

Vergaderjaar 1996–1997

24 034

Reorganisatie van het Openbaar Ministerie

Nr. 15

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 22 oktober 1996

De vaste commissie voor Justitie¹ heeft op 3 oktober 1996 overleg gevoerd met minister Sorgdrager van Justitie over haar notitie d.d. 28 juni 1996 inzake de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM (24 034, nr. 13).

Van het overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

Mevrouw **Kalsbeek-Jasperse** (PvdA) stelde vast dat de notitie buitengewoon helder is over de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is goed dat er nu eens gestructureerd wordt gesproken over dit onderwerp. Zij kon zich voor een groot deel vinden in de notitie. Er bestaat consensus als het gaat om de verantwoordelijkheid van de minister voor de beleidskaders, de richtlijnen en de beheerstaken. De discussie spitst zich toe op de vraag of de minister ook verantwoordelijkheid draagt voor individuele zaken. Mag de minister een beslissing tot vervolging of tot niet-vervolging opleggen aan het OM? De fractie van de PvdA beantwoordt die vraag bevestigend. Als de minister daar niet verantwoordelijk voor is, rijst immers onmiddellijk de vraag wie dat dan wel is. Dat zou dan de officier van justitie moeten zijn. Daar valt mee te leven in gevallen waarin hij besluit tot vervolging, maar het komt ingewikkelder te liggen als besloten wordt tot niet vervolgen. In dat geval verdwijnt het dossier in een diepe la en valt er niets meer te toetsen. Het is echter van groot belang dat ook de verantwoordelijkheid voor niet vervolgen wordt vastgelegd. Uiteraard moet de minister buitengewoon prudent omgaan met die verantwoordelijkheid. Het OM is niet zo onafhankelijk als de zittende magistratuur, maar heeft wel een magistratelijke rol. Het is van groot belang dat het OM in betrekkelijke rust en op een professionele wijze zijn werk kan doen, maar het is de minister die uiteindelijk verantwoordelijk is. De prudentie die achtereenvolgende ministers aan de dag hebben gelegd, lijkt geleid te hebben tot de misvatting dat de minister zich er niet mee mag bemoeien. De kwesties Bloemenhove, Slavenburg, Menten e.a. waren geen uitzonderingen op maar bevestigingen van de regel dat de minister in voorkomende gevallen een eigen verantwoordelijkheid heeft.

¹ Samenstelling:

Leden: V. A. M. van der Burg (CDA), voorzitter, Schutte (GPV), Korthals (VVD), Janmaat (CD), De Hoop Scheffer (CDA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Swildens-Rozendaal (PvdA), ondervoorzitter, M. M. van der Burg (PvdA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (groep-Nijpels), Rabbae (GroenLinks), J. M. de Vries (VVD), Van Oven (PvdA), Van der Stoep (VVD), Dittrich (D66), Verhagen (CDA), Dijkman (PvdA), De Graaf (D66), Rouvoet (RPF), B.M. de Vries (VVD), O.P.G. Vos (VVD) en Van Vliet (D66).

Plv. leden: Koekoek (CDA), Van den Berg (SGP), Van Blerck-Woerdman (VVD), Marijnissen (SP), Biesheuvel (CDA), Bremmer (CDA), Doelman-Pel (CDA), Van Traa (PvdA), Van Heemst (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Rehwinkel (PvdA), Noorman-Den Uyl (PvdA), Meijer (groep-Nijpels), Sipkes (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Middel (PvdA), Passtoors (VVD), Van Boxtel (D66), Van der Heijden (CDA), Apostolou (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van den Doel (VVD), Weisglas (VVD) en De Koning (D66).

Een belangrijke wijziging van het staande beleid is de introductie van een document waarin staat dat er wordt ingegrepen in een individuele zaak. Dat is belangrijk omdat bij verantwoordelijkheid controle hoort, hetgeen mogelijk wordt gemaakt door een dergelijke schriftelijke aanwijzing. Mevrouw Kalsbeek wees er nog wel op dat een minister die besluit tot vervolgen geen procespartij wordt die ter zitting moet verschijnen. Het OM dient in opdracht van de minister op te treden. Bij de beslissing tot niet vervolgen is enkel een document niet voldoende, want dat document verdwijnt samen met het dossier in een la. Het parlement moet echter in staat worden gesteld de minister te controleren. Het ligt niet voor de hand dat van elk document een afschrift naar de Kamer wordt gestuurd, maar het leek mevrouw Kalsbeek wel gewenst dat de minister periodiek rapporteert. Schriftelijke vastlegging is daarom ook zo belangrijk omdat voorkomen wordt dat er een schimmig tussengebied ontstaat.

Als de minister besluit tot niet vervolgen en de benadeelde wendt zich tot de rechter die besluit tot wel vervolgen, moet dat laatste uiteraard gebeuren. Dat past geheel in het Nederlandse rechtssysteem. Als een officier van justitie een beslissing van de minister naast zich neerlegt, kan er een disciplinaire sanctie volgen. Staat in dit geval het ambtenarenrecht open?

