdebat over de Schiedammer parkmoord of de zaak van marinier Eric O., die door het OM via een media-optreden beschuldigd werd van moord op een plunderaar tijdens missie Stabilisation Force Iraq. Deze leden constateren dat naar aanleiding van de rechtszaak tegen Eric O., die vrijgesproken werd, de Kamer unaniem een motie heeft aangenomen waarin de regering wordt verzocht door onafhankelijke deskundigen te laten beoordelen of de procedures en hantering van het huidige stelsel van het militaire strafprocesrecht bij operaties van Nederlandse militairen in risicogebieden voldoen. Deze leden vragen de initiatiefnemer om een reactie op deze voorbeelden in relatie tot de voorgestelde wetswijziging. Hoe verhouden deze zich tot elkaar?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer is het met het College van procureurs-generaal eens dat wanneer opsporingsonderzoeken nog lopen of strafzaken zich nog onder de rechter bevinden, dit allerm minst geschikte moment zijn voor parlementaire controle. De initiatiefnemer is het ook eens met het College dat parlementaire controle thans mogelijk is en zou moeten zijn op het moment dat de stand van die zaak (of meerdere zaken) dat toelaat, met de kanttekening dat de parlementaire controle gericht zou moeten zijn op het algemeen handelen en optreden van het Openbaar Ministerie en zolang geen hoger rechtsmiddel openstaat. Weliswaar heeft de Minister ook na het sluiten van een individuele strafzaak niet de bevoegdheid om een individueel strafdossier op te vragen bij het Openbaar Ministerie, desondanks draagt hij stelselverantwoordelijkheid over het handelen van het OM en kan hij over de inmiddels via de rechtspraak of anderszins openbaar gemaakte stukken verantwoording afleggen aan het parlement. Voorts wijst de initiatiefnemer op de interne besluitvorming van andere organen, zoals de Hoge Raad. Over de Hoge Raad draagt de Minister eveneens stelselverantwoordelijkheid, maar ook daar zal hij in individuele zaken niet het zaaksdossier en de onderliggende besluitvorming – anders dan de openbare stukken – kunnen raadplegen.

De leden van de CDA-fractie verwijzen in dit verband naar het voorbeeld van de zaak van marinier Eric O., waar de Kamer unaniem een motie heeft aangenomen waarin de regering wordt verzocht door onafhankelijke deskundigen te laten beoordelen of de procedures en hantering van het huidige stelsel van het militaire strafprocesrecht bij operaties van Nederlandse militairen in risicogebieden voldoen. Dit is bij uitstek een voorbeeld van een debat en een motie die nog mogelijk zou zijn, omdat het gaat over hoe het beleid gewijzigd moet worden om in de toekomst dergelijke incidenten te voorkomen. De door de leden van de CDA-fractie aangehaalde motie bracht zelf ook tot uitdrukking dat eerst gewacht diende te worden totdat in de zaak-Erik O. in hoogste instantie is beslist, voordat onafhankelijke deskundigen de werkwijze en procedures binnen het militair strafrecht zouden doorlichten.⁹ De initiatiefnemer ziet hier wederom een bevestiging van de institutionele norm dat parlementaire controle op individuele strafzaken pas plaats vindt nadat alle rechtsmiddelen in die zaak zijn uitgeput.

Wat de voorgestelde wetswijziging wel belemmert is het ingrijpen van de Minister in het handelen van het Openbaar Ministerie in een concrete, lopende strafzaak naar aanleiding van de informatie die de Minister is toegekomen door overleg (tijdens die zaak) met het Openbaar Ministerie. Bijvoorbeeld door een aanwijzing te geven tot opsporing, tot vervolging of niet-vervolging of de wijze voorschrijven waarop het OM in een concrete strafzaak zijn bevoegdheden moet inzetten. Dat neemt niet weg dat de Kamer de Minister nog steeds verantwoordelijk kan houden over het algemeen functioneren van het OM en bij (structurele) misstanden kan aansturen op een wijziging in het beleid. Daar is de Minister immers nog steeds verantwoordelijk voor. Voor een bespreking van het voorbeeld van de Schiedammerparkmoord verwijst de initiatiefnemer naar zijn antwoord op de leden van de VVD-fractie hieronder.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat eerder een soortgelijk initiatiefwetsvoorstel is ingediend. Kan de initiatiefnemer aangeven in welk opzicht zijn wetsvoorstel verschilt van het eerder ingediende wetsvoorstel? Deze leden constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar oordeel niet heeft gewijzigd en dus vasthoudt aan het advies om niet in te dienen, tenzij het voorstel nader is gewijzigd. Zij zijn benieuw hoe initiatiefnemer hierop reflecteert.

Antwoord initiatiefnemer:

Het eerder ingediende wetsvoorstel is, omdat de toenmalige initiatiefnemer Groothuizen sinds 31 maart 2021 geen Kamerlid meer is, en omdat geen nieuwe initiatiefnemer was aangewezen, komen te vervallen. De Afdeling stelt dat het voorstel in «iets gewijzigde vorm» is ingediend. De initiatiefnemer herkent zich daar niet geheel in. Nadat het wetsvoorstel is komen te vervallen, heeft de initiatiefnemer besloten om de inzichten verkregen uit het voorlaatste advies van de Raad van State te verwerken in het huidige voorliggende voorstel en de memorie van toelichting. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan het nader toelichten en motiveren van de door de Afdeling genoemde constitutionele gezichtspunten. Tegelijkertijd begrijpt de initiatiefnemer de afweging van de

⁹ Kamerstukken II 2004/2005, 29 800-x, nr. 51. (Motie-Van Baalen/Eijsink). De tweede overweging van de motie luidt: «overwegende dat zowel de structuur als de werkwijze en de procedures, die bij de vervolging van uitgezonden militairen aan de orde zijn, door onafhankelijke deskundigen zouden dienen te worden doorgelicht zodra in de zaak-Erik O. in hoogste instantie is beslist;».

Afdeling om het eerdere advies bij te voegen, omdat dit anders geen deel zou uitmaken van de beraadslagingen. De initiatiefnemer heeft in de door de Afdeling bijgevoegde bijlage dan ook een separate schriftelijke reactie uitgebracht op de verschillende onderdelen van het eerder door de Afdeling uitgebrachte advies.

2. Strekking van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie zien als rode draad, als kern van het voorstel, dat de initiatiefnemer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister wil laten vervallen. De Minister kan dan geen aanwijzing meer geven tot opsporing, tot vervolging of tot niet-vervolging of de wijze voorschrijven, waarop het OM in een concrete strafzaak zijn bevoegdheden moet inzetten. Deze leden hebben in het verleden de nodige kritiek gehad op de bemoeienis van de Minister met het OM en deze leden delen het idee dat juist in individuele zaken dit een negatieve uitwerking heeft. Was voor de initiatiefnemer de aangedragen casuïstiek over de zaken Wilders en tegen Shell de eerste aanleiding voor dit initiatiefvoorstel? Of heeft de initiatiefnemer al langer het idee dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid fundamenteel problematisch is?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer stelt zich op het standpunt dat de kritiek op het huidige stelsel fundamenteel en principieel van aard is, maar dat de aangedragen casuïstiek over de zaken Wilders en Shell voor de initiatiefnemer concrete voorbeelden vormen die de noodzaak van het voorstel onderstrepen. De initiatiefnemer stelt verder dat ook het veranderde politieke klimaat aanleiding is geweest voor het voorstel. Het parlement reageert vaker, intensiever en sneller op individuele gebeurtenissen op het gebied van criminaliteit en misdaad. De initiatiefnemer wijst in dit verband op het toegenomen belang van (social) media en de dynamiek die dit met zich meebrengt. Daarnaast is een zekere trend te ontwaren waarbij Kamerleden niet altijd evenveel distantie of rolvastheid betrachten als het gaat om individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden. Dit komt ook tot uitdrukking bij de inzet van parlementaire instrumenten, van moties tot schriftelijke vragen. Vooralsnog ziet de initiatiefnemer geen reden om aan te nemen dat deze trend op zijn retour is; eerder dat deze zich in versterkte mate zal voortzetten. Dit zal de druk op de Minister van Justitie ook vergroten om tot handelen over te gaan als een meerderheid of significant deel van de Kamer hiertoe oproept. De initiatiefnemer ziet die trend ook terug in de dynamiek waarbinnen het OM moet opereren. Die is over de jaren aan verandering onderhevig geweest. Steeds vaker worden individuele zaken het politieke en het maatschappelijke domein ingetrokken. Daarmee is de positie van het OM onderhevig aan de politieke dynamiek hieromtrent. Ter illustratie wijst hij op de zaken van Bart van U. (o.a. Els Borst)¹⁰, Volkert van der G. (Pim Fortuijn)¹¹, Michael P. (Anne Faber)¹² en Gökmen T. (aanslag in de tram met meerdere doden en gewonden)¹³. Deze strafzaken hebben allemaal een enorme impact gehad op de maatschappij en hebben daarom veel aandacht gekregen van de politiek, bijvoorbeeld in de vorm van Kamervragen.

¹⁰ Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 247.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van lid Krol (50PLUS) aan de Minister voor Rechtsbescherming over de regeling van het Openbaar Ministerie met Volkert van der Graaf (ingezonden 4 oktober 2018), Aanhangsel Handelingen, nr. 483.

¹² Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van het lid Markuszower (PVV) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de berichten rond Rinus Otte (ingezonden 17 april 2019), Aanhangsel Handelingen, nr. 3000.

¹³ Zie bijvoorbeeld https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verlagen/kamer_in_het_kort/cda-vraagt-naar-de-aanslag-utrecht.

Wat is volgens de initiatiefnemer het grootste voordeel voor de samenleving voor het laten wegvallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst naar zijn beantwoording op de vraag van de leden van CDA-fractie.

3. Nadere toelichting

De leden van de VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemer in de inleiding van de memorie van toelichting terecht constateert dat het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel een grote vrijheid heeft bij het wel of niet vervolgen en de vorm waarin wordt vervolgd. Deze leden constateren dat deze mate van beleidsvrijheid vrij uniek in Europa en in de wereld is. In veel andere landen heeft het OM veel minder beleidsvrijheid. Het zal de initiatiefnemer niet verbazen dat deze leden veel waarde hechten aan vrijheid. Vrijheden horen wat deze leden betreft wel altijd gepaard te gaan met verantwoordelijkheden. In de Nederlandse verhoudingen tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het OM en tussen kabinet en Kamer is een zeer grote mate van beleidsvrijheid mogelijk (geworden), omdat de verantwoordelijkheden (zeker sinds 1999) helder zijn vastgelegd. In landen zoals Duitsland, waar de strafrechtspleging niet is gebaseerd op het opportuniteitsbeginsel, liggen de verhoudingen anders. Erkent de initiatiefnemer dat het opportuniteitsbeginsel en de Nederlandse toepassing daarvan evident meer spanning oplevert dan in andere strafrechtstelsels in Europa, en dat een goede verantwoordingsplicht van het OM aan de Minister in de Nederlandse context nog belangrijker is dan in veel andere landen? Is het vanuit die gedachte niet logischer om onderhavig wetsvoorstel gepaard te laten gaan met een voorstel dat het opportuniteitsbeginsel inperkt?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer onderschrijft het door de leden van de VVD-fractie aangehaalde belang van een goede verantwoordingsplicht van het OM aan de Minister, en benadrukt dat het voorliggende voorstel niet aan de bestaande verantwoordingsplicht af doet. De Minister heeft de bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids)aanwijzing¹⁴, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. De Minister houdt dus sturingsmogelijkheden op die terreinen waarvoor het parlement hem ter verantwoording kan roepen. Derhalve blijft ook met het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid nog een stevige verantwoordingsplicht bestaan voor het OM richting de Minister.

De initiatiefnemer vindt het daarbij van belang om te vermelden dat aan de exclusieve toedeling van het vervolgingsrecht aan het OM de nodige checks and balances zijn verbonden. Beslissingen en gedragingen in geval van een daadwerkelijk doorgezette vervolging kunnen worden getoetst door een onafhankelijke rechter. Zo kan een verdachte door een bezwaarschrift in te dienen tegen de dagvaarding de rechter in een concreet geval

¹⁴ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

de opportuniteit van de door het OM aangevangen vervolging laten toetsen (artikel 262 Wetboek van Strafvordering). Anderzijds kan een beslissing om niet (verder) te vervolgen worden voorgelegd aan het gerechtshof door een rechtstreeks belanghebbende (artikel 12 Wetboek van Strafvordering). Tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld (artikel 257e Wetboek van Strafvordering). De discretionaire bevoegdheid om al dan niet tot vervolging over te gaan wordt bovendien beperkt door de werking van de beginselen van een goede procesorde.¹⁵ De initiatiefnemer acht derhalve het opportuniteitsbeginsel voldoende omkleed met verantwoordingsplicht, controle en sturingsmogelijkheden.

