

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)

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 november 1998

Algemeen

Met veel genoegen heb ik kennisgenomen van het feit dat de leden van de VVD- en PvdA-fractie het wetsvoorstel met instemming hebben begroet. Inderdaad is in de Tweede Kamer sprake geweest van een grondige behandeling van het wetsvoorstel, hetgeen – zoals de leden van de PvdA-fractie constateren – is uitgemond in een aantal nota's van wijziging en amendementen. Hieronder zal ik in antwoord op de door deze fracties gestelde vragen, op enkele punten nadere duidelijkheid verschaffen.

Het is verheugend dat de leden van de CDA-fractie voorop hebben gesteld graag te willen meewerken aan een spoedige openbare behandeling van het wetsvoorstel. Behandeling van het wetsvoorstel op korte termijn acht ik inderdaad dringend gewenst, omdat het wetsvoorstel het essentiële juridische fundament vormt voor de lopende reorganisatie van het OM. Naar ik hoop zal de onderhavige memorie ertoe kunnen bijdragen dat de CDA-fractie het wetsvoorstel positief zal beoordelen. Ten slotte hebben de leden van de SGP-, RPF- en GPV-fractie met veel belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. De resterende vragen die door de desbetreffende leden zijn gesteld, zal ik in deze memorie zo adequaat mogelijk beantwoorden in de hoop dat ook deze fracties zich achter het wetsvoorstel kunnen scharen.

Ten einde de toegankelijkheid en leesbaarheid te bevorderen, beantwoord ik de vragen themagewijs met verwijzing naar de specifieke vragen van de onderscheiden fracties.

De reorganisatie van het OM

De leden van de fractie van de PvdA menen dat dit wetsvoorstel, hoe belangrijk ook, slechts een beperkte betekenis kan hebben. Het biedt een juridische basis voor de reorganisatie en het schept de voorwaarden ervoor, maar kan deze volgens deze leden niet zelf bewerkstelligen. Ik kan de opmerkingen van deze leden slechts onderschrijven. Het wetsvoorstel vormt de cruciale juridische grondslag voor de reorganisatie van het OM, maar kan tegelijkertijd er niet voor zorgen dat de reorganisatie ook feitelijk

gerealiseerd wordt. De reorganisatie is een veelomvattend en meerjarig proces. Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht stellen gaat het in dit proces niet alleen om organisatorische veranderingen, maar komen nadrukkelijk ook aspecten inzake cultuur, professionele instelling en werkwijze aan de orde. Om de noodzakelijke veranderingen te bewerkstelligen is een groot aantal uitvoeringsmaatregelen van diverse aard genomen. De effectiviteit van de in het kader van de reorganisatie genomen maatregelen wordt expliciet vanuit verschillende optieken beoordeeld. Via een stelsel van halfjaarlijkse, openbare voortgangsrapportages wordt de voortgang van het reorganisatieproces als geheel bewaakt.

