

Vergaderjaar 1995–1996

24 034

Reorganisatie van het openbaar ministerie

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 28 juni 1996

1. Inleiding

Tijdens het algemeen overleg op 22 mei 1996 over de voortgang van de reorganisatie van het openbaar ministerie (OM) (24 034, nr. 12) heb ik toegezegd nog vóór het zomerreces een notitie aan de Tweede Kamer te doen toekomen over de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM, alsmede over de besluitvormingsprocedure binnen het College van procureurs-generaal en de positie van de voorzitter van het College. Tevens heb ik toegezegd mij te beraden over de wenselijkheid van een tijdelijke, aan de definitieve wetgeving voor de reorganisatie van het OM voorafgaande, wettelijke regeling in het bijzonder ten aanzien van de positie van het College, en de uitkomst van dat beraad aan de Tweede Kamer mede te delen.

In deze notitie doe ik de genoemde toezeggingen gestand.

In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie OM) zal ik nader ingaan op met name de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM.

Ik zend deze notitie tevens aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

2. De ministeriële verantwoordelijkheid en het OM

2.1. Algemeen staatsrechtelijk kader

Het Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 034, nr. 3) gaat ervan uit dat het OM zijn taken en bevoegdheden uitoefent onder de volledige – politieke – verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

De ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM vindt haar grondslag in een van de kernregels van onze staatsinrichting. Deze houdt in dat in beginsel voor elke gedraging (handelen of nalaten) van een bestuursorgaan op het niveau van de rijksoverheid de minister wiens beleids-terrein het betreft jegens de Staten-Generaal verantwoordelijk is. Daarbij gaat het dus niet alleen om gedragingen van een minister zelf, maar ook om gedragingen van ambtenaren die optreden krachtens mandaat van een minister, of van ambtenaren of (andere) bestuursorganen op het niveau van de rijksoverheid die optreden krachtens delegatie van een minister of op grond van bij of krachtens de wet aan hen geattribueerde bevoegdheden. Deze kernregel, die is belichaamd in artikel 42, tweede lid, van de Grondwet, bewerkstelligt dat in beginsel ten aanzien van elk bestuurlijk handelen op het niveau van de rijksoverheid controle kan worden uitgeoefend door de Staten-Generaal. Daarmee wordt het bestuurlijk handelen op het niveau van de rijksoverheid democratisch gelegitimeerd. De ministeriële verantwoordelijkheid is in beginsel onbeperkt. Zoals hierna aan de orde komt, kan de Grondwet of de wet daarop echter beperkingen aanbrengen.

Een andere kernregel van onze staatsinrichting is dat in beginsel geen sprake kan zijn van verantwoordelijkheid voor gedragingen van anderen zonder daarmee corresponderende bevoegdheden; wie verantwoordelijk is, moet ook beschikken over instrumenten om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Waar geldt dat een minister in beginsel verantwoordelijk is voor elke gedraging van ambtenaren of (andere) bestuursorganen op het niveau van de rijksoverheid op zijn beleidsterrein, vloeit daaruit noodzakelijk de volledige bevoegdheid ten aanzien van – dat wil zeggen: de volledige zeggenschap over – die ambtenaren en die bestuursorganen. Wel geldt ook hier dat de Grondwet of de wet daarop beperkingen kan aanbrengen. Indien de Grondwet of de wet een beperking aanbrengt op de ministeriële bevoegdheid, wordt de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van de desbetreffende ambtenaar of het desbetreffende bestuursorgaan in gelijke mate beperkt. Anders gezegd: waar geen sprake is van bevoegdheid, is in zoverre ook geen sprake van verantwoordelijkheid. Aldus zijn de eerste en de tweede kernregel onverbrekkelijk met elkaar verbonden.

Voor zover het gaat om rijksambtenaren wordt aan het voorgaande gestalte gegeven door de hiërarchische verhouding tussen de minister en de aan hem als bevoegd gezag ondergeschikte ambtenaren. De Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelingen gaan daarvan dan ook uit. Ambtenaren oefenen hun functie uit in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan aan zijn ambtenaren, vanzelfsprekend binnen de – algemene of specifieke – grenzen van het recht opdrachten (instructies, bevelen) geven. De ambtenaren zijn verplicht daaraan gevolg te geven. Ambtenaren die dat niet doen, maken zich schuldig aan plichtsverzuim en kunnen daarvoor door het bevoegd gezag disciplinair worden gestraft.