De Nederlandse vereniging voor rechtspraak (NVVR) is de mening toegedaan dat het tot de bevoegdheden van het OM behoort om bevelen en aanwijzingen van de minister van Justitie inzake opsporing en vervolging in individuele strafzaken te toetsen aan recht en wet, de beginselen van behoorlijk bestuur en een behoorlijke procesorde en dat aan de uitvoering van deze bevelen geen gevolg moet worden gegeven indien ze geacht moeten worden daarmee in strijd te zijn. Vervolgens wordt erkend ze dat voor een dergelijk conflict tussen de minister van het Justitie en het OM in het Nederlandse recht geen afdoende oplossing bestaat. Mevrouw Kalsbeek meende echter dat nu juist is wat de minister in haar notitie probeert te bewerkstelligen.

De minister is wat betreft het college van procureurs-generaal teruggekomen op haar eerder ingenomen standpunt. In de eerste plaats is zij nu de mening toegedaan dat de leden jurist moeten zijn. Mevrouw Kalsbeek was het daarmee eens. In de tweede plaats dient er sprake te zijn van meerderheidsbesluitvorming, maar als de voorzitter niet bij de meerderheid hoort, moet dat aan de minister worden voorgelegd. Mevrouw Kalsbeek kon het nut en de noodzaak daarvan niet inzien. Het leek haar dat volstaan kan worden met het werken met normale meerderheden en zij verzocht de minister dan ook haar standpunt in dezen te heroverwegen. Het feit dat de minister een centraal aanspreekpunt wil hebben in de persoon van de voorzitter van het college maakt het natuurlijk niet onmogelijk dat het college gewoon bij meerderheid besluit. Waarom moeten eigenlijk de procureurs-generaal ook optreden bij rechtszittingen bij rechtbanken?

Mevrouw Kalsbeek merkte vervolgens op de voorkeur te geven aan een aantal van vijf procureurs-generaal, al was het maar om een zo breed mogelijk draagvlak te hebben. Vijf mensen weten meer dan drie mensen. Kan de minister alsnog inhoudelijk motiveren waarom zij tot haar keuze komt van ten minste drie en ten hoogste vijf?

Mevrouw Kalsbeek zei ten slotte de totstandkoming van een interimwet toe te juichen. Wat wordt bedoeld met de zinsnede dat de procureurs-generaal hun toezichhoudende taken en bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met het gevoel van het college?

De heer **Koekkoek** (CDA) constateerde dat recente krantenberichten over een machtsstrijd tussen het college van procureurs-generaal en de hoofdofficieren van justitie over het gezag over de politie en de prioriteitenstelling door de regionale korpsen de noodzaak van een fundamenteel debat over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het

OM alleen maar benadrukken. Hij zei genoeg te hebben van dergelijke ruzies en van anonieme uitlatingen van hoofdofficieren en drong er bij de minister op aan in te grijpen, vooral ook omdat de voorzitter van het college van procureurs-generaal niet omstreden mag raken. Door dit alles loopt dan ook nog de opvatting van de voorzitter van het korps-beheerdersberaad dat de Politiewet niet duidelijk is. De heer Koekkoek was een andere mening toegedaan, ook als het gaat om de bevoegdheden van de minister. In artikel 53 is een aanwijzingsbevoegdheid geregeld. Uiteraard zitten korpsbeheerders niet op een aanwijzing te wachten, maar wat het college vraagt aan de korpsen gebeurt niet zonder instemming van de minister. Ook op dit punt dient helderheid te worden geschapen door de minister.

In de notitie staat dat de minister in beginsel verantwoordelijk is voor elke gedraging van een bestuursorgaan van de rijksoverheid op het beleidsterrein van de minister. Deze omschrijving van de ministeriële verantwoordelijkheid vond de heer Koekkoek te ruim. Als de wet een bevoegdheid toekent aan een bestuursorgaan (bijvoorbeeld het OM), is de minister alleen nog maar verantwoordelijk voorzover hij bevoegdheden heeft. Wat betreft het OM valt te denken aan artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie (WRO). Wat geldt voor toekenning van bevoegdheden geldt ook voor delegatie. De minister schrijft dat zij volledige zeggenschap heeft over het OM en dus ook volledig verantwoordelijk is. Artikel 5 van de WRO is volgens haar niet nodig voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Toch wil zij de ondergeschiktheid van het OM wettelijk vastleggen. Op deze manier wordt echter geen recht gedaan aan de eigen positie van het ministerie. Artikel 4 van de WRO kent het OM als afzonderlijke organisatie, belast met een bepaalde taak. De Grondwet veronderstelt in artikel 117 dat er ook leden van de rechterlijke macht zijn die niet met rechtspraak zijn belast en dat de leden van het OM deel uitmaken van de rechterlijke macht in ruime zin. Het OM maakt geen deel uit van het ministerie. Het Wetboek van Strafvordering kent de vervolgingsbevoegdheid niet aan de minister toe maar aan het OM. Als artikel 5 van de WRO zou ontbreken, zou er een groot probleem zijn. Men zou dan een beroep moeten doen op de bedoeling van de (grond)wetgever, maar dan moet wel geconstateerd worden dat die bedoeling heel belabberd tot uitdrukking is gebracht.

Bij de grondwetsherziening van 1983 is uitdrukkelijk gezegd dat de beperking van grondrechten een duidelijke wettelijke grondslag moet hebben. Tegen die achtergrond mag er geen enkel misverstand bestaan over de mogelijkheden van de minister om het OM te sturen.

Op grond van deze overwegingen steunde de heer Koekkoek de conclusie van de minister dat een uitdrukkelijke wettelijke bepaling van haar bevoegdheden nodig is. Desgevraagd voegde hij hieraan toe ook van mening te zijn dat de minister op basis van artikel 5 WRO uiteindelijk kan ingrijpen in individuele gevallen om wel of niet te vervolgen. Evenals mevrouw Kalsbeek kon de heer Koekkoek instemmen met het schriftelijk vastleggen door de minister dat wordt ingegrepen in een individueel geval.

Ingaande op de vraag of het OM opdrachten van de minister kan weigeren, verwees de heer Koekkoek naar de recente beschikking van het Gemeenschappelijk Hof van de Nederlandse Antillen en Aruba die inhoudt dat dat mogelijk is als die opdracht tegen wet en recht indruist. Nu mag ervan worden uitgegaan dat deze minister niet een dergelijke opdracht zal geven en dat weigering dus tot een disciplinaire straf leidt. Gelukkig is er dan nog de onafhankelijke rechter die beoordeelt of dat terecht is.

Wat betreft de positie van de voorzitter van het college van procureurs-generaal zou de CDA-fractie het liefst haar eerder ingenomen standpunt willen handhaven. Zij kan echter ook leven met de constructie dat de minister beslist als het college er niet uitkomt. Het voorstel van mevrouw Kalsbeek creëert echter de onduidelijkheid die de CDA-fractie nu juist

wenst te bestrijden. De situatie waarin de minister de tot een minderheid behorende voorzitter moet aanspreken leek de heer Koekkoek niet bepaald wenselijk.

Ten slotte wees de heer Koekkoek op enkele nadelen van de interimwet. In de eerste plaats kan het leiden tot vertraging in de totstandkoming van de «echte» wetgeving. In de tweede plaats wordt een evenwichtige beoordeling van de gehele reorganisatie van het OM bemoeilijkt als voorshands alleen wetgeving voor de «camel nose» wordt gerealiseerd.

De heer **Korthals** (VVD) stelde vast dat de tegenwoordige situatie fundamenteel verschilt met die uit vroeger tijden. Vroeger was er sprake van een grotendeels zelfstandig handelend OM, dat op afstand van de minister functioneerde. Nu moeten er echter (politieke) prioriteiten worden gesteld en dan komt vanzelfsprekend de minister direct in beeld. Het is in die situatie volstrekt aanvaardbaar dat de minister meer directe invloed heeft op het doen en laten van het OM. De vraag wanneer de minister mag ingrijpen in individuele strafzaken roept echter problemen op. Het is duidelijk dat zij op dit punt een zeer terughoudend beleid moet voeren. Als zij het al doet, moet dat voor iedereen ook als zodanig herkenbaar zijn. In die zin kan de VVD-fractie instemmen met het in de notitie neergelegde voorstel met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid.

Gelukkig vindt nu ook de minister dat de leden van het college van procureurs-generaal jurist moeten zijn. Dat het college de zaak moet voorleggen aan de minister als er geen besluitvorming kan plaatsvinden omdat er geen meerderheid is waarvan de voorzitter deel uitmaakt, vermocht ook de heer Korthals niet in te zien. De voorzitter kan altijd aanspreekpunt zijn en het leek hem dat gewoon bij meerderheid kan worden beslist.

De minister vindt dat de voorzitter van het college bij koninklijk besluit als zodanig wordt benoemd. Is het de bedoeling dat daaraan een termijn wordt verbonden?

De VVD-fractie heeft aarzelingen als het gaat om de interimwet. Is het nodig om een interimwet op te stellen als per 1 januari 1998 de gehele nieuwe wet wordt ingevoerd? Of is de minister op voorhand al bang dat die datum niet wordt gehaald? Kan overigens die interimwet op korte termijn worden ingediend?

De heer **De Graaf** (D66) stelde vast dat in de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM van oudsher de nodige spanningsvelden naar voren komen. In de eerste plaats is er vaak sprake geweest van onheldere opvattingen in de politiek over de vraag in hoeverre de minister van Justitie en de Kamer zelf zich moeten en mogen bemoeien met individuele strafzaken. In het debat over de Lockheedaffaire waren kabinet en Kamer eensgezind in de opvatting dat het algemeen belang vorderde dat het kabinet besloot dat er geen strafvervolgning zou plaatsvinden. Niemand repte toen over het zelfstandig oordeel van het OM of over de reikwijdte van de bemoeienis van de minister. In het Mentendebat meende de Kamer dat de minister zich niet actief genoeg met opsporing en vervolging had bemoeid, terwijl in de Bloemenhove-casus de Kamer de mening was toegedaan dat dezelfde minister zich niet direct met individuele vervolging had mogen bemoeien. Politieke afwegingen en soms politiek opportunisme bepaalden in hoge mate het oordeel over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de beperking van de ministeriële bemoeienis. Tot op de dag van vandaag gebeurt dat in de euthanasiecasus.

In de tweede plaats lijkt er een spanning te bestaan tussen het politieke bedrijf en het rechtsbedrijf. De heer De Graaf zei echter de indruk te hebben dat er vaak sprake is van opgeklopte tegenstellingen en een grote vrees voor politisering van het OM waarvoor in de regel geen argumenten

worden aangedragen. Zo waarschuwde oud-PG bij de Hoge Raad Remmelink ooit dat de officier van justitie «bovenhaags» moet blijven denken en vooral geen «rijkskruier» mag zijn.

In de derde plaats is er een soort richtingenstrijd over de zelfstandige positie van het OM. Naar het lijkt botsen een staatsrechtelijke en een strafrechtelijke school met elkaar. Of misschien is het wel zo dat de strafrechtauteurs met in hun kielzog het OM en vaak ook de zittende magistratuur uitgaan van de rechtsstatelijkheid en van de noodzaak van een zekere zelfstandigheid van het OM, terwijl de staatsrechtmensen met in hun kielzog de politiek en het ministerie van Justitie vanuit democratische overwegingen de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid benadrukken. Die twee opvattingen lijken elkaar uit te sluiten, maar de vraag is of dat ook zo is. Democratie en rechtsstaat zijn vandaag de dag per definitie begrippen die met elkaar verbonden zijn en de positie van het OM moet dan ook aan beide recht doen. Volle ministeriële verantwoordelijkheid en terughoudendheid in bevoegdheidsuitoefening kunnen heel wel samengaan en door een goede wettelijke regeling met elkaar worden verbonden.

De D66-fractie heeft de indruk dat de felle kritiek uit de rechtswereld en de strafrechtsfeer niet de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid geldt, maar de omvang van de eventuele toekomstige ministeriële bemoeienis. De brief van de minister van Justitie beschrijft de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid op een duidelijke en juiste wijze, maar gaat eigenlijk nauwelijks in op de noodzaak van terughoudendheid bij het gebruik van de staatsrechtelijk gelegitimeerde bevoegdheden. Ook hier is het le ton qui fait la musique. De heer De Graaf prees de minister voor de openheid en de durf om tot in extenso het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM te behandelen, maar hij meende dat de felheid van de reacties voor een deel door de brief zelf zijn opgeroepen. De minister schrijft weliswaar heel summier dat de bestaande doctrine en praktijk niet worden gewijzigd, maar heeft tegelijkertijd wel heel veel woorden nodig om uit te leggen dat dat in het uiterste geval wel mogelijk is. Dat is bijna uitlokking tot misverstanden.

De D66-fractie deelt overigens het standpunt van de minister over de volle ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM. Dit oordeel is gebaseerd op het volgende principe: geen bestuurlijke bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid en geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheden. Slechts de wet kan bestuursdiensten onder de ministeriële verantwoordelijkheid weghalen door de schepping van een zelfstandig bestuursorgaan. Maar dat is voor het OM niet het geval, ook al noemde Enschede ooit het OM een zelfstandig bestuursorgaan avant la lettre. Gelet op de staatsrechtelijke structuur en de bewoordingen van de WRO bestaat er een volledige ministeriële verantwoordelijkheid en een volledige hiërarchische ondergeschiktheid voor het OM. Daar doet het feit dat de belangrijkste bevoegdheden van de leden van het OM door de wetgever uitdrukkelijk zijn geattribueerd niet aan af. Attributie doorbreekt immers niet ondergeschiktheid. Ook het feit dat de Grondwet ervan uitgaat dat de leden van het OM deel uitmaken van de rechterlijke macht maakt dat niet anders. Dat maakt het OM immers nog niet onafhankelijk en de Grondwet verbindt ook geen bijzondere gevolgen aan het lidmaatschap van de rechterlijke macht.

Wel zeggen beide aspecten (de eigen geattribueerde bevoegdheden en accreditatie bij de rechterlijke macht) iets over de andere kant van de medaille, namelijk terughoudendheid die de minister moet betrachten ten aanzien van de feitelijke vervolgingsbeslissingen. De mate van ministeriële verantwoordelijkheid valt beslist niet samen met de mate van ministeriële bemoeienis. De heer De Graaf vond het te ver gaan om te spreken van een staatsrechtelijke conventie van terughoudendheid. Er zijn echter niet alleen politieke maar ook rechtsargumenten die pleiten voor distantie. Hij wees in dit verband op de eigen bevoegdheden van het OM

die ook betekenen dat de minister die niet elke dag mag overnemen of uithollen. Hij wees ook op het inquisitoir karakter van het strafproces, dat van het OM een zekere ruimte vraagt om samen met de rechter tot waarheidsvinding te komen. Ten slotte wees hij op het vertrouwen dat rechter en samenleving moeten hebben dat rechttoepassing niet zuiver politiek instrumentalisme wordt.

Dit alles betekent dat van de minister van Justitie en na haar ook van de Kamer een wijze en zorgvuldige terughoudendheid mag worden gevraagd om in individuele zaken te interveniëren, zonder dat dit afbreuk doet aan de volle verantwoordelijkheid en aan de ultieme mogelijkheid om niettemin in te grijpen. Dat kan onder omstandigheden dus wel betekenen dat de minister het OM opdraagt te vervolgen of om af te zien van vervolging en zelfs om een aanwijzing te geven voor de hoofdlijn van het requisitoir. De grens daarbij ligt, behalve bij rechterlijke bevelen, bij het onderzoek ter terechtzitting waarin zich nieuwe feiten en omstandigheden kunnen voordoen. De beweegreden van de minister om die bevoegdheid te gebruiken moet ook duidelijk en controleerbaar zijn en bovendien passen in het uitzonderlijke karakter van de aanwijzingsbevoegdheid.

De kritiek van de NVVR, die de fractievoorzitter van de VVD zich recentelijk wat al te gemakkelijk eigen maakte, schiet veel te ver door. Zij gaat uit van een autonome en onafhankelijke positie van het OM, slechts beperkt door algemene vervolgingsrichtlijnen. Daar is in het recht geen steun voor te vinden en overigens ook niet bij collega Korthals. Bovendien suggereert de NVVR met de nodige retoriek een radicale breuk met het verleden en een vergaande politieke bemoeienis. Beide verwijten zijn niet alleen uit de lucht gegrepen maar ook enigszins tendentius van aard. Er is natuurlijk geen sprake van een politieke coup maar wel van duidelijkheid in sturing en verantwoordelijkheid. Om met professor Elzinga te spreken: het parool moet zijn een volle ministeriële verantwoordelijkheid in combinatie met een terughoudende en selectieve maar wel duidelijke sturing van het OM.

De heer De Graaf pleitte er vervolgens voor om de discussie over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid te beslechten met een duidelijke wettelijke regeling. Daarin moet aan de ene kant volstrekt helder worden gemaakt dat de aanwijzingsbevoegdheid zich kan uitstrekken tot individuele gevallen. Aan de andere kant moet als criterium worden opgenomen dat de minister dit alleen doet in het belang van de rechtsontwikkeling of vanwege andere zwaarwegende belangen. De aanwijzing moet schriftelijk worden vastgelegd, controleerbaar voor parlement en rechter. Een dergelijke wettelijke regeling scheidt de benodigde duidelijkheid en is toetssteen voor minister, OM, rechter en parlement. En dat is nog net iets beter dan een lange ministeriële brief.

Een nog steeds niet opgeloste vraag betreft de rol van de voorzitter van het college van procureurs-generaal. In de Kamer zijn eenhoofdig leiderschap en moeizame constructies als collegiaal besluiten zolang de voorzitter het er maar mee eens is, afgewezen. De minister tovert nu een nieuwe, uiterst creatieve variant uit de hoed, maar de heer De Graaf vond dat een zeer vreemde constructie met een hoog absurdistisch gehalte. Het komt er immers op neer dat de voorzitter kan zeggen: «Heren, wij besluiten wat ik wil; als u dat niet wilt, vraag ik de minister te besluiten wat ik wil». De heer De Graaf meende echter dat er sprake dient te zijn van collegiale besluitvorming met een duidelijke rol voor de voorzitter in de representatieve sfeer en met extra bevoegdheden indien dat nodig is. Daartoe zou kunnen behoren de bevoegdheid, een besluit van het college bij de minister voor te dragen voor schorsing of vernietiging. Over het aantal PG's bestaat ook nog onduidelijkheid. Als het werk door drie PG's kan worden gedaan, moet het college niet uit meer mensen bestaan. Belangrijker is de vraag waarom de minister het in een AMvB wil regelen en niet bij wet. Het is toch niet de bedoeling om elk jaar het aantal PG's te wijzigen?

De heer De Graaf merkte vervolgens op dat hem nogal eens zorgelijke berichten bereiken over de huidige verhouding tussen het college van procureurs-generaal en de hoofdofficieren. Kan de minister de commissie verzekeren dat de hoofdofficieren de ruimte en vrijheid hebben en krijgen voor een volwaardige plaats in het regionale overleg? Een sterke organisatie met een duidelijke sturing is een goede zaak, maar niemand zit te wachten op negentien His Masters Voices.

Ten slotte sprak de heer De Graaf er zijn waardering voor uit dat de minister zijn suggestie heeft overgenomen met betrekking tot een interimwet voor het OM. Dat schept de rechtsbasis voor de komende reorganisatie. Wanneer denkt de minister die interimwet in te dienen?

De heer **Rabbae** (GroenLinks) vroeg allereerst hoe de minister denkt een evenwicht te bewaren tussen de ministeriële verantwoordelijkheid aan de ene kant en de magistratelijke positie van het OM aan de andere kant. De minister schrijft dat de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijk is vastgelegd in de Grondwet en dat artikel 5 WRO eigenlijk overbodig is. Tegelijkertijd vraagt zij om een duidelijke wettelijke vastlegging van de ondergeschiktheid van het OM aan de minister. Welke gaten denkt zij daarmee te dichten? Is haar wens daartoe ingegeven door de ervaringen die zij tot nu toe heeft opgedaan?

Ingaande op het aspect van de besluitvorming vroeg de heer Rabbae waarom er zoveel koudwatervrees is als het gaat om het definiëren van een individuele verantwoordelijkheid voor de voorzitter van het college. Tijdens de IRT-enquête bleek dat in een aantal gevallen het gebrek aan een duidelijk aanspreekpunt binnen het college van procureurs-generaal zich heeft gewroken. Wordt de angst dat het mis zal gaan ingegeven door het functioneren van de huidige voorzitter van het college? Het leek de heer Rabbae dat wetgeving niet mag worden gebaseerd op het functioneren van een bepaalde persoon. Hij was in ieder geval van mening dat het hebben van een aanspreekpunt in de persoon van de voorzitter inhoudt dat hij volledige verantwoordelijkheid draagt voor de besluitvorming en dat hij een belangrijke stem in het kapittel heeft.

Ook de heer Rabbae wilde graag van de minister vernemen welke inhoudelijke argumenten zij hanteert voor haar voorstel met betrekking tot het aantal leden van het college van procureurs-generaal.

De fractie van GroenLinks geeft de voorkeur aan een interimwet om een einde te maken aan de huidige onduidelijke en onbevredigende situatie boven het wachten op een wet waarvan het nog maar de vraag is of hij inderdaad per 1 januari 1998 in werking treedt. De interimwet is des te meer gewenst nu de media recentelijk wederom kond hebben gedaan van competentieproblemen tussen het college van procureurs-generaal en hoofdofficieren. Bovendien kan de interimwet bijdragen aan de gewenste cultuuromslag in de justitiewereld.

De heer Rabbae merkte voorts op de uitspraak van korpsbeheerder d'Hondt over regionale prioriteitsstellingen te beschouwen als een storm in een glas water. De artikelen 13 en 19 van de Politiewet laten geen enkel misverstand bestaan over de bevoegdheden van het OM in de richting van de politie. Wat betreft het stellen van prioriteiten op landelijk en regionaal niveau wordt wel eens de verhouding 20%-80% genoemd. Is dat een vaste afspraak of leert de praktijk dat dit de beste verhouding is? Is het inderdaad de bedoeling dat de beleidsplannen van de hoofdofficieren worden getoetst door het college van procureurs-generaal?

Het antwoord van de minister

De **minister** stelde voorop het van groot belang te vinden dat nu aan de hand van een ministeriële notitie wordt gesproken over de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het OM. Een algemeen beginsel van staatsrecht is dat ieder orgaan voor de uitoefening van zijn bevoegd-

heden een ander orgaan nodig heeft ofwel onderworpen is aan de controle van een ander orgaan. Voorts zijn er geen bevoegdheden voor organen zonder een grondslag in de wet of de Grondwet. Hetzelfde geldt als een orgaan geen verantwoording schuldig of als er geen controle bestaat van de manier waarop met die bevoegdheden wordt omgegaan. Andersom geldt: er is alleen verantwoordelijkheid voor de uitoefening van bevoegdheden waarover een orgaan ook zelf beschikt. De minister is ten volle verantwoordelijk voor al het handelen en nalaten van het OM. Dat betekent dus dat hij bevoegdheden terzake moet hebben.

Het OM is een orgaan van de rijksoverheid dat ondergeschikt is aan de minister van Justitie, ongeacht de attributie van bevoegdheden. Het verschil tussen attributie en mandaat heeft vooral van doen met de effectivering van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar wat dit betreft is er geen groot verschil in de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement. Artikel 5 WRO omschrijft overigens niet een bevoegdheid van de minister van de Justitie, maar zegt iets over verplichtingen voor de ambtenaren die behoren tot het OM. Het artikel is indertijd in de wet opgenomen omdat een aantal leden van het OM voor het leven waren benoemd en als zodanig ook een relatief onafhankelijke positie hadden. Tegenwoordig is dat alleen de PG bij de Hoge Raad, maar vroeger waren dat ook de PG's bij de gerechtshoven en de hoofdofficieren. Het feit dat die verplichting in artikel 5 WRO is neergelegd kan a contrario tot de conclusie leiden dat kennelijk bevestigd moet worden dat die verplichting er inderdaad is, maar ook dat er een zekere distantie is tussen minister en OM. Daarom ook wilde de minister een dergelijk artikel handhaven in de nieuwe wetgeving. Voor de oorlog is artikel 5 WRO weinig toegepast in die zin dat de minister in de Kamer verantwoording moest afleggen voor het ingrijpen in een individueel geval. Na de tweede wereldoorlog ging dat steeds meer gebeuren. Naarmate de belangstelling van publiek en dus ook van de politiek voor de criminaliteit in het algemeen toeneemt, zal de minister vaker in de Kamer moeten verschijnen om verantwoording af te leggen. In de literatuur wordt vanuit een staatsrechtelijke dan wel uit een strafrechtelijke invalshoek geredeneerd. De minister meende te kunnen zeggen dat strafrecht en staatsrecht elkaar vinden op het verschijnsel rechtsstaat, maar zij voegde eraan toe dat vanuit beide invalshoeken verschillend kan worden aangekeken tegen de positie van het OM.

In de notitie zijn alle theoretische invalshoeken tot in alle scherpste uitgeschreven. In het algemeen bestaat de neiging om heen te draaien om de hot items, maar een principiële discussie vergt dat alle consequenties van de diverse theoretische invalshoeken aan de orde komen, ongeacht de wijze waarop vervolgens in de praktijk wordt geopereerd.

De bewindsvrouw zei van oordeel te zijn dat de minister bevoegd is om in individuele zaken een aanwijzing te geven tot vervolgen of seponeren alsook over de hoofdlijnen van een requisitoir. Natuurlijk dient de minister in dezen een zeer terughoudend beleid te voeren, maar het kan in zaken van algemeen politiek belang nodig zijn dat de minister ingrijpt. Wel is het nodig dat deze bevoegdheid wettelijk wordt vastgelegd en dat het ingrijpen van de minister controleerbaar is door de rechter en het parlement. Ook de verplichting tot schriftelijke vastlegging van een en ander dient wettelijk te worden vastgelegd. In deze constructie heeft de minister een eigen verantwoordelijkheid en maakt hij zijn eigen afwegingen. Van dat laatste wordt verantwoording afgelegd aan het parlement. Het is duidelijk dat die afwegingen ingebed dienen te zijn in algemeen beleid en als er niet een zodanig algemeen beleid is geformuleerd, moet worden teruggevallen op het algemeen belang. Vooral ook omdat het gaat om ingrijpen in individuele gevallen, eventueel gevolgd door toetsing van de bij dat specifieke geval behorende ministeriële afwegingen door het parlement, leek het de minister minder wenselijk om algemene criteria voor ingrijpen te formuleren.

De minister zei enigszins verrast te zijn door de felle reactie van de NVVR. De discussie wordt al geruime tijd gevoerd en nog nooit is er zo scherp gereageerd. De NVVR neemt bovendien een standpunt in dat veel restrictiever is dan ooit door de rechterlijke macht is ingenomen. Als de eerste emoties zijn weggeëbd, zal wellicht in een nader gesprek blijken dat de standpunten niet zo ver uit elkaar liggen als wel eens wordt gedacht; de discussie zal ongetwijfeld voortgaan want er zijn uitstekende contacten tussen minister en de NVVR.

De heer **Koekkoek** (CDA) veronderstelde dat de reactie van de NVVR ook iets van doen heeft met de nadruk van de minister op de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en in mindere mate op de attributie van bevoegdheden. Een meer evenwichtige benadering zal het begrip bij de NVVR ongetwijfeld doen toenemen.

De heer **Korthals** (VVD) voegde hieraan toe dat het OM en de hoofdofficieren in het verleden betrekkelijk zelfstandig optraden, terwijl de strekking van de brief een totaal andere is. Wat dit betreft kan de verontrusting van de NVVR gemakkelijk worden verklaard.

De **minister** herhaalde dat in een brief aan de Kamer over de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het OM tot in alle scherpste moet worden uitgeschreven waartoe een en ander kan leiden. Dat is in het verleden nooit gebeurd, maar zij zei weinig behoefte te hebben aan wollige brieven waarin iedereen wel iets van zijn gading kan vinden. Zij had er overigens begrip voor dat sommigen nogal zijn geschrokken van haar notitie. De bewindsvrouw herhaalde dat de minister volledig verantwoordelijk en bevoegd is, omdat hij volledig verantwoordelijk is en dus volledige zeggenschap heeft. Wat niet kan, is dat de minister optreedt ter terechtzitting omdat hij een aantal bevoegdheden mist die het OM wél heeft. Wel kan de minister ingrijpen in die bevoegdheden, maar dat houdt op als een opdracht is gegeven aan het OM. Het OM is gehouden de bevelen van de minister na te komen.

De minister zei het van groot belang te vinden dat er een interimwet komt waarin de positie van het college van procureurs-generaal en zijn voorzitter wordt geregeld. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Raad van State en zal waarschijnlijk binnen enkele weken bij de Kamer kunnen worden ingediend. De integrale reorganisatiewetgeving zal in november in consultatie gaan en direct daarna bij de ministerraad kunnen worden ingediend.

De bewindsvrouw stelde vast dat er consensus over is dat de leden van het college van procureurs-generaal jurist dienen te zijn en dat er bij meerderheid wordt besloten. De discussie spitst zich toe op de positie van de voorzitter. Zij zei er grote behoefte aan te hebben, mensen op hun verantwoordelijkheden aan te spreken. Groepsverantwoordelijkheden kunnen tot zeer ongewenste situaties leiden. Als een meerderheid een besluit neemt waarin de voorzitter zich niet kan vinden en de voorzitter verschuilt zich vervolgens achter die meerderheid, hoe moet hij dan worden aangesproken op het functioneren van het college? De minister vond dat de voorzitter de mogelijkheid moet hebben aan de minister een besluit voor te leggen waarmee hij het niet eens is. Zij zei daartoe eventueel het voorstel van de heer De Graaf te willen overnemen om uit te gaan van het beginsel van collegiaal bestuur en tegelijkertijd de voorzitter de bevoegdheid te geven een besluit van het college bij de minister voor te dragen voor schorsing of vernietiging. De voorzitter van het college wordt benoemd in functie en heeft dus een eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Daaraan wordt onvoldoende recht gedaan als een college zich verzet tegen een voorzitter en besluiten neemt die hem niet aanstaan.

Er is inderdaad iets voor te zeggen om de voorzitter van het college van procureurs-generaal voor een bepaalde termijn te benoemen. Dat moet dan echter ook gelden voor voorzitters van andere colleges en die discussie wordt gevoerd in het kader van het ambtenarenrecht in het algemeen. Het leek de minister ongewenst om een dergelijke bepaling vooruitlopend op de resultaten van die discussie alleen voor leden van het OM in te voeren.

PG's kunnen inderdaad optreden bij rechtbanken en gerechtshoven omdat zij hun banden met de professie moeten blijven behouden en niet mogen worden beschouwd als functionarissen die geheel losstaan van het OM. Leden van het college van procureurs-generaal behoren niet voor niets jurist te zijn. Het leek de minister gewenst dat de PG's wat dit betreft dezelfde bevoegdheden hebben als de advocaten-generaal en de officieren van justitie.

De minister zei voorstander te zijn van een aantal van vijf PG's. Als na de totale reorganisatie blijkt dat volstaan kan worden met drie PG's, kan dat aantal alsnog worden verlaagd tot drie. Vandaar ook dat het aantal wordt vastgelegd in een AMvB zodat er eventueel discussie over kan worden gevoerd.

Ten slotte ging de minister kort in op berichten in de pers over een competentiestrijd tussen het college van procureurs-generaal en de hoofdofficieren van justitie. Er zal altijd een zeker spanningsveld bestaan tussen een geïntegreerde landelijke leiding en een regionaal/lokaal georiënteerde hoofdofficier. Dat moet een gezonde spanning zijn en er moet ook openlijk over kunnen worden gediscussieerd. Dat gebeurt ook en de bewindsvrouw zei weinig waardering te kunnen opbrengen voor hoofdofficieren die menen hierover alles te moeten zeggen zonder zich bekend te maken. Zij benadrukte geen enkele behoefte te hebben aan gestook van wie dan ook. Bovendien vond zij het jammer dat ook de korpsbeheerder gemeend heeft zich in de discussie te moeten mengen. De taak van de korpsbeheerder is duidelijk omschreven, maar uiteindelijk berust het justitieel gezag bij Justitie. De minister van Justitie stelt landelijke kaders en moet daarbij laveren tussen de waan van de dag en signalen uit de samenleving die door de Kamer worden vertolkt. Als de Kamer vindt dat er meer aandacht aan zedenzaken dient te worden besteed, moet het college van procureurs-generaal in staat zijn dat duidelijk te maken aan de hoofdofficieren. In de evaluatie van de Politiewet zal zeker ook aandacht te worden besteed aan de ietwat lastige constructie die er niet automatisch toe leidt dat de wensen van de Kamer per definitie ook neerslaan in de beleidsplannen van de politie. De hoofdofficier heeft immers niet een doorslaggevende positie in het driehoeksoverleg. De 80-20-verhouding is een indicatie van het gegeven dat het grootste deel van het politiewerk regionaal wordt bepaald en dat een bepaald deel door landelijke prioriteitsstelling wordt aangestuurd.

Ten slotte deelde de minister desgevraagd mee ook van mening te zijn dat ministeriële aanwijzingen democratisch moeten kunnen worden gecontroleerd.

De voorzitter van de commissie,
V. A. M. van der Burg

De griffier van de commissie,
Pe