De leden van de SGP, RPF en GPV-fractie hebben enkele vragen gesteld over de doelstellingen en resultaten van de reorganisatie, alsmede de huidige stand van zaken. Hierop is in het verleden uitvoerig ingegaan in het Plan van aanpak reorganisatie OM en de daarna uitgebrachte voortgangsrapportages (kamerstukken II 24 034). De doeleinden van de reorganisatie van het OM kunnen in het kort als volgt worden aangeduid. Het eerste doel is dat het OM als een eenheid gaat functioneren. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is reeds uitvoerig op deze doelstelling – in het bijzonder in het licht van de bevindingen van de commissie-Donner – ingegaan. Om deze doelstelling te bereiken is landelijke leiding een conditio sine qua non. In de in het wetsvoorstel voorgestelde opzet wordt die gevormd door het College van procureurs-generaal. Met het tweede doel, het versterken van de maatschappelijke oriëntatie van het OM, wordt beoogd een sterkere binding te creëren tussen het OM en anderen die een rol spelen in de rechtshandhaving. Dit komt onder andere tot uiting in het creëren van teams die de zorg hebben om – samen met bestuurlijke organen – een goede rechtshandhaving in een regio of gemeente tot stand te brengen. Het derde doel betreft de professionaliteit van het OM. In essentie komt het hierbij neer op een omvorming van het OM als een organisatie van (individueel werkende) professionals naar een professionele organisatie, waarin bijvoorbeeld expertise gericht wordt benut en procedures voor kwaliteitscontrole en zaaksbewaking onderdeel uitmaken van het gewone bedrijfsproces van het OM. Het vierde doel ziet op versterking van het gezag over de politie, waarbij het met name gaat om sturing van en prioriteitstelling door de politie. Zoals bekend heeft de parlementaire enquêtecommissie naar de opsporingsmethoden de noodzaak aangetoond van een sterker toezicht op het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven vindt over de voortgang van de reorganisatie ieder halfjaar rapportage plaats aan de Tweede Kamer. De meest recente is de vijfde voortgangsrapportage. Daarin valt bijvoorbeeld te zien, dat de beheerovergang inmiddels plaats heeft gevonden, maar ook dat het tempo van verandering per parket enigszins verschilt. Een meer afgewogen conclusie over de resultaten van de reorganisatie is te trekken in de zevende voortgangsrapportage, die gebaseerd zal zijn op een omvangrijke «audit» bij alle parketten. In de laatste voortgangsrapportage staat tevens dat de gebeurtenissen van begin 1998 een groot effect hebben gehad op het OM, doch dat er geen sprake is van verlies aan vertrouwen in de reorganisatie als zodanig. Dat komt omdat er voldoende draagvlak is voor de richting waarin het OM zich begeeft. Over de doelstellingen van de reorganisatie bestaat algemene overeenstemming. De verhouding tussen het OM en het departement is nadrukkelijk aan de orde geweest in een gezamenlijke conferentie in juni jongstleden. Dat heeft geleid tot een aantal concrete afspraken over de wijze waarop moet worden samengewerkt, zoals bij de behandeling van «incidenten» en bij de totstandkoming van wetgeving. Hierdoor is de samenwerking verbeterd.

Inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het College

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of niet de in het kader van het wetsvoorstel gekozen opzet en structuur er al gauw toe zal leiden dat er een spanningsverhouding ontstaat tussen het College en de minister. Dat is naar mijn opvatting niet het geval. De positionering van het College als de centrale leiding van het OM is erop gericht om de communicatie tussen de minister van Justitie en het OM te verbeteren. De verantwoordelijkheidslijnen die in de oude situatie diffuus waren, worden in het wetsvoorstel duidelijk ingevuld. De bevoegdheden van de minister ten opzichte van het OM worden – anders dan in de huidige Wet RO – helder en eenduidig in de wet geregeld. Hierdoor is ook duidelijk op welke wijze de politieke verantwoordelijkheid van de minister ten opzichte van het OM kan worden geëffectueerd. Om een adequate afstemming te realiseren vindt vooruitlopend op het nieuwe stelsel, op reguliere basis overleg plaats tussen minister en College in de overlegvergadering. Ik meen dat de nieuwe structuur een goede basis vormt voor samenwerking en vanuit de heldere verantwoordelijkheidsverdeling die het wetsvoorstel biedt, de kans op het ontstaan van eventuele spanningen juist doet afnemen. Rekening houdend met de nieuwe structuur zijn ter nadere uitwerking hiervan reeds afspraken gemaakt, onder meer in het kader van de beheersovergang. In dit verband valt ook te wijzen op de afspraken die zijn gemaakt op de eerder genoemde conferentie van juni jl.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over de consequenties van de functiescheiding tussen minister van Justitie en OM, mede in relatie tot de informatievoorziening. Zoals hiervoor al in antwoord op de leden van de PvdA-fractie is gesteld beoogt de reorganisatie de verantwoordelijkheden tussen de verschillende geledingen van het OM en tussen het College van PG's en de minister te verduidelijken. Meer dan voorheen moet duidelijk zijn wie op welk moment waarvoor verantwoordelijk is. Bij de beheersovergang zijn duidelijke afspraken gemaakt over de financiële verantwoordelijkheden van het College, het verloop van de planning- en control-cyclus, de plaats die de door de minister te geven algemene kaderstelling daarin inneemt, de wijze waarop het College op basis daarvan afspraken maakt met de parketten, de vaststelling van het Jaarplan door de minister en de wijze waarop over de uitvoering hiervan verantwoording wordt afgelegd. In verband daarmee heeft de minister een aantal mogelijkheden om – in de terminologie van de leden van de CDA-fractie – de vinger aan de pols te houden. In de huidige praktijk treffen de minister en diens ambtelijke adviseurs en het College elkaar maandelijks in de overlegvergadering. Deze geeft een geïnstitutionaliseerd kader waarbinnen minister en College actuele ontwikkelingen bespreken. Verder is er op een meer informele basis zeer regelmatig contact tussen de (waarnemend) voorzitter van het College en de minister en de secretaris-generaal van het departement.

