

Vergaderjaar 1996–1997

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)**

**B**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 juni 1997 en het nader rapport d.d. 9 juni 1997, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 4 april 1997, no. 97.001538, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot 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).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 4 april 1997, nr. 97.001538, machtigde Uw Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd, 2 juni 1997, nr. W03.97.0169, treft U hierbij aan.

#### *1. Openbaar ministerie en rechter*

*Volgens de memorie van toelichting (Algemeen, paragraaf 1.2) laten de in het wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen onverlet dat ook in de toekomst onverminderd betekenis moet worden toegekend aan de cruciale verhouding tussen het openbaar ministerie en de rechter. Het openbaar ministerie heeft, aldus de toelichting, in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tot taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat het openbaar ministerie zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende poortwachtersfunctie tot de rechter vanuit die attitude vervult.*

*De Raad van State onderschrijft dit standpunt, maar meent dat in het wetsvoorstel aan deze cruciale verhouding tussen openbaar ministerie en rechter op de volgende twee punten onvoldoende recht wordt gedaan:*

*a. Het is in de ogen van de Raad voor de verhouding openbaar ministerie–rechter van wezenlijk belang dat onbetwist vaststaat dat de leden van het openbaar ministerie deel uitmaken en na de voorgestelde reorganisatie deel blijven uitmaken van de rechterlijke macht. In de memorie van toelichting (Artikelsgewijs, Artikel I, algemeen, onder B) wordt in dit verband vermeld dat, waar in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) het begrip «leden van de rechterlijke macht» zonder beperking wordt gehanteerd, daarmee alle rechterlijke ambtenaren zijn bedoeld. Gelet op de discussies die de laatste jaren over dit onderwerp zijn gevoerd, acht de Raad die vermelding niet*

toereikend. Het college geeft in overweging om in de Wet RO zelf vast te leggen dat de rechterlijke ambtenaren, zoals opgesomd in artikel 2 Wet RO, deel uitmaken van de rechterlijke macht.

b. Het komt, zoals ook tot uiting is gebracht in het advies van de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad van 25 maart 1997 (kenmerk 058/97/MS), noch de goede proces-orde noch de verhouding van het openbaar ministerie tot de rechter ten goede wanneer de Minister van Justitie ook na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting nog een bijzondere aanwijzing, als bedoeld in artikel 128 Wet RO, kan geven.

De goede proces-orde is er niet mee gebaat dat zulk een aanwijzing in een zo laat stadium nog bij de gedingstukken wordt gevoegd. De positie van de officier van justitie zal, ook in de ogen van de rechter, aan geloofwaardigheid inboeten wanneer zijn voornemen om in zijn requisitoir op de door hem juist geachte wijze rekening te houden met ter zitting opgekomen onvoorziene feiten en omstandigheden zou worden geblokkeerd door een andersluidende, eveneens in het dossier te voegen, en dus zowel voor de rechter als voor de verdediging kenbare, ministeriële aanwijzing.

De Raad is voorts van mening dat de noodzaak om de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid ook nog na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting te kunnen uitoefenen niet is aangetoond.

In voor het algemeen beleid relevante zwaardere of principieel zwaarwegende strafzaken die in de memorie van toelichting (Algemeen, paragraaf 3.3) in dit verband met name worden genoemd, zal, naar mag worden aangenomen, immers reeds voor de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting gelegenheid zijn geweest tot het voeren van overleg met de minister, zo nodig, gevolgd door een bijzondere aanwijzing inzake de toepassing van dat algemene beleid in de desbetreffende zaak. Die aanwijzing zal zich voorts als regel reeds ingevolge artikel 128, vijfde lid, in het strafdossier bevinden.

De Raad merkt tenslotte op dat een bijzondere aanwijzing van de minister na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting, mede gelet op de mogelijkheden om voor dat tijdstip zulke aanwijzingen te geven, moeilijk verenigbaar is met de terughoudendheid die de minister blijkens de toelichting zegt te willen betrachten bij het geven van bijzondere aanwijzingen.

Om al deze redenen geeft de Raad in overweging het wetsvoorstel aan te vullen in die zin dat een bijzondere aanwijzing, als bedoeld in artikel 128 Wet RO, niet meer kan worden gegeven na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting.

