

25 392

## **Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket)**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE<sup>1</sup>**

Vastgesteld 27 oktober 1998

Het voorbereidend onderzoek gaf de leden van de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

De leden van de **VVD**-fractie verklaarden met instemming van het wetsvoorstel te hebben kennis genomen. Na een lange proefperiode met voortgangsrapportage en vervolgens een grondige behandeling van het wetsvoorstel zelf zijn vele onderwerpen en vragen aan de orde geweest en duidelijk behandeld en beantwoord.

Deze leden wilden nog op één onderwerp nader ingaan: de bevoegdheid van de minister om ook na de aanvang van de behandeling van een strafzaak op de terechtzitting nog (nadere) aanwijzingen te geven. In de nota naar aanleiding van het verslag in de Tweede Kamer zegt de (vorige) minister (blz. 29) dat daarbij een zeer grote terughoudendheid moet worden betracht, maar zij wilde de mogelijkheid tot die nadere aanwijzing openhouden. De daarbij gegeven – wat vage – voorbeelden lijken niet op de praktijk te zijn gestoeld. Als zich op de terechtzitting nieuwe feiten of omstandigheden voordoen zal de rechter zelf besluiten de zitting aan te houden ten einde daarover onderzoek te doen of inlichtingen te verkrijgen. Wil de minister enkele – weliswaar fictieve maar zo concreet mogelijke – voorbeelden noemen waarin ondanks de te betrachten zeer grote terughoudendheid toch nadere aanwijzingen dienen te worden gegeven?

De leden van de **CDA**-fractie wilden vooropstellen dat zij graag meewerken aan een spoedige openbare behandeling nu een politiek volledig gelegitimeerde minister van Justitie het wetsvoorstel voor zijn rekening neemt. De principiële vragen waartoe het wetsvoorstel aanleiding geeft, leenden zich absoluut niet voor behandeling met de demissionaire minister en dienen ook in de wetsgeschiedenis niet te worden belast door de crisis in de relatie minister – OM van januari 1998. Voor het eindoordeel van de fractie van het CDA over het wetsvoorstel is het van grote betekenis welke uitleg de regering in de persoon van de nu aangetreden minister geeft aan de bepaling over de relatie minister – OM

\* Het eerder gedrukte stuk inzake dit wetsvoorstel is verschenen onder EKn. 330, vergaderjaar 1997–1998.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Heijne Makkreel (VVD) (voorzitter), Talsma (VVD), Glasz (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Holdijk (SGP), Vrisekoop (D66), Pitstra (GL), Le Poole (PvdA), Meeter (PvdA), Hirsch Ballin (CDA), De Haze Winkelman (VVD) en Ruers (SP).

en, hoe hij – binnen de wettelijke kaders – zijn verantwoordelijkheid opvat voor het functioneren van het OM. Alvorens daarop nader in te gaan wil de CDA-fractie haar teleurstelling erover uitspreken dat in door Justitie en OM uitgegeven voorlichtingsbladen de indruk is gewekt dat de besluitvorming over «de nieuwe Wet RO» (bedoeld is: de herziening van die wet) voor de verkiezingen was voltooid, toen de Tweede Kamer het voorstel op 16 april jl. aanvaardde. Op dit soort voorbarigheid, die staatsrechtelijk niet door de beugel kan, is hier al vaker kritiek geleverd, en zeker van het ministerie van Justitie mag iets beters worden verwacht.

De leden van de CDA-fractie verzochten de minister allereerst om een uiteenzetting over zijn visie op de relatie met het openbaar ministerie, en daarbij in elk geval in te gaan op de volgende specifieke vragen. Voldoet het wetsvoorstel naar zijn inzicht aan het adagium «geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid» (A.D. Belinfante, Beginselen van Nederlands staatsrecht) waar het gaat om de uitoefening van bevoegdheden door leden van het openbaar ministerie en het College van procureurs-generaal? Ziet de minister deze verantwoordelijkheid slechts als een plicht om verantwoording af te leggen over wat er is gebeurd, of ook als een politieke toerekening van falen en slagen aan de minister? Is de minister zonder meer verantwoordelijk voor elk doen en laten van deze ambtsdragers en dit college, of is de verantwoordelijkheid in enig opzicht «beperkt»? Als er beperkingen gelden, hoe kan dan worden voorkomen dat buiten gevallen waarin aanwijzingen worden gegeven een vacuüm qua verantwoordelijkheid ontstaat? Brengt de functiescheiding tussen Ministerie van Justitie en OM mee dat de minister geen mogelijkheden meer heeft om de vinger aan de pols te houden, zoals vroeger kon geschieden via de vergadering van procureurs-generaal onder voorzitterschap van de secretaris-generaal en in aanwezigheid van de directeur-generaal politie (later: en criminaliteitsbestrijding) van dat ministerie? Welke mechanismen zal de minister hanteren om niet afhankelijk te blijven van de spontane informatievoorziening door het OM? Als er klachten zijn over het doen en laten van het OM, of kamervragen, hoe kan dan worden voorkomen dat – zoals in de zaak-Lancee – de minister van Justitie uiteindelijk meldt dat in de antwoorden aan de Kamer was afgegaan op informatie van ditzelfde OM en deze slechts marginaal toetst? Of is de nieuwe minister van zins de antwoorden die hij doorgeeft wel zelf te toetsen?