Specifiek gericht op de informatievoorziening is in het wetsvoorstel tegen de achtergrond van de nieuwe structuur, een informatieverplichting opgenomen. Het voorgestelde artikel 129 Wet RO regelt dat het College de minister de inlichtingen verstrekt die hij nodig heeft. Hetzelfde wordt bepaald omtrent de individuele leden van het OM ten opzichte van het College. Deze bepaling onderstreept het belang van een kwalitatief goede en geordende informatievoorziening aan de minister. Uit de bepaling vloeit voort dat het College als centrale leiding van het OM de van de parketten afkomstige informatie behoort te toetsen op deugdelijkheid en volledigheid en de informatie, spontaan of desgevraagd, met inachtneming van de verantwoordelijkheid van de minister, aan deze behoort voor te leggen. De coördinerende en toetsende rol van het College vraagt om een attitude die is georiënteerd op de ministeriële verantwoorde-

lijkheid. De minister moet kunnen vertrouwen op de juistheid van de informatie, die ingevolge deze procedure door het College wordt geleverd. Een ander uitgangspunt zou tot onwerkbaar verhoudingen leiden. Dat neemt niet weg dat de minister op basis van zijn eigen verantwoordelijkheid met inachtneming van de positie van het College zelfstandig actie kan ondernemen om informatie te verkrijgen, alsook bij de toetsing van de informatie tot andere conclusies kan komen dan het College. In de praktijk zal de rol van de minister in veel gevallen inderdaad marginaal kunnen zijn. In bijzondere situaties zal echter de minister een zwaardere inbreng hebben. Bij gevoelige incidenten zal het veelal zo moeten gaan dat College en departement gezamenlijk aan fact-finding doen en elkaar reeds in een vroeg stadium op de hoogte zullen stellen van al dan niet voorlopige conclusies. Hierover zijn inmiddels afspraken gemaakt die ook reeds in de praktijk worden gebracht en hun vruchten afwerpen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar de rol van de voorzitter van het College, in het bijzonder in relatie tot de positie van de minister. Juridisch heeft de voorzitter geen speciale, van de overige leden van het OM afwijkende, loyaliteitsverhouding ten opzichte van de minister. De voorzitter is echter op grond van het wetsvoorstel wel het aanspreekpunt voor de minister binnen het OM bij uitstek. De contacten tussen voorzitter en minister zullen te allen tijde veelvuldig en intensief zijn. Dat vraagt om speciale werkverhoudingen. De voorzitter vertegenwoordigt het OM en behoort uit dien hoofde gezag te genieten binnen het OM. Als voorzitter van het College dat leiding geeft aan dat OM dient dat gezag ook voort te vloeien uit de managementvaardigheden van betrokkene.

De leden van de SGP-, RPF- en GPV-fracties hebben de vraag gesteld of de huidige regering, evenals de vorige, voornemens is het op basis van artikel 130, vijfde lid, bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen aantal procureurs-generaal te bepalen op vijf. In antwoord hierop kan ik mededelen dat het huidige kabinet inderdaad voornemens is in genoemde algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat het College bestaat uit vijf procureurs-generaal.

De gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de toepassing van de Politiewet 1993

De leden van de CDA-fractie maakten zich zorgen over de samenhang en de coördinatie van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Zij stelden een vraag over de verhouding tussen artikel 124 en de thans aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegeschreven verantwoordelijkheid voor «het politiebeleid». Ook vroegen zij hierbij naar de mate van gebondenheid van het OM aan buitenwettelijke integrale veiligheidsplannen. De leden van de PvdA stelden min of meer spiegelbeeldige vragen. Zij gingen in op de spanningsverhouding tussen de reorganisatie van het OM en de reorganisatie van de politie. Zij vroegen hoe het stellen van landelijke prioriteiten zich verhoudt tot het stelsel van regionaal en lokaal veiligheidsbeleid. Zij verzochten daarbij in te gaan op de soms grote verschillen in opsporingscapaciteit in en tussen de politieregio's.

De wettelijke taken van het OM met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals neergelegd in het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993, zijn helder. Dat geldt ook voor de taak van de minister van Justitie: hij is politiek verantwoordelijk voor de strafrechtelijke rechtshandhaving. Het in de zomer van 1998 gesloten regeerakkoord stipuleert uitdrukkelijk dat de Politiewet waarborgen dient te bevatten om deze verantwoordelijkheid te kunnen vervullen. De adequaatheid van deze waarborgen moet getoetst worden bij de

behandeling van de wijziging van de Politiewet. De gezagsverhoudingen worden niet gewijzigd. De opsporingstaak van de politie is en blijft justitieel. Wat versteviging zal krijgen is de centrale beheersbevoegdheid van de minister van BZK. Deze beheersbevoegdheid doet niet af aan de positie van de minister van Justitie. Deze positie kan er zelfs door worden versterkt. Een centralere beheersrol in combinatie met wettelijke waarborgen voor de minister van Justitie geeft meer mogelijkheden dan thans om de landelijke justitiële politieprioriteiten op het gewenste niveau gerealiseerd te krijgen.

De verhouding tussen de beide ministers in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is helder. De minister van Justitie stelt in overleg met alle betrokkenen de justitiële kaders vast, waarna de minister van BZK zorgdraagt voor een adequate beheersmatige vertaling hiervan. Een coördinerende rol van de minister van BZK op het terrein van de veiligheid doet hier niet aan af. Veiligheid is een begrip dat breder is dan strafrechtelijke rechtshandhaving. Een centraal vastgesteld veiligheidsplan bindt het OM krachtens de in deze wet vastgestelde staatsrechtelijke verhoudingen tussen OM en minister. Aspecten van strafrechtelijke handhaving in zo'n plan behoren tot de exclusieve verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Het stellen van landelijke prioriteiten acht ik – dit in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – niet in strijd met het lokale en regionale veiligheidsbeleid. Ook strafrechtelijk beleid is in belangrijke mate regionaal beleid. Verschijnselen van criminaliteit zijn in belangrijke mate lokaal gebonden. Een effectieve aanpak vergt een strafrechtelijk kader waarin ruimte bestaat voor uitvoering op regionaal niveau. De regionale organisatie van het OM – die in het onderhavige wetsvoorstel behouden blijft – sluit hier op aan. In verband hiermee geldt als uitgangspunt terughoudendheid bij het aanduiden van landelijke prioriteiten. Dit neemt echter niet weg dat er dwingende redenen zijn om op landelijk niveau kaders te stellen. De aandacht concentreert zich in dat verband op datgene dat beslist niet kan worden overgelaten aan het lokale niveau. Daarbij gaan het om:

- de invoering van nieuw beleid waarbij noodzakelijkerwijs specifieke, landelijke instrumenten nodig zijn om het beleid van de grond te krijgen;
- criminaliteit die op lokaal niveau niet boven de «waarnemingsdrempel» uitkomt of waarvan de ernst op lokaal niveau niet of niet goed zichtbaar is;
- delicten waarbij afspraken omtrent preventieve en repressieve handhaving vooral of alleen op bovenlokaal niveau liggen;
- nakoming van internationale verplichtingen, onder meer in verband met de bestrijding van grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit.