Bij de zogenoemde zelfstandige bestuursorganen ligt het anders. Zelfstandige bestuursorganen zijn bestuursorganen op het niveau van de rijksoverheid die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan een minister, bij voorbeeld het Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

De minister tot wiens beleidsterrein de door het zelfstandig bestuursorgaan uitgeoefende taken en bevoegdheden behoren, is voor de gedragingen van dat zelfstandig bestuursorgaan slechts in zoverre verantwoordelijk als zijn, in de instellingswet van het desbetreffende zelfstandig bestuursorgaan geregelde, bevoegdheden jegens dat orgaan strekken. Zo bepaalt artikel 13, eerste lid, van de Wet Centraal Orgaan

opvang asielzoekers dat de minister van Justitie aanwijzingen kan geven met betrekking tot de werkwijze van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers, welke aanwijzingen echter geen betrekking hebben op de behandeling van individuele gevallen. Voor het al dan niet geven van algemene aanwijzingen is de minister verantwoordelijk, voor de wijze waarop het Centraal Orgaan opvang asielzoekers individuele gevallen behandelt, is de minister niet verantwoordelijk. Wel is en blijft de voor het desbetreffende beleidsterrein verantwoordelijke minister vanzelfsprekend verantwoordelijk voor de door hem als medewetgever gemaakte – en, tot (uit zijn initiatief tot wetswijziging) het tegendeel blijkt, kennelijk gehandhaafde – keuze om in de instellingswet een en ander aldus te regelen. Indien de Staten-Generaal te kennen geven de voorkeur te geven aan een andere keuze, kan de minister worden uitgenodigd het initiatief te nemen om de wet te veranderen. Geeft hij aan die uitnodiging geen gevolg, dan is het aan de Staten-Generaal om te bepalen of, en zo ja welke, politieke gevolgen daaraan worden verbonden.

2.2. Het OM

Indien het algemene staatsrechtelijke kader wordt toegepast op het OM, dan zien we het volgende beeld. Het OM is een orgaan op het niveau van de rijksoverheid. De taken en bevoegdheden die het OM uitoefent behoren tot het beleidsterrein van de minister van Justitie. De ambtenaren van het OM zijn rijksambtenaren. Tussen de minister van Justitie en de ambtenaren van het OM bestaat een hiërarchische verhouding; de minister is het bevoegd gezag. De minister van Justitie heeft aldus, opnieuw binnen de grenzen van het recht, de volledige zeggenschap over de ambtenaren van het OM. Anders gezegd: het OM oefent zijn taken en bevoegdheden uit onder de volledige verantwoordelijkheid van en onder de volledige zeggenschap van de minister van Justitie.

Voor de goede orde: het voorgaande ziet op de formele – zo men wil: staatsrechtelijke – structuur. Daarop is deze notitie ook vooral gericht. Deze staatsrechtelijke structuur zegt echter nog niet op welke wijze concreet invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeriële zeggenschap.

Die vraag is niet zozeer van juridische maar in overwegende mate van politiekbeleidsmatige aard. De geschiedenis leert dat de beantwoording van die vraag in de loop der tijd aan veranderingen onderhevig is, onder meer afhankelijk van politieke en maatschappelijke ontwikkelingen. Ook – en misschien wel juist – over de wijze waarop de minister concreet invulling geeft aan zijn verantwoordelijkheid en zijn zeggenschap legt hij verantwoording af aan de Staten-Generaal.

Zo gezien kan worden gezegd dat de ministeriële verantwoordelijkheid gestalte krijgt in de wijze waarop de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheden en in het oordeel daarover van de Staten-Generaal.