De leden van de CDA-fractie maakten zich zorgen over de samenhang en de coördinatie van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het openbaar ministerie is volgens artikel 124 «belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde», maar welke minister of ministers zijn belast met de verantwoordelijkheid voor samenhang en effectiviteit daarvan? Is dat de minister van Justitie, of ook (of zelfs vooral) de minister van Binnenlandse Zaken als eerste ondertekenaar van de buitenwettelijke integrale veiligheidsplannen? Is het openbaar ministerie aan deze plannen op een of andere manier gebonden? Zo ja, waarop berust dat, en zo nee, wat is dan de betekenis van die plannen? Wat is de verhouding tussen artikel 124 en de thans aan de minister van Binnenlandse Zaken toegeschreven verantwoordelijkheid voor «het politiebeleid»?

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of de in artikel IX voorziene wijzigingen van de Politiewet 1993 weer zullen moeten worden herzien in verband met de door het kabinet beoogde wijzigingen van de Politiewet. Blijft in het bijzonder de rol van het College ten aanzien van de politie, neergelegd in artikel 19, na de nu voorgestelde wijziging intact?

Hoe ziet de minister de rol van de voorzitter van het College? De door de vorige minister van Justitie aangetrokken onderzoekers Zwart en Buitelaar duiden de «crisis die op 22 januari ontstond» als «een oververhit loyaliteitsconflict». Dient de voorzitter ten opzichte van de minister in een andere loyaliteitsverhouding te staan dan de overige leden van het

college c.q. het OM? Dient de voorzitter primair een lid van het openbaar ministerie te zijn, of een ambtelijke manager, dan wel beide in gelijke mate?

De leden van de CDA-fractie konden zich moeilijk voorstellen dat een minister van Justitie reden zou hebben om een aanwijzing tot niet (verder) opsporen respectievelijk vervolgen te geven (artikel 128, zesde lid). Ook al zijn uit de recente Nederlandse politieke geschiedenis geen gevallen bekend waarin een minister van Justitie via de aanwijzingsbevoegdheid een verdachte op persoonlijke of politieke gronden de hand boven het hoofd heeft gehouden, toch achtten de leden van de CDA-fractie het juist hier een strikte wettelijke regel te aanvaarden. Daarvoor pleiten ook ervaringen in een ander deel van het Koninkrijk, waar een procureur-generaal op grote problemen stuitte toen hij een oriënterend strafrechtelijk onderzoek naar gedragingen van een toenmalige minister wilde instellen. Zou het niet beter zijn in de wet neer te leggen dat aanwijzingen in individuele zaken (a) slechts kunnen worden gegeven op grond van overwegingen van algemeen opsporings- en vervolgingsbeleid en (b) niet ertoe mogen strekken een strafrechtelijk onderzoek achterwege te laten of te beëindigen? Daarmee zou tegelijk een bevredigend kader voor de afbakening van de politieke verantwoordelijkheid van de minister kunnen worden gecreëerd. Dezelfde maatstaf zou kunnen gelden voor het openbaar ministerie van de Nederlandse Antillen en dat van Aruba, zodat ook geen discriminerende onderscheidingen hoeven te worden gemaakt. In dit verband zouden de leden van de CDA-fractie nog willen weten of de minister van Justitie het in 1993 begonnen werk wil doen hervatten aan een regeling bij rijkswet van de rechterlijke organisatie met inbegrip van de positie van het OM in de landen van het Koninkrijk en het Koninkrijk als geheel. Waarom is daarmee in de periode van het eerste kabinet-Kok geen vooruitgang geboekt?

De leden van de CDA-fractie bevreemde het tenslotte dat in artikel 140 wat betreft de opleiding een verschil in benoemingseisen is gemaakt tussen de leden van het OM bij de rechtbanken en die bij de gerechtshoven. Dit verschil bemoeilijkt de doorstroming en getuigt naar het oordeel van deze leden van een overschatting van formele opleidingseisen. Zij bepleitten dan ook een verruiming voor het OM bij de rechtbanken.

De leden behorende tot de **PvdA**-fractie merkten allereerst op in te stemmen met het wetsvoorstel zoals het na de nota's van wijziging en verbetering en de amendementen geworden is.

De bedoeling van het wetsvoorstel was en is onomstreden. Om het openbaar ministerie in staat te stellen ook in de toekomst zijn taken op een goede en instemming en respect afdwingende wijze te vervullen moet het meer tot een eenheid en tot een organisatie omgevormd worden. Het openbaar ministerie wordt nu, volgens het wetsvoorstel, opgezet als één organisatie met een landelijke leiding gevormd door het college van procureurs generaal. Verder wordt nu duidelijk(er) gemaakt dat het openbaar ministerie allereerst een organisatie is met een bestuurlijke oriëntatie die als zodanig onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Daarover kan dan «in de volle omvang» politieke verantwoordelijkheid worden afgelegd.

Tegelijkertijd is en blijft het openbaar ministerie onderdeel van de rechterlijke macht met een bijzondere relatie tot de rechter.

De leden van de PvdA-fractie zeiden van mening te zijn dat inderdaad een goed evenwicht gevonden is tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds de wettelijke bevoegdheden van het openbaar ministerie in het strafrecht.

De hier aan het woord zijnde leden stelden dat voor de meeste wetsvoorstellen, maar zeker voor dit voorstel geldt dat het niet los te denken is van de ontstaansgeschiedenis en de achtergronden. Zeker de laatste tien jaren

is het openbaar ministerie steeds meer in de publieke en politieke belangstelling komen te staan.

Steeds vaker en steeds meer komt er soms heftige kritiek op het openbaar ministerie en het functioneren ervan. Ergernis en kritiek over vormfouten en andere fouten, onvoldoende en gebrekkig gezag over de politie, onvoldoende eenheid in strafvorderlijk beleid en onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Steeds sterker werd zowel de kritiek uit de Tweede Kamer, als het vragen om een onderzoek naar het functioneren van het openbaar ministerie. De daarna door de toenmalige minister ingestelde commissie-Donner kwam met felle kritiek en verstrekkende voorstellen. De IRT-affaire en het rapport van de commissie-Van Traa legde tal van ernstige feiten bloot van het openbaar ministerie. De leden van de PvdA-fractie wilden dit wetsvoorstel nu tegen deze achtergronden op effectiviteit, consistentie en rechtstatelijkheid beoordelen. Dat brengt hen tot een vijftal opmerkingen en vragen.

De eerste is dat dit voorstel, hoe belangrijk ook, slechts een beperkte betekenis kan hebben. Het legt een juridische basis onder de reorganisatie van het openbaar ministerie en het schept de voorwaarden ervoor. De reorganisatie zelf is, naar de mening van deze leden een doorgaans vele jaren vergend proces dat onder meer een andere cultuur, instelling en werkwijze zal vergen. De wet kan die reorganisatie helpen maar niet bewerkstelligen.

Het betreft verder slechts een onderdeel van de keten van rechts-handhaving van bestuur, politiek, openbaar ministerie en de rechtsprekende rechterlijke macht.

Verder is het een feit dat de effectiviteitsbeoordeling meer afhankelijk zal zijn van de belevingswereld van de beoordelaar: de opinie van de gewone mensen, politie, advocaten, leden openbaar ministerie of rechters. De leden hier aan het woord verzochten de minister daarop nader in te gaan. Hun tweede opmerking en vraag betreft het college van procureurs-generaal. Zij stelden geen behoefte te hebben nog meer in te gaan op de min of meer recente problemen in de verhouding tussen het college en de minister van Justitie. Zij vroegen zich af of niet de gekozen opzet en structuur er al gauw toe zal leiden dat er een spanningsveld ontstaat in de verhouding tussen college en minister. Zij verzochten de minister hierop nader in te gaan.

Hun derde opmerking en vraag betreft het spanningsveld tussen de reorganisatie van het openbaar ministerie en de reorganisatie van de politie. Dit wetsvoorstel gaat er op zich terecht van uit dat landelijk prioriteiten gesteld moeten worden bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten. De prioriteiten gelden voor het hele land, dus kennelijk ook en in dezelfde mate voor alle arrondissementen en voor alle politie-regio's.

De opzet van de politiereorganisatie was en is dat een preventiebeleid en bestrijding van onveiligheid en van misdaad bovenal in de eigen lokale gemeenschap, in de eigen gemeente moet gebeuren. Daarom dienen gemeentebesturen een gemeentelijk veiligheidsbeleid te voeren en een gemeentelijk veiligheidsplan op te stellen. Mede aan de hand van die lokale veiligheidsplannen wordt dan het regionale veiligheidsbeleid en het regionale beleidsplan ontwikkeld, vastgesteld en uitgevoerd.