Ik verwijs op dit punt verder naar de nota naar aanleiding van het verslag in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer, waar uitvoerig op dit onderwerp is ingegaan (kamerstukken II 1997–1998, 25 392, nr. 7, p. 14 e.v.).

In antwoord op een andere vraag van de leden van de PvdA-fractie kan worden gesteld dat de relatieve vrijheid die de politieregio's hebben bij de inrichting van de organisatie, inderdaad leidt tot verschillen in de wijze waarop de opsporingstaak is georganiseerd en in de capaciteit die hiervoor wordt vrijgemaakt. Daar kunnen goede redenen voor zijn. Niettemin kan worden vastgesteld dat het politiestelsel op dit terrein niet

voldoende transparant is. De in het regeerakkoord aangekondigde voornemens beogen deze transparantie te vergroten.

De leden van de CDA-fractie vroegen 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. Dit is – afgezien wellicht van een enkel technisch-juridisch punt – niet het geval. De rol van het College ten aanzien van de politie, zoals voorzien in het wetsvoorstel, blijft onveranderd.

De leden van de SGP, RPF en GPV-fractie stelden de vraag of de Kamer reeds geïnformeerd kan worden over de uitkomsten van het beraad binnen het College van PG's en van het overleg tussen de minister van BZK en de Commissarissen van de Koningin wat betreft het tijdig signaleren van mogelijke problemen in de verhoudingen binnen de beheersdriehoek. Ik kan u mededelen dat er overeenstemming bestaat over de wenselijkheid dat de procureurs-generaal en de Commissarissen der Koningin hierbij een actieve rol vervullen. De artikelen 18, 19 en 20 van de Politiewet geven hier reeds een wettelijke basis voor.

De verhouding tussen de minister en het OM

Ten aanzien van de verhouding tussen minister en OM wilden de leden van de VVD-fractie nog op een enkel onderwerp 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. Het uitgangspunt is – zo hebben de betreffende leden terecht gememooreerd – dat in de fase van de behandeling ter terechtzitting de minister in het belang van een goede procesorde uiterste terughoudendheid zal dienen te betrachten. Niettemin ben ik van oordeel dat de minister ook na aanvang van het onderzoek ter terechtzitting verantwoordelijkheid dient te dragen voor het optreden van het OM. Het is niet wenselijk om het betrekkelijk willekeurige moment van de aanvang van het onderzoek bepalend te laten zijn voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zowel voor als na dat tijdstip kunnen zich omstandigheden voordoen die een nieuw licht werpen op de betreffende strafzaak. Vanzelfsprekend kunnen dergelijke omstandigheden aanleiding zijn tot een andere opstelling van het OM en derhalve ook tot een wijziging van de eventuele instructies die de officier van justitie in de desbetreffende strafzaak dient te volgen. De omstandigheden of feiten die zich kunnen voordoen zijn divers van aard en zijn in beginsel niet anders van karakter dan omstandigheden die zich voor de aanvang van de behandeling ter terechtzitting kunnen voordoen. Zo is denkbaar dat de verdediging nieuwe feiten of inzichten terzake van de gehanteerde opsporingsmethoden naar voren brengt die van invloed kunnen zijn op de vordering van het OM en onder omstandigheden zelfs kunnen leiden tot een vordering gericht op vrijspraak, ontslag van rechtsvervolging of niet-ontvankelijkverklaring van het OM. Evenzeer is voorstelbaar dat als gevolg van nieuwe feiten de telastelegging moet worden aangevuld met een strafverzwarende omstandigheid. Voorts kan het zo zijn dat na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting een belangrijke uitspraak wordt gedaan door de Hoge Raad of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens die een ander licht op de zaak werpen en dientengevolge ook van invloed kan zijn op het requisitoir van het OM. Niet valt in te zien waarom de minister na de aanvang van de behandeling ter terechtzitting terzake van de opstelling van het OM geen aanwijzing zou mogen geven, terwijl dit in de fase daaraan voorafgaand wel mogelijk is. Hieraan doet niet af dat de rechter kan besluiten de zitting aan te houden ten einde nader onderzoek te doen of inlichtingen te verkrijgen. Los van eventuele beslissingen van de rechter is ook steeds de vraag welke opstelling het OM zelf in een