In het Plan van aanpak en in de antwoorden op de vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 072, nr. 26) heb ik aangegeven op welke wijze ik mij voorstel in de praktijk invulling te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeriële zeggenschap. Leidend beginsel daarbij is, dat het OM op een zekere afstand van het politieke bestuur moet kunnen opereren. De afstand tussen het politieke bestuur en het OM zal als regel groter zijn naarmate het om geïndividualiseerde beslissingen gaat en kleiner naarmate het om algemene beleidsaangelegenheden gaat. De minister van Justitie zal als regel dan ook bewust distantie betrachten ten aanzien van de individuele zaaksbehandeling door het OM. Alleen dan is het OM optimaal in staat om in elke individuele zaak de van hem

gevraagde rechtsstatelijke afwegingen te maken, hetgeen van groot belang is voor zijn relatie met de rechter.

Bij dit alles is cruciaal dat zowel door de minister als het OM op verantwoorde en evenwichtige wijze in de geschetste constellatie wordt geopereerd. Daarbij dient enerzijds de minister het OM de ruimte te geven die nodig is om de aan hem toegekende bevoegdheden daadwerkelijk uit te oefenen en dient anderzijds het OM er zonder voorbehoud voor te zorgen dat de minister zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken en desgeraden zijn zeggenschap kan uitoefenen. De werkwijze die mij daarbij voor ogen staat, is in algemene zin de volgende:

- Algemene beleidskaders (met name ten aanzien van te stellen prioriteiten) worden door de minister vastgesteld. Het College van procureurs-generaal kan daarvoor voorstellen doen.
- Indien het College voornemens is een richtlijn vast te stellen met betrekking tot door individuele leden van het OM uit te oefenen taken en bevoegdheden (met name opsporings- en vervolgingsrichtlijnen, met inbegrip van requireerrichtlijnen), legt het College deze voorafgaand aan effectivering voor aan de minister.
- Indien de minister het geraden acht te interveniëren in concrete opsporings- en vervolgingsbeslissingen van het OM, geeft de minister een bijzondere opdracht.
- Ten aanzien van door het College te nemen beheersbeslissingen bepaalt de minister, onverminderd de geldende rijksbrede kaders, de specifieke kaders die voor het College terzake gelden.

Met enige regelmaat wordt betoogd dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM wordt geconstitueerd in artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), aangezien zij zou voortvloeien uit de daarin neergelegde aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie. Dergelijke betogen vinden hun grondslag in de redenering dat deze bepaling overbodig zou zijn als de – overigens pas sinds de Grondwet van 1848 bestaande – ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeriële bevoegdheden reeds uit anderen hoofde gegeven zouden zijn.

Een kleine historische excursie kan duidelijk maken dat het niet aannemelijk is dat de wetgever bij de totstandkoming van de Wet RO in 1827 deze redenering heeft gevolgd. Daarbij is allereerst van belang dat het ten tijde van de totstandkoming van de Wet RO geldende artikel 186 van de Grondwet van 1815 het volgende bepaalde: «De leden (...) van den Hoogen Raad, de provinciale Gerechtshoven, en criminele Regtbanken, benevens de Prokureurs-Generaal, en Hoofdofficieren bij dezelve, worden voor hun leven aangesteld.» De hoogste ambtenaren van het OM werden toentertijd dus voor het leven benoemd. Voorts is van belang dat bij de voorbereiding van de Wet RO uitvoerig is gediscussieerd over de vraag of het OM als een onafhankelijk of als een afhankelijk orgaan moest worden geconstrueerd. De wetgever heeft er toen uitdrukkelijk voor gekozen het OM te positioneren als een afhankelijk orgaan. De toenmalige minister van Justitie zei het tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer heel pregnant: «De officieren van het openbaar ministerie zijn niet officieren van de wet of van de natie, maar van den Koning.» De tekst van artikel 5 Wet RO biedt eveneens een duidelijk aanknopingspunt voor hetgeen de wetgever voor ogen stond. Zij is immers niet geredigeerd in de vorm van een bevoegdheid van de Koning om aan het OM bevelen te geven. Die bevoegdheid werd kennelijk voorondersteld. Zij is daarentegen geredigeerd in de vorm van een verplichting voor de ambtenaren van het OM om die bevelen op te volgen. Het uitdrukkelijk vastleggen daarvan was nodig om zeker te stellen dat, evenals de niet voor het leven benoemde ambtenaren van het OM, ook de voor het leven benoemde ambtenaren van het OM onderworpen waren aan de zeggenschap van de