De initiatiefnemer merkt ten aanzien van strafrechtstelsels in andere landen op dat de Raad van Europa in een rapport uit 2016 beschrijft hoe de verschillende Europese systemen vatbaar zijn voor externe krachten, zoals politici, die invloed uit kunnen oefenen op een Openbaar Ministerie en daarbij de noodzakelijke onafhankelijkheid van officieren van justitie kunnen ondermijnen.¹⁶ Het rapport merkt op dat in Nederland «interferences of the administration» mogelijk zijn.¹⁷ In de conclusies wordt gesteld dat juridische garanties tegen ingrijpen van de uitvoerende macht hiertoe in Nederland «traditionally weak» zijn, maar dat Nederland wel een sterke traditie van onafhankelijkheid kent dat het werk van officieren van justitie beschermt.¹⁸ De initiatiefnemer beoogt met onderhavig wetsvoorstel een garantie te bieden tegen het ingrijpen van de uitvoerende macht in een individuele strafzaak. Dat is van belang in de ogen van de initiatiefnemer omdat de sterke traditie van onafhankelijkheid voor het Openbaar Ministerie die Nederland kent, geen garanties geeft voor de toekomst waarin die institutionele norm mogelijk kan veranderen.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het College van procureurs-generaal in het voorstel geen enkele inlichtingen hoeft te verschaffen over concrete zaken, tenzij dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. In de toelichting wordt hierbij opgemerkt dat het dan bijvoorbeeld kan gaan om uitleveringszaken of internationale rechtshulpverzoeken waarbij een politieke dimensie komt kijken. Kan de initiatiefnemer een overzicht geven van de wettelijke voorschriften op basis waarvan hij stelt dat er toch sprake is van een (beperkte) inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal jegens de Minister? Wie beoordeelt of er een «politieke dimensie» is of kan ontstaan bij een concrete zaak, het College van procureurs-generaal of de Minister? Wie beoordeelt de geschillen als de Minister van mening is dat de inlichtingenplicht geldt en het College van procureurs-generaal niet?

De leden van de VVD-fractie vragen welk doel deze uitgekleepte en gemankeerde vorm van de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal jegens de Minister nog dient, nu daar geen consequenties aan kunnen worden verbonden. De ultieme consequentie die de Minister nu nog kan gebruiken, namelijk het geven van een aanwijzing, kan straks niet meer als het voorstel van de initiatiefnemer tot wet wordt verheven. Welke instrumenten kan een Minister dan nog wel gebruiken indien de inlichtingen in een concrete zaak ertoe leiden dat de Minister en het College van procureurs-generaal het niet eens zijn over een te nemen beslissing of de aangeleverde informatie?

¹⁵ Zie bijvoorbeeld: Crijns, J., & Samadi, M. (2021). De algemene beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging anno 2021. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren (pp. 69–85).

¹⁶ Raad van Europa, Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe, 24 maart 2016, p. 52.

¹⁷ Ibid., p. 48.

¹⁸ Ibid., p. 52.

Antwoord initiatiefnemer:

Voor een volledig overzicht verwijst de initiatiefnemer de leden van de VVD-fractie naar de wet. Hieronder geeft de initiatiefnemer een niet-limitatieve opsomming van de gevallen waarin aan het tenzij-criterium is voldaan en sprake is van een (bepaalde) inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal jegens de Minister.

- 1) Art. 39a Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), waar het College van procureurs-generaal is aangewezen als «verwerkingsverantwoordelijke» voor het verwerken van strafvorderlijke gegevens. Voor zover dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, kan het College die gegevens verstrekken aan diverse in art. 39e Wjsg genoemde personen en instanties, waaronder de Minister van JenV. Het gaat hier (uiteraard) om strafvorderlijke gegevens op zaaksniveau;*
- 2) Ingevolge art. 6:1:1 lid 1 Sv geschiedt de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen door de Minister voor Rechtsbescherming. Dit vergt nauw contact tussen Minister en OM over individuele zaken. Zie bijvoorbeeld art. 6:1:1 lid 2 Sv en art. 6:1:10 lid 1, eerste zin, Sv;*
- 3) Over uitleveringszaken zijn er talrijke noodzakelijke contacten op zaaksniveau tussen OM en de Minister van JenV (degene volgens de Uitleveringswet uiteindelijk beslist over een uitleveringsverzoek). De Uitleveringswet bevat diverse bepalingen waaruit dat expliciet blijkt, bijvoorbeeld: art. 17 Uitleveringswet, art. 20 lid 1, eerste zin, Uitleveringswet, art. 36 lid 1 Uitleveringswet, art. 37 lid 2 Uitleveringswet en art. 42 lid 3 Uitleveringswet.*
- 4) Voorts heeft de Minister van JenV ook in het kader van zijn taken en bevoegdheden bij internationale rechtshulp in strafzaken veel contacten met het OM op zaaksniveau. Zie bijvoorbeeld: art. 5.1.2 lid 1 en 3 Sv, art. 5.1.4 lid 1 Sv, art. 5.1.10 lid 1, eerste zin, Sv, art. 5.3.1 lid 1 Sv, art. 5.3.4 Sv, art. 5.3.6 Sv en art. 5.3.13 lid 1 Sv.*

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie wie beoordeelt of er een «politieke dimensie» is of kan ontstaan bij een concrete zaak, het College van procureurs-generaal of de Minister? De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting gesteld: «Het betreft dan bijvoorbeeld uitleveringszaken of internationale rechtshulpverzoeken waarbij een politieke dimensie komt kijken.» Daarmee bedoelt hij niet te zeggen dat er voor de toepassing van de tenzij-clausule steeds een beoordeling moet worden gemaakt of er sprake is van een politieke dimensie. De zinsnede «waarbij een politieke dimensie komt kijken» is dus niet als criterium bedoeld, maar louter als uitleg waarom de wetgever in een aantal specifieke situaties heeft geregeld dat er contacten moeten kunnen zijn op zaaksniveau tussen Minister en OM.

De leden van de VVD-fractie vragen wie de geschillen beoordeelt als de Minister van mening is dat de inlichtingenplicht geldt en het College van procureurs-generaal niet. In de huidige situatie, waarin er een inlichtingenplicht over de gehele linie geldt, is er geen specifieke geschilbeslechtsingsregeling. Met het voorliggende voorstel wordt daar geen wijziging in aangebracht. Dit betekent dat deze geschillen in eerste instantie op bestuurlijk niveau worden opgelost en in het uiterste geval zal het aan de rechter zijn.

Tot slot vragen de leden van de VVD-fractie welke instrumenten een Minister dan nog wel kan gebruiken indien de inlichtingen in een concrete zaak ertoe leiden dat de Minister en het College van procureurs-generaal het niet eens zijn over een te nemen beslissing of de aangeleverde informatie? Indien het College van procureurs-generaal en de Minister het

oneens zijn over een te nemen beslissing in een concrete zaak, dan heeft de Minister inderdaad geen mogelijkheid meer om daar een bijzondere aanwijzing over te geven. De Minister heeft verder geen andere instrumenten om invloed uit te oefenen op een individuele zaak die (nog) niet onherroepelijk is afgedaan. Hetgeen in lijn is met wat de initiatiefnemer beoogt te bewerkstelligen met het voorliggende wetsvoorstel. Wel heeft de Minister de mogelijkheid om, ingeval onenigheid blijft bestaan over bijvoorbeeld het vervolgingsbeleid in meerdere concrete zaken, daar een algemene aanwijzing over te geven en het Openbaar Ministerie op die wijze bij te sturen.

Het wetsvoorstel brengt het inherente risico met zich mee dat er concrete informatie over strafzaken geheim blijft en dat Kamerleden zich er niet meer mee kunnen bemoeien, zoals ook geconstateerd in het Nederlands Juristenblad.¹⁹ Wellicht kunnen deze leden deze stelling nader toelichten met behulp van een voorbeeld. Zelfs wanneer de initiatiefnemer van mening zou zijn geweest dat bijvoorbeeld in de zaak van Julio Poch er aan de zijde van het OM sprake zou zijn geweest van verkapte uitlevering, dan is dat informatie waar de Minister niets mee kan. De Minister kan daar niet op acteren en kan de Kamer niet of slechts beperkt over informeren. De enige reactie die de Minister dan nog kan geven is «Ik ga er niet over». Deze leden vragen naar de inschatting van de initiatiefnemer of in de toekomst er meer informatie dan nu geheim zal blijven voor de Kamer, en of hij dat een wenselijke ontwikkeling vindt.

De leden van de VVD-fractie delen in zoverre de opvatting van initiatiefnemer dat op dit moment ook slechts beperkt een betekenisvolle invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid als het gaat om het afleggen van verantwoording aan het parlement over het doen en laten van het OM in individuele rechtszaken. Maar deze beperkte invulling is nog altijd beter dan de invulling die de initiatiefnemer voorstelt, omdat het wetsvoorstel tot gevolg kan hebben dat er minder verantwoording zal worden afgelegd. Waarom neemt de initiatiefnemer op de koop toe dat zijn voorstel ertoe kan leiden dat er nog minder verantwoording aan de Tweede Kamer als Hoog College van Staat kan worden afgelegd?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwacht niet dat de Kamer door het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid betekenisvol minder informatie krijgt dan nu reeds het geval is. De enige informatie die verdwijnt is de informatie die de Minister tussentijds ontvangt van het Openbaar Ministerie over concrete zaken «tenzij uit enig wettelijk voorschrift anders voortvloeit», en die informatie wordt (gelukkig) ook nu niet gedeeld met de Kamer.

De initiatiefnemer is het met de leden van de VVD-fractie eens dat er nu slechts beperkt een betekenisvolle invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid als het gaat om het afleggen van verantwoording aan het parlement over het doen en laten van het OM in individuele rechtszaken. Voorts verwacht hij niet dat er over concrete zaken meer informatie geheim zal blijven voor het parlement dan reeds het geval is. De Minister doet immers nu ook geen uitspraken over concrete strafzaken.

¹⁹ Nederlands Juristenblad, 29 januari 2021, «Met D66 op weg naar de politiestaat», (<https://njb.nl/blogs/met-d66-op-weg-naar-de-politiestaat/>).

Het College van procureurs-generaal stelt dat wanneer opsporingsonderzoeken nog lopen of strafzaken zich nog onder de rechter bevinden, dit allerm minst geschikte momenten zijn voor parlementaire controle. De initiatiefnemer is het hier volmondig mee eens. Het College van procureurs-generaal nuanceert deze stelling door te stellen dat dit onverlet laat dat parlementaire controle (naar aanleiding van en/of) over een individuele zaak wel degelijk mogelijk is op het moment dat de stand van die zaak dat toelaat, zoals het Kamerdebat over de Schiedammerparkmoord.

De initiatiefnemer is het met het College van procureurs-generaal eens dat parlementaire controle naar aanleiding van een concrete zaak mogelijk moet blijven, mits tegen de concrete zaak geen rechtsmiddel openstaat en de parlementaire controle gericht is op het algemeen functioneren en handelen van het Openbaar Ministerie. Weliswaar heeft de Minister ook na het sluiten van een individuele strafzaak niet de bevoegdheid om een individueel strafdossier op te vragen bij het Openbaar Ministerie, desondanks draagt hij stelselverantwoordelijkheid over het handelen van het OM en kan hij over de inmiddels via de rechtspraak of anderszins openbaar gemaakte stukken verantwoording afleggen aan het parlement. Het is in dat verband ook van belang om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet te verwarren met de algemene aanwijzingsbevoegdheid. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid regelt kortgezegd dat de Minister geïnformeerd kan worden over een concrete zaak en daarop kan ingrijpen. Een debat over de vraag of de Minister al dan niet had moeten ingrijpen in een concrete zaak, is met voorliggend voorstel van tafel. Dat neemt niet weg dat een debat over het algemeen handelen van het Openbaar Ministerie in dergelijke zaken met de Minister onmogelijk is geworden. Naar de opvatting van de initiatiefnemer kan een debat naar aanleiding van een of meerdere afgeronde concrete zaken, zoals over de Schiedammerparkmoord, nog steeds plaatsvinden, mits het debat gericht is op het algemeen functioneren, handelen en optreden van het Openbaar Ministerie in dergelijke zaken. Daarover is de Minister immers nog steeds verantwoordelijk en daaraan toort voorliggend wetsvoorstel niet. Op deze wijze kan nog steeds verantwoording worden afgelegd aan de Tweede Kamer als Hoog College van Staat, zonder dat de rechterlijke macht wordt beïnvloed door de andere twee staatsmachten gedurende een lopende strafzaak.

De leden van de VVD-fractie delen in die zin dan ook de opvatting van voormalig Minister van Justitie Sorgdrager die tijdens haar ministerschap maar ook daarna het belang van verantwoording door het OM en de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als onderdeel daarvan terecht bleef verdedigen.²⁰ De wetgever heeft destijds bij de wettelijke regeling terecht een aantal waarborgen nader vastgelegd, bijvoorbeeld dat aanwijzingen schriftelijk moeten worden gegeven, zodat de zakelijkheid van de relatie tussen OM en Minister duidelijk is en bovendien helder en controleerbaar is. Als het voorstel van de initiatiefnemer zou worden gevolgd, dan kan het OM geheel naar eigen inzicht in een zaak van strafvervolg ing afzien. Voormalig Minister Sorgdrager constateerde in 2003 terecht in NRC dat ten aanzien van deze beslissingen verantwoording moet worden afgelegd en correcties moeten kunnen plaatsvinden. De rechter zal uiteindelijk wel oordelen of de vervolging terecht was of niet. Kan de initiatiefnemer toelichten waarom hij desondanks van mening is dat er voldoende mogelijkheden zijn voor verantwoording door

²⁰ NRC, 16 juli 2003, «Aanwijzing» in individuele strafzaken blijft heikel punt, (<https://www.nrc.nl/nieuws/2003/07/16/aanwijzing-in-individuele-strafzaken-blijft-heikel-7646909-a1258232?t=1678105918>).

het OM wanneer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid volledig wordt geschrapt?

Antwoord initiatiefnemer:

De Minister heeft de bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en zijn mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. Eveneens kan het parlement de Minister op die terreinen controleren, bevragen en verantwoordelijk houden. Als de Minister of het parlement van mening zou zijn dat het OM in algemene zin niet juist omgaat met het vervolgingsmonopolie blijft de mogelijkheid dus bestaan om via algemene bevoegdheden te sturen op het handelen van het OM. De initiatiefnemer acht dat via die route voldoende verantwoordelijkheid wordt afgelegd over het handelen van het OM, evenals dat via deze route voldoende sturingsmogelijkheden blijven bestaan. Overigens merkt de initiatiefnemer op dat het daarbij van belang is dat het OM intern de nodige checks and balances – zowel via de interne hiërarchie als door middel van toetsingscommissie – kent. Vanwege de discretionaire bevoegdheid die het OM heeft vanuit het opportuniteitsbeginsel om strafzaken af te doen kan er rechtsongelijkheid ontstaan. Zo is het denkbaar dat bevoegdheden tussen arrondissementen verschillend worden toegepast. Om rechtsongelijkheid tegen te gaan worden daarom door het College van procureurs-generaal richtlijnen uitgevaardigd waarin het opsporings- en vervolgingsbeleid evenals het requireerbeleid zijn opgenomen. Beslissingen en gedragingen in geval van een daadwerkelijk doorgezette vervolging kunnen getoetst worden door een onafhankelijke rechter. Zo kan een beslissing om niet te vervolgen worden voorgelegd aan het gerechtshof via een artikel 12 procedure, en kan tegen een strafbeschikking verzet worden ingesteld op grond van artikel 257e Wetboek van Strafvordering. De discretionaire bevoegdheid om al dan niet tot vervolging over te gaan wordt bovendien beperkt door de werking van de beginselen van een goede procesorde.²¹ De eerdergenoemde richtlijnen die «behoorlijk bekend» zijn gemaakt behoren volgens de Hoge Raad bovendien tot het geschreven recht, in de zin van artikel 79 Wet op de rechterlijke organisatie. Dat brengt met zich mee dat de cassatierechter zich mag inlaten met de uitleg van de in de richtlijn vervatte regels.²² Deze rechtswaarborgen brengen met zich mee dat wanneer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister geschrapt wordt, er voldoende mogelijkheden voor het afleggen van verantwoording door het OM zijn en dat er correcties op (vervolgings-)beslissingen kunnen plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het College beschrijft dat er geen sprake is van een weeffout in de structuur van de checks-and-balances. Niet vergeten mag worden dat het OM een zeer grote – soms aan onafhankelijkheid grenzende – zelfstandigheid heeft die reeds ten volle werd onderkend bij de totstandkoming van de wet van 1999. Voor zover het wetsvoorstel een verdergaande vergroting (of een nadere erkenning) van de zelfstandigheid van het OM beoogt – door het partieel doen wegvallen van de ministeriele verantwoordelijkheid – bestaat

²¹ Zie bijvoorbeeld: Crijns, J., & Samadi, M. (2021). De algemene beginselen van een behoorlijke strafrechtspiegeling anno 2021. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren (pp. 69–85).

²² HR 19 juni 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8556, m.nt. M. Scheltema, Th.W. van Veen.

daartoe geen noodzaak, althans niet wat het College betreft. Hoe kijkt de initiatiefnemer naar de noodzaak van zijn wetsvoorstel in het licht van deze opmerkingen van het College? Ook beschrijft het College dat het plaatsen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de sleutel van de «corresponderende bevoegdheden» betekent dat de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een gat slaat in de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid houdt datgene waarmee die bevoegdheid «correspondeert», te weten de politieke verantwoordelijkheid van de Minister voor de afhandeling door het OM van individuele strafzaken, op te bestaan. Hoe reageert de initiatiefnemer op deze opmerkingen van het College? Kan de initiatiefnemer ook ingaan op de interpretatie van artikel 42 van de Grondwet van het College?

Antwoord initiatiefnemer:

De noodzaak van het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ligt wat de initiatiefnemer betreft besloten in de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde in samenhang met de positie van het OM in het strafproces. Bij de bescherming van grondrechten draait het onder meer om een gelijke behandeling en het recht op een eerlijk proces. Hieraan wordt recht gedaan door het vervolgingsmonopolie bij het OM te beleggen en niet bij politieke actoren zoals de Minister. Individuen lopen het risico om tot straffen te worden veroordeeld als tot vervolging wordt besloten door het OM. Het vervolgingsbesluit dient daarom onafhankelijk te worden genomen, en zonder inmenging op politieke gronden. Aan het vertrouwen in deze onafhankelijkheid wordt schade berokkend als ook maar het beeld ontstaat dat de Minister, als onderdeel van de uitvoerende macht en inherent politiek, probeert individuele rechtszaken te beïnvloeden. Alleen al de schijn van politieke inmenging in individuele zaken als gevolg van het bestaan van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en de onderliggende informatiepositie kan schade berokkenen aan de rechtsstaat en het vertrouwen daarin.

Voorts is de noodzakelijkheid van het voorstel gelegen in het weerbaar maken van de democratische rechtsstaat. Ondanks dat de formele bemoeienis van de Minister in individuele strafzaken tot nu toe beperkt was, voor zover de initiatiefnemer bekend, kan alleen het bestaan van de bevoegdheid ertoe leiden dat OM sneller tegemoetkomt aan informatie of namens de Minister geuite wensen. Ontwikkelingen in bijvoorbeeld Polen en Hongarije laten zien hoe snel de rechtsstaat in verval kan raken als er onvoldoende mechanismen op institutioneel niveau zijn die de onafhankelijkheid van de verschillende staatsmachten borgen. Deze mechanismen kunnen immers een buffer opwerpen voor misbruik als de politieke wind ineens uit een hoek waait met minder vanzelfsprekend respect voor de onderscheiden rollen. De rechtsstaat dient hierop voorbereid te zijn en de initiatiefnemer acht het voorliggende voorstel in dat licht noodzakelijk.

Voor wat betreft de interpretatie van artikel 42 van de Grondwet het volgende. De Minister heeft de bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-)aanwijzing²³, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM

²³ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie

stelt. De Minister houdt dus sturingsmogelijkheden op die terreinen waarvoor het parlement hem ter verantwoording kan roepen. Zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, doet de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement.²⁴ Eveneens heeft de Minister meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen geven aan het OM. Dat vond hij niet passen bij een democratische rechtsstaat.²⁵ De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht, en stelt dat dit tot gevolg heeft dat de parlementaire controle op individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden in de praktijk al weinig om het lijf heeft. De initiatiefnemer is voorts van mening dat het voorstel geen reductie van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister behelst.

Ten aanzien van de onafhankelijke positie van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de uitvoerende macht merkt de initiatiefnemer tot slot op dat deze discussie ook ten tijde van de vaststelling van artikel 42 Grondwet reeds gaande was. De initiatiefnemer sluit zich in dat verband aan bij de interpretatie van de liberaal Johan Rudolph Thorbecke: «De vraag is, of strafvervolgung een zwaard mag worden in de hand van het politisch of administratief Bestuur, naar de inzichten van dat Bestuur gezwaaid of in de schede gehouden. Mijns inziens moet niet alleen bij het vonnis, maar ook bij het aanleggen van vervolging, waardoor zelfs aan den later vrijgesprokene een groot, soms onherstelbaar kwaad wordt toegevoegd, niets dan regterlijke ernst, niets dan regtvaardigheid, leiden.»²⁶

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer te reageren op de opmerkingen van het College ten aanzien van de verkeerde volgorde die de initiatiefnemer volgens het College heeft gekozen. Het College beschrijft dat eerst in het politieke domein dient te worden gezien wat de omvang dient te zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid, en als in de politiek wordt gevonden dat die omvang zonder bezwaar kan afnemen, dat het pas daarna logisch is om de corresponderende bevoegdheden uit te schakelen. Het College constateert dat de initiatiefnemer eerst de bevoegdheden wil uitschakelen, om daarna te concluderen dat er kennelijk behoefte heeft bestaan aan het verminderen van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat vindt de initiatiefnemer van deze kritiek?

Antwoord initiatiefnemer:

Zoals gesteld in het antwoord op de voorlaatste vraag van de leden van de fractie van de VVD, is de initiatiefnemer van mening dat het voorstel geen reductie van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister

²⁴ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

²⁵ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

²⁶ J.R. Thorbecke, Bijdrage tot de herziening der Grondwet. Nieuwe uitgave met notitie en bijlagen van C.W. de Vries, 's-Gravenhage 1948, p. 95.

behelst. Over individuele, lopende strafzaken doet de Minister in de praktijk, terecht, al geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement en dus is de democratische controle daarop in de praktijk al minimaal. Aan de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheden van de Minister wordt met het voorstel dus niet getornd.

Het College beschrijft naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie ook terecht dat parlementaire controle op een individuele zaak wel degelijk mogelijk is op het moment dat de stand van die zaak dat toelaat. Diverse voorbeelden bewijzen dat. Het College benoemt hierbij het debat over de Schiedammer parkmoord. Naar aanleiding van de fouten die zijn gemaakt in die zaak zijn destijds structurele tekortkomingen bij het OM aan het licht gekomen. Zo zijn er talrijke voorbeelden te geven van zaken waarin, nu nog op grond van gesprekken tussen het College en de Minister over individuele zaken, bij de Minister een patroon kan ontwaren en straks door de gemankeerde inlichtingenplicht en het afschaffen van de aanwijzingsbevoegdheid niet meer. Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen individuele strafzaken waarbij wel parlementaire controle effectief is uitgeoefend en verantwoording is afgelegd?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst in dit verband naar zijn eerdere antwoorden op de CDA- en VVD-fractie inzake onder meer de Schiedammerparkmoordzaak en de zaak over de marinier Eric. O., in deze nota naar aanleiding van verslag.

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat in de versie van het wetsvoorstel zoals dat luidde toen het College reageerde, de zinsnede «tenzij dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift» nog niet was toegevoegd aan het voorgestelde artikel 129 Wet op de Rechterlijke organisatie (Wet RO). Beoogt de initiatiefnemer hiermee tegemoet te komen aan de kritiek van het College van procureurs-generaal dat er een vacuüm zou ontstaan door het wetsvoorstel? Kan deze toevoeging van artikel 129 RO rekenen op instemming van het College van procureurs-generaal?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer beoogt hiermee niet tegemoet te komen aan de kritiek van het College van procureurs-generaal dat er een vacuüm zou ontstaan met het voorstel, omdat hij deze conclusie niet deelt. Zie hiervoor ook het antwoord onder de volgende vraag. De passages die het College van procureurs-generaal aan het «vacuüm» wijdt, zien hoofdzakelijk op het verdwijnen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en het niets daarvoor in de plaats laten treden. De initiatiefnemer verwacht niet dat hij hiermee aan de kritiek van het ontstaan van een vacuüm, zoals het College van procureurs-generaal meent, tegemoetkomt. Of deze toevoeging van artikel 129 RO desalniettemin op instemming van het College van procureurs-generaal kan rekenen, is aan het College van procureurs-generaal om te beoordelen.

De initiatiefnemer heeft de zinsnede «tenzij uit enig wettelijk voorschrift anders voortvloeit» aan artikel 129, eerste lid, Wet RO, toegevoegd, omdat het in sommige gevallen wel wenselijk – en zelfs noodzakelijk – kan zijn dat de Minister en het OM informatie uitwisselen over concrete strafzaken. De wet schrijft dat in een aantal gevallen voor, wat betekent dat ook daarover ook overleg kan of moet plaatsvinden tussen de Minister en het OM. Het betreft dan bijvoorbeeld uitleveringszaken of internationale rechtshulpverzoeken waarbij een politieke dimensie komt kijken. De initiatiefnemer onderschrijft de waarde van deze overlegmogelijkheden en

wil deze niet beperken. Daarom heeft de initiatiefnemer ervoor gekozen om aan artikel 129, eerste lid, Wet RO, de algemene clausulering «tenzij uit enig wettelijk voorschrift anders voortvloeit» toe te voegen. Dat leidt tot het resultaat dat er alleen in die gevallen waarin de wet expliciet voorziet informatie-uitwisseling over concrete zaken tussen het OM en de Minister, overleg is tussen het OM en de Minister over concrete zaken.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de initiatiefnemer reageert op de constatering in het advies van het College dat de Kamer, bij afwezigheid van een rechtstreekse confrontatie met de Minister, weleens direct naar het wetgevingsinstrument kan grijpen en op die manier kan uitkomen bij minimumstraffen. Deze leden zijn voorstander van een toekomstbestendig stelsel van minimumstraffen voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en als dit wetsvoorstel zo'n stelsel dichterbij zou brengen, dan kan dat op steun rekenen van deze leden. Maar de initiatiefnemer heeft tot op heden in het wetsvoorstel nog geen stelsel van minimumstraffen geïntroduceerd. Is de initiatiefnemer bereid dat alsnog te doen, om te voorkomen dat er een politiek vacuüm ontstaat als gevolg van het wetsvoorstel?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer stelt dat met het voorstel geen ongewenst politiek vacuüm zal ontstaan. Het schrappen van de individuele aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister het OM geen aanwijzingen meer mag geven in individuele, lopende strafzaken, tenzij hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. Dat blijft het geval, bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke rechterlijke beslissingen²⁷, bij het toezicht op de naleving van in het kader van de strafrechtstoepassing opgelegde voorwaarden en maatregelen²⁸, als de Minister een bestuurlijke boete oplegt²⁹, en bij uitleveringszaken, overleveringszaken of bij internationale rechtshulp in strafzaken³⁰. Het voorstel is derhalve alleen van invloed op de democratische controle op het OM, voor zover het individuele en nog niet afgedane strafzaken betreft. In die gevallen was de democratische controle in de praktijk ook in de huidige situatie al minimaal. Zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, doet de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement.³¹ Eveneens hebben Ministers in het verleden meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen geven aan het OM, vanwege de spanningen die dat oproept met de democratische rechtsstaat.³² De initiatiefnemer acht deze terughou-

²⁷ Art. 6:1:1 lid 2 Sv jo. Art.6:1:10 lid 1, eerste zin Sv.