dergelijke situatie dient in te nemen en kan derhalve ook de relatie met de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde komen.

De leden van de CDA-fractie vragen om een uiteenzetting over de relatie tussen de minister en het OM. Deze relatie is reeds zeer uitgebreid en grondig aan de orde geweest tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer. Ik verwijs naar de desbetreffende passages in de memorie van toelichting (kamerstukken II 1996–1997, 25 392, nr. 3, p. 18 e.v.) en de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II 1997–1998, nr. 7, p. 21 e.v.). De meer specifieke vraag of het wetsvoorstel voldoet aan het door genoemde leden aangehaalde adagium «geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid» beantwoord ik bevestigend. Krachtens het voorgestelde artikel 127 Wet RO kan de minister van Justitie zowel algemene als bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM. Deze aanwijzingsbevoegdheid kent beperkingen noch naar aard van de aanwijzing, noch naar taak of bevoegdheid waarop een eventuele aanwijzing betrekking zou kunnen hebben. Dit betekent dat er geen enkele bevoegdheid van het College of van enig ander lid van het OM is die buiten de reikwijdte van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid valt. De politieke verantwoordelijkheid is derhalve volledig in die zin dat de minister gelet op de aan hem toekomende bevoegdheden, volledig verantwoordelijk kan worden gehouden voor de uitoefening van alle taken en bevoegdheden van het OM. Verantwoordelijkheid impliceert in dit verband niet slechts een plicht om de Kamer in te lichten over wat er is gebeurd, maar tevens een verplichting om rekenschap af te leggen. Het afleggen van verantwoording is – in de woorden van de commissie-Scheltema in het rapport Steekhoudend ministerschap (kamerstukken II 1992–1993, 21 427, nrs. 40 en 41, p. 8) – het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid. Dit geldt ook terzake van het optreden van het OM.

In het licht van het bovenstaande acht ik het ook niet gewenst om de aanwijzingsbevoegdheid in de door de leden van de CDA-fractie voorgestelde zin te wijzigen. Juist om te voorkomen dat een – kennelijk ook door deze leden onwenselijk geacht – vacuüm ontstaat inzake de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie, dient laatstgenoemde ook de bevoegdheid te hebben om een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen te geven. Er is immers – de leden van de PvdA-fractie hebben hier terecht op gewezen – in staatsrechtelijke zin geen verantwoordingsplicht zonder daarmee corresponderende bevoegdheid. Er kunnen in uitzonderlijke omstandigheden ook goede redenen zijn om een negatieve aanwijzing te geven, bijvoorbeeld op grond van overwegingen van algemeen opsporings- en vervolgingsbeleid. Dit kan – dit in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie – zich in de huidige periode onder meer voordoen in euthanasiezaken.

De leden van de PvdA-fractie hebben in dit kader verzocht tevens in te gaan op de relatie tussen de bevoegdheid bijzondere aanwijzingen te geven en het opportuniteitsbeginsel. Terecht hebben de genoemde leden op de samenhang met het opportuniteitsbeginsel gewezen. Als uitwerking van dit beginsel kan op grond van artikel 167, tweede lid, Sv. door het OM van vervolging worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Juist omdat het bij de vraag wat in het algemeen belang dient te geschieden gaat om een opportuniteitsafweging waarbij het OM gezien de open norm van artikel 167 Sv veel beleidsvrijheid wordt gelaten, is het noodzakelijk dat hierover politieke verantwoording kan worden afgelegd. Dit veronderstelt dat de minister in individuele strafzaken in laatste instantie een aanwijzing inzake het al dan niet instellen van vervolging moet kunnen geven. Tegelijkertijd ben ik met de leden van de PvdA-fractie