uitvoerende macht. De benoeming voor het leven van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven en de hoofdofficieren van justitie is overigens in de Grondwet van 1848 afgeschaft, naar aanleiding van de in de Wet RO gemaakte keuze ten aanzien van de positionering van het OM. Sinds die tijd kan artikel 5 Wet RO strikt genomen als een overbodige bepaling beschouwd worden. Dat de bepaling toch gehandhaafd is, zal waarschijnlijk moeten worden verklaard uit de behoefte die werd gevoeld om, mede in verband met het feit dat in latere jaren in toenemende mate discretionaire bevoegdheden en zelfstandige afdoeningsbevoegdheden aan het OM zijn toegekend, buiten twijfel te stellen dat het OM is onderworpen aan de zeggenschap van de minister van Justitie. Zo bezien vestigt artikel 5 Wet RO dus niet de zeggenschap van de minister van Justitie over het OM maar bevestigt het deze slechts. Dat geldt a fortiori voor de ministeriële verantwoordelijkheid.

Men zou de vraag kunnen opwerpen wat het belang van de weergegeven redenering is. Dat belang is tweemaal. In de eerste plaats brengt zij de staatsrechtelijke zuiverheid in gevaar, omdat zij in feite het bestaan van de eerste hierboven genoemde kernregel ontkent. In de tweede plaats wordt daaraan veelal ook de conclusie verbonden dat de ministeriële verantwoordelijkheid beperkt zou zijn tot het al dan niet gebruik maken van de in artikel 5 Wet RO opgenomen aanwijzingsbevoegdheid. Die conclusie kan echter niet worden aanvaard. Het was en is de uitdrukkelijke wens van de wetgever dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de gedragingen van het OM een volledige is en dat geen sprake is van een autonoom domein. Voor het tegendeel zijn geen aanknopingspunten.

Dat de minister in de praktijk het OM zoveel mogelijk ruimte laat en ook behoort te laten, doet daaraan niet af.

Bij het voorgaande wordt vaak een verband gelegd met het feit dat de wet bepaalde taken en bevoegdheden rechtstreeks toekent aan het OM (attributie).

Daaruit zou voortvloeien dat de zeggenschap van de minister beperkt zou zijn.

Uit juridisch oogpunt is attributie echter niet relevant. Het feit dat bevoegdheden niet aan een minister maar aan, onder de hiërarchie van een minister opererende, ambtenaren worden toegekend, doorbreekt de ministeriële verantwoordelijkheid en de ministeriële bevoegdheden niet. Vgl. bijvoorbeeld de verhouding tussen de minister van Financiën en de, aan hem ondergeschikte, belastinginspecteurs. Ook de belastinginspecteurs oefenen aan hen geattribueerde taken en bevoegdheden uit. De minister van Financiën is echter verantwoordelijk voor hun handelen en nalaten en is volledig bevoegd opdrachten aan hen te geven.

Niettemin is het feit dat de wetgever heeft gekozen voor attributie van beslissingsbevoegdheden aan een ander orgaan dan een minister, niet zonder betekenis. Een dergelijke keuze is in het algemeen gebaseerd op de wens van de wetgever om uitdrukkelijk bepaalde beslissingsbevoegdheden toe te kennen en in die zin een zekere distantie tot stand te brengen tussen het bevoegde orgaan en de verantwoordelijke minister. Dat blijkt al heel pregnant uit het feit dat de verantwoordelijke minister, onverminderd zijn bevoegdheid om de uitoefening van de geattribueerde bevoegdheden te bepalen, niet zelf de aan het orgaan toegekende bevoegdheden kan uitoefenen en ook niet tot dat orgaan behoort.

Voorts wordt daardoor bevestigd dat geen sprake is van een mandaatsorganisatie; het orgaan handelt niet «namens» – maar wel onder verantwoordelijkheid van – de minister.

Dit alles geldt ook voor het OM. De kerntaak van het OM is de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Voor de uitoefening van deze taak

zijn de nodige, soms diep in de grondrechten van de burgers ingrijpende, bevoegdheden vereist.