1. De Raad onderschrijft het in de memorie van toelichting weergegeven standpunt over de verhouding tussen het openbaar ministerie en de rechter, maar meent dat aan deze verhouding op twee punten meer recht zou moeten worden gedaan.

a. De Raad geeft in overweging om in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) zelf vast te leggen dat de rechterlijke ambtenaren, opgesomd in artikel 2 van de wet, deel uitmaken van de rechterlijke macht. Dit advies is overgenomen door in een nieuw tweede lid van artikel 2 te bepalen wat in de Wet RO wordt verstaan onder «leden van de rechterlijke macht». Gelet op het feit dat een aantal bepalingen slechts ziet op de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht, wordt ook uitdrukkelijk aangegeven welke categorieën rechterlijke ambtenaren daaronder vallen.

b. Met de Raad ben ik van oordeel dat de verhouding van het openbaar ministerie tot de rechter in het bijzonder in het geding is indien het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen. In die fase dient de officier van justitie te beschikken over een grote vrijheid om naar bevind van zaken te handelen. Het karakter van de terechtzitting brengt mee dat voor de minister in beginsel geen rol is weggelegd. Niettemin heb ik het voorstel van de Raad om een beperking aan te brengen in de formele bevoegdheid van de minister niet overgenomen. Het geven van een aanwijzing nadat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen, kan niet worden uitgesloten. De officier van justitie dient ter terechtzitting een grote vrijheid van handelen te hebben, maar ook dat handelen geschiedt onder volledige verantwoordelijkheid van de minister. In de gekozen opzet brengt dat met zich, dat in een uitzonderlijk – wellicht zelfs theoretisch – geval ook in dat stadium een aanwijzing moet kunnen worden

gegeven. Denkbaar is bij voorbeeld dat een eerder gegeven aanwijzing moet worden gewijzigd naar aanleiding van hetgeen ter zitting voorvalt.

De officier van justitie behoeft hierdoor naar mijn oordeel niet aan geloofwaardigheid in te boeten. Voor het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid zijn in een zodanig geval de in het wetsvoorstel opgenomen procedurevoorschriften immers onverkort van toepassing. Bovendien laat een eventuele aanwijzing in die fase onverlet dat de officier van justitie de rechter objectief en zorgvuldig dient voor te lichten. In de memorie van toelichting wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat het eventuele overleg tussen de minister en het openbaar ministerie in dit stadium, in verband met het karakter van de terechtzitting, slechts in het uiterste geval tot een eventuele aanwijzing zou mogen leiden.

## *2. Openbaar ministerie en Politiewet*

*Het wetsvoorstel stroomlijnt het openbaar ministerie tot een hechte hiërarchische organisatie waarin door de centrale leiding landelijke prioriteiten worden vastgesteld. Daarnaast blijft ingevolge de artikelen 14 en 28 van de Politiewet 1993 een gedecentraliseerd regionaal driehoeksoverleg in stand, waarin niet alleen overeenstemming moet worden bereikt over de vertaling van deze landelijke beleidsprioriteiten op regionaal niveau, maar ook over lokale prioriteiten. Die situatie geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen:*

*a. In de memorie van toelichting (Algemeen, paragraaf 2.4) wordt aan deze situatie aandacht besteed. Dat de officier van justitie en de hoofdofficier van justitie bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening dienen te houden met zowel de landelijke prioriteiten als de lokale prioriteiten, waar het gaat om de taakuitvoering van de politie in de regio, vergt afstemming, aldus de toelichting. Een versterking van deze afstemming ziet het kabinet volgens de toelichting vooral in verbeterd overleg tussen het Rijk en de politieregio's, dat zowel betrekking zal moeten hebben op het beleid ten aanzien van het beheer van de politie als op het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. Vermeld wordt nog dat reeds is besloten om onder meer de beleidsplancyclus van het openbaar ministerie af te stemmen op die van de politie.*

*De Raad vreest dat er meer nodig is dan overleg om een patstelling te voorkomen tussen de landelijke beleidsvoornemens van de leiding van het openbaar ministerie en de lokale beleidsvoornemens van de regionale driehoeken: een heldere wettelijke afbakening van de justitiële taken en verantwoordelijkheden op beide niveaus is geboden.*

*De Raad geeft derhalve in overweging in de memorie van toelichting uitzicht op de totstandkoming, althans enig inzicht in de aard van zulk een afbakening te bieden.*