van oordeel dat met name bij een eventuele aanwijzing tot niet-vervolgving uiterste terughoudendheid geboden is. Een ministeriële aanwijzing die erop gericht is om – in de terminologie van de CDA-fractie – een verdachte op louter persoonlijke of politieke gronden de hand boven het hoofd te houden, als zijnde in strijd met het willekeurbeginsel, is niet toelaatbaar. Om dit te voorkomen is in het wetsvoorstel een aantal aanvullende bepalingen opgenomen teneinde de zorgvuldigheid en de transparantie van de besluitvorming te waarborgen. Ik verwijs terzake naar het voorgestelde artikel 128 Wet RO en de uitvoerige gedachtenwisseling die hierover met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er niet veel voor te zeggen zou zijn om wettelijk duidelijk vast te leggen dat de minister van Justitie verantwoordelijk is voor het beleid inzake opsporing en vervolging en dat binnen dit algemene kader het OM bevoegd is om – onder rechterlijke controle – individuele zaken te beoordelen. De bedoeling van dit voorstel is niet geheel duidelijk. Voor zover slechts beoogd wordt te regelen dat het OM bevoegd is individuele strafzaken te beoordelen en terzake beslissingen te nemen, heeft het geen toegevoegde waarde. De betreffende bevoegdheden volgen reeds uit het bestaande systeem van strafrechtspleging, zoals neergelegd in het Wetboek van Strafvordering. Hierin wordt bepaald dat de officier van justitie belast is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Daarnaast zijn in het Wetboek van Strafvordering bevoegdheden geregeld voor de procureur-generaal (na inwerkingtreding van het wetsvoorstel: het College). Indien het voorstel evenwel een verderstreckende bedoeling heeft en beoogt de ministeriële verantwoordelijkheid slechts betrekking te laten hebben op het beleid inzake opsporing en vervolging, is het in strijd met het wetsvoorstel. Nog daargelaten dat in het voorstel – zoals geformuleerd door de leden van de CDA-fractie – in het midden wordt gelaten over welke bevoegdheden de minister met betrekking tot het beleid zou beschikken en derhalve ook onduidelijk blijft op welke wijze de minister zijn verantwoordelijkheid zou kunnen effectueren, brengt het voorstel aldus opgevat bovendien met zich dat de minister niet verantwoordelijk is voor de binnen het algemene beleidskader te verrichten beoordeling van individuele zaken. Ik acht deze beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid – die verder gaat dan het hiervoor reeds besproken voorstel van de CDA-fractie om slechts de negatieve aanwijzingsbevoegdheid uit te sluiten – ongewenst.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de voortgang van een Rijkswet op de rechterlijke organisatie. Eind 1993 en begin 1994 is in koninkrijksverband gewerkt aan een concept-Rijkswet op de rechterlijke organisatie in de Caraïbische delen van het Koninkrijk, gericht op het tot stand brengen van een tot op zekere hoogte geïntegreerd OM binnen het Koninkrijk. In nauwe samenhang hiermee is tevens de voorbereiding ter hand genomen van een Rijkswet samenwerking bestrijding internationale en interregionale criminaliteit. Een concept van het laatstgenoemde wetsvoorstel is begin 1994 ter consultatie rondgezonden. De reacties daarop waren in overwegende mate zeer negatief, waarna de voorbereiding van beide wetsvoorstellen – waarvan de werkzaamheden in koninkrijksverband bovendien moeizaam verliepen – niet is voortgezet. In de periode van het eerste kabinet-Kok heeft de discussie over de rechtshandhaving en rechtspleging in het Koninkrijk zijn vervolg gekregen in het kader van de rapportage door de commissie-De Ruiter. In relatie tot het OM merk ik overigens op dat ook met betrekking tot de staatsrechtelijke positie van het OM – en in het bijzonder van de procureur-generaal – historisch gezien belangrijke verschillen bestaan tussen de diverse delen van het Koninkrijk. Ik verwijs naar hetgeen hierover in de nota naar aanleiding van het verslag bij de behandeling van het wetsvoorstel in de