²⁸ Art. 6:3:15 Sv.

²⁹ Art. 5:44 lid 2 Awb.

³⁰ Zie de art. 17, 20, lid 1, eerste zin, 37 lid 2, 42 lid 3 Uitleveringswet; art. 6 lid 2, 6a lid 6 en 7 en 36 lid 2 Overleveringswet; art. 5.1.2 lid 1 en 3, 5.1.4 lid 1, 5.1.10 lid 1, eerste zin, 5.3.1 lid 1, 5.3.4, 5.3.6, 5.3.13 Sv.

³¹ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

³² Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

dendheid terecht. Nu het parlement in de huidige situatie al minimaal parlementaire controle uit kan oefenen op individuele strafzaken, vanwege de terughoudendheid tot informatieverschaffing van de Minister, doet het voorstel niet af aan de democratische controlemogelijkheden van het parlement op het OM.

Daarbij hecht de initiatiefnemer er grote waarde aan dat het primaat van de individuele sanctietoemeting bij de onafhankelijke rechter ligt en blijft liggen, en dus niet bij de politiek. Een rechter moet bij het bepalen van de strafmaat in staat zijn rekening te houden met de ernst van het feit, de schuld, de gevolgen voor het slachtoffer en de maatschappij, de omstandigheden en de persoon van de dader. De onafhankelijke leden van de zittende magistratuur zijn wat betreft de initiatiefnemer voldoende kundig en deskundig om ook in geval van zeer ingrijpende en traumatische delicten een passende straf op te leggen. Hij ziet dan ook geen waarde voor een stelsel van minimumstraffen.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de initiatiefnemer wil voorkomen dat de Minister invloed kan uitoefenen op individuele vervolgingsbeslissingen en hij daarom de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid moet verliezen. Hij hoeft daar dan ook geen politieke verantwoording meer over af te leggen. Het College van procureurs-generaal meent dat als de ministeriele verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor de individuele zaken verdwijnt er «een stevige bres» wordt geslagen «in de democratische controle op het handelen van het Openbaar Ministerie en daarmee op de democratische en rechtsstatelijke legitimatie van dat handelen. Naar het oordeel van het College betekent dit niet minder dan dat het systeem van checks-and-balances op losse schroeven komt te staan en dat de controle op het OM in elk geval deels wordt overgeleverd aan het vrije spel der krachten». Kan de initiatiefnemer hierop in gaan? Is het een beoogd effect dat de democratische controle op het OM op dit punt wordt afgezwakt? Of ontstaat er een ongewenst vacuüm in die controle?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer stelt dat met het voorstel de democratische controle op het OM niet wordt afgezwakt, dan wel dat er een ongewenst vacuüm zal ontstaan in die controle. Het schrappen van de individuele aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister het OM geen aanwijzingen meer mag geven in individuele, lopende strafzaken, tenzij hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. Dat blijft het geval, bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke rechterlijke beslissingen³³, bij het toezicht op de naleving van in het kader van de strafrechtstoepassing opgelegde voorwaarden en maatregelen³⁴, als de Minister een bestuurlijke boete oplegt³⁵, en bij uitleveringszaken, overleveringszaken of bij internationale rechtshulp in strafzaken³⁶. Het voorstel is derhalve alleen van invloed op de democratische controle op het OM, voor zover het individuele en nog niet afgedane strafzaken betreft. In die gevallen was de democratische controle in de praktijk ook in de huidige situatie al minimaal. Zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, doet de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen aan

³³ Art. 6:1:1 lid 2 Sv jo. Art.6:1:10 lid 1, eerste zin Sv.

³⁴ Art. 6:3:15 Sv.

³⁵ Art. 5:44 lid 2 Awb.

³⁶ Zie de art. 17, 20, lid 1, eerste zin, 37 lid 2, 42 lid 3 Uitleveringswet; art. 6 lid 2, 6a lid 6 en 7 en 36 lid 2 Overleveringswet; art. 5.1.2 lid 1 en 3, 5.1.4 lid 1, 5.1.10 lid 1, eerste zin, 5.3.1 lid 1, 5.3.4, 5.3.6, 5.3.13 Sv.

het parlement.³⁷ Eveneens heeft de Minister meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen geven aan het OM. Dat vond hij niet passen bij een democratische rechtsstaat.³⁸ De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht. Nu het parlement in de huidige situatie al minimaal parlementaire controle uit kan oefenen op individuele strafzaken, vanwege de terughoudendheid tot informatieverschaffing van de minister, doet het voorstel niet af aan de democratische controlemogelijkheden van het parlement op het OM. Het wetsvoorstel regelt een onafhankelijke positie van het OM in individuele, niet afgedane, strafzaken. De initiatiefnemer is van mening dat actieve bemoeienis van de uitvoerende macht, alsmede controle door de wetgevende macht, geen plaats hebben wanneer de individuele zaak zich nog binnen het domein van de rechterlijke macht bevindt. De Minister behoudt de bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing³⁹, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. De Minister houdt dus sturingsmogelijkheden op die terreinen en het parlement kan hem daarop ter verantwoording roepen. Derhalve blijft een stevige democratische controle op het OM volledig gehandhaafd.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister wel in stand wil laten. Hoe kan voorkomen worden dat door middel van het gebruik van die aanwijzingsbevoegdheid of door middel van het overleg met College van procureurs-generaal een Minister toch zal sturen op een vervolgingsbeslissing in een individuele strafzaak? Ook al hoeft het OM nadat het voorliggende wetsvoorstel in werking is getreden de Minister in concrete zaken geen inlichtingen meer te verschaffen, dan nog kan de Minister, bijvoorbeeld na daartoe via de media te zijn geïnformeerd, toch op vervolging in een concrete strafzaak ingaan. Hoe ziet de initiatiefnemer dit?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer wil benadrukken dat alhoewel de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid met voorliggend wetsvoorstel verdwijnt, en daarmee de mogelijkheid voor de Minister om in te grijpen in een lopende concrete zaak, dat niet inhoudt dat de Minister naar aanleiding van meerdere concrete (afgeronde) zaken geen algemene (beleids-) aanwijzingen kan geven aan het OM.

³⁷ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

³⁸ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

³⁹ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

Voorts vertrouwt de initiatiefnemer erop dat de Minister zich aan de grenzen van de wet houdt en de algemene aanwijzingsbevoegdheid niet zal inzetten om aan te sturen op een vervolgingsbeslissing in een individuele strafzaak. De bevoegdheid daartoe wordt immers met dit wetsvoorstel geschrapt.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen ondanks de toelichting van de initiatiefnemer, op pagina 19 van de memorie van toelichting, niet waarom de suggestie van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) dat de Minister in overleg met het OM zich dient te onthouden van overleg over individuele zaken niet wordt overgenomen. Kan de initiatiefnemer daar nader op in gaan? Waarom zou dat niet in wetgeving te regelen zijn en welke andere beleidsdoelen zou dat dan schaden, zoals de initiatiefnemer meent? Acht de initiatiefnemer het gewenst dat er meer transparantie wordt betracht ten aanzien van de invulling van de algemene aanwijzingsbevoegdheid of over welke onderwerpen er tijdens het overleg tussen het College van procureurs-generaal en de Minister wordt besproken? Zo ja, hoe gaat hij hier gevolg aan geven? Zo nee, waarom niet?

Antwoord initiatiefnemer:

Volgens de initiatiefnemer is de aanpassing van artikel 129, eerste lid, Wet RO, de meest logische route om het doel, dat ook de NOvA voorstaat, namelijk het in zijn algemeenheid verbieden van overleg tussen het OM en de Minister over lopende concrete zaken, te bereiken, zonder specifieke uitzonderingen hierop of andere beleidsdoelen te schaden of onduidelijkheid hierover te creëren.

De initiatiefnemer heeft er, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, inderdaad niet voor gekozen om de suggestie van de NOvA om in artikel 128, tweede lid Wet RO te bepalen dat er geen overleg tussen de Minister en het OM mag plaatsvinden over individuele zaken, over te nemen. Zoals in de memorie van toelichting omschreven acht de initiatiefnemer het effectiever om de normadressaat te wijzigen en daarmee het OM te beperken in de informatie die zij mogen delen met de Minister, dan de Minister te verbieden in overleg te treden met het OM over individuele zaken. Dat is met het voorliggend wetsvoorstel geregeld in artikel 129 Wet RO. In het voorgestelde artikel 129 Wet RO is eveneens de passage opgenomen «tenzij uit enig wettelijk voorschrift anders voortvloeit», om te voorkomen dat een dergelijk overleg niet mogelijk is, wanneer de informatie-uitwisseling tussen de Minister en het OM noodzakelijk is, zoals onder meer het geval is bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke rechterlijke beslissingen, strafbeschikkingen en uitleveringszaken.⁴⁰ Het is wetstechnisch daarmee logischer om aan te sluiten bij de bestaande wetssystematiek en de verbodsbepaling tot het delen van bepaalde informatie aan degene die over de informatie beschikt, namelijk het OM, op te leggen, dan de Minister een algemeen overlegverbod met het OM over individuele zaken te geven, terwijl de wet dit in bepaalde gevallen toelaat.

Daarnaast wordt door de initiatiefnemer aangehaald dat dit mogelijke andere beleidsdoelen zou kunnen schaden. Daarmee bedoelt hij dat andere, wel toegestane overleggen tussen het OM en de Minister, mogelijk schade kunnen ondervinden door een algemeen overlegverbod. Met de voorgestelde bepaling zoals neergelegd in artikel 129, eerste lid, Wet RO, wordt voorkomen dat twijfel ontstaat over deze andere

⁴⁰ Zie p. 20 MvT voor een uitgebreidere lijst.

overleggen, door enkel het OM te beperken in de informatie die zij mogen delen in (deze andere) overleggen.

Tot slot vragen de leden van de PvdA-fractie de initiatiefnemer of hij meer transparantie bij de invulling van de algemene aanwijzingsbevoegdheid of bij de onderwerpen tijdens de overleggen tussen het OM en de Minister wenselijk vindt, en hoe hij hier gevolg aan gaat geven. Voor een antwoord op deze vraag verwijst de initiatiefnemer naar zijn antwoord op de leden van de GroenLinks-fractie hieronder.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de initiatiefnemer kort en goed tot de conclusie komt dat de (dis)balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de bescherming van grondrechten van burgers en de fundamentele beginselen van behoorlijke procesorde anderzijds vraagt om een herijking van de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Deze leden zien dat de Minister tot nu toe geen gebruik heeft gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. In de praktijk blijkt de Minister regelmatig *en marge* zijn overleggen met de voorzitter van het College van procureurs-generaal bij het Openbaar Ministerie te zijn bijgepraat over geruchtmakende strafzaken. Daarmee valt de precieze invloed van de Minister op het verloop van strafzaken niet of in ieder geval onvoldoende te reconstrueren. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer de informele overleggen tussen Minister en OM niet aan banden wil leggen omdat een dergelijk verbod lastig in wetgeving te regelen is en daarnaast andere beleidsdoelen zou schaden. Deze leden vragen de initiatiefnemer of in de praktijk eigenlijk überhaupt wel voorkomen kan worden dat een bewindspersoon vervolgingsbeslissingen van het OM langs informele weg beïnvloedt. Deze leden vragen of niet ook een notificatieplicht moet worden geïntroduceerd, in die zin dat de Minister aan de Kamer(s) meldt (vanzelfsprekend op het moment waarop het onderzoeksbelang zich er niet langer tegen verzet) over welke individuele strafzaken van gedachten is gewisseld met het OM. Graag een beschouwing van de initiatiefnemer hierover.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer durft niet te stellen dat vormen van informele beïnvloeding door de bewindspersoon volledig te voorkomen zijn in de praktijk en hij begrijpt daarmee de zorgen van de leden van de GroenLinks-fractie. Over de vraag die de leden van zowel de PvdA-fractie als de GroenLinks-fractie stellen over het instellen van een notificatieplicht of het meer transparantie betrachten bij de invulling van de algemene aanwijzingsbevoegdheid, merkt de initiatiefnemer op dat zijn voorstel hoofdzakelijk het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid behelst. Desalniettemin is hij gecharmeerd van het idee van de leden van beide fracties en ziet hun voorstellen hieromtrent met interesse tegemoet. Daarnaast wijst de initiatiefnemer erop dat als in een strafzaak het vermoeden bestaat dat er een informeel gesprek heeft plaatsgevonden tussen de Minister en het OM, door middel van een Woo-verzoek achterhaald kan worden of er sprake is geweest van informele bemoeienis. Zo kwam in de twee strafzaken tegen Kamerlid Geert Wilders via Wob-verzoeken naar buiten dat er tussen de Minister, het College en medewerkers van beide organisaties op verschillende momenten is gesproken over het al dan niet vervolgen van Wilders.⁴¹ De initiatiefnemer is van mening dat met het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de kans op beïnvloeding van het Openbaar Ministerie langs de informele weg wordt verkleind in individuele strafzaken, omdat de

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 300 VI, nr. 109 en Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 130.

Minister niet langer de bevoegdheid heeft tot het geven van een formele bijzondere aanwijzing heeft als stok achter de deur.

4. Waarom moet het huidige systeem worden aangepast?

4.2. Het huidige systeem

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal in de gelegenheid stelt de zienswijze kenbaar te maken voordat de Minister een concrete aanwijzing geeft. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer constateert dat deze zienswijze in de praktijk altijd negatief zal zijn. Zij vragen een onderbouwing van de initiatiefnemer van deze stellingname.

Antwoord initiatiefnemer:

De Minister zal enkel en alleen zijn bevoegdheid tot het geven van een bijzondere aanwijzing geven, als daar een noodzaak toe is. Als het College en de Minister het eens zijn en het College een positieve zienswijze heeft, bestaat die noodzaak niet en zal de Minister geen concrete aanwijzing hoeven te geven. Die noodzaak bestaat logischerwijs alleen ingeval het College een andere zienswijze heeft dan de Minister, waardoor vanzelfsprekend de zienswijze van het College altijd negatief zal zijn, alvorens de Minister een concrete aanwijzing geeft.

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit de wetsgeschiedenis van de Wet op de rechterlijke organisatie blijkt dat de Minister zeer terughoudend dient om te gaan met het geven van bijzondere aanwijzingen. Deze leden lezen ook dat de initiatiefnemer stelt dat in de praktijk sinds de wijziging van eind vorige eeuw geen gebruik is gemaakt van de formele aanwijzingsbevoegdheid, maar dat het feit dat het gebruik hiervan boven de markt hangt, ook de informele gesprekken die de Minister met het Openbaar Ministerie voert, beïnvloedt. Zij vragen of de initiatiefnemer deze constatering kan onderbouwen. Is de initiatiefnemer niet van mening dat het Openbaar Ministerie zelfstandig en professioneel genoeg is om zich niet onnodig informeel te laten beïnvloeden?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer is zeker van mening dat het OM zelfstandig en professioneel genoeg is om zich niet onnodig informeel te laten beïnvloeden, als het OM daar de mogelijkheid toe wordt geboden. Hetgeen volgens de initiatiefnemer nu niet het geval is. De initiatiefnemer constateert dat het in de huidige situatie irrelevant is of het OM zich middels informele of formele beïnvloeding door de Minister laat bewegen tot een andere beslissing. Bij onenigheid tussen het OM en de Minister over de beslissing om in een concrete zaak al dan niet tot vervolging over te gaan, is het de Minister die het laatste woord heeft door de eventuele inzet van het geven van een bijzondere aanwijzing. Dat impliceert, ook bij individuele zaken, een bepaalde hiërarchische verhouding die van invloed kan zijn op de relatie en de onderlinge contacten. De bevoegdheid tot het geven van een bijzondere aanwijzing hangt daarmee als een zwaard van Damocles boven de beslissingen die het OM neemt. Hetgeen de informele gesprekken die de Minister met het OM voert, kan beïnvloeden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de initiatiefnemer stelt dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister in stand moet blijven omdat dat vanuit democratisch oogpunt te verdedigen valt. De initiatiefnemer wijst daarbij op het feit dat het OM «een kernspeler» bij het veiligheidsbeleid is. Kan de initiatiefnemer uitleggen als het om de

gewenste onafhankelijkheid en de democratische controle gaat waarom de positie van het OM anders zou moeten zijn dan die van de rechterlijke macht (zittende magistratuur)? De initiatiefnemer stelt dat via de weg van algemene aanwijzingen de Minister «ook gevoelens die in de samenleving leven over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde [...] naar de praktijk van het OM» kunnen worden vertaald. Waarom is de weg via wetgeving niet afdoende om gevoelens van de samenleving naar de praktijk van het OM te vertalen?

Antwoord initiatiefnemer:

Hoewel sommige auteurs kritisch zijn over de bemoeienis van de Minister met het OM middels de algemene aanwijzingsbevoegdheid, acht de initiatiefnemer dat deze vanuit democratisch oogpunt te verdedigen valt. Vraagstukken over veiligheid en strafrecht leven sterk in de samenleving en het OM is een kernspeler bij het veiligheidsbeleid. Voor democratische controle op het OM is het vereist dat de Minister over zekere bevoegdheden ten opzichte van het OM beschikt. Op die manier kan de volksvertegenwoordiging de Minister ter verantwoording roepen. Via deze weg kunnen ook gevoelens die in de samenleving leven over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde worden vertaald naar de praktijk van het OM. Omdat de werkwijze van het Openbaar Ministerie voor een groot deel wordt beheerst door beleidsregels is het wenselijk dat de Minister de bevoegdheid behoudt om daarop te sturen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien de procedurele voorschriften die een waarborg vormen voor de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, vastgelegd in art. 128 Wet RO. Daarnaast nemen deze leden kennis van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State die stelt dat deze bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk zelden wordt gebruikt. Kan de initiatiefnemer aangeven waarom voorliggend voorstel desondanks als noodzakelijk wordt gezien?

Antwoord initiatiefnemer:

Het klopt dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk zelden wordt gebruikt. Sterker nog, de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is tot op heden nog nooit gebruikt. Desalniettemin acht de initiatiefnemer het noodzakelijk om ook de mogelijkheid daartoe af te schaffen, omdat de aanwezigheid van de mogelijkheid tot het inzetten van de bevoegdheid van significante invloed is. Het feit dat de mogelijkheid bestaat om een bijzondere aanwijzing te geven, leidt er volgens de initiatiefnemer toe dat de bijzondere aanwijzing niet daadwerkelijk gegeven hoeft te worden, om het effect ervan te bewerkstelligen, namelijk een andere beslissing dan het College van procureurs-generaal voor ogen had. Als er onenigheid bestaat over een beslissing tussen het College en de Minister en het College weet dat zij te allen tijde aan het kortste eind zullen trekken, wordt het effect van de bijzondere aanwijzing indirect tot stand gebracht. Bovendien stelt de initiatiefnemer zich op het standpunt dat in een democratische rechtsstaat vervolging in individuele strafzaken niet mag worden ingegeven door politieke overwegingen. Zelfs de schijn daarvan moet volgens de initiatiefnemer worden voorkomen. Het bestaan van een wettelijke bevoegdheid voor de Minister om in individuele strafzaken een bijzondere aanwijzing te geven, wekt die schijn wel. Om deze redenen acht de initiatiefnemer het noodzakelijk, om ondanks het gebrek aan inzet van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, de bevoegdheid daartoe te schrappen.

4.3. Problemen van het huidige systeem

De leden van de SP-fractie constateren dat een belangrijke fundamentele reden achter dit initiatiefwetsvoorstel is om iets te doen tegen de ongewenste vermenging van de politieke en rechterlijke macht. De initiatiefnemer geeft ook aan dat er een trend gaande is waarbij deze twee machten meer door elkaar beginnen te lopen. Daarbij speelt volgens de initiatiefnemer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een negatieve rol in deze grotere verwevenheid. Ziet de initiatiefnemer nog andere zaken in het huidige stelsel die eigenlijk op dezelfde wijze een negatieve rol spelen in deze verwevenheid? Zo ja, waarom is er dan alleen gekozen voor het weghalen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer wijst in dit verband op het veranderde politieke klimaat sinds 2002. Het parlement reageert vaker, intensiever en sneller op individuele gebeurtenissen op het gebied van criminaliteit en misdaad. Politici reageren in het huidige tijdsbestek snel en publiekelijk op actualiteiten. Zonder de pretentie hier een uitputtende analyse te geven van de onderliggende oorzaken daarvan wijst de initiatiefnemer op het toegenomen belang van (social) media en de dynamiek die dit met zich meebrengt. Daarnaast is een zekere trend te ontwaren waarbij Kamerleden niet altijd evenveel distantie of rolvastheid betrachten als het gaat om individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden. Dit komt ook tot uitdrukking bij de inzet van parlementaire instrumenten, van moties tot schriftelijke vragen. Vooralnog ziet de initiatiefnemer geen reden om aan te nemen dat deze trend op zijn retour is; eerder dat deze zich in versterkte mate zal voortzetten. Dit zal de druk op de Minister van Justitie ook vergroten om tot handelen over te gaan als een meerderheid of significant deel van de Kamer hiertoe oproept. De initiatiefnemer ziet die trend ook terug in de dynamiek waarbinnen het OM moet opereren. Die is over de jaren aan verandering onderhevig geweest. Steeds vaker worden individuele zaken het politieke en het maatschappelijke domein ingetrokken. Daarmee is de positie van het OM onderhevig aan de politieke dynamiek hieromtrent. Ter illustratie wijst hij op de zaken van Bart van U. (o.a. Els Borst)⁴², Volkert van der G. (Pim Fortuijn)⁴³, Michael P. (Anne Faber)⁴⁴ en Gökmen T. (aanslag in de tram met meerdere doden en gewonden)⁴⁵. Deze strafzaken hebben allemaal een enorme impact gehad op de maatschappij en hebben daarom veel aandacht gekregen van de politiek, bijvoorbeeld in de vorm van Kamervragen. Deze ontwikkelingen dragen volgens initiatiefnemer bij aan de ongewenste vermenging van de politieke en rechterlijke macht, waar de leden van de fractie van de SP naar verwijzen. De ontwikkelingen vergroten de behoefte aan een sterk en onafhankelijk OM als waarborg tegen politieke beïnvloeding van individuele strafzaken, en daar draagt het voorliggende voorstel aan bij.

Het valt de leden van de SP-fractie op dat de initiatiefnemer de tekst van dit wetsvoorstel ook schrijft met zorgen over de toekomst, en ter voorbereiding op een situatie waarin eventueel misbruik kan worden gemaakt van deze bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Kan de initiatief-

⁴² Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 247.

⁴³ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van lid Krol (50PLUS) aan de Minister voor Rechtsbescherming over de regeling van het Openbaar Ministerie met Volkert van der Graaf (ingezonden 4 oktober 2018), Aanhangsel Handelingen, nr. 483.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van het lid Markuszower (PVV) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de berichten rond Rinus Otte (ingezonden 17 april 2019), Aanhangsel Handelingen, nr. 3000.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verlagen/kamer_in_het_kort/cda-vraagt-naar-de-aanslag-utrecht.

nemer in meer detail ingaan op deze zorg? Klopt het dat deze zorg ook een motivatie is om dit voorstel in te dienen?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer stelt dat de democratische rechtsstaat weerbaar moet zijn, bestand tegen slechtere tijden. Het is de vraag of dat nu voldoende het geval is, ook al was de formele bemoeienis van de Minister in individuele strafzaken in de afgelopen periode(n) beperkt voor zover de initiatiefnemer bekend is. Ten eerste omdat de mogelijkheid dát een formele aanwijzing kan worden gegeven ertoe kan leiden dat het OM sneller tegemoetkomt aan informeel of namens deze geuite wensen van de Minister (of zijn ambtenaren), ook al zijn deze wensen niet in lijn met een prudent vervolgingsbeleid. Daarnaast laten ontwikkelingen in bijvoorbeeld Polen en Hongarije zien hoe snel de rechtsstaat in verval kan raken als er onvoldoende mechanismen op institutioneel niveau zijn die de onafhankelijkheid van de verschillende staatsmachten waarborgen. Het zijn immers deze mechanismen die een buffer kunnen opwerpen als de politieke wind opeens uit een hoek waait met minder vanzelfsprekend respect voor de onderscheiden rollen. De initiatiefnemer heeft geen reden om aan te nemen dat dat in de nabije toekomst in Nederland zal gebeuren, maar gezien de ontwikkelingen in andere landen is hij van mening dat onze rechtsstaat daar wel beter op voorbereid dient te zijn. De initiatiefnemer meent dat men de dijkbewaking op orde moet brengen, voordat de storm losbarst. Het wetsvoorstel beoogt de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken en institutionele waarborgen op te werpen die bescherming bieden tegen anti-rechtsstatelijke krachten, die in de toekomst ook in Nederland niet ondenkbaar zijn.

4.4. Balans tussen grondbeginselen

Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie dat de initiatiefnemer de bescherming van grondrechten en de goede procesorde in de memorie van toelichting plaatst tegenover het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor wordt de suggestie gewekt dat door de opname van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de Rechterlijke organisatie, waarvan de basis is gelegd in 1827 en sindsdien onafgebroken onderdeel is van onze rechtsstaat, de grondrechten van burgers niet of niet voldoende zouden worden beschermd. Terwijl juist ook de ministeriële verantwoordelijkheid beoogt de grondrechten van burgers te beschermen. Kan de initiatiefnemer ingaan op de gevolgen van de grondrechten van burgers die worden geraakt door het initiatiefwetsvoorstel door de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer stelt dat het voorstel niet afdoet aan de ministeriële verantwoordelijkheid, en dat er dus van een uitholling geen sprake kan zijn. De Minister heeft de bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing⁴⁶, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. De Minister houdt dus sturingsmogelijkheden op die terreinen waarvoor het parlement hem ter verantwoording kan roepen. Zo lang een

⁴⁶ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie

individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, doet de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement.⁴⁷ Eveneens hebben Ministers in het verleden meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen geven aan het OM, vanwege de spanningen die dat oproept met de democratische rechtsstaat.⁴⁸ De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht, en stelt dat er derhalve dus in de praktijk al een minimale mate van parlementaire controle kan plaatsvinden op individuele strafzaken, zolang deze zich onder de rechter bevinden. De initiatiefnemer is voorts van mening dat het voorstel geen reductie van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister behelst. Door het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt de (schijn van) politieke inmenging in een strafrechtelijk proces voorkomen. De initiatiefnemer stelt daarom dat grondrechten van burgers met dit wetsvoorstel juist beter geborgd worden, in het bijzonder het recht op een eerlijk proces zoals neergelegd in artikel 17 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Het voorgaande bevreemdt de leden van de VVD-fractie des te meer, nu uitholling van artikel 68 van de Grondwet met het wetsvoorstel niet alleen in beeld komt, maar ook acute problemen kan opleveren in de verhouding tussen de Minister en het OM en daarnaast ook zeker in de verhouding tussen de Minister en de Kamer. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot artikel 68 van de Grondwet? Er zijn genoeg voorbeelden te geven van vervolgingsbeslissingen van het OM, waarin de Minister straks niet alleen zal moeten zeggen dat zij geen uitspraken doet over individuele lopende strafzaken, maar ook los daarvan alleen nog kan zeggen «daar ga ik niet over». Als de Minister niet meer via overleg met het OM zich op de hoogte kan laten stellen van individuele strafzaken, zullen ook veel minder overleggen plaatsvinden tussen OM en Minister, waarbij veel minder mensen meekijken naar de juistheid van de beslissingen die het OM neemt. Wat vindt de initiatiefnemer daarvan?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer is van mening dat zich geen acute problemen voordoen met betrekking tot de verhouding tussen de Minister en de Kamer of tussen de Minister en het OM. Het verstrekken van informatie over individuele lopende strafzaken wordt, zoals de leden van de VVD-fractie terecht constateren, ook nu niet gedaan. Daarmee verandert er feitelijk niets aan de status quo.

In de constatering van de leden van de VVD-fractie dat er minder overleggen plaatsvinden tussen OM en Minister, waarbij veel minder mensen meekijken naar de juistheid van de beslissingen die het OM

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

⁴⁸ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

neemt, kan de initiatiefnemer zich niet vinden. De inlichtingenplicht met betrekking tot concrete zaken wordt beperkt. De Minister kan geen informatie aan het OM opvragen over individuele strafzaken, maar blijft wel verantwoordelijk voor het opereren van het OM in algemene zin en kan zich voor het uitvoeren van die taak ook verschaffen van informatie op beleidsniveau. Die inlichtingen kunnen desgevraagd met de Kamer worden gedeeld. De initiatiefnemer is overtuigd van het magistratelijke en professionele karakter van het Nederlandse Openbare Ministerie, en vindt ten principale dat politieke controle op een niet afgedane individuele strafzaak een ongewenste spanning met het uitgangspunt van de scheiding der machten in een democratische rechtsstaat met zich meebrengt.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemer in de toelichting ook een vergelijking maakt met diverse zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die ruime beleidsvrijheid hebben, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB). Deze zbo's kunnen weliswaar bij de uitoefening van hun bevoegdheden diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers, maar hebben geen zelfstandige bevoegdheden om burgers hun persoonlijke bewegingsvrijheid te ontnemen. Ook kan de politie enkel en alleen onder het gezag van het OM het geweldsmonopolie uitoefenen dat bij de Staat berust. Ten derde heeft het OM de opdracht om de belangen van alle Nederlanders te vertegenwoordigen bij de strafrechter. Dat zijn wezenlijk andere bevoegdheden dan de bevoegdheden van de zbo's die de initiatiefnemer benoemt. Deze zbo's hebben specifieke bevoegdheden gekregen in verband met het uitoefenen van toezicht op de naleving van specifieke wettelijke voorschriften. Is de initiatiefnemer het eens met deze leden dat deze kenmerken het OM onderscheiden van toezichthouders? Is de initiatiefnemer het met deze leden eens dat het betoog van de initiatiefnemer op dit punt ook kan worden omgedraaid, in die zin dat er situaties denkbaar zijn waarin het goed is dat een zbo een Minister zorgvuldig informeert, ook over de stappen die zij zetten in hun rol als toezichthouder, bijvoorbeeld omdat een Minister wel politiek verantwoordelijk is voor fouten die worden gemaakt tijdens de uitoefening van toezicht? Hoe kijkt de initiatiefnemer hiernaar?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer heeft in de memorie van toelichting getracht een analogie te trekken om een voorbeeld te schetsen. Geenszins had de initiatiefnemer het doel om te stellen dat het OM een ZBO is, dan wel zou moeten worden, en hij onderschrijft de conclusie van de leden van de VVD-fractie dat het OM zich onderscheidt van toezichthouders. Juist vanwege de bijzondere positie en bevoegdheden van het OM is het wenselijk dat het OM in algemene zin verantwoording aflegt aan de Minister, en dat de Minister daarover politieke verantwoording aflegt aan het parlement. De Minister behoudt zijn bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en zijn mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat de democratie weerbaar moet zijn, maar het de vraag is of dat nu afdoende het geval is wegens de mogelijkheid tot een formele aanwijzing

die ertoe kan leiden dat het Openbaar Ministerie sneller tegemoetkomt aan informeel geuite wensen van de Minister of haar ambtenaren. Kan de initiatiefnemer aangeven waarop deze stellingname is gebaseerd? Deze leden vragen om een concrete beschrijving van een geval waarin een dergelijke situatie aan de orde zou zijn geweest.

Antwoord initiatiefnemer:

Er zijn stukken openbaar die betrekking hebben op de communicatie tussen het OM en het Ministerie van Justitie en Veiligheid in de tweede strafzaak tegen Kamerlid Geert Wilders. Uit Wob-verzoeken bleek dat bijvoorbeeld overleg heeft plaatsgevonden op 25 september 2014.⁴⁹ Ambtenaren dachten in deze zaak actief mee over de inhoud van de zaak en ze lazen mee met het requisitoir. Ambtenaren, maar ook de Minister zelf, gaven suggesties voor het persbericht over de vervolging. Het OM stelde dat de vervolgingsbeslissing zelfstandig was genomen, maar sprak wel zijn verbazing uit over het optreden van ambtenaren van het ministerie. Dat het OM zich ongemakkelijk voelde bij deze gang van zaken is zeer begrijpelijk. Gezien het feit dat het in deze casus een strafzaak tegen een politicus betrof, is denkbaar dat een Minister daarbij een politiek belang kan hebben. De gedragingen van de Minister en de ambtenaren in deze zaak wekken op zijn minst de schijn van politieke beïnvloeding, en tonen aan dat politieke beïnvloeding in een individuele strafzaak op zijn minst mogelijk was.

Van belang om te onderstrepen is dat wanneer het OM zich in een vroeg stadium voegt naar de wens van de Minister deze informele aanwijzing niet openbaar wordt. Er is dan immers geen formele en schriftelijke aanwijzing nodig die anders later bij de processtukken zou zijn gevoegd. Zo kan onbekend blijven dat vervolging de wens van de Minister was. Het OM kan dus het hoofd buigen voor de Minister zonder dat dit wordt voorgelegd aan de rechter of dat het parlement hierover wordt geïnformeerd. In een Kamerbrief van 3 februari 2020 schreef de Minister hierover: «Wanneer een bijzondere aanwijzing aan de orde zou kunnen zijn, voeren betrokken medewerkers van het departement of de Minister in beginsel eerst overleg met (betrokken medewerkers van) het OM en maakt de Minister pas van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid gebruik als dat overleg niet oplevert dat de Minister van mening is dat hij een voorgenomen besluit voor zijn rekening kan nemen».⁵⁰ Daarom is denkbaar dat niet alle voorbeelden van informele beïnvloeding in individuele strafzaken bekend zijn.

De leden van de CDA-fractie lezen dat volgens de initiatiefnemer bepaalde ingrijpende bevoegdheden, zoals een OM-strafbeschikking zonder tussenkomst van de rechter, reden geven om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Deze leden vragen om een nadere uitleg van dit argument, nu zij constateren dat bij OM-strafbeschikkingen doorgaans sprake is van lichtere vergrijpen waarbij de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister eveneens als politieke inmenging niet aan de orde zouden komen.

⁴⁹ Dit blijkt uit vrijgegeven Wob-verzoeken, zie bijlage 1 bij de Kamerbrief over informatievoorziening rondom strafproces tegen de heer Wilders, 10 september 2019, Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VI, nr. 130.

⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 300 VI, nr. 109

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer volgt het argument van de leden van de CDA-fractie niet, nu de zwaarte van het delict niet bepalend is voor of een zaak middels een strafbeschikking kan worden afgedaan. Ook misdrijven worden veelvuldig zelfstandig en zonder tussenkomst van de rechter door het OM afgedaan. Uit het jaarbericht van het OM over 2021 blijkt bijvoorbeeld dat meer dan de helft (56%) van de ingekomen misdrijfzaken door het OM zelfstandig is afgedaan. Zo'n 31.700 zaken waarin een misdrijf aan de orde was, werden afgedaan middels een strafbeschikking. Daarbij acht de initiatiefnemer het niet vanzelfsprekend dat gebruikmaking van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid of politieke inmenging nooit kan plaatsvinden in zaken waarin sprake is van lichtere delicten, dan wel van overtredingen. Derhalve sterkt het voorgaande de initiatiefnemer in zijn mening dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid dient te worden afgeschaft.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer zich bewust is van het risico dat een zogenaamde regulatory state ontstaat, waarin bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden veelvuldig op afstand van de Minister worden geplaatst bij toezichthouders en onafhankelijke organen. Deze leden vragen aan de initiatiefnemer om in het kader van deze constatering het wetsvoorstel te beoordelen aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze leden vragen ook om een nadere uitleg hoe dit risico zich verhoudt tot het initiatiefwetsvoorstel.

Antwoord initiatiefnemer:

Zoals de initiatiefnemer in de memorie van toelichting ook heeft betoogd, is hij zich bewust van het mogelijke risico dat een zogenaamde «regulatory state» kan ontstaan. Tegelijkertijd heeft de initiatiefnemer opgemerkt dat juist vanwege de bijzondere positie en bevoegdheden van het OM het wenselijk is dat het OM in algemene zin verantwoording aflegt aan de Minister, en dat de Minister daarover politieke verantwoording aflegt. De Minister behoudt zijn bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en zijn mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. Het risico wordt als zodanig erkend, doch bestaan er voldoende sturingsmogelijkheden voor de Minister om, ook zonder de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, ten aanzien van de werkwijze van het OM democratische verantwoording af te leggen. De initiatiefnemer acht het voorstel daarmee in lijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de initiatiefnemer dat het van groot belang is dat er in individuele zaken afstand bestaat tussen degenen die over opsporing en vervolging beslissen en de politieke beslissers. Tevens lezen deze leden de mening van de initiatiefnemer dat er vanuit de Kamer niet altijd de gewenste distantie of rolvastheid wordt betracht. De initiatiefnemer wijst er daarbij op dat dat ook tot uitdrukking komt in moties waaruit het gebrek aan die distantie zou blijken. Kan de initiatiefnemer voorbeelden geven waarin de Kamer door middel van moties onvoldoende blijkt geeft dat het afstand dient te houden van beslissingen door het OM? Hoe oordeelt de initiatiefnemer in dit verband

over de motie-Omtzigt waarin de Nederlandse regering wordt verzocht te bevorderen dat in ieder geval leidinggevend van ISIS die in Nederland worden opgepakt, vervolgd worden voor genocide (Kamerstuk 29 754, nr. 6733). Deelt de initiatiefnemer de mening dat die motie oproept tot ingrijpen in het vervolgen van ook individuele verdachten? De Minister van Justitie en Veiligheid wees er in reactie op die motie op dat het natuurlijk altijd aan het Openbaar Ministerie is om te bepalen of iemand vervolgd wordt, en zo ja, voor welke strafbare feiten, desalniettemin stemde een Kamermeerderheid voor die motie. Hoe verhoudt zich dat tot de ook door de initiatiefnemer gewenste distantie van de Kamer tot het besluiten ten aanzien van vervolging?

Antwoord initiatiefnemer:

De motie-Omtzigt waarin de Nederlandse regering wordt verzocht te bevorderen dat in ieder geval leidinggevend van ISIS die in Nederland worden opgepakt, vervolgd worden voor genocide (Kamerstuk 29 754, nr. 673) kan, naar de mening van de initiatiefnemer, niet worden gezien als een oproep om een individu te vervolgen. De initiatiefnemer deelt de mening dat die motie oproept tot ingrijpen in het vervolgen van individuele verdachten dan ook niet. Het gaat hier, wat de initiatiefnemer betreft, eerder om het vervolgen van bepaalde groepen personen. De initiatiefnemer ziet hier dan ook eerder een wijziging in het vervolgingsbeleid in brede zin in. Derhalve doet de voornoemde motie, wat initiatiefnemer betreft, een beroep op de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister, en dat zou volgens hem in een debat nog steeds ter sprake moeten kunnen blijven komen. Dit ligt anders als in de motie opgeroepen zou worden om één persoon te vervolgen. De initiatiefnemer verwijst voor een voorbeeld waarin de Kamer een gebrek aan distantie toont ten opzichte van beslissingen van het OM naar de Kamervragen van het lid Wilders (PVV) en voormalig lid Van Haga (Groep van Haga) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de zaak de Mos. Daarin wordt de Minister gevraagd of deze bereidheid heeft om gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid om het OM op te leggen per direct met de zaak De Mos te stoppen. De Minister antwoordt daarop – in de ogen van de initiatiefnemer terecht – dat zij daartoe niet bereid is en dat «ministeriële bemoeienis in individuele strafzaken op gespannen voet staat met het strafrechtelijk systeem van onze rechtsstaat waarin vervolgingsbesluiten zijn toegekend aan het OM.»⁵¹

De leden van de PvdA-fractie vragen ook hoe voorkomen kan worden dat de Kamer de Minister toch ter verantwoording gaat roepen over concrete strafzaken waar de Minister dan niet meer politiek verantwoordelijk voor is, dan wel dat de Kamer zelf gaat oordelen over individuele vervolgingsbeslissingen en daar als Kamer uitspraken over gaat doen.

Antwoord initiatiefnemer:

De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat ingeval het voorliggende wetsvoorstel tot wet wordt verheven, de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid vervalt en daarmee tevens de politieke verantwoordelijkheid van de Minister over individuele, concrete, lopende rechtszaken. Het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie ligt, wat de initiatiefnemer betreft, in de constatering die zij reeds zelf hebben gemaakt. Het ter verantwoording roepen van een Minister zonder politieke verantwoordelijkheid zal weinig vruchtbaar zijn. De initiatiefnemer kan, helaas, niet voorkomen dat de Kamer desalniettemin de Minister ter verantwoording zal roepen, noch kan hij voorkomen dat de Kamer zelf

⁵¹ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 2929.

gaat oordelen over individuele vervolgingsbeslissingen of daar uitspraken over doet. Tegelijkertijd merkt hij op dat met voorliggend wetsvoorstel de prikkel om dergelijke verzoeken en/of uitspraken te doen worden geminimaliseerd.

De leden van de PvdA-fractie zouden voorts willen wijzen op de debatten over de Schiedammer Parkmoord of de zaak Humeyra. Deze individuele zaken stonden helaas model voor meer structurele problemen die om een oplossing vroegen. Deelt de initiatiefnemer de mening dat de Kamer wel over volledig afgeronde strafzaken zou moeten kunnen blijven debatteren? Mag een Minister in die gevallen wel door het OM worden ingelicht? Voorziet dit wetsvoorstel in die mogelijkheid?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer deelt de mening van de leden van de PvdA-fractie dat de kamer wel over volledig afgeronde strafzaken moet kunnen blijven debatteren, mits het debat gericht is op het algemeen functioneren, handelen en optreden van het Openbaar Ministerie in dergelijke zaken. Daarover is de Minister immers nog steeds verantwoordelijk en daaraan toornt voorliggend wetsvoorstel niet. De initiatiefnemer verwijst in dit verband ook naar zijn beantwoording op de vragen van de leden van de VVD-fractie en de CDA-fractie.

De initiatiefnemer dient echter wel de kanttekening te plaatsen dat ook bij volledig afgeronde strafzaken de Minister niet kan worden ingelicht door het OM over de individuele strafdossiers. Het wetsvoorstel voorziet dus niet in die mogelijkheid. Desondanks draagt hij stelselverantwoordelijkheid over het handelen van het OM en kan hij over de inmiddels via de rechtspraak of anderszins openbaar gemaakte stukken verantwoording afleggen aan het parlement. Voorts wijst de initiatiefnemer op de interne besluitvorming van andere organen, zoals de Hoge Raad. Over de Hoge Raad draagt de Minister eveneens stelselverantwoordelijkheid, maar ook daar zal hij in individuele zaken niet het zaaksdossier en de onderliggende besluitvorming – anders dan de openbare stukken – kunnen raadplegen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat politieke motieven geen rol behoren te spelen bij een aanwijzingsbevoegdheid, deze leden onderschrijven dit. Zij vragen of de initiatiefnemer kan aangeven wat hij vindt van het advies van de NOvA over een extra lid toevoegen aan art. 128 Wet RO om informele invloeden uit te sluiten.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst naar zijn beantwoording van de vraag hieromtrent van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het alternatief om het OM toch te laten vervolgen, via een artikel 12-procedure of een strafbeschikking. Burgers kunnen echter alleen tegen een strafbeschikking in verzet gaan of een artikel 12-procedure aanspannen als zij worden aangemerkt als belanghebbenden. Deze leden begrijpen dat er een spanningsveld ontstaat tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde, maar vragen of initiatiefnemer zich kan voorstellen dat er situaties zijn waarin de artikel 12-procedure toch niet volstaat.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer onderschrijft de conclusie van de leden van de ChristenUnie-fractie dat er situaties denkbaar zijn waarin de artikel 12-procedure niet volstaat. Echter, biedt de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geen remedie voor die behoefte. Op dit moment doet de Minister al geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement over lopende individuele strafzaken⁵² Eveneens hebben Ministers meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen geven aan het OM. Dat vonden zij niet passen bij een democratische rechtsstaat. De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht, en stelt dat deze praktijk tot gevolg heeft dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geen betere externe toetsing oplevert in zaken die uiteindelijk nooit voor een rechter worden gebracht. De initiatiefnemer stelt verder dat de ingrijpende bevoegdheden die het OM heeft, het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid rechtvaardigt. Politieke motieven horen bij deze beslissingen immers niet meegenomen te worden en dat risico is er wel op het moment dat de Minister – of het parlement via de Minister – zich kunnen bemoeien met deze ingrijpende beslissingen.

5. Recente ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de Afdeling advisering van de Raad van State terecht opmerkt dat contact tussen het Openbaar Ministerie en de Minister van Justitie en Veiligheid over een individuele strafzaak recentelijk niet heeft geleid tot ongeoorloofde praktijken. Ook de in de toelichting genoemde voorbeelden (de Wilders-zaken en de Shell-zaak) geven daartoe geen aanleiding, constateren deze leden. Deze leden nodigen de initiatiefnemer uit om voorbeelden te noemen waarbij wél sprake is geweest van ongeoorloofde praktijken.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer wil allereerst benadrukken dat hij noch in de memorie van toelichting, noch in zijn reactie op het advies van de Afdeling heeft gesteld dat er recentelijk sprake is geweest van ongeoorloofde praktijken. Hij heeft in zijn reactie op het advies van de Afdeling wel gereageerd op de stelling van de Afdeling dat «de toelichting geen concrete aanwijzing bevat dat eventueel contact tussen het OM en de Minister over een individuele strafzaak recentelijk heeft geleid tot ongeoorloofde praktijken.» en geantwoord dat het gegeven dat er geen concrete aanwijzingen zijn, niet betekent dat dit geen mogelijkheid is. Door de huidige machtsverhouding tussen het OM en de Minister is het geen gegeven dat dergelijke ongewenste praktijken zich in de toekomst niet zullen voordoen. Zeker niet wanneer er slechtere tijden voor de rechtsstaat zouden uitbreken. De initiatiefnemer repareert liever het dak als de zon schijnt. Tot slot wijst de initiatiefnemer in dit verband op zijn antwoord aan de leden van de SP-fractie.

Deze leden lezen dat de initiatiefnemer stelt dat de politieke aandacht voor het werk van het Openbaar Ministerie geleidelijk is toegenomen. Deze leden vragen of de initiatiefnemer erkent, zoals ook de Afdeling advisering

⁵² Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

van de Raad van State stelt, dat de heersende opvatting tot dusverre is dat ook in individuele strafzaken de ministeriële verantwoordelijkheid heeft te gelden omdat er fundamentele vrijheden van burgers in het geding zijn en het Openbaar Ministerie over aanzienlijke beleidsruimte beschikt. Deze leden vragen ook wat de reden is dat de initiatiefnemer de toegenomen media-aandacht voor strafzaken als argument gebruikt om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen, daar waar dit eerder een argument is geweest om deze in stand te houden.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst naar het antwoord onder de vragen van de leden van de fractie van de SP.

De leden van de SP-fractie constateren dat ter versterking van het belang van het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de casuïstiek omtrent de zaken Wilders I en II en Shell wordt aangehaald. Deze leden zien dat als vrij treffende voorbeelden. Ziet de initiatiefnemer een trend waarbij dit soort zaken meer kunnen voorkomen dan een aantal jaar geleden? Kent de initiatiefnemer nog andere voorbeelden die genoemd hadden kunnen worden voor het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer is van mening dat de maatschappelijke omstandigheden en het politieke klimaat zijn veranderd sinds 1999, toen de wetgever zich voor het laatst een oordeel vormde over de vraag of het wenselijk is dat de Minister van Justitie het OM in een individuele strafzaak bindende aanwijzingen kan geven. In de eerste plaats wijst de initiatiefnemer in dat verband op het veranderde politieke klimaat sinds 2002.⁵³ Als het gaat om de doorwerking van gebeurtenissen van individuele zaken op het gebied van criminaliteit en misdaad zijn frequentie, intensiteit en tempo waarmee het parlement hierop reageert flink gestegen. Politici zien zich tegenwoordig vaak gehouden om zo snel mogelijk te reageren op het laatste nieuws. Zonder de pretentie hier een uitputtende analyse te geven van de onderliggende oorzaken daarvan wijst de initiatiefnemer op het toegenomen belang van (social) media en de dynamiek die dit met zich meebrengt. Daarnaast is een zekere trend te ontwaren waaruit blijkt dat Kamerleden veel oog hebben voor specifieke casus en daarbij behorende details, waarbij niet altijd evenveel distantie of rolvastheid wordt betracht. Dit komt ook tot uitdrukking bij de inzet van parlementaire instrumenten, van moties tot schriftelijke vragen. Grote woorden worden hierbij ook niet geschuwd, zo onderschrijft de Afdeling in zijn recente voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid: «Ook de mogelijkheden om met elkaar te communiceren zijn drastisch uitgebreid. Via sociale media is de communicatie sneller en directer geworden. De maatschappelijke omgangsvormen zijn mede daardoor veranderd en soms ruwer geworden. Die ontwikkeling zien we terug in een verhardende parlementaire cultuur.⁵⁴ Vooralsnog ziet de initiatiefnemer geen reden om aan te nemen dat deze trend op zijn retour is; eerder dat deze zich in versterkte mate zal voortzetten. Steeds vaker blijken (ook coalitie-)partijen bereid wetten naar de letter te interpreteren om de uitvoerende macht gebruik te laten maken van verregaande bevoegdheden. Dit zal in de casus van de bijzondere aanwijzingsbe-

⁵³ Jan Schinkelshoek e.a., De erfenis van Fortuyn, De parlementaire en politieke nalatenschap van Pim Fortuyn, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012.

⁵⁴ Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid van 15 juni 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78, p. 46.

voegdheid de druk op de Minister van Justitie ook vergroten om tot handelen over te gaan als een meerderheid of significant deel van de Kamer hiertoe oproept.

Ter illustratie wijst hij op de zaken van Bart van U. (o.a. Els Borst)⁵⁵, Volkert van der G. (Pim Fortuijn)⁵⁶, Michael P. (Anne Faber)⁵⁷, en Gökmen T. (aanslag in de tram met meerdere doden en gewonden)⁵⁸. Zaken met een enorme impact op de samenleving die hun weerslag hebben gehad op het maatschappelijke domein en daarmee ook het politieke domein. De initiatiefnemer sluit zich dan ook aan bij een door prof. dr. mr. Miranda de Meijer getrokken conclusie: «De Tweede Kamer lijkt echter steeds meer grip te willen hebben op zowel de criminaliteitsbestrijding als geheel, alsook op specifieke strafzaken.»⁵⁹ De initiatiefnemer ziet dan ook voldoende grond om te spreken van een veranderd en verhard politiek discours sinds 1999, met meer aandacht voor individuele gevallen. Dit vergroot de behoefte aan een sterk en onafhankelijk OM als waarborg tegen politieke beïnvloeding van individuele strafzaken

Van belang om te onderstrepen in dit kader is dat wanneer het OM zich in een vroeg stadium voegt naar de wens van de Minister deze informele aanwijzing niet openbaar wordt. Er is dan immers geen formele en schriftelijke aanwijzing nodig die anders later bij de processtukken zou zijn gevoegd. Zo kan onbekend blijven dat vervolging de wens van de Minister was. Het OM kan dus het hoofd buigen voor de Minister zonder dat dit wordt voorgelegd aan de rechter of dat het parlement hierover wordt geïnformeerd. In een Kamerbrief van 3 februari 2020 schreef de Minister hierover: «Wanneer een bijzondere aanwijzing aan de orde zou kunnen zijn, voeren betrokken medewerkers van het departement of de Minister in beginsel eerst overleg met (betrokken medewerkers van) het OM en maakt de Minister pas van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid gebruik als dat overleg niet oplevert dat de Minister van mening is dat hij een voorgenomen besluit voor zijn rekening kan nemen».⁶⁰ Derhalve is denkbaar dat niet alle voorbeelden van informele beïnvloeding in individuele strafzaken bekend zijn.

5.4. Europese ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat naast nationale ontwikkelingen ook internationale ontwikkelingen aanleiding geven om voor te stellen om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Volgens de initiatiefnemer worden door deze Europese ontwikkelingen de «kernactiviteiten» van het Openbaar Ministerie geraakt. Deze leden lezen echter dat de Afdeling advisering van de Raad van State een andere mening is toegedaan, nu in het advies wordt geconstateerd dat dit slechts betrekking heeft op een zeer klein onderdeel van de taak van het Openbaar Ministerie. Deze leden verzoeken de initiatiefnemer nader op dit verschil van mening in te gaan.

⁵⁵ Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 247.

⁵⁶ 2 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van lid Krol (50PLUS) aan de Minister voor Rechtsbescherming over de regeling van het Openbaar Ministerie met Volkert van der Graaf (ingezonden 4 oktober 2018), Aanhangsel Handelingen, nr. 483.

⁵⁷ 3 Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van het lid Markuszower (PVV) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de berichten rond Rinus Otte (ingezonden 17 april 2019), Aanhangsel Handelingen, nr. 3000.

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/cda-vraagt-naar-de-aanslag-utrecht.

⁵⁹ De Meijer, «Focus op de integriteit van het Openbaar Ministerie», *Ars Aequi*, december 2019, p. 950.

⁶⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 300 VI, nr. 109

Antwoord initiatiefnemer:

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de initiatiefnemer van mening is dat naast nationale ontwikkelingen ook internationale ontwikkelingen aanleiding geven om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Daarmee zijn ook de Europese ontwikkelingen relevant. De initiatiefnemer is van mening dat het OM steeds vaker grensoverschrijdend samenwerkt ter bestrijding van internationale criminaliteit. Daarnaast heeft internationale en Europese samenwerking in strafzaken een forse vlucht genomen. Zowel het aantal Europese onderzoeksbevelen (EOB's) als het aantal uitgevaardigde EAB's is toegenomen. Criminaliteit houdt niet op bij de grens en de bestrijding daarvan ook niet. Niet voor niets is een onderzoek door het WODC uitgevoerd, waarin de rol en positie van het Nederlandse Openbaar Ministerie in het kader van Europese strafrechtelijke samenwerking als gevolg van recente uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie is geïnventariseerd. Daarnaast heeft ook de Raad van Europa zich uitgesproken over de gewenste onafhankelijkheid van het Nederlandse OM. In een rapport uit 2016 beschrijft de Raad in hoeverre de verschillende Europese systemen vatbaar zijn voor externe krachten, zoals politici, die invloed uit kunnen oefenen op een Openbaar Ministerie en daarbij de noodzakelijke onafhankelijkheid van officieren van justitie kunnen ondermijnen.⁶¹ Het rapport merkt op dat in Nederland «interferences of the administration» mogelijk zijn.⁶² In de conclusies wordt gesteld dat juridische garanties tegen ingrijpen van de uitvoerende macht hiertoe in Nederland «traditionally weak» zijn, maar dat Nederland wel een sterke traditie van onafhankelijkheid kent dat het werk van officieren van justitie beschermt.⁶³ Tot slot hecht de initiatiefnemer er waarde aan om te benadrukken dat de internationale component een onderdeel is van de aanleiding om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen, doch zeker niet de enige reden is.

5.4.1. Uitspraak Hof van Justitie van de Europese Unie

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het rapport «De rol en positie van het Openbaar Ministerie als justitiële autoriteit in Europees strafrecht» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) wordt gesteld dat afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een «forse staatsrechtelijke ingreep» zou zijn en dat bovendien niet opportuun wordt geacht een zo ingrijpende staatsrechtelijke wijziging tot stand te brengen, aangezien de rechtspraak van het Hof van Justitie nog in ontwikkeling is. Deze leden zijn benieuwd naar de reactie van de initiatiefnemer op de conclusie uit dit WODC-onderzoek en vragen de initiatiefnemer hier nader op in te gaan.

Antwoord initiatiefnemer:

Voor een beantwoording van deze vraag, verwijst de initiatiefnemer naar zijn antwoord op de leden van de VVD-fractie hieronder.

5.4.2 Andere Europese actoren

De leden van de VVD-fractie merken op dat het recente WODC-onderzoek «De rol en positie van het Openbaar Ministerie als justitiële autoriteit in Europees strafrecht» door de initiatiefnemer wordt gezien als een

⁶¹ Raad van Europa, Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe, 24 maart 2016, p. 52.

⁶² Ibid., p. 48.

⁶³ Ibid., p. 52.

aansporing gezien om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen en vervolgens zo nodig uitvoering te geven aan aanvullende voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt. Kan de initiatiefnemer dit toelichten? Deze leden sluiten zich aan bij het advies van het College van procureurs-generaal van 4 mei 2022, waarin wordt opgemerkt dat de auteurs van het WODC-rapport schrijven dat de internationale component op zichzelf een te smalle basis vormt voor een integrale afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Op grond van het WODC-onderzoek kan niet de conclusie worden getrokken dat volledige afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wenselijk of noodzakelijk is, nog los van de andere argumenten die het College van procureurs-generaal benoemt en waar deze leden eerder aan hebben gerefereerd in hun inbreng. Kan de initiatiefnemer alsnog reageren op de opmerkingen van het College van procureurs-generaal over de internationale component?

Antwoord initiatiefnemer:

In het advies van het College valt voornamelijk te lezen dat zij voorheen hebben gepleit om een partiële afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid bespreekbaar te houden. Het College wijst voorts op het nader verschenen WODC-rapport, waarin zij zich aansluiten bij de conclusie van de auteurs van het rapport dat een partiële afschaffing «moeilijk te bewerkstelligen» valt en «dit betekent dus dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid alleen maar integraal kan worden afgeschaft, of integraal kan worden behouden.» Ten slotte wijzen zij op de conclusie van de auteurs van het WODC-rapport dat: «de internationale component op zichzelf een te smalle basis vormt voor een integrale afschaffing.»

Afgezien van het argument dat de internationale component op zichzelf een te smalle basis vormt, leest de initiatiefnemer in het advies van het College vooral een tijdlijn van zijn eigen standpuntbepaling ten opzichte van de partiële en integrale afschaffing van de bijzondere aanwijzing. De initiatiefnemer zal op verzoek van de leden van de VVD-fractie ingaan op het hiervoor genoemde argument.

De initiatiefnemer heeft niet eerder gesteld dat de internationale component de enige basis is voor een integrale afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, maar noemt het als één van de factoren die bijdragen aan de wens om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te herzien. Die stellingname sluit ook aan bij de auteurs van het WODC-rapport die verderop in het citaat dat het College aanhaalt, stellen: «Het gaat erg ver om naar aanleiding van rechtspraak die in een heel specifieke context is geweest (justitiële samenwerking in strafzaken) een zo ingrijpende wijziging tot stand te brengen, mede omdat vanuit een veel breder perspectief kritiek op én steun voor de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid bestaat. Dat rechtvaardigt uitgebreid politiek en publiek debat in Nederland over de gewenste positionering van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de Minister.» Het uitgebreide politieke en publieke debat in Nederland over deze positionering is waar de initiatiefnemer met het voorliggende wetsvoorstel gevolg aan geeft.

6. Consultatie

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat er geen enkele reactie is gegeven op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Gelet op de inzet van het kabinet en de inzet die ook de initiatiefnemer tracht te plegen om burgers beter te betrekken bij de totstandkoming van wetgeving, vragen deze leden welke andere initiatieven heeft de initiatiefnemer ondernomen om participatie van burgers te bevorderen bij zijn initiatiefwetsvoorstel.

Wat vindt de initiatiefnemer van het feit dat er geen enkele burger of organisatie bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel überhaupt heeft gereageerd? Op basis waarvan stelt de initiatiefnemer vast dat het initiatiefwetsvoorstel toch een concreet probleem van burgers oplost?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer betreurt het, net als de leden van de VVD-fractie, dat reacties op de internetconsultatie van het wetsvoorstel zijn uitgebleven. Gelukkig zijn er wel consultatiereacties ontvangen van organisaties, zoals de NOvA en de NVvR.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer uitgebreid ingaat op het schriftelijk advies van de NOvA, maar dat ook andere adviezen zijn binnengekomen naar aanleiding van de consultatieronde. Deze leden vragen of de initiatiefnemer ook in kan gaan op de andere uitgebrachte adviezen inzake dit initiatiefwetsvoorstel.

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst in dit verband naar de antwoorden hieromtrent onder de vragen gesteld door de leden van de fracties van de SP, CDA, VVD.

De leden van de SP-fractie kunnen lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State voorzichtig heeft gewaarschuwd voor een regulatory state. Hierin worden bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden veelvuldig op afstand van de Minister geplaatst zonder adequate democratisch gelegitimeerde sturing en/of verantwoording. Deze leden kunnen lezen dat de initiatiefnemer zich bewust is van deze zorg. Deze leden zijn het eens met de argumentatie van de initiatiefnemer dat er genoeg middelen voor de Minister in handen blijven waardoor er van een regulatory state geen sprake zal zijn. Kan de initiatiefnemer ten aanzien hiervan ingaan op voorbeelden in het buitenland en of het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een precedent heeft geschapen van een meer regulatory state waar de Afdeling advisering van de Raad van State voor waarschuwt?

Antwoord initiatiefnemer:

Er zijn de initiatiefnemer geen voorbeelden bekend van landen waar voorheen wel een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid bestond, maar waar die nu is afgeschaft. Derhalve kan de initiatiefnemer niet beargumenteren of dat al dan niet tot een regulatory state heeft geleid.

Kan de initiatiefnemer in algemene zin ingaan op de zaken waar nog een verschil is tussen de het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel zoals het er nu ligt?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst in dit verband naar de antwoorden hieromtrent onder de vragen van het CDA, de Christenunie en de SP.

De leden van de SP-fractie zien dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) positief heeft gereageerd op dit initiatiefvoorstel. Een gedachte die gedeeld wordt door deze leden. De NVvR geeft onder andere aan dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk een dode letter gebleken is. Is de initiatiefnemer het eens met deze harde conclusie?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer verwijst naar zijn beantwoording richting de leden van de Christenunie-fractie hieromtrent.

De leden van de SP-fractie lezen dat ook de NOvA positief is over dit initiatiefvoorstel. De NOvA wijst er nog wel op dat daarmee niet ook automatisch de informele politieke bemoeienis, invloed en druk voorbij zal zijn. Dit is een reflectie die deze leden delen met de NOvA. De NOvA stelt nog wel voor om aan artikel 128 Wet RO een artikellid toe te voegen om informele beïnvloeding te voorkomen. Kan de initiatiefnemer reflecteren op deze analyse en dit voorstel?

Antwoord initiatiefnemer:

De leden van de SP-fractie stellen dat de NOvA erop wijst dat met het initiatiefwetsvoorstel niet automatisch de informele politieke bemoeienis, invloed en druk voorbij zal zijn. De SP-fractie deelt deze analyse van de NOvA en vraagt de initiatiefnemer te reflecteren op deze analyse. De initiatiefnemer deelt de analyse van de NOvA en de SP-fractie. In de memorie van toelichting heeft de initiatiefnemer hierop gereageerd: «De initiatiefnemer is het eens met de NOvA dat het louter toevoegen van een bepaling die stelt dat het OM zijn taken niet in ondergeschiktheid uitoefent niet automatisch betekent dat er geen informele politieke bemoeienis, invloed of druk meer kan zijn. Uit de aard der zaak is dergelijke informele invloed natuurlijk nooit helemaal te voorkomen. Het wetsvoorstel is evenwel bedoeld om de kans op dergelijke politieke bemoeienis, druk of invloed zo veel mogelijk te beperken.»

Alhoewel de initiatiefnemer de analyse van de NOvA dus onderschrijft en hetzelfde doel voorstaat, is hij van mening dat het beperken van politieke bemoeienis, druk of invloed, middels zijn voorgestelde bepalingen in de artikelen 128, eerste lid en 129, eerste lid RO, daar een beter alternatief voor is dan de voorgestelde bepaling van de NOvA. Voor een nadere reflectie op het voorstel van de NOvA verwijst de initiatiefnemer NOvA naar de eerdere beantwoording die hij aan de leden van de PvdA- en de CU-fractie heeft gegeven in deze nota naar aanleiding van verslag.

Het valt de leden van de SP-fractie op dat het OM zelf behoorlijk kritisch lijkt te zijn op het initiatiefvoorstel. Het OM noemt het middel erger dan de kwaal waarmee een ongewenst vacuüm ontstaat. Het College van procureurs-generaal acht dit problematisch omdat zij de huidige rol van de Minister democratisch goed vinden passen. Hiermee komt er een disbalans in het systeem van checks-and-balances volgens het College. Kan de initiatiefnemer reflecteren op deze vrij fundamentele kritiek? Wat vindt de initiatiefnemer van deze zorgen? Zeker aangezien bij aanname van dit voorstel juist de rol van het OM groter zal worden? Hoe zal deze nieuwe praktijk er uit gaan zien? Hoe is dan de verhouding tussen het OM en de Minister? Hoe kan worden voorkomen dat er aan de ene kant een machts- of controle vacuüm ontstaat en er aan de andere kant nog sprake is van een, informelere, aanwijzingsbevoegdheid, ook als deze al is afgeschaft?

Antwoord initiatiefnemer:

De initiatiefnemer deelt deze zorgen van het College niet en verwacht evenmin dat er door het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een nog informele vorm van sturing door de Minister blijft bestaan in individuele zaken. Door de algemene aanwijzingsbevoegdheid te schrappen, en daarbij ook aan de Wet RO toe te voegen dat het OM in

een concreet geval zijn taken en bevoegdheden uitoefent zonder ondergeschiktheid aan de Minister, wordt alle invloed van de Minister in individuele strafzaken formeel weggehaald. Mede daardoor wordt de inlichtingenplicht voor het OM richting de Minister beperkt. Het College verstrekt de Minister geen inlichtingen over concrete zaken meer, tenzij dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. Die maatregel moet eveneens bijdragen aan het voorkomen van informele invloed.

De Minister behoudt zijn bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en zijn mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. Daarom zal geen machts- of controle vacuüm ontstaan, aldus initiatiefnemer. Daarop kan de Kamer de Minister dan ook controleren, bevragen en verantwoordelijk houden.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van het College van procureurs-generaal van 4 mei 2022. Daarin geeft het College uitvoerig aan geen voorstander te zijn van de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Kan de initiatiefnemer alsnog puntsgewijs ingaan op de tegenargumenten die het College in die reactie noemt?

Antwoord initiatiefnemer:

Sneller

De initiatiefnemer verwijst in dit verband naar de antwoorden hieromtrent op de vragen van het leden van de fracties van het CDA, de VVD.