De leden van de PvdA-fractie verzochten de minister aan te geven hoe de ene (landelijke) prioriteitenstelling past bij en te rijmen is met het lokale en regionale veiligheidsbeleid. Ook verzochten zij daarbij in te gaan op de soms grote verschillen in opsporingscapaciteit in en tussen de politie-regio's.

Een vierde opmerking en vraag betreft het belangrijke maar tevens moeilijke vraagstuk van de algemene en bijzondere aanwijzingen betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Het algemene beleid en de algemene aanwijzingen

worden ontwikkeld in, als alles goed is, goed overleg tussen het college van procureurs-generaal en de minister.

De leden behorend tot de PvdA-fractie stelden op zich de opvatting te delen dat de verantwoordelijkheid die het ministerie van Justitie draagt voor het openbaar ministerie met zich mee brengt dat de minister te allen tijde in staat moet zijn politieke verantwoording af te leggen. Dat vereist de mogelijkheid ook in individuele gevallen concrete aanwijzingen te kunnen geven, tot vervolgen en tot niet vervolgen.

Uiterste terughoudendheid is daarbij geboden met name bij een eventuele aanwijzing tot niet vervolgen.

Deze leden vroegen de minister aan wat voor situaties en aan welke gevallen of welk soort zaken hij dan denkt. Zij verzochten hem daarbij tevens in te gaan op de relatie tussen de bevoegdheid, concrete aanwijzingen te geven en het geldende opportuniteitsbeginsel. Naar hun mening is dit wenselijk om tot een goed gefundeerd oordeel over de wenselijkheid van deze aanwijzingsbevoegdheid te kunnen komen.

De leden van de PvdA-fractie noemden als vijfde en laatste opmerking de kwestie van het verschil tussen de theorie en de praktijk en dan met name de relaties tussen departementen en het openbaar ministerie. De theorie is uiteraard dat voor de ministeries geldt dat contacten met het openbaar ministerie lopen via de minister van Justitie, en van de minister van Justitie met het college van procureurs-generaal. De praktijk laat zien dat er vele telefoontjes gepleegd worden en niet alleen vanuit het ministerie van Justitie, maar ook vanuit andere ministeries met individuele leden van het openbaar ministerie. De leden behorend tot de PvdA-fractie vroegen de minister hoe hij zich voorstelt te bereiken dat de theorie ook in de praktijk gevolgd wordt.

De leden van de fracties van **SGP**, **RPF** en **GPV** hadden met veel belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen.

Zij hadden begrepen dat de inspanningen gericht zijn op volgende doeleinden: het vormen van één organisatie, het versterken van de maatschappelijke oriëntatie, de verbetering van de afstemming met het bestuur en het versterken van het gezag over de opsporing. Zij vroegen of de regering een korte, kernachtige aanduiding van elk van deze doeleinden zou kunnen geven. Kan daarbij tevens een indicatie worden gegeven van de resultaten die sinds de presentatie van het Plan van Aanpak (mei 1995) zijn bereikt? Heeft bijvoorbeeld de beheersovergang inmiddels volledig zijn beslag gekregen? Zij vroegen in dit verband tevens of er qua voortgang belangrijke verschillen tussen de onderscheiden arrondissementen en ressorten zijn te bespeuren.

Verder stelden deze leden de vraag of, en zo ja, welke invloed de gebeurtenissen van begin 1998 op het reorganisatieproces hebben gehad en zij spitsten deze vraag toe op de verhouding tussen het departement en het parket-generaal. Hoe is de situatie thans?

De leden van genoemde fracties stelden de vraag of de huidige regering, evenals de vorige, voornemens is het op basis van artikel 130, derde lid, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen aantal procureurs-generaal te bepalen op vijf.

Hoe oordeelt de regering over het feit dat kennelijk (zie plenaire behandeling Tweede Kamer, Handelingen 25 maart 1998, p. 65-4826) aangenomen wordt dat er een verplichting bestaat om de Tweede Kamer actief in te lichten over aanwijzingen van de minister om wèl te vervolgen, terwijl deze verplichting, in tegenstelling tot de verplichting tot informatie bij niet-vervolgning, niet in de wet is opgenomen?

Tenslotte stelden deze leden de vraag of de Kamer reeds ingelicht kan worden over de uitkomsten van het beraad binnen het college van procureurs-generaal en van het overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de Commissarissen van de Koningin wat betreft het tijdig

signaleren van mogelijke problemen in de verhoudingen binnen de beheersdriehoek.

De voorzitter van de commissie,  
Heijne Makkreel

De griffier van de commissie,  
Hordijk