*b. De Raad vraagt zich voorts af hoe het vorenbedoelde overleg tussen het Rijk en de politieregio's zich verhoudt tot het decentrale stelsel van de Politiewet 1993 en door welke autoriteiten is besloten om onder meer de beleidsplancyclus van het openbaar ministerie af te stemmen op die van de politie. Het college adviseert aan een en ander aandacht te besteden in de memorie van toelichting.*

*c. In de memorie van toelichting van de Politiewet 1993 (kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 3) wordt opgemerkt dat de in artikel 29 voorziene geschillenbeslechting gelegd is op het niveau van de commissaris van de Koning en de procureur-generaal bij het gerechtshof, onder meer omdat die autoriteiten het best bekend zullen zijn met de situatie in de regio. In het onderhavige wetsvoorstel wordt die geschillenbeslechting voor wat het openbaar ministerie betreft toevertrouwd aan het College van procureurs-generaal. In de toelichting (Algemeen, paragraaf 2.4) wordt in dit verband vermeld dat attributie van taken en bevoegdheden aan het College van procureurs-generaal onverlet laat dat in de praktijk een werkbare situatie wordt gecreëerd en dat het daarom voor de hand ligt om aan één van de procureurs-generaal mandaat te verlenen om namens het college de hiervoor bedoelde taken en bevoegdheden te vervullen. Een dergelijk mandaat ligt, zo meent de Raad, minder voor de hand dan het lijkt. Het in de memorie van toelichting van de Politiewet 1993 genoemde voordeel van kennis van de situatie van de regio*

*zou immers beter gewaarborgd blijven bij een territoriale verdeling van deze bevoegdheid over de leden van het college.*

*De Raad adviseert mitsdien de in de memorie van toelichting van het onderhavige wetsvoorstel aanbevolen mandatering aan een lid van het college nog eens nader te bezien.*

2. De Raad heeft met betrekking tot de relatie tussen het onderhavige wetsvoorstel en de taakuitvoering van de politie een drietal kanttekeningen geplaatst.

a. De Raad is van oordeel dat een heldere wettelijke afbakening van de justitiële taken en verantwoordelijkheden op landelijk en lokaal niveau geboden is en geeft vanuit dit perspectief in overweging in de memorie van toelichting uitzicht op de totstandkoming, althans enig inzicht in de aard van zulk een afbakening te bieden. De door de Raad gevraagde uiteenzetting gaat het bestek van het wetsvoorstel te buiten. De wettelijke taken en bevoegdheden van leden van het openbaar ministerie op het gebied van de taakuitoefening en het beheer van de politie zijn vastgelegd in het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993. In de memorie van toelichting is reeds uiteengezet dat op grond van het wetsvoorstel in de bepalingen waarin thans bevoegdheden zijn toegekend aan de procureur-generaal, het College van procureurs-generaal wordt geïntroduceerd. Voor het overige brengt het wetsvoorstel geen wijzigingen aan in de toedeling van de taken en bevoegdheden zoals neergelegd in het Wetboek van Strafvordering en Politiewet 1993. Met name de bestaande bevoegdheden van de hoofdofficier van justitie en de officier van justitie blijven ongewijzigd. Een heroverweging van justitiële taken en bevoegdheden is ook uitdrukkelijk niet beoogd. Het wetsvoorstel is er slechts op gericht de nieuwe organisatie van het openbaar ministerie wettelijk vorm te geven. De passages uit de memorie van toelichting waarin wordt ingegaan op de landelijke en lokale prioriteiten betreffen beleidsvoornemens neergelegd in de nota «Politiewet 1993: een eerste beoordeling» (kamerstukken II 1996–1997, 25 195, nr. 1) en staan los van dit wetsvoorstel. Ik heb slechts willen aangeven dat naast de voorstellen uit deze nota ook de nieuwe organisatie van het openbaar ministerie kan bijdragen aan een betere afstemming tussen landelijke en lokale prioriteiten in de justitiële taakuitoefening van de politie. Aan de wijze waarop dit in de praktijk gestalte kan krijgen is reeds in de memorie van toelichting een uitvoerige beschouwing gewijd. In hoeverre andere maatregelen nodig zijn om tot versterking van deze afstemming te komen, komt aan de orde in voornoemde nota. Voor zover de voorstellen uit deze nota een wettelijke voorziening vereisen, zal een apart wetsvoorstel worden ingediend. In het licht van het bovenstaande bestaat er geen reden om de memorie van toelichting in de door de Raad voorgestelde zin uit te breiden. Wel is naar aanleiding van het advies van de Raad de memorie van toelichting verduidelijkt op het punt van de nota inzake de evaluatie van de Politiewet 1993.