Over het informeren van de beide Kamers der Staten-Generaal omtrent bijzondere aanwijzingen is – zo stel ik in de richting van de leden van de SGP-, RPF- en GPV-fracties – bij de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitvoerig van gedachten gewisseld. De verplichting om beide Kamers te informeren is slechts in het wetsvoorstel vastgelegd voor zover het betreft aanwijzingen tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen, omdat bij dergelijke aanwijzingen niet altijd rechterlijke controle zal plaatsvinden.

Bij aanwijzingen van de minister om wel op te sporen of te vervolgen is een wettelijk waarborg vanuit dit oogpunt niet noodzakelijk. In die gevallen bestaat immers wel altijd de mogelijkheid van rechterlijke toetsing. Daarnaast werd het niet gewenst geacht de Kamers bij positieve aanwijzingen steeds zo spoedig mogelijk en per geval te informeren, omdat dat al snel tot een parlementair debat zal kunnen leiden op een tijdstip dat de zaak nog onder de rechter is. In die situatie dreigt een doorkruising van de strafrechtelijke procedure. Om toch tegemoet te komen aan de wens tot informatieverschaffing is de toezegging gedaan de Tweede Kamer te informeren over eventuele aanwijzingen tot het opsporen of vervolgen in het kader van de begroting. Naar mijn mening is dit een alleszins aanvaardbare en werkbare afspraak.

Overige onderwerpen

De leden van de PvdA-fractie stelden een vraag over de theorie en de praktijk aangaande contacten tussen het OM en de (overige) departementen. De theorie is, zo meenden zij, dat alle contacten via de minister van Justitie lopen en van de minister met het College. In zo absolute zin gesteld is dit niet juist. Het OM heeft als gezagsdrager over de opsporing en vervolgende instantie eigen wettelijke bevoegdheden. Bij de uitoefening van deze bevoegdheden zijn zelfstandige contacten met andere departementen zeer wel denkbaar. Bovendien voert het OM met de leiding van zowel de desbetreffende opsporingsdienst als van het betrokken departement driehoeksoverleg. Een andere benadering zou ook tot onwerkbaar situaties leiden.

Het stelsel van gescheiden verantwoordelijkheden brengt wel mee dat met dit soort contacten zorgvuldig moet worden omgegaan. Essentieel is dat de minister van Justitie voor het optreden van het OM ook in het kader van deze contacten politiek verantwoordelijk is. Dit betekent dat hij in voorkomende gevallen van dergelijke contacten op de hoogte zal moeten worden gesteld en dat uit die contacten voortvloeiende beslissingen of afspraken indien nodig aan hem moeten worden vorgelegd. Voorts geldt vanzelfsprekend dat andere ministers geen opdrachten aan het OM kunnen verstrekken. Het geven van aanwijzingen aan het OM is de exclusieve bevoegdheid van de minister van Justitie.

De leden van de CDA-fractie hebben gewezen op het verschil in benoemingseisen tussen de leden van het OM bij de arrondissementsparketten en die bij de ressortsparketten. Dit verschil is ook in de huidige Wet RO terug te vinden; ik verwijs naar de artikelen 59b en 64. In het voorgestelde artikel 140 Wet RO is het verschil tijdelijk gehandhaafd in afwachting van de inwerkingtreding van de Wet van 2 november 1994 (Stb. 803), houdende wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten. Op grond van deze wet zullen de benoemingseisen van alle rechterlijke ambtenaren op een andere wijze worden geregeld. De voor inwerkingtreding benodigde uitvoeringswetgeving is op dit moment in voorbereiding. In dat kader zal

het door de leden van de CDA-fractie terecht bekritiseerde verschil in benoemingseisen niet meer worden aangebracht.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals