

26ste vergadering

Dinsdag 13 april 1999

Aanvang 10.00 uur

Voorzitter: Postma

Tegenwoordig zijn 60 leden, te weten:

Baarda, Batenburg, De Beer, Van den Berg, Bierman, Boorsma, Van den Broek-Laman Trip, Van Dijk, Van Eekelen, Eversdijk, Gelderblom-Lankhout, Van Gennip, Ginjaar, Glastra van Loon, Glasz, Van Graafeiland, De Haze Winkelman, Heijmans, Hendriks, Hessing, Hilarides, Hirsch Ballin, Hofstede, Holdijk, Jaarsma, De Jager, Jurgens, Ketting, J. van Leeuwen, L.M. van Leeuwen, Linthorst, Lodewijks, Loudon, Luijten, Luimstra-Albeda, Lycklama à Nijeholt, Meeter, Michiels van Kessenich-Hoogendam, Pitstra, Postma, Rensema, Rongen, Roscam Abbing-Bos, Scholten, Schoondergang-Horikx, Schuyer, Stevens, Stoffelen, Talsma, Tuinstra, Varekamp, Ter Veld, Veling, Verbeek, Werner, Wiegel, Wöltgens, Van de Zandschulp, Zijlstra en Zwerver,

en de heren Korthals, minister van Justitie, De Vries, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Hoogervorst, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en mevrouw Verstand, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

□

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Braks, Korthals Altes en Schuurman, wegens een parlementair bezoek aan Brazilië;

Grol-Overling en Heijne Makkreel, wegens bijwonen van een IPU-bijeenkomst in Brussel;

Vrisekoop, Maas-de Brouwer en Dees, wegens verblijf buitenslands;

Tiesinga-Autsema, wegens verblijf buitenslands, ook volgende week;

Pit, in verband met een medisch onderzoek;

Van Heukelum, wegens bezigheden elders;

Holdijk, wegens bezigheden elders, alleen het eerste deel van de vergadering.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst, die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan, dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het eind van deze editie.)

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Voor-
schriften van tijdelijke aard,
waaronder wijziging van de Wet
op het hoger onderwijs en
wetenschappelijk onderzoek, in
verband met de vernieuwing van
opleidingen in het wetenschap-
pelijk onderwijs op het gebied
van de natuur (Tijdelijke wet**

aanwijzing bèta-opleidingen) (26339).

Dit wetsvoorstel wordt zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel 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) (25392).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Hirsch Ballin** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De wettelijke regeling van de nieuwe structuur van het openbaar ministerie heeft de hartelijke instemming van de CDA-fractie. Onze vragen betreffen de relatie die gelegd wordt tussen het openbaar ministerie, de minister van Justitie, het departement en de politie. De structuur van het openbaar ministerie is voor ons duidelijk. Dit voorstel verdient steun.

Het wetsvoorstel ontleent, zoals de memorie van toelichting ook aangeeft, zijn hoofdlijnen aan de voorstellen van de commissie-Donner die ten tijde van het derde kabinet Lubbers was ingesteld en heeft gerapporteerd. Voor een aantal elementen van de voorstellen, zoals de vaststelling van de doelstellingen van het openbaar ministerie als geheel, het toedelen van landelijke taken aan de leden van de vergadering van procureurs-generaal en het aanwijzen van officieren van justitie met landelijke taken, waren in de

Hirsch Ballin

daaraan voorafgaande jaren al concrete stappen gezet. Ik wijs op het beleidsplan "Strafrecht met beleid" van het openbaar ministerie, "het OM om", "Versterking OM" en de ontwikkelingen die zich in de taaktoedeling in de loop der jaren voltrokken.

De CDA-fractie heeft er waardering voor dat deze lijn door beide volgende kabinetten is voortgezet en in een heldere wettelijke regeling is neergelegd. Bovenal, wij hechten eraan dit hier uitdrukkelijk te zeggen, heeft onze fractie waardering voor het enthousiasme en de inzet die zich binnen het openbaar ministerie zelf hebben gemanifesteerd om deze ingrijpende reorganisatie en heroriëntatie vorm te geven. Dat enthousiasme is omgezet in tastbare bijdragen aan de versterking en de reorganisatie van het OM. Dat geldt voor het college van procureurs-generaal en zijn voorzitters, maar ook voor vele andere leden van het openbaar ministerie die dit tot stand hebben gebracht.

In de vorige kabinetsperiode heeft zich echter ook een ongekend ernstig conflict voorgedaan tussen de minister van Justitie en de leiding van het openbaar ministerie. Dat is voor onze fractie ook aanleiding in te gaan op bepaalde aspecten van het wetsvoorstel die ook bij andere gelegenheden door mijn collega's en mij namens onze fractie naar voren moesten worden gebracht. Gevreesd moet worden dat een zekere tweeslachtigheid in het wetsvoorstel inzake die relatie tussen minister en leiding van het openbaar ministerie haar schaduw vooruit heeft geworpen. Wij hebben op dat punt nadere vragen gesteld aan de nieuwe minister van Justitie en daarop ook, althans in tweede instantie, antwoord gekregen. Voor ons is dat een belangrijk element in de beoordeling van het wetsvoorstel.

Met die tweeslachtigheid doel ik op het volgende. Aan de ene kant is gekozen voor een verzelfstandiging van de leiding van het openbaar ministerie. Het is niet langer een vergadering van procureurs-generaal onder voorzitterschap van de minister of, hetgeen meestal het geval was, de secretaris-generaal als vertegenwoordiger van de minister, maar een apart college dat het OM als organisatie bestuurt. Aan de andere kant is er sprake van een zware nadruk op de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, ook in

concrete zaken. Met het apart zetten van het openbaar ministerie binnen de justitieorganisatie is, hoe men het ook wendt of keert, het risico van conflicten vergroot.

Dat heeft zich in het vorige en het eervorige jaar geopenbaard. Het bleek in de zaak-Lancee. De toenmalige minister werd daar door de Tweede Kamer op aangesproken, terwijl zij tegelijkertijd in schriftelijke antwoorden aan de Tweede Kamer volhield dat het eerste, achteraf niet deugdelijk gebleken, ambtsbericht van het OM door haar slechts marginaal was getoetst. Dit laat de verantwoordelijkheid voor dat ambtsbericht in een onduidelijke sfeer. Het is misschien goed als de minister van Justitie erop ingaat hoe het eigenlijk is gegaan, ook gelet op nadere antwoorden die recentelijk door hem zijn gegeven. Was de minister van Justitie destijds inderdaad alleen, althans in hoge mate – er is gesproken over marginale toetsing – op het openbaar ministerie afgegaan, of was er toch departementaal getoetst, hetgeen recentelijk door de huidige minister van Justitie aan de Tweede Kamer is bericht? Als het laatste het geval is, waarom is dan eerder gezegd dat er alleen marginaal is getoetst? Als dat niet het geval is, waarom zijn dan de destijds behandelende ambtenaren verwijderd?

Wij stellen deze vragen niet om een incident levend te houden, al is het natuurlijk van belang ook naar concrete gevallen te kijken, maar omdat er een onduidelijkheid zit in de manier waarop de verantwoordelijkheid van de minister voor het optreden van het openbaar ministerie gestalte zal krijgen. Als er wordt gezegd dat de minister van Justitie verantwoording aflegt aan de Staten-Generaal voor het doen en laten van het openbaar ministerie, dan zal de minister zich een eigen oordeel moeten vormen in situaties waarin er vragen of klachten zijn. Als het openbaar ministerie verzelfstandigd is, wat het wordt ingevolge het wetsvoorstel dat voorligt, zal er ten aanzien van die verzelfstandigde organisatie ergens een mechanisme moeten zijn dat ervoor zorgt dat de minister van Justitie op basis van eigen inzichten die verantwoording kan afleggen. Bij andere onderdelen van de overheidsorganisatie met een verzelfstandigde positie werkt men wel met de formule van een

inspectie. Dat is tot nu toe voor het openbaar ministerie niet in discussie. Vervult het departement dan die inspecterende rol, om het zo te zeggen? Of zijn wij in de situatie terechtgekomen, zoals bleek uit de aanvankelijke antwoorden op de vragen over de zaak-Lancee, dat als de antwoorden goed zijn er niets aan de hand is en dat als er een gebrek blijkt te kleven aan de antwoorden de minister van Justitie nader antwoordt dat hij of zij de antwoorden ook alleen maar marginaal heeft getoetst?

Dit leidt tot de vraag – en voor ons is dat een belangrijke vraag – hoe de minister zich voorstelt te kunnen instaan voor de berichtgeving aan de Kamer als in vragen dingen aan de orde komen die tot kritiek op het functioneren van het OM aanleiding moeten geven. Wij zouden het op prijs stellen als die vraag zowel in abstracte zin, in de zin van de uitleg van de wettelijke bepalingen en de toepassing ervan, als aan de hand van de onduidelijkheden die over het veelbesproken incident zijn gerezen door hem werd beantwoord.

Deze vraag raakt uiteraard de principiële kwestie van de bevoegdheid van de minister van Justitie, aan het openbaar ministerie aanwijzingen te geven. Toch is dat niet dezelfde vraag. In de vraag van onze fractie van zo-even ging het over de verantwoording over wat er is geschied, is gedaan en gelaten. Op het punt van de aanwijzingen gaat het om het opsporings- en vervolgingsbeleid. Die bevoegdheid zo ruim opvatten als de vorige minister van Justitie aanvankelijk deed, was in de ogen van onze fractie een te hoge prijs voor de verzelfstandiging van het openbaar ministerie. Mijn collega mevrouw Michiels van Kessenich-Hoogendam heeft eerder, enige jaren geleden, tot uitdrukking gebracht dat onze fractie van oordeel is, dat er geen aanwijzingen door de minister aan het openbaar ministerie horen te worden gegeven van de strekking dat een zaak niet wordt opgespoord en vervolgd. Wat wij ons wel kunnen voorstellen is, dat een zaak wegens het belang voor het algemeen opsporings- en vervolgingsbeleid of wegens de precedentwerking op aanwijzing van de minister van Justitie wél verder wordt opgespoord, vervolgd en voor de rechter gebracht. De voorbeelden die de minister van Justitie bij de schrifte-

Hirsch Ballin

lijke voorbereiding van de behandeling van dit wetsvoorstel heeft gegeven, liggen ook allemaal in die sfeer.

Op dat punt was er dus een verschil van inzicht tussen onze fractie en de lijn die, althans aanvankelijk, was uitgedragen door de vorige minister van Justitie. Dat gevoegd bij het belang van een uitleg van de bepalingen over de verhouding tussen minister en openbaar ministerie was voor onze fractie reden om het wetsvoorstel niet met een demissionaire minister te willen afhandelen. Wij wilden op dat punt duidelijkheid krijgen van een volledig bevoegde minister. Wij kregen ook van de huidige minister na enig aandringen – er was een nader voorlopig verslag voor nodig – behoorlijke antwoorden op onze kritische vragen hieromtrent.

Hij heeft ons verzekerd, dat hij niet in die mate minister, ministerie en openbaar ministerie in de nieuwe wettelijke structuur uit elkaar zou laten spelen. Hij heeft ook een aantal nadere uitspraken gedaan over de uitoefening van de bevoegdheid aanwijzingen te geven die voor onze fractie van belang zijn bij de beoordeling van dit wetsvoorstel. Hij heeft ons meer in het bijzonder verzekerd, dat hij maandelijks in persoon met het college een overlegvergadering wil houden. Daarmee wordt naar wij hopen een uit elkaar groeien van het beleid van de minister en het beleid van het openbaar ministerie voorkomen.

Hij blijkt ook onze bedenkingen tegen het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid in negatieve zin te delen. Hij zegt dat daarbij strikte terughoudendheid in acht zal worden genomen. Mogen wij dat aldus verstaan, dat ook hij eigenlijk geen voorbeelden zou kunnen geven van een situatie waarin het passend is, een dergelijke negatieve aanwijzing te geven? Wij laten even de situatie buiten beschouwing, dat er een evidente fout wordt gemaakt door een functionaris van het openbaar ministerie, omdat wij mogen aannemen dat dan die evidente fout gewoon binnen het openbaar ministerie zelf zal worden gecorrigeerd.

Wij willen niet verhelten, dat wij ondanks deze op zichzelf bevredigende antwoorden van de huidige minister met de wettelijke regeling op dit punt niet geheel zijn ingenomen, omdat daarin criteria ontbre-

ken. Onze opvatting is dus, dat aanwijzingen van de minister van Justitie aan het openbaar ministerie hun rechtvaardiging moeten kunnen vinden en ook gemotiveerd moeten worden uit overwegingen van algemeen opsporings- en vervolgingsbeleid, uit overwegingen van algemeen beleid inzake de rechtshandhaving. Dat kan gevolgen hebben voor een zaak in concreto. Dat is ook de strekking van de schriftelijke antwoorden die de minister heeft gegeven. Het algemeen beleid vereist dan, dat een specifieke zaak niet aan het oordeel van de rechter wordt onthouden. Maar voor negatieve aanwijzingen is in onze opvatting eigenlijk geen ruimte. Wij hopen dat het debat op dit punt tot verdere verduidelijking zal leiden.

In dit verband wijzen wij erop, dat soortgelijke vragen aan de orde zijn geweest in een van de andere landen van het Koninkrijk. Het openbaar ministerie dreigde daar in een positie te komen, dat wel degelijk strafzaken in concrete gevallen zouden worden doorkruist door politieke bemoeienis van de landsregering. Er zou veel voor te zeggen zijn, als deze taak en verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie in de drie landen van het Koninkrijk eender werden beoordeeld. Ook in dit verband een vraag ter concrete toespitsing. Recent mochten wij ontvangen: "Perspectief op 2002, de koers van het openbaar ministerie in de komende jaren". Daarin wordt algemeen beleid inzake de rechtshandhaving uitgezet. Voor een belangrijk deel gaat het daarbij om doelstellingen die een werkrichting aangeven. Voor een deel zijn het ook zeer precieze kwantificeringen. Zo is bijvoorbeeld het doel om in het jaar 2000 25% tot 30% van de zaken binnen 10 weken ter zitting te brengen. In 2002 zou dat voor 40% tot 50% van de zaken moeten gelden. Neemt de minister deze doelstelling volledig voor zijn verantwoording, of is er een verschil tussen zijn beleid en dat van het openbaar ministerie? Anders gezegd: kan de minister door de Staten-Generaal worden aangesproken op de volledige realisering van deze doelstellingen en voelt hij zich ook gehouden om op het punt van toedeling van middelen – begrotingsonderhandelingen enz. – ervoor in te staan dat het openbaar ministerie de nodige

middelen krijgt om deze doelstellingen te realiseren?

Voorzitter! Over de verhouding tussen minister en openbaar ministerie, nu geregeld in de artikelen 127 en volgende van dit wetsvoorstel, bestaan helaas veel misverstanden. Naar ons inzicht zijn misverstanden over de staatsrechtelijke positie van het openbaar ministerie voor een belangrijk deel te vermijden. Er wordt daarbij gewerkt met een tegenstelling betreffende positie van het openbaar ministerie en zijn leden die eigenlijk aan verkeerde beelden is ontleend. Het is opvallend hoezeer het lijkt dat daarin een soort Bommeliaanse rolmodellen een rol spelen. Er wordt gesproken over magistraat versus bestuursambtenaar in een ondergeschikte positie, alsof wij de leden van het openbaar ministerie zouden mogen vergelijken met burgemeester Dickerdack versus de ambtenaar Dorknoper. Geen van beiden lijken ons echter op hun plaats. Burgemeester Dickerdack wordt in de desbetreffende literatuur bij voortduring een magistraat genoemd. De gemeenteraad speelt in zijn leven kennelijk geen grote rol. Wij achten het niet terecht om leden van het openbaar ministerie te vergelijken met een wereldvreemde bestuurder die onder het genot van een goed glas met andere notabelen zijn avonden slijt. Evenmin dient hij echter te worden vergeleken met een ambtenaar die het, net als ambtenaar Dorknoper, uitsluitend als zijn taak rekent om opgegeven instructies naar de letter uit te voeren. Het openbaar ministerie heeft een andere positie. Het is geen gezelschap van rechters, maar wel een deel van de publieke organisatie met een eigen rol en verantwoordelijkheid die wettelijk zijn geregeld. Derhalve is het eigenlijk een kwestie van goed onder ogen zien wat de staatsrechtelijke positie van het openbaar ministerie is. Die moet niet worden beschreven met modellen die zijn ontleend aan de positie van andere onderdelen van het staatsbestel. Het openbaar ministerie is geen verzameling van rechters. Het openbaar ministerie heeft een taak – dat is ook onvermijdelijk, zeker bij ontbreken van een verplichting om alle zaken voor de rechter te brengen – om beleid inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te voeren. Voor dat beleid moet volledige politieke verantwoording worden afgelegd. Dan gaat het om

Hirsch Ballin

zaken zoals ik die zojuist citeerde uit de notitie Perspectief op 2002, of om aanwijzingen voor de straffen die worden geëist. Daarbij moet er geen verschil worden gecreëerd tussen het beleid van de minister van Justitie en dat van het openbaar ministerie.

Tegelijkertijd is het openbaar ministerie behalve een nu wettelijk geregelde organisatie, ook een verzameling van ambtsdragers met bevoegdheden die in wetten – met name het Wetboek van Strafvordering – aan de procureurs-generaal en de officier van justitie worden toebedeeld. En wat de leden van het openbaar ministerie in die functie doen, moet uiteraard beantwoorden aan het algemene beleid. Tegelijkertijd moet daarin het primaat worden aanvaard van de professionele beoordeling van strafbaarheid en strafwaardigheid in een concrete zaak door leden van het openbaar ministerie. Vandaar onze opvatting dat de aanwijzingen van de minister aan de leden van het openbaar ministerie steeds en uitsluitend hun rechtvaardiging moeten vinden in overwegingen van algemeen beleid inzake de rechtshandhaving.

Als de minister deze strikt staatsrechtelijke visie met vermindering van verkeerde extremen en verkeerde beelden deelt, dan is het natuurlijk de vraag waarom daar eigenlijk nog voortdurend onduidelijkheid over bestaat bij leden van het openbaar ministerie. Waarom zou een dergelijke benadering bijvoorbeeld mevrouw Korvinus tegen de borst stuiten? Had dit niet met haar moeten worden uitgesproken? Is zij de enige die op dit punt moeite heeft met de staatsrechtelijke plaatsbepaling van het openbaar ministerie of is het alleen een misverstand en moet dit misschien ook bij anderen uit de weg worden geruimd?

Mijnheer de voorzitter! Het openbaar ministerie heeft een spilfunctie in de rechtshandhaving. De verantwoordelijkheid van de minister van Justitie staat voor ons centraal; die is navenant. Wij volgen met zorg – en ook dat hebben verschillende woordvoerders van onze fractie vaak tot uitdrukking gebracht – de ontwikkelingen inzake de zeggenschap over de politie. De justitie en meer in het bijzonder het openbaar ministerie dreigt daarbij in de positie te komen dat men uitvoering helpt geven aan een in diffuus overleg met andere partners – burgemeesters, korpschefs –

vastgesteld veiligheidsbeleid. Wij hebben onlangs over zo'n geval een vraag aan de minister van Justitie gesteld; het was in het debat in deze Kamer op 16 maart jongstleden. Het viel ons bij een terugblik op dit debat op dat deze vraag in tegenstelling tot alle andere vragen die wij hadden gesteld, door deze minister onbeantwoord was gelaten. Wij hadden gewezen op de berichten, verspreid op 3 maart jongstleden, dat de politie in Limburg minder mensen wil inzetten voor de aanpak van misdrijven die met drugs te maken hebben. Wij hebben ons toen met bezorgdheid afgevraagd of dit de instemming van de minister van Justitie heeft, of dit beantwoordt aan de beleidsplannen die in het kader van het landelijk beleid richtinggevend zijn voor wat er lokaal wordt gedaan. En meer in het bijzonder hebben wij gevraagd, of deze mededeling van de betrokken korpschef de instemming had van de hoofdofficier van justitie en of deze eventuele instemming de instemming van de minister van Justitie had. Deze vraag is op 16 maart onbeantwoord gebleven en het lijkt ons opnieuw voor de verantwoording voor het rechtshandavingsbeleid van belang dat ze vandaag alsnog wordt beantwoord.

Er zijn in de Tweede Kamer ook vragen gesteld over het effect van veel unus-rechtspraak in strafzaken op de straftoemeting. De minister ziet voornamelijk geen aanleiding tot veranderingen op dit punt en een mogelijke verruiming van de bevoegdheid tot straftoemeting van de politierechter van een halfjaar naar een jaar is in studie, als ik het wel heb. Dreigt de combinatie van overbelasting van de rechterlijke macht en daarmee de druk om zaken door enkelvoudige kamers te laten afdoen in de praktijk niet te leiden tot een vertekening van de reële straftoemeting? Heeft dit repercussies op wat het openbaar ministerie ter zitting doet? Het openbaar ministerie kan dan immers geen hogere straf eisen; ontstaat daardoor wellicht soms een verkeerd beeld ontstaat van straftoemeting, strafwaardigheid en behoefte aan cellencapaciteit?

Nog een enkele opmerking over de verhouding tussen minister en openbaar ministerie. De voorzitter van het college van procureurs-generaal wordt benoemd voor een termijn van drie jaar, en daar kan

nog drie jaar bij komen. De minister heeft dit ondanks de bezwaren die hij als lid van de Tweede Kamer had, nu voor zijn verantwoordelijkheid genomen. Het is in vergelijking met andere ambten in ons staatsbestel een merkwaardige regeling. Natuurlijk, men mag aannemen dat iemand die met het nodige zelfvertrouwen begint aan de vervulling van het ambt van procureur-generaal, ook niet al te veel zorgen behoeft te hebben over de verdere toekomst. Tegelijkertijd kan voor leden van het OM, wanneer die weer in aanmerking voor dit ambt zouden komen, de vraag ontstaan hoe zich een dergelijke benoeming verhoudt tot de bestaande loopbaan in het OM. Het zal niet de bedoeling zijn om de selectie van voorzitters van het college van procureurs-generaal te beperken tot een bepaalde leeftijdsgroep waarvoor het geen verschil maakt. En als er overwegingen zijn om toch deze benoemingstermijn te hanteren, waarom geldt een dergelijke overweging dan bijvoorbeeld niet voor secretarissen-generaal van ministeries? Waarom vindt niet dezelfde beoordeling plaats op het punt van de termijn bij burgemeesters?

In het wetsvoorstel staat dat het college van procureurs-generaal op zijn minst drie leden telt. Kunnen de leden van het college bij afwezigheid of ziekte worden vervangen? Als dit niet kan, betekent dit dan dat, als er een driekoppig college is, volgens artikel 131, eerste lid, het college van procureurs-generaal alleen voltallig kan beslissen en geen van de leden verhinderd kan zijn?

De procureur-generaal bij de Hoge Raad is geen deel meer van het OM. Artikel 11, eerste lid, onder c, gaat over cassatie in het belang der wet. Het zal de minister bekend zijn dat de eigen verantwoordelijkheid die zich geleidelijk heeft ontwikkeld voor de positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ertoe leidt dat opdrachten aan de procureur-generaal om cassatie in het belang der wet in te stellen, achterwege plegen te worden gelaten. Verzoeken worden echter wel gedaan. Is dit in overeenstemming met de nieuwe wettelijke positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad?

Artikel 122 regelt het toezicht van de procureur-generaal bij de Hoge Raad op het OM. Hoe verhoudt zich dat tot andere vormen van toezicht op het OM? Wat staat er te gebeuren

Hirsch Ballin

met de geldende uitvoeringsregelingen, zoals artikel 53 van Reglement I? In een goede verhouding tussen minister en OM past ook dat adequaat rekening wordt gehouden met signalen uit het OM. Wij vragen ons af of dit in het recente verleden wel voldoende is gebeurd. Bijvoorbeeld over het functioneren van de ontnemingswetgeving zijn door het OM en commissies, waarin het OM vertegenwoordigd was, belangrijke aanbevelingen gedaan voor wijzigingen op kleinere punten maar ook om meer fundamentele punten onder ogen te zien, zoals de vraag of het witwassen via heling voldoende strafbaar is gesteld. Ook wijs ik erop dat het in Nederland nog steeds niet mogelijk is om criminele vermogens, die op een andere naam staan, adequaat te ontnemen. In 1993 is gewerkt aan een wetsvoorstel inzake de zogenoemde "in rem"-procedures waarbij de vermogensbestanddelen worden gevolgd waar ze zich ook bevinden. In de evaluatie waaraan het OM heeft meegewerkt is aangegeven dat daar inderdaad een probleem ligt. Het gaat om criminele vermogensbestanddelen die onder een andere naam worden beheerd. Een voorstel tot een wettelijke regeling hiervan is zes jaar later echter nog steeds niet gedaan. Onze vraag is opnieuw naar aanleiding van dit concrete geval of voldoende rekening wordt gehouden, ook door het ministerie, met signalen uit het OM die tot wetswijziging aanleiding geven.

De wijziging van de regeling voor de benoembaarheid van fiscalisten is ook al sinds vele jaren in discussie. Talloze malen is door de regering toegezegd dat dit zal worden aangepast, maar een wettelijke regeling laat op zich wachten. Ook het huidige wetsvoorstel is op dit punt weer uit de oude doos gehaald. Kan de minister van Justitie op dit punt een gedateerde toezegging doen?

Dan nog een vraag waarvan de beantwoording wellicht zal worden voorbereid door de sector wetgevingskwaliteitsbeleid van de directie Wetgeving van het ministerie. In het wetsvoorstel zoals het er ligt, wordt na artikel 110 een viertal hoofdstukken toegevoegd, zo staat in het wetsvoorstel. "Toegevoegd" betekent, dat zij niet in de plaats komen van iets anders. Als er iets anders vervalt, had dat er uitdrukkelijk moeten staan. Dan had er

moeten staan dat er iets vervalt en dat daarvoor in de plaats komt de tekst die in het wetsvoorstel is opgenomen. Wat na artikel 110 staat, blijft dus staan. Dat geldt ook voor artikel 111. Het huidige artikel 111 bevat de citeertitel van de Wet op de rechterlijke organisatie en dus leidt het wetsvoorstel dat nu voorligt ertoe dat na de toegevoegde tekst het oude artikel 111 komt te staan, wanneer het voorstel wordt aangenomen en tot wet is geworden. De Wet op de rechterlijke organisatie zal dus, als wij het goed zien, twee artikelen 111 bevatten en het oude artikel 111 heeft bijna dezelfde tekst als het nieuwe artikel 146. Wij vernemen ook daarover graag het oordeel van de minister.

□

De heer **Glastra van Loon** (D66): Voorzitter! "Geen volksgericht" luidde de kop boven het redactionele commentaar in NRC Handelsblad van 3 april jongstleden. Dat sloeg, zo bleek, niet op de ontwikkelingen in de Balkan, maar op het functioneren van het OM in ons land. Moet dit uit zijn op veroordelingen, zo vraagt de redactie. De maatschappij mag daarom vragen maar het juridische metier stelt zijn eigen eisen.

Daarmee is op een onderkoelde manier een fundamentele spanningsverhouding in de rechtsstaat aan de orde gesteld. Algemener dan in het geciteerde commentaar geformuleerd, gaat het daarbij om de vraag hoe een zo krachtig mogelijke handhaving van de rechtsorde in de maatschappij is te verenigen met een zo nauwgezet mogelijke bewaking van de rechtmatigheid van die handhaving. Het openbaar ministerie bevindt zich in het midden van dat spanningsveld. Het is aan de ene kant belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde maar tegelijkertijd met de bewaking van de rechtmatigheid van die strafrechtelijke handhaving. Met het ene deel van zijn activiteiten maakt het OM deel uit van de uitvoerende macht, met het andere deel zit het vastgebakken aan de rechterlijke macht. Het is de combinatie van zijn twee met elkaar samenhangende maar wezenlijk van elkaar verschillende taken, die bepalend is voor de eigen aard en de eigen plaats van het OM in onze rechtsstaat. Zowel degenen die de leden van het OM zien als een ambtenaar wiens optreden geheel

valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie als degenen die hen zien als van de minister onafhankelijke magistraten die uit eigen verantwoordelijkheid strafzaken behandelen en wat dat aangaat verantwoordelijk zijn tegenover de rechter, verdonkerematen de essentie van de functie van het openbaar ministerie in de rechtsstaat.

Beide opvattingen van het OM ontkennen in hun doctrinaire eenzijdigheid, dat voor de individuele burgers alleen dan de rechtsbescherming is gewaarborgd die hun toekomt, wanneer degenen die zijn belast met hun strafrechtelijke vervolging een eigen professionele verantwoordelijkheid dragen voor de rechtmatigheid van de uitvoering van die taak en die voor de vervulling van die verantwoordelijkheid stap voor stap rekening en verantwoording moeten kunnen afleggen tegenover de rechter die over de door hen behandelde strafzaken moet oordelen. De minister en het parlement als zijn controleur staan daar als uitvoerende macht buiten. Zij hebben daarmee, als het goed is, geen bemoeienis. Daaraan doet niets af, dat dezelfde personen samen als wetgevende macht voor deze materie regels kunnen stellen. Aan de orde zijn nu niet algemene regels maar individuele zaken en de rechtsbescherming die individuele burgers toekomt in de behandeling daarvan.

Met het feit, dat de rechtmatigheid van de behandeling van individuele gevallen niet aan de beoordeling van de minister maar aan die van de rechter is onderworpen, is in de eerste plaats een waarborg geschapen voor de rechtsbescherming van de burgers tegenover de uitvoerende macht.

Hieraan zit echter nog een andere, voor de rechtsstaat eveneens belangrijke, consequentie vast. Als dit aspect van het functioneren van het OM niet ter beoordeling van de minister maar van de rechter staat, is het ook onttrokken aan de bemoeienis van de volksvertegenwoordiging en daarmee op een veilige afstand geplaatst van de volkswil en dus van wat pleegt te worden aangeduid als "de politiek". Het handhaven van deze afstand is van fundamenteel belang. Wordt deze opgeheven, dan dreigt wat NRC Handelsblad in de kop van zijn hoofdredactionele commentaar aanduidde als "het

Glastra van Loon

volksgericht". In een tijdperk waarin de elektronica de omvang en intensiteit van de berichtgeving over incidenten vergeleken met enkele decennia geleden heeft gekwadderd, en het verschijnsel van de opiniepeiling een grotere vlucht heeft genomen dan ooit, is dat een gevaar waarop wij bedacht moeten zijn.

Er is nog een heel andere reden om op dit moment alert te zijn voor processen die de rechtsbescherming van de burger in gevaar kunnen brengen. Die tweede reden ligt besloten in de op gang zijnde reorganisatie van het OM. Als wij vaststellen dat het OM twee nauw met elkaar verbonden, maar ook in een spanningsverhouding tot elkaar staande taken moet vervullen, zodat de beklemtoning van de ene taak de andere in het gedrang kan brengen, is al duidelijk waarop ik doel. Ik aarzel niet om hierbij te vermelden dat mevrouw Korvinus voor mij op dit punt een klokkenluidersfunctie heeft vervuld. Ik voeg daar onmiddellijk aan toe dat mijn fractie de beschuldiging dat zij zich hierbij zou hebben laten leiden door persoonlijke grieven, niet deelt. Mevrouw Korvinus heeft een klok geluid. Zij kon dat doen omdat zij uit eigen ervaring wist waar de klepel hangt. Mijn fractie vraagt de aandacht van de minister voor dit signaal. Wij hebben overigens niet de indruk dat dit bij hem op dovemansoren is gevallen.

De kwestie die nu aan de orde is, kan worden samengevat in de termen van de klassieke tegenstelling tussen doelmatigheid en rechtmatigheid. Deze treedt in de werkzaamheden van het OM in een bijzondere en bijzonder genuanceerde vorm op. In de eerste plaats omdat het OM zelf de rechtmatigheid van zijn op een doelmatige handhaving van de rechtsorde gerichte activiteiten moet bewaken. In de tweede plaats omdat het in de mate waarin zijn organisatie de doelmatigheid van zijn activiteiten bevordert of belemmert, ook beter of slechter in staat zal zijn de rechtmatigheidscontrole taak te vervullen. De IRT-enquête heeft over de verwevenheid van beide taken in het opsporingsproces het nodige aan het licht gebracht.

Die verwevenheid van doelmatigheid en rechtmatigheidscontrole geldt op een overeenkomstige manier voor het vervolgingstraject. Een heldere afbakening van bevoegdheden en verantwoordelijk-

heden kan de uitoefening van beide taken ook op dat traject ten goede komen. Voorwaarde hiervoor is ten eerste dat de verhouding tussen beide scherp in het oog wordt gehouden en ten tweede dat de organisatie van het OM zodanig is dat zijn uitvoerende taken niet de rechtsbewaking van die uitvoering in het gedrang brengen.

Mijn fractie meent dat aan de tweede voorwaarde in beginsel is voldaan. Zij is dan ook verheugd dat de minister dit wetsvoorstel, zeker niet het minst belangrijke werkstuk van zijn ambtsvoorganger, ongewijzigd naar de afronding wil geleiden. Eens te meer moet het accent vallen op de eerste voorwaarde. Wat in principe goed is geregeld, zoals de zelfstandige bevoegdheden van de advocaten-generaal ten aanzien van hogerberoepszaken, kan in de praktijk verkeerd uitpakken, bijvoorbeeld wanneer de procureurs-generaal zich vanuit hun centrale positie te dwingend met beroepszaken zouden gaan bemoeien. Als het managementjargon de overhand krijgt in het communiceren tussen of, erger nog, in het denken van de leden van het openbaar ministerie, kan het rechtmatigheidskwesties uit hun gezichtsveld verdrijven. Dit zijn sluipende processen, die zich zo geleidelijk voltrekken dat zij door de betrokkenen niet of nauwelijks zijn waar te nemen. Het verraderlijke van de managementtaal schuilt in de eenvoud van de bedrijfseconomische modellen die worden ingevoerd. Aan die eenvoud ontleen zij zowel een zekere aantrekkelijkheid als overtuigingskracht, maar zij reduceren het recht tot een instrument voor het bereiken van buiten het recht gelegen doeleinden. Die eenzijdige opvatting van het recht moet constant en fundamenteel worden bestreden, in de eerste plaats door de universiteiten die zijn belast met de opleiding van juristen voor OM en ZM, in de tweede plaats door de minister.

Voorzitter! Tot slot nog een opmerking over de ministeriële bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing om van vervolging af te zien. De regeling van de schriftelijke consultatie- en adviesprocedure waaraan deze aanwijzing is onderworpen, achten wij bevredigend. In gevallen waarin de aanwijzing strafrechtelijke consequenties heeft voor individuele burgers, kunnen deze op grond van

artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering beklag doen bij het gerechtshof. Er bestaat, betoogt de memorie van toelichting op pagina 29, geen aanleiding om onderscheid te maken tussen het geval, waarin de officier van justitie zelfstandig besluit tot niet-vervolging en het geval, waarin deze beslissing berust op een aanwijzing van de minister. "Het rechtsgevolg van de beslissing om van vervolging af te zien, is voor belanghebbende burgers in beide gevallen identiek." Met deze conclusie kunnen wij ons, voorzover zij belanghebbende burgers betreft, verenigen. Bij een ministeriële aanwijzing tot niet-vervolging zijn echter nog andere belangen in het geding dan die van individuele burgers. In de eerste plaats een politiek belang, waarvoor de minister zich sterk maakt. Dit is, zoals de memorie van toelichting opmerkt, onderworpen aan parlementaire controle. In het geding is echter bovendien een belang van een andere orde, namelijk het belang van een burgers zonder aanzien des persoons behandelende strafvervolging. Het laatste moet niet worden beoordeeld door het parlement, maar door de rechter. Naar de mening van mijn fractie zou de officier die er in gemoede van overtuigd is dat de ministeriële aanwijzing dat rechtsbelang schaadt, deze kwestie ter beslissing moeten kunnen voorleggen aan het Hof. Hij zou dat althans moeten kunnen doen in het geval dat de minister contrair wil beslissen aan het advies van het college van procureurs-generaal.

Voorzitter! Het zou, ook omdat de ministeriële aanwijzing tot niet-vervolging tot de hoge uitzonderingen zal behoren, kunnen lijken dat wij spijkers op laag water zoeken. Ik wil er dan op wijzen, dat recht niet alleen moet worden gedaan, maar ook "must be seen to be done", en dat de uitzonderlijke gevallen waarom het nu gaat, gevallen zullen zijn die de aandacht zullen trekken van de pers en de elektronische media, en zo politieke stof zullen doen opwaaien. Voor je het weet, kun je dan belanden in een situatie en een sfeer die die van een volksgericht op zijn minst dicht benaderen. Gaarne wachten wij het antwoord van de minister af.

□

De heer **Stoffelen** (PvdA): Voorzit-

Stoffelen

ter! Een aantal krantenberichten op een vrij willekeurige dag, namelijk zo'n 14 dagen geleden, maken duidelijk waarom dit wetsvoorstel voor ons ligt en tot op zekere hoogte, waarom het althans volgens de PvdA-fractie noodzakelijk is en dus wet moet worden.

De eerste reeks krantenartikelen betrof de zaak-Tjoelker. De Leeuwarder officier van justitie vroeg op 30 maart jongstleden vrijspraak voor de vierde verdachte in de zaak-Tjoelker. Een analyse van deze zaak stemt tot nadenken, met name als we vandaag dit wetsvoorstel behandelen. Het openbaar ministerie op 14 december 1998: "Ik neem hier derhalve als vaststaand aan dat S. heeft geschopt en het spoor dus van zijn schoen afkomstig is." Het openbaar ministerie op 30 maart 1999: "Het openbaar ministerie meent (...) dat niet overtuigend is bewezen dat Dennis S. inderdaad de fatale trap heeft gegeven in de halsstreek van Tjoelker." De eerste uitspraak is van de advocaat-generaal, de tweede die van de officier van justitie in Leeuwarden. Beide werken bij het openbaar ministerie in Leeuwarden. Toch spreken zij elkaar publiekelijk tegen. Het OM is één en ondeelbaar, luidt een oud gezegde dat lijkt achterhaald te zijn. Steeds vaker komen meningsverschillen aan het licht tussen de afdelingen van het OM bij de rechtbanken en die bij de gerechtshoven.

De tweede reeks artikelen is eveneens zeer relevant. De artikelen betroffen zoals dat in het artikel heet: de afloop van de spectaculaire strafzaak tegen de gedoodverfde drugsbaron Etienne U. Hij is door het Rotterdamse Hof vrijgesproken van deelname aan een machtige drugsorganisatie. Ik citeer een krantenartikel: "Met deze vrijspraak leed het openbaar ministerie voor de tweede keer een zware nederlaag in de jacht op U. De eerste keer liep in 1998 stuk door schandelijk en onrechtmatig gemodder in wat later de IRT-affaire heette." Ik citeer weer een analyse, dit keer uit de Volkskrant: "De afloop van de zaak-U. roept weer eens de vraag op of het openbaar ministerie wellicht met een te grote dosis zelfoverschatting of zelfs lichtvaardig opereert in de vervolgingen van vermeende grote criminelen. Hoewel de grote meerderheid van de aanhangig gemaakte strafzaken (ongeveer 96%) wel tot een goed einde wordt

gebracht, gaat het openbaar ministerie in geruchtmakende zaken te vaak op zijn gezicht."

Mijn laatste citaat luidt als volgt: "De al jaren geleden in gang gezette reorganisatie van het openbaar ministerie mag dan wel een stroomlijning van de organisatie te zien geven, er blijft reden voor twijfel wat betreft de verbetering van de kwaliteit van het werk. Het lijkt er ernstig op dat het openbaar ministerie nog steeds niet in staat is tot een effectieve bestrijding van grootschalige goed georganiseerde drugshandel. De vrijspraak van U. leidt tot onvrede met de gang van zaken in de strafrechtsplegingen en heeft een negatieve invloed op de geloofwaardigheid van het justitiële apparaat." Tot zover de maatschappelijke werkelijkheid van vandaag, weergegeven en becommentarieerd door gezaghebbende journalisten.

Zo is eigenlijk het wetsvoorstel ook ontstaan. Wat voor ieder wetsvoorstel geldt, is zeker waar voor dit voorstel reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket. Het voorstel is geënt op de maatschappelijke werkelijkheid en probeert tot een effectieve oplossing te komen van in de samenleving gebleken en door een grote meerderheid van de mensen ervaren problemen. Toch is hier een zekere relativering op zijn plaats. Het wetsvoorstel beoogt de reorganisatie een wettelijke grondslag te geven. Die reorganisatie is veel meer dan het omvormen van het openbaar ministerie tot een eenheid en de instelling van een landelijk pakket. Het is een heel proces, een jarenlang proces strekkend tot kwaliteitsverbetering en tot verbetering van de politieke verantwoording voor het justitieel beleid en de beslissingen van het openbaar ministerie. Het staat ook niet vast dat bij doorgevoerde reorganisatie genoemde individuele beslissingen niet genomen zouden zijn.

Ik heb het al in de schriftelijke voorbereiding gesteld en ik herhaal dat nu: de laatste tien jaren komt het openbaar ministerie steeds meer in de publieke en politieke belangstelling te staan. Steeds vaker en steeds meer komt er, zoals ik zo-even al zei, heftige kritiek op het openbaar ministerie en het functioneren ervan. Ergernis en kritiek over vormfouten en andere fouten, onvoldoende en gebrekkig gezag over de politie, onvoldoende eenheid in strafvorder-

lijk beleid en onduidelijkheid over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. De Tweede Kamer uitte steeds sterker en scherper kritiek en vroeg om een onderzoek naar het functioneren van het openbaar ministerie. De commissie-Donner werd ingesteld en kwam met felle kritiek en verstrekkende voorstellen.

Nimmer zal ik de IRT-affaire vergeten – de minister waarschijnlijk ook niet – en de instelling van en rapportage door de commissie-Van Traa. Om al die redenen was en is het noodzakelijk het openbaar ministerie te reorganiseren; anders gezegd, het openbaar ministerie in staat te stellen ook en vooral in de toekomst zijn taken op een goede en instemming en respect afdwingende wijze te vervullen. Daarvoor is het weer noodzakelijk het om te vormen tot een eenheid en tot één organisatie. Het openbaar ministerie wordt terecht opgezet als één organisatie met een duidelijke leiding, gevormd door het college van procureurs-generaal.

Verder wordt nu nog duidelijker gemaakt dat het openbaar ministerie een organisatie is met een bestuurlijke oriëntatie, die als zodanig onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Daarvoor kan dan in volle omvang politieke verantwoordelijkheid worden afgelegd. Evenzo is en blijft zeer wezenlijk, dat het openbaar ministerie onderdeel van de rechterlijke macht is met een bijzondere relatie tot de rechter.

De PvdA-fractie is het – ik zou bijna zeggen: uiteraard – van ganser harte ermee eens dat twee grondgedachten van de democratische rechtsstaat van cruciale betekenis zijn voor de verhouding tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie. Dat is aan de ene kant de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke grondslag voor het democratisch controleren van het handelen van de rijksoverheid. Aan de andere kant is de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde essentieel. De relatie van het OM met de onafhankelijke rechter is hierbij van wezenlijk betekenis.

Het openbaar ministerie is, zoals de minister terecht schrijft, in individuele gevallen verplicht ten overstaan van de rechter duidelijk te maken welke rechtsstatelijke afwegingen zijn verricht. De rechter toetst dan het handelen en/of nalaten

Stoffelen

van het openbaar ministerie, beoordeelt de toewijsbaarheid van de specifieke vorderingen van het OM en toetst de door het OM gemaakte keuzes en genomen beslissingen.

Voorzitter! Na de uitvoerige schriftelijke voorbereiding in beide Kamers, na de intense plenaire behandeling in de Tweede Kamer, de vele amendementen en nota's van wijziging kunnen wij betrekkelijk kort ons standpunt weergeven. Het wetsvoorstel is noodzakelijk en toegesneden op maatschappelijke werkelijkheid en noden. De vorm die het wetsvoorstel uiteindelijk gekregen heeft, verdient en krijgt onze instemming.

Onze nogal korte, verdere bijdrage betreft dus niet of nauwelijks meer de controle op de deugdelijkheid van de wetgeving. Het gaat ons nu vooral om een vorm van verantwoording voor ons stemgedrag dat na afloop van de tweede termijn zal blijken en een inschatting van de betekenis en uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

Allereerst zal ik nu een vorm van verantwoording afleggen tegenover een alom terecht gerespecteerd, langst dienende lid van het openbaar ministerie, advocaat-generaal A.F. Korvinus. Zoals alom bekend, heeft zij ontslag genomen. In het geruchtmakende interview in NRC/Handelsblad legt zij uit waarom zij ontslag heeft genomen. Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen maakt, zo meent zij, van het openbaar ministerie een door een college van vier procureurs-generaal strak geleide organisatie. De oude structuur van vijf onafhankelijke rechtsgebieden moet wijken voor een centraal vanuit Den Haag aangestuurd apparaat van aanklagers.

Onafhankelijke magistraten die zich oriënteren op de rechter worden in de nieuwe structuur ambtenaren in een efficiënt aangestuurd club: een soort superhoofdinspecteur van politie, zo vreest zij. En dat allemaal omdat het OM bedrijfsmatiger moet gaan denken. Straks ben je primair een uitzendkracht van de organisatie OM en pas in de tweede plaats magistraat. In feite roept zij de Eerste Kamer op dit in haar ogen kwalijke wetsvoorstel te verwerpen.

Voorzitter! Zoals ik hiervoor al stelde, is de PvdA-fractie niet bereid dat advies op te volgen. In het kort

komen onze redenen neer op het volgende.

Het was en is noodzakelijk de kwaliteit van het optreden van het OM nogal drastisch te verbeteren. De kloof die gegroeid is tussen datgene wat de samenleving van de rechterlijke macht en met name van het openbaar ministerie verwacht en het feitelijk optreden van het openbaar ministerie was en is zo nu en dan onaanvaardbaar groot. Dat is ernstig. Het tast het vertrouwen van de mensen in de handhaving van de rechtsorde aan.

Een van de middelen om de kwaliteit van het optreden van het openbaar ministerie te verbeteren is het verhogen van de efficiency en effectiviteit van de werkzaamheden van het OM en het stroomlijnen van de organisatie. Dat stroomlijnen houdt ook in dat de minister van Justitie aangesproken kan worden op het doen en laten van het openbaar ministerie. Dat vereist ook dat zoals in de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer gesteld wordt: de minister van Justitie kan niet volledig verantwoordelijk gehouden worden voor het OM als hij of zij niet beschikt over daarmee corresponderende bevoegdheden. Die ministeriële verantwoordelijkheid speelt voornamelijk bij de beleidsvorming, maar niet uitsluitend daarbij. Is er niet alles voor te zeggen om daartoe in de praktijk te brengen, althans in de organisatie, dat het OM één en ondeelbaar is in: één organisatie dus, onder leiding van het college van procureurs-generaal.

Betekent dit nu dat leden van het OM, collega Hirsch Ballin sprak er in feite ook al over, gelijkgesteld worden aan alle ambtenaren, dus min of meer volledig ondergeschikt aan het bevoegd gezag? Neen, uiteraard niet. Voor het openbaar ministerie blijft altijd gelden, en zo moet het ook, dat zowel het één als het andere waar is. Dus niet alleen de tot op zekere hoogte geldende ondergeschiktheid aan het college van procureurs-generaal en de minister. Zeker ook tegelijkertijd de eigenstandige plicht en verantwoordelijkheid van het OM voor het handhaven en respecteren van de grondrechten en de beginselen van behoorlijke procesorde. Het is zeker waar dat voor de meting van de efficiency en de effectiviteit niet alleen de veroordelingen van belang zijn, maar soms ook een vrijspraak.

Voorzitter! Zoals ik al zei: de PvdA-fractie zal het wetsvoorstel steunen, ondanks de oorspronkelijke aarzeling over de bevoegdheid van de minister, niet alleen algemene maar ook bijzondere aanwijzingen te kunnen geven, de laatste zowel om in een individuele zaak wel tot vervolging over te gaan alsook juist niet tot vervolging over te gaan. Bevredigend vinden wij de wettelijke regeling dat beide Kamers geïnformeerd worden over aanwijzingen tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen.

Voorzitter! Tot slot wil de PvdA-fractie nader ingaan op de praktische betekenis en de uitvoerbaarheid. De wettelijke regeling van de organisatie van het openbaar ministerie en de instelling van een landelijk parket geeft de al jaren aan de gang zijnde reorganisatie een wettelijke grondslag, niet meer en niet minder.

Voorzitter! Ik zei het al eerder in dit huis: het is een misverstand te denken dat door een wet zonder meer de maatschappelijke werkelijkheid verandert. Die wet kan ertoe bijdragen dat een gewenste verandering in die maatschappelijke realiteit zich voltrekt. Doel in dezen is het openbaar ministerie in staat te stellen om in de toekomst taken te vervullen op een goede en instemming en respect afdwingende wijze. Doel is dus ook: verbetering in organisatie en werkwijze van het openbaar ministerie. Dat vereist verandering in cultuur en werkwijze, verandering van ingesleten gewoonten. Kortom, het is een proces dat zeer veel jaren zal vergen. De PvdA-fractie vraagt de minister hierop te reageren en daarbij met name aan te geven hoe hij denkt bij te dragen aan een betere werkwijze van het openbaar ministerie en aan het zo nodige vertrouwen van de mensen in de handhaving van de rechtsorde en in de geloofwaardigheid van het justitiële apparaat.

Een klein, maar niet onbelangrijk voorbeeldje. In één van de politie-regio's ben ik voorzitter van de klachtencommissie politie. Op een gegeven moment kregen wij de volgende klacht. Een ondernemer moest constateren dat zijn bedrijf geschaad werd door een niet geringe fraude. Hij deed naspeuringen en vond een duidelijk spoor. Hij deed onmiddellijk aangifte bij de politie. Die deed, zo stelde hij, niets. Maanden gingen voorbij. Uiteindelijk

Stoffelen

kreeg hij te horen dat de zaak geseponeerd was, omdat de politie het te druk had met andere zaken. Bij het onderzoek vonden wij onder meer het desbetreffende formulier politiesepot met daarop een aantekening van kennelijk een telefoongesprek met de parketsecretaris die akkoord ging met seponeren.

Ik noem nog eens de sepotgronden:

- ten onrechte als verdachte vermeld;
- geen wettig bewijs;
- feit niet strafbaar;
- dader niet strafbaar;
- gering feit;
- gering aandeel in feit;
- geringe strafwaardigheid van het feit;
- oud feit;
- maatschappelijk belangenconflict;
- leeftijd;
- gezondheidstoestand;
- verhouding tot benadeelde geregeld;
- medeschuld van benadeelde;
- vervolging in strijd met belang benadeelde;
- beperkte kring;
- civiel recht.

In dit geval had de politie eerst de zaak maandenlang laten liggen en vervolgens de aangifte weggewerkt door de zaak te omschrijven als een oud feit. Het is onnodig te zeggen dat in zo'n geval het vertrouwen van deze ondernemer in het handhaven van de rechtsorde behoorlijk beschadigd is.

Mijnheer de voorzitter! Ik zie dan tegelijkertijd twee keer een maatschappelijke realiteit voor me. De ene is de realiteit van de ook wenselijke Haagse justitiële en politieke beleidsplannen. Wij zijn daar ook voor. De andere realiteit is die van politiebureaus waar iedere week weer series processen verbaal en aangiften bijna aan de lopende band geseponeerd worden, meestal begrijpelijk en terecht, soms ook onbegrijpelijk althans niet terecht. Onze vraag aan de minister is hoe hij deze verschillende werkelijkheden met elkaar verzoent.

Voorzitter! Onze slotconclusie is – ik zei het al – dat wij per saldo instemmen met dit wetsvoorstel, zij het met uiteenlopende gradaties van overtuiging.

□

De heer **Talsma** (VVD): Mijnheer de voorzitter! Bij de schriftelijke

voorbereiding van het wetsvoorstel heeft mijn fractie al te kennen gegeven, dat zij het wetsvoorstel en de ermee verbonden reorganisatie in grote lijnen steunt. Ik ga bij deze gelegenheid niet heel diep op al deze dingen in. Er is in het verleden al veel gesproken over de situatie bij het OM. Na het rapport-Van Traa heb ik een jaar geleden, bij de behandeling van de begroting van Justitie, al daarover gesproken. Als ik het goed heb, worden verschillende punten die daarmee verband houden binnenkort in dit huis behandeld, als het gaat over bijzondere opsporingsbevoegdheden en wat daaraan vastzit. Bij die gelegenheid kan mijn fractie daarop nader ingaan.

Het huidige wijzigingsplan is in de praktijk al in werking. Zo gaat dat wel vaker. Het landelijke parket functioneert, al is het er formeel nog niet, in feite al geruime tijd. De Nederlandse vereniging voor rechtspraak heeft er in een brief van mei 1998, bijna een jaar geleden, bij ons op aangedrongen om de zaak snel af te werken. De reorganisatie verkeert in een eindstadium, aldus die brief.

Een punt dat wij nadrukkelijk aan de orde hebben gesteld en dat ook door andere sprekers is genoemd, is de mogelijkheid voor de minister om aanwijzingen te geven aan de leden van het openbaar ministerie, ook in concrete gevallen en zelfs als de zaak al op de zitting behandeld wordt. Wij hebben de minister gevraagd eens een aantal voorbeelden waarin dat het geval zou zijn te noemen. De minister heeft gezegd, dat hij die bevoegdheid toch nodig heeft. Ik houd er altijd van om concreet te zijn. De minister heeft de eerste keer wat algemeen geantwoord, maar na een herhaalde vraag onzerzijds zeer duidelijk en uitvoerig.

Er zouden een aantal gevallen kunnen zijn, waarvan hij er twee noemt. Het zijn fictieve gevallen, maar daarom zijn zij misschien juist extra duidelijk. Eerst noemt hij een geval van actieve euthanasie bij een zwaar defecte pasgeborene. De officier van justitie zou op de terechtzitting tot de conclusie kunnen komen, dat de arts in overmacht heeft gehandeld. De minister zegt dat er op dit terrein grote onzekerheid is. Als de officier van justitie ontslag van rechtsvervolging gaat vragen, wordt het moeilijk om in deze belangrijke materie hoger beroep of beroep in cassatie in te stellen. Een

tweede voorbeeld dat de minister noemt betreft ook de euthanasie. Een uitspraak zou in verband met de positie van de verdachten bij het Hof voor de rechten van de mens aan de orde kunnen komen. De minister zegt dat het nuttig is, dan de mogelijkheid te hebben om zijn bevoegdheid tot uiting te laten komen. Daarmee ben ik het op zichzelf eens.

Maar dit zijn toch wel zeer uitzonderlijke gevallen. Ik wil kort citeren wat de minister hier precies over zegt. Naar de mening van mijn fractie is heel duidelijk waar het om gaat en in wat voor gevallen. Hij zegt op blz. 2 van de nadere memorie van antwoord:

"Ik ga ervan uit dat er in de praktijk vrijwel nooit aanleiding zal bestaan om nadere aanwijzingen als hier bedoeld te geven.

Daarbij hecht ik er nogmaals aan te benadrukken dat met het geven van aanwijzingen zeker na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting uiterste terughoudendheid geboden is. Het belang van een goede procesorde vergt dat de minister zich in die fase in beginsel onthoudt van enigerlei bemoeienis. Dit kan met name anders liggen in de sporadische gevallen waarin een individuele strafzaak onmiskenbaar betekenis heeft voor het algemene beleid of de geldende wetgeving." In het vervolg zegt de minister, dat hij ook daar juist op euthanasiezaken duidt.

Ik ben het er helemaal mee eens dat zeker ook de minister een taak heeft op het belangrijke, ingrijpende en moeilijke terrein van de euthanasie, maar de beperking die de minister nu uitspreekt, is van zodanige praktische aard dat die in de normale praktijk helemaal niet zal worden gebruikt. Tegen deze achtergrond is mijn fractie toch tevreden, hoewel zij deze aanwijzingsbevoegdheid eigenlijk minder hard in de wet vastgelegd had willen zien. Wij blijven van mening – het is in het verleden door VVD'ers al vaak gezegd – dat uiteindelijk de minister verantwoordelijk is voor alles wat het openbaar ministerie doet. Daartoe moet hij dan ook een zekere bevoegdheid hebben. Dat moet dan een bevoegdheid op afstand zijn. In de stukken heb ik dit nu niet teruggevonden, maar ik dacht dat onze minister deze woorden in een vroegere hoedanigheid ook wel eens had gebruikt.

Talsma

Net als de heren Glastra van Loon en Stoffelen ga ik nog even in op het vrij opzienbarende artikel van mevrouw Korvinus in de NRC. Ook ik dring er bij de minister op aan dat hij zich met grote aandacht in deze opmerkingen gaat verdiepen. Het artikel was wel lang, uitvoerig en vrij fors van toon, maar ik vond het niet erg concreet. Waar gaat het haar precies om? Ik ben iets minder dan de andere sprekers van mening dat er ernstige dingen aan de hand zijn. Wellicht zijn ze dat wel, maar dan zal dat duidelijker moeten blijken. Als ik goed ben geïnformeerd, heeft mevrouw Korvinus zich speciaal gericht op de gang van zaken in hoger beroep en op de bevoegdheden en taken van de advocaten-generaal. Dat is maar een deel van het totale terrein.

Wij moeten niet vergeten – dat is ook zo onder de vigeur van de bestaande wetgeving – dat, anders dan bij de zittende magistratuur, bij het openbaar ministerie sprake is van een hiërarchische gezagsstructuur. De hoofdofficier heeft het recht om binnen zijn parket zijn officieren aanwijzingen te geven, ook over wat zij wel of niet ter zitting gaan zeggen, doen of eisen.

Er zijn veel gebieden waar een officier in het algemeen geen onbeperkte vrijheid heeft. Ik wijs op de vele richtlijnen op allerlei gebied, die door de procureurs-generaal zijn uitgevaardigd na uitvoerige voorbereiding. Ik denk dan aan verkeersovertredingen die worden voorgelegd aan de kantonrechter, aan zaken waarin sprake is van rijden onder invloed, aan misdrijven in het kader van de Wegenverkeerswet, lichte diefstallen, geweldplegingen, lichte drugsdelicten en ook het hele terrein van de euthanasie waarop het uitdrukkelijk regel is dat een officier alleen tot vervolging mag overgaan nadat hij de procureurs-generaal heeft geconsulteerd. Ik concludeer hieruit dat het met de bedreiging van de positie van het OM wel meevalt.

Voorzitter! Mijn fractie zal na de uitgebreide toelichting van de minister het wetsvoorstel gaarne steunen. Overigens vinden wij het niet echt fraai dat het in de praktijk al in werking is getreden. In deze Kamer hebben wij daar wel vaker kritiek op gehad. Anderzijds heb ik er enig begrip voor dat men juist bij zoiets ingewikkelds als een reorganisatie van de complete rechterlijke

macht, alvast begint met het een en ander uit te proberen.

□

De heer **Pitstra** (GroenLinks): Mijnheer de voorzitter! Na de uitputtende behandeling van dit wetsvoorstel aan de overzijde, waarbij vier voortgangsrapportages zijn besproken – onder andere door de huidige minister als woordvoerder van de VVD-fractie – is het moeilijk om hier vandaag nieuwe gezichtspunten aan de orde te stellen. Op één punt zal ik dat – je zou kunnen zeggen: op het laatste nippertje – toch nog proberen te doen. Bovendien is het zo dat vooruitlopend op de behandeling in de Eerste Kamer de belangrijkste principes van dit wetsvoorstel al in praktijk zijn gebracht. Dit college functioneert allang, zoals een halfjaar geleden in de media duidelijk is geworden.

Reorganisatie van het OM was nodig, broodnodig. Het rapport-Van Traa sprak boekdelen: "Het OM is een organisatie van hoogwaardige professionals, maar het is geen professionele organisatie." Dit is een eerste schot voor de boeg, maar er moet natuurlijk wel gewaakt worden voor doorslaan naar de andere kant: de organisatie moet de professionals wel hun werk laten doen. De memorie van toelichting was eigenlijk nog duidelijker over de noodzaak van reorganisatie, want daar staat zelfs de zin in: "Er is onduidelijkheid over de kerntaak van het OM." Ik weet niet of het nog harder gesteld kan worden. De IRT-affaire, de zaak-Lancee en de Oosterpark-rellen vormden de zoveelste indicatie dat er aan het OM wel het een en ander verbeterd kon worden en dat reorganisatie zeker nodig was.

Via een centraal orgaan, met de mogelijkheid van aanwijzing door de minister, moesten sturing, afstemming, prioriteitenstelling, consistentie en kwaliteit verbeterd worden. Je zou kunnen zeggen dat de aanbevelingen uit het rapport-Donner zijn uitgevoerd. Op zichzelf heeft de fractie van GroenLinks geen problemen met deze doelstellingen.

Cruciaal in de discussie is de plaats van het OM in het hele bestel en vooral zijn positie ten opzichte van de minister. Sinds 1827, toen het OM de bevelen van de Koning gewoon moest opvolgen, is hierover

door staatsrechtsgeleerden gedebatteerd, zo las ik. Dit schijnt duizenden pagina's met verhitte gemoederen en grote emoties te hebben opgeleverd. Enerzijds is er de bestuurlijke invalshoek van de commissie-Scheltema, die terecht de nadruk legt op het primaat en de verantwoordelijkheid van de minister, anderzijds zijn er juristen die een inbreuk op hun autonome gebied vrezen. Het is op zichzelf begrijpelijk dat hierover discussie is ontstaan, omdat dit een hoedpilaar van de rechtsstaat raakt.

In discussies met de voorganger van deze minister heb ik wel eens gezegd dat het mijn gewoonte is om vrij duidelijke standpunten in te nemen, maar dat deze zaak voor mij niet zo absoluut lag. Enerzijds vond ik het een groot goed dat het OM los van politieke grillen en voorkeuren strafbare feiten voor de rechter kan brengen en dat politieke willekeur daarmee aan banden kan worden gelegd. Een beroemde casus was de (prins) Lockheed-affaire. Ik heb het altijd een schandaal gevonden dat het recht zijn loop niet kreeg omdat anders de monarchie in gevaar zou zijn gekomen. Ook het voorbeeld van het niet arresteren van Bouterse heeft ons niet echt gesterkt in het standpunt dat politieke aanwijzingen altijd positief uitpakken. Er zijn ook gevallen aan te duiden waarin mijn sympathiek bij de minister lag, als die bijvoorbeeld besloot om wél tot vervolging over te gaan, zoals minister Donner in 1955 in de zaak-B. Maar de Slavenburg-affaire is weer een voorbeeld van het omgekeerde, hoewel daarbij nooit een aanwijzing is gegeven. Anderzijds zijn er talrijke voorbeelden uit de gedoogpraktijk inzake drugsbeleid en euthanasie waarin een aanwijzing van de minister de al te ijverige crime-fighters op een verstandige manier afremde.

Ik zei het al, over dit thema is eindeloos gediscussieerd. Het historische compromis dat uiteindelijk uit de bus gekomen is, vinden wij acceptabel. Het OM is een onderdeel van de rechterlijke organisatie gebleven en het is geen buitendienst van het ministerie. Als de minister een aanwijzing geeft, dan loopt die via het college van procureurs-generaal. En met het instrument van de aanwijzing wordt zeer zorgvuldig en buitengewoon terughoudend omgesprongen. Dit is natuurlijk wel een vage term, maar de hele rechtspraak staat vol met dit soort

Pitstra

vage termen. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer wordt daarbij op de hoogte gesteld, met vermelding van de opvattingen van het genoemde college. Op deze wijze is openbare parlementaire verantwoording mogelijk en wordt er aan de eis van transparantie voldaan. Ook het punt van het belang van de staatsveiligheid, op grond waarvan informatie geweigerd zou kunnen worden, is uiteindelijk na goed volhouden van mijn partijgenoot Rabbat aan de overzijde tamelijk bevredigend geregeld.

Dit openbare publieke debat lijkt mij te verkiezen boven de huidige situatie waarin leden van het OM vrij oncontroleerbaar en schimmig hun eigen prioriteiten kunnen stellen. Een belangrijk punt hierbij is de cultuur van de organisatie. Het gevaar bestaat dat officieren van justitie na een telefoontje van het ministerie – komt dit trouwens nog vaak voor – te snel eieren voor hun geld kiezen. Carrièreoverwegingen zouden daarbij een rol kunnen spelen. In het debat aan de overzijde is dit uitgebreid besproken. De woordvoerder van de PvdA-fractie vond deze officieren geen knip voor de neus waard. Deelt de minister deze mening? Ze moeten een aanwijzing niet vrezen, want op zo'n manier komt het niet meer ter kennisname van het parlement. Ook minister Sorgdrager moedigde niet-conformistisch gedrag aan en zei dat een aanwijzing zeker niet betekende dat er ook altijd sprake was van een conflict. Hier ligt misschien de achilleshiel van het voorstel.

In haar afscheidsinterview in de NRC van 20 maart jongstleden zegt het langst dienende lid van het 450 leden tellende korps van officieren, mevrouw Korvinus – en in dit artikel wordt zij een instituut genoemd – dat de "volgzaamheid van haar collega's groot is". Velen zijn dat met haar eens, maar houden het onder de pet. Zij stemmen stilzwijgend in. Wat is de reactie van de minister op deze uitspraak en hoe stimuleert hij dat deze volgzaamheid doorbroken wordt?

Ook op de hoefpilaar van het wetsvoorstel – de centralisatie – heeft mevrouw Korvinus fundamentele kritiek. Ik citeer: "Er wordt mij wat al te gemakkelijk gezegd dat ik een academisch standpunt inneem. Het gaat om de structuur. Als de tijden veranderen is dat gevaarlijk. Je ziet nu in Oostenrijk de opkomst van

extreem rechts. Niemand kan voorspellen of dat hier ook een keer gebeurt. Je hebt straks een panklare structuur van het OM die in een klap in een bepaalde richting kan optreden." De minister heeft een gesprek met haar afgewezen. Dat is nogal minnetjes voor iemand met zo'n staat van dienst. Ik verwacht dat de minister nu gedegen en uitgebreid op dit punt ingaat.

Maar zeker een ander punt uit het interview wil de fractie van Groen-Links tot haar zorgen maken. En dan kom ik op het nieuwe punt, de kwestie van het hoger beroep. Dit is op zich een thema dat aan de overzijde aan de orde is geweest, zowel plenair als schriftelijk. Wij hadden niet begrepen dat hierover in de wet expliciet is vastgelegd dat hierin ook uniformiteit en centralisatie geboden is en dat het belang van de organisatie boven die van de professional kan uitstijgen. Toch schijnt het volgens mevrouw Korvinus een groeiende praktijk te zijn dat de herkansingsgedachte, waarin met een frisse blik de strafzaak opnieuw behandeld wordt, door de nieuwe daadkracht van het OM erodeert. Ik citeer: "Het rechterlijk oordeel en de argumenten van het vonnis van de rechtbank kunnen het OM in hoger beroep toch op andere gedachten brengen? Je moet niet verstarde, coûte que coûte, doorgaan op de ingeslagen weg. Hoger beroep geldt niet alleen voor de nieuwe rechters. Het OM is niet puur een instituut voor criminaliteitsbestrijding. Het OM is ook een onderdeel van de rechterlijke macht met een bijzondere taak ten opzichte van de rechter. En ook al kan het afbreuk doen aan de gedachte van een één en ondeelbaar OM – je mag je broeders en zusters binnen het OM niet afvallen – het kan soms nodig zijn. De vraag is dan, wat is belangrijker: de organisatie of een juridisch correcte afweging?"

In haar en onze visie kan vrijspraak in plaats van een veroordeling ook een product zijn. Ook hier zou ik het op prijs stellen als de minister deze vraag zou beantwoorden en op haar kritiekpunt wil reageren. Voor onze fractie is dit een belangrijk punt. In de discussies tot nu toe is het onderbelicht gebleven. Naar ik heb vernomen schrijft prof. Franken hier in het volgende nummer van *Delinquent en Samenleving* over en wordt mevrouw Korvinus in het volgende

nummer van *Opportuun* aan het woord gelaten. Het was toch de bedoeling, dat het bestuursniveau c.q. het managementniveau het primaire proces moest versterken en dan kan toch niet via een aanwijzing van het college het professionele niveau worden overruled? In het algemeen heeft toch de advocaat-generaal ook tot taak om aan kwaliteitsbewaking te doen en die moet toch vrij en onbelemmerd kunnen werken? Zijn de oude artikelen 8 en 140 niet te onkritisch naar deze wet zijn overgebracht? De structuur van de wet maakt dat mogelijk, zodat de tweede lijn wordt gefrustreerd. De minister zal nu zeggen, dat dit in de praktijk met de huidige mensen wel losloopt, maar een structuur moet bestendig zijn voor de toekomst en los van personen. Moet de mogelijkheid van een aanwijzing door het college in appèlzaken niet geschrapt worden uit de structuur van het wetsvoorstel? Is de minister bereid om in een notitie aan het parlement op deze materie nader in te gaan, te reageren op de door mij genoemde publicaties en zo nodig een nota van wijzigingen op dit punt te overwegen?

Ten slotte lijkt het me niet meer nodig uitgebreid in te gaan op de positie van de voorzitter, die geen superprocureur genoemd mag worden en op de vraag of het er per se vijf of minder moeten of mogen zijn. Dat is aan de overzijde voldoende besproken. De vraag die nog wel gesteld kan worden is of het college in de praktijk zijn sturende en gezaghebbende rol wel zal waarmaken, of het niet zo los van de bestuurlijk praktijk raakt dat het de feeling met de dagelijkse gang van zaken verliest, en of het wel op voldoende afstand van de minister en het ministerie blijft om zo gezag op het veld te houden. Hoe kijkt de minister daartegenaan?

Voorzitter! Onze hoofdpunten vandaag zijn de kritiek van mevrouw Korvinus en met name haar punt van het hoger beroep en daarnaast de cultuur bij het OM waarin het gevaar bestaat dat men te volgzaam is en een aanwijzing zou vrezen. We zijn benieuwd naar de reactie en het commentaar van de minister.

De beraadslaging wordt geschorst.