b. De Raad adviseert aandacht te besteden aan de vraag hoe het overleg tussen het Rijk en de politieregio's zich verhoudt tot het decentrale stelsel van de Politiewet 1993. Hier wordt bedoeld op één van de voorstellen uit meergenoemde nota «Politiewet 1993; een eerste beoordeling». Zoals hiervoor reeds aangegeven zal afhankelijk van de bespreking van deze nota met het parlement een apart wetsvoorstel worden voorbereid waarin wettelijke uitwerking wordt gegeven aan de voorstellen uit de nota. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Ook is overeenkomstig het advies de memorie van toelichting aangevuld inzake de afstemming tussen de beleidscycli van politie en openbaar ministerie.

c. De Raad is van oordeel dat de in de memorie van toelichting aanbevolen mandatering van de in artikel 29 Politiewet 1993 neergelegde bevoegdheid tot geschillenbeslechting aan een lid van het College nader dient te worden bezien. Voor een heroverweging van de memorie van toelichting in deze zin zie ik vooralsnog geen aanleiding. Mandatering van vorenbedoelde bevoegdheid aan een van de procureurs-generaal ligt in het verlengde van de thans geldende regeling waarin de geschillenbeslechting aan de procureur-generaal is opgedragen. Ook thans zal de procureur-generaal bij een eventueel geschil de behoefte voelen bij anderen informatie in te winnen om zich op de hoogte

te stellen van de precieze feiten en omstandigheden. In de nieuwe situatie ligt dat niet wezenlijk anders. Voorts ligt mandatering voor de hand uit een oogpunt van een doelmatige werkverdeling binnen het College. Voor zover in de praktijk zou blijken dat zich hier knelpunten voordoen, zal nader worden bezien of wijzigingen nodig zijn.

### **Het College van procureurs-generaal**

*3. In de memorie van toelichting (Algemeen, paragraaf 2.1) wordt vermeld dat de Minister van Justitie de nadelen van een eenhoofdige leiding van het openbaar ministerie te groot vindt, doch het tegelijk van groot belang acht dat zij één ambtsdrager als aanspreekpunt heeft.*

*De Raad stelt vast dat blijkens het wetsvoorstel aan de hoedanigheid van «aanspreekpunt» als zodanig geen bevoegdheden zijn verbonden. Hij adviseert om teneinde misverstand te voorkomen die term in de memorie van toelichting te vermijden.*

3. De Raad constateert ten aanzien van de voorzitter van het College van procureurs-generaal, dat aan de hoedanigheid van «aanspreekpunt» als zodanig geen bevoegdheden zijn verbonden en adviseert, teneinde misverstand te voorkomen, die term in de memorie van toelichting te vermijden. Weliswaar zijn aan de hoedanigheid van «aanspreekpunt» inderdaad geen bevoegdheden verbonden, maar de voorzitter heeft, mede door de op zijn positie toegesneden wettelijke bepalingen, een functie die in zijn relatie tot de Minister van Justitie wel degelijk als «aanspreekpunt» kan worden aangemerkt. De bij koninklijk besluit als zodanig te benoemen voorzitter heeft de bevoegdheid, in bij reglement te bepalen gevallen, een voorgenomen beslissing van het College aan de Minister van Justitie voor te leggen; de stem van de voorzitter geeft de doorslag indien de stemmen staken; en de voorzitter treedt ten slotte intern en naar buiten toe op als voorzitter van het College.