Het is gewenst dat het OM die bevoegdheden uitoefent met een zekere distantie ten opzichte van de minister. Het OM treedt niet op namens de minister maar krachtens eigen bevoegdheden. Dat is in de verhouding tot de rechter niet onbelangrijk, onder meer omdat daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat het OM in beginsel niet de boodschapper is van het politieke bestuur. De minister van Justitie houdt als regel mede daarom bewust distantie ten aanzien van de individuele zaaksbehandeling door het OM. Dat neemt echter niet weg dat hij, gegeven zijn volledige verantwoordelijkheid en zijn volledige zeggenschap, bevoegd is om ook in individuele gevallen te interveniëren.

De ministeriële bevoegdheden jegens het OM zijn in beginsel onbeperkt. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor en bevoegd ter zake van de organisatie van, het beheer over, het algemene beleid van en het optreden van het OM in individuele gevallen. De minister kan derhalve in beginsel ook interveniëren als het gaat om de toepassing van het in artikel 167 van het Wetboek van Strafvordering belichaamde opportuniteitsbeginsel. Dat geldt zowel in positieve zin, dat wil zeggen door middel van het geven van een opdracht om tot vervolging over te gaan, als in negatieve zin, dat wil zeggen door middel van het geven van een opdracht om van vervolging af te zien.

Met het geven van dergelijke opdrachten zal overigens uiterste terughoudendheid moeten worden betracht, teneinde zelfs maar de schijn van – politieke of persoonlijke – vooringenomenheid aan de zijde van de minister te vermijden.

In twee categorieën van gevallen is sprake van uit de wet voortvloeiende beperkingen van het staatsrechtelijk gezien in beginsel volledige interventierecht. In de eerste plaats in die gevallen waarin het OM handelt ter uitvoering van een rechterlijke opdracht of een rechterlijk bevel. Zo wordt de mogelijkheid voor de minister om aan het OM een opdracht te geven om van vervolging af te zien beperkt door de specifieke regeling van het beklag in de artikelen 12 e.v. van het Wetboek van Strafvordering. Indien het gerechtshof het in artikel 12i van het Wetboek van Strafvordering bedoelde bevel tot vervolging geeft, is het OM – en dus ook de minister van Justitie – daaraan gebonden. In de tweede plaats in die gevallen waarin uit het stelsel van de wet impliciet een beperking van het interventierecht voortvloeit. Zo volgt uit het systeem van het Wetboek van Strafvordering dat het requisitoir mede gebaseerd dient te zijn op hetgeen tijdens het onderzoek ter terechtzitting is voorgevallen (vgl. – het voor de rechter geschreven – artikel 348 van het Wetboek van Strafvordering). Dat betekent dat ook indien de minister van Justitie aan het OM het houden van een bepaald requisitoir heeft voorgeschreven, de vertegenwoordiger van het OM ter terechtzitting de bevoegdheid en onder omstandigheden zelfs de verplichting heeft om van zijn opdracht af te wijken. Daarvan kan echter alleen sprake zijn als het gaat om ter terechtzitting nieuw naar voren gekomen feiten en omstandigheden die de minister niet bij zijn oordeelsvorming heeft kunnen betrekken en die daarvoor wel van belang zijn te achten. De minister kan dus nimmer voorschrijven dat de vertegenwoordiger van het OM een bepaald requisitoir moet houden ongeacht hetgeen ter terechtzitting zal voorvallen. In het – theoretische – geval dat de minister wil verzekeren dat hij in een bepaalde zaak hoe dan ook de volledige zeggenschap over het requisitoir heeft, kan hij bij het geven van zijn opdracht tevens bepalen dat, indien zich de zojuist beschreven situatie voordoet, het OM voorafgaand aan het requisitoir vraagt om schorsing teneinde nader overleg te voeren. Daarnaast is de betrokken vertegenwoordiger van het OM

gehouden om, als de aard van een door de minister gegeven opdracht daartoe aanleiding geeft, zelf terzake initiatief te nemen, ook als de minister dat niet uitdrukkelijk heeft aangegeven; de minister dient immers in de gelegenheid te zijn zijn verantwoordelijkheid te effectueren.