*4. Het vorenstaande laat onverlet dat de Raad begrip heeft voor de behoefte van de minister om zich in haar contacten met het College van procureurs-generaal in het bijzonder te richten tot één functionaris, te weten de voorzitter van dat college. De Raad merkt echter op dat hetgeen blijkbaar geldt voor de minister wellicht ook geldt voor het veld. Het lijkt de Raad niet onwaarschijnlijk dat ook bij de hoofden en de leden van de ressorts- en arrondissements-parketten behoefte bestaat zich te wenden tot een lid van het College van procureurs-generaal, dat meer in het bijzonder bereid is een open oog en oor te hebben voor de lokale interne en externe problemen in de desbetreffende regio.*

*Zonder ook maar in het minst afbreuk te willen doen aan het in het wetsvoorstel gekozen beginsel van collegiale besluitvorming in het college, geeft de Raad niettemin in overweging om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan dit punt en aan de mogelijke gevolgen daarvan voor de latere vaststelling van het aantal leden van het college. Daarbij zou tevens betrokken moeten worden hetgeen hiervoor onder 2, sub c, van dit advies is opgemerkt omtrent de in artikel 29 van de Politiewet 1993 neergelegde regeling inzake geschillenbeslechting.*

4. Met de Raad ben ik van mening dat bij de hoofden en de leden van de ressorts- en arrondissementsparketten de gerechtvaardigde behoefte kan bestaan aan duidelijkheid omtrent de vraag tot welk lid van het College zij zich kunnen wenden. Mede om die reden bestaat er binnen het College een taakverdeling, zodat ook naar buiten toe bekend is tot wiens portefeuille een bepaald onderwerp moet worden gerekend. Het spreekt daarbij vanzelf dat alle leden van het College bereid dienen te zijn bij hun taakuitvoering een open oog en oor te hebben voor de lokale problemen in de desbetreffende regio. De toelichting is conform het advies in deze zin aangevuld.

*5. In de toelichting wordt de positie van het college, en het openbaar ministerie in het algemeen, in hoofdzaak bezien in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het openbaar ministerie heeft op grond van bijzondere wetten tevens andere taken en functies. In de toelichting dient hieraan uitgebreider dan thans is geschied aandacht te worden besteed, mede in het licht van de aanwijzingsbevoegdheden van zowel de Minister van*

*Justitie als het College zelf. De Raad wijst er in dit verband op dat onder het geldend recht, daar waar noch van criminele justitie noch van de handhaving der wetten bij de gerechten sprake is, de ondergeschiktheid van de officier van justitie aan de procureur-generaal ontbreekt, zodat slechts zijn ondergeschiktheid aan de Minister van Justitie krachtens artikel 5 Wet RO overblijft. De Raad adviseert in de toelichting nadere aandacht te schenken aan de betekenis van het college voor de taken op grond van de bijzondere wetten, mede nu dat orgaan ge-positioneerd is tussen de officier van justitie en de Minister van Justitie.*

5. Met de Raad ben ik van oordeel dat de taken die het openbaar ministerie uitoefent op grond van bijzondere wetten, in de memorie van toelichting op een enkel punt nadere aandacht behoeven. Mede in het licht van de door de Raad hieromtrent gemaakte opmerkingen is de memorie van toelichting aangevuld.

#### **Overige opmerkingen**

6. *Vanaf 1 januari 1998 zullen de beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden, die in formele zin nog alle bij de directeur gerechtelijke ondersteuning (DGO) berusten, moeten worden verdeeld over:*

- een (ambtelijk) directeur bij de gerechten;
- de hoofden van de parketten;
- een hoofd van een gemeenschappelijke beheersdienst.

*De mandatering van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan de hoofden van de parketten zal plaatsvinden via het College (kamerstukken II 1996/97, 24 034, nr. 17, blz. 14).*

*In de toelichting dient hierop nader te worden ingegaan, temeer nu de DGO verdwijnt.*

6. Overeenkomstig het advies van de Raad is de memorie van toelichting aangevuld met een uiteenzetting over de voorgenomen mandatering van beheersbevoegdheden en -verantwoordelijkheden aan de verschillende geledingen binnen het openbaar ministerie.

7. *Door de President van en de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad is in hun advies kritiek geuit op artikel 128, vijfde lid, Wet RO, dat – kort gezegd – de mogelijkheid geeft de bijzondere aanwijzing niet in het strafdossier op te laten nemen, indien het belang van de staat zich daartegen verzet. In de eerste plaats menen zij dat de procesdeelnemers in het licht van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) ervan op de hoogte moeten zijn dat sprake is van een politieke factor die op enige wijze invloed heeft of heeft gehad op het instellen van de vervolging of op de inhoud van het requisitoir. Feit van de aanwijzing en inhoud daarvan zouden bekend moeten worden gemaakt. In de tweede plaats wijzen zij erop dat een situatie, waarin de officier van justitie ter zitting requireert overeenkomstig een geheime, niet aan de rechter kenbare bijzondere ministeriële aanwijzing, het vertrouwen van de rechter in het openbaar ministerie kan schaden. De Raad deelt deze kritiek. Het college is van mening dat hetgeen in de toelichting op artikel 128, vijfde lid, wordt betoogd – verwezen wordt naar een gelijkkluidende clause in artikel 68 van de Grondwet en artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur – niet kan overtuigen. Deze bepalingen zien immers op het verkrijgen van informatie in het kader van democratische besluitvorming c.q. controle op het bestuur, terwijl in casu sprake is van strafvervolging, geregeerd door artikel 6 EVRM. De Raad adviseert artikel 128, vijfde lid, laatste volzin, Wet RO te schrappen.*

7. De Raad van State refereert aan het advies van de President van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad, waarin zij kritiek hebben geuit op artikel 128, vijfde lid, Wet RO, dat – kort gezegd – de mogelijkheid geeft de bijzondere aanwijzing niet in het strafdossier op te laten nemen, indien het belang van de staat zich daartegen verzet. Mede naar aanleiding van het genoemde advies is de tekst van het desbetreffende artikellid evenwel reeds gewijzigd. Het woord «indien» is vervangen door «voor zover», waardoor de mogelijkheid is geopend om het feit dat er een aanwijzing is gegeven wel, maar de daaraan ten grondslag liggende feiten en omstandigheden niet aan de openbaarheid

prijs te geven (artikelsgewijze toelichting op artikel 128). Op deze wijze is verzekerd dat in een zodanig geval de procesdeelnemers ervan op de hoogte zijn dat sprake is van een, zoals de Raad dat noemt, politieke factor die op enige wijze invloed heeft of heeft gehad op het instellen van de vervolging of op de inhoud van het requisitoir. Het advies van de Raad heeft mij echter aanleiding gegeven het artikellid nogmaals te heroverwegen en daarin uitdrukkelijk vast te leggen dat de bevoegdheid om voeging van de stukken achterwege te laten geen betrekking heeft op het feit als zodanig, dat een aanwijzing is gegeven. Aldus is wettelijk verankerd dat de procesdeelnemers ervan op de hoogte zijn dat sprake is van een gegeven aanwijzing.

*8. Met betrekking tot een ministeriële aanwijzing tot niet-vervolging zegt de Minister van Justitie toe dat de Tweede Kamer der Staten-Generaal daarvan onverwijld in kennis zal worden gesteld (paragraaf 3.4 van de toelichting). De vraag rijst of de minister zich aan deze toezegging in alle gevallen zal kunnen houden. Artikel 68 van de Grondwet geeft in beginsel de mogelijkheid inlichtingen te weigeren, indien beroep wordt gedaan op strijd met het belang van de staat. In de toelichting dient hieraan niet voorbij te worden gegaan.*

8. Met de Raad ben ik van oordeel dat in de memorie van toelichting ten onrechte niet is gerefereerd aan artikel 68 van de Grondwet op grond waarvan de minister aan de Staten-Generaal inlichtingen kan weigeren met een beroep op het belang van de staat. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

*9. Bij of krachtens de wet kan ingevolge artikel 124 Wet RO het openbaar ministerie ook met andere taken dan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde worden belast. Ingevolge artikel 125 worden de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie, op de wijze bij of krachtens de wet bepaald, uitgeoefend door het College, de (plaatsvervangende) officiers van justitie en de (plaatsvervangende) advocaten-generaal. Beide artikelen geven een gezien de positie van het openbaar ministerie in ons staatsbestel, onaanvaardbare ruimte voor delegatie. De passage «of krachtens» dient in deze artikelen te vervallen.*

9. De Raad heeft mij ervan overtuigd dat de in artikel 124, tweede lid, weergegeven mogelijkheid van delegatie van wetgevende bevoegdheid ongewenst is. Ook ik acht het bij nader inzien onaanvaardbaar dat in de Wet RO in algemene zin wordt bepaald dat krachtens andere wetten het openbaar ministerie belast kan worden met andere taken. Aangezien schrapping van de woorden «of krachtens» in het tweede lid van artikel 124 zou leiden tot een bepaling die in ons stelsel van regelgeving overbodig is, is het tweede lid geheel geschrapt en wordt aan het eerste lid toegevoegd «en met andere bij de wet vastgestelde taken».

Anders dan in het voorgestelde artikel 124 is naar mijn oordeel in artikel 125 van een onaanvaardbare ruimte voor delegatie geen sprake. Niet valt immers in te zien waarom nadere regels over de wijze van taakuitoefening niet gesteld zouden kunnen worden krachtens de wet, zoals bij voorbeeld voorzien in het voorgestelde artikel 131, vierde lid, van het wetsvoorstel. Ook voor de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht gelden ten aanzien van hun taakuitoefening veel voorschriften die niet op het niveau van de wet zijn gesteld. Genoemd kunnen worden de Reglementen I en II, het Reglement van orde van de Hoge Raad der Nederlanden, het Besluit nevenzittingsplaatsen, het Reglement voor de Ondernemingskamer en andere.

*10. In het door het College vast te stellen reglement als bedoeld in artikel 131, vijfde lid, zal worden bepaald in welke gevallen voorgenomen beslissingen aan de Minister van Justitie worden voorgelegd en welke gevolgen daaraan verbonden zijn. Deze gevallen en gevolgen moeten naar het voorkomt, gezien het belang daarvan niet aan het College worden overgelaten. Regeling bij algemene maatregel van bestuur verdient naar de mening van de Raad de voorkeur. Het voorstel dient te worden aangepast.*

10. De Raad is van oordeel dat regeling van de gevallen waarin een voorgenomen beslissing aan de Minister wordt voorgelegd en van de

gevolgen daarvan, gezien het belang daarvan niet aan het College kan worden overgelaten; regeling bij algemene maatregel van bestuur verdient naar de mening van de Raad de voorkeur. Met de Raad ben ik van mening dat regeling niet louter aan het College kan worden overgelaten. Daarom is in het wetsvoorstel opgenomen dat het reglement voor publicatie moet worden goedgekeurd door de Minister van Justitie. Regeling bij algemene maatregel van bestuur acht ik, gelet op de materie waarover het gaat – te weten de interne gang van zaken bij de besluitvorming van het College –, niet nodig en niet wenselijk. Wel heb ik in het advies van de Raad aanleiding gevonden in de bepaling de zinsnede «en welke gevolgen daaraan verbonden zijn» te schrappen.

*11. Artikel 129 en de toelichting daarop wekken de indruk dat geen rechtstreekse inlichtingenplicht bestaat dan wel wenselijk wordt geacht voor een individuele officier van justitie of advocaat-generaal jegens de Minister van Justitie. In dringende gevallen zal, naar het de Raad voorkomt, bijvoorbeeld een hoofdofficier geacht moeten worden die plicht te hebben. Hieromtrent dient in de toelichting duidelijkheid te worden verkregen.*

11. Met de Raad ben ik van mening dat een hoofdofficier – maar overigens ook een officier van justitie of een advocaat-generaal – onder omstandigheden de plicht heeft de Minister rechtstreeks inlichtingen te verschaffen, zonder tussenkomst van het College van procureurs-generaal. Dit is in de memorie van toelichting al wel vermeld, maar kennelijk onvoldoende duidelijk. De desbetreffende passage is verhelderd, zodat geen misverstand mogelijk is.

De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel in artikel IX, betreffende de wijziging van het Wetboek van Strafvordering, na het gewijzigde artikel 552i een nieuw artikel 552j toe te voegen met het oog op een gewenste vereenvoudiging van de behandeling van internationale rechtshulpverzoeken. In de memorie van toelichting wordt hier nader op ingegaan. Voorts is de memorie van toelichting op artikel X, onderdeel D, inzake de rol van het openbaar ministerie bij de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren verduidelijkt. Voor het overige zijn enkele wijzigingen van taalkundige of redactionele aard aangebracht.

*12. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. J. Boukema*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager



**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 2 juni 1997, no. W03.97.0169, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- De voorgestelde wijziging van artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Artikel I, onderdeel D) geheel overeenkomstig aanwijzing 233, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) formuleren.
- In de memorie van toelichting de verwijzing naar de parlementaire stukken laten plaatsvinden overeenkomstig aanwijzing 219, tweede lid, Ar.
- In de toelichting (paragraaf 3.4) «voor de ambtenaar aan wie die ambtenaar is gericht» vervangen door: voor de ambtenaar aan wie die aanwijzing is gericht.