Van groot belang is in dit verband de vaststelling dat het optreden van het OM in beginsel kan worden getoetst door de rechter. Dat geldt dus ook in de – uitzonderlijke – gevallen waarin het OM in een individuele zaak optreedt krachtens een bijzondere opdracht van de minister. Zo kan bij voorbeeld bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het OM in een zaak waarin de minister een opdracht tot vervolging heeft gegeven, de merites van die opdracht door de rechter worden getoetst. En zo kan een ministeriële opdracht tot niet-vervolging worden getoetst in het kader van een beklagprocedure als bedoeld in de artikelen 12 e.v. van het Wetboek van Strafvordering.

Indien de minister intervenueert in een individuele zaak, is het naar mijn oordeel gewenst dat die interventie kenbaar is. Ik ben daarom voornemens in het wetsvoorstel reorganisatie OM een bepaling op te nemen die de minister van Justitie verplicht bijzondere opdrachten schriftelijk ter kennis van het OM te brengen. Een dergelijk stuk zal dan deel uitmaken van het procesdossier, zodat – onder anderen – de rechter van de schriftelijke opdracht kennis kan nemen. En in het geval dat de minister door de Staten-Generaal ter verantwoording wordt geroepen, kan de schriftelijke opdracht eveneens een voor de beoordeling belangrijk stuk zijn. Een dergelijk voorschrift markeert tevens dat (ook) naar het oordeel van de wetgever een ministeriële interventie in een individuele zaak tot de uitzonderingen dient te behoren.

Tot slot besteed ik nog aandacht aan de vraag in hoeverre het OM moet worden aangemerkt als onderdeel van de rechterlijke macht. De wetgever heeft bij de totstandbrenging van de Wet RO het OM primair gezien als een functie bij de gerechten (vgl. artikel 3, eerste lid, Wet RO: «Het openbaar ministerie wordt uitgeoefend door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de procureurs-generaal bij de gerechtshoven en, voor zover de lagere gerechten betreft, door de officieren van justitie.»). Naar mag worden aangenomen vanwege die oriëntatie op de rechter – en wellicht ook omdat het optreden van het OM toentertijd vrijwel uitsluitend betrekking had op individuele gevallen – heeft de wetgever behalve de rechters ook de ambtenaren van het OM aangemerkt als rechterlijke ambtenaren (evenals overigens de (substituut-)griffiers en – veel – later de gerechtsauditeurs). Uit het voorgaande vloeit evenwel niet voort dat het OM ook een rechterlijke functie zou uitoefenen. Uit de wetgeschiedenis blijkt dat dat de wetgever ook geenszins voor ogen heeft gestaan. Zo merkte de minister van Justitie tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer op: «Het openbaar ministerie beslist niets; het zorgt alleen voor de belangen van de Regering en de behoorlijke toepassing en opvolging der wetten, door de juiste ontwikkeling der beginselen, welke daarmede in verband staan, en door in dien zin zijne requisitoiren te doen of conclusiën te nemen, welke nogtans den regter, die geheel onafhankelijk blijft, tot niets verbinden.» Eerder al had de minister van Justitie in de zogeheten nota van bedenkingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State opgemerkt: «Omtrent het aangevoerde nopens het wenschelijke van de onafhankelijkheid der rechterlijke ambtenaren, kan slechts gedeeltelijk in de wijze van beschouwing van den Raad van State gedeeld worden, bij de regters wordt het beginsel van onafhankelijkheid volkomen erkend, ten aanzien van de ambtenaren van het openbaar Ministerie wordt het bestreden; deze zijn lieden van de Kroon (...).» Het OM is door de wetgever van meet af aan gezien als een – bijzonder – onderdeel van de uitvoerende macht, geaccrediteerd bij de gerechten.

Anders gezegd: het OM is geen rechterlijk orgaan, maar een bestuursorgaan. Dat de ambtenaren van het OM als rechterlijk ambtenaar worden aangemerkt maakt dat niet anders.

Ik acht de indertijd gemaakte keuze nog steeds een juiste. De belangrijkste reden om vast te houden aan een afhankelijk OM is dat de macht die het OM als vervolgingsmonopolist en hoogste opsporingsautoriteit vertegenwoordigt, onder democratische controle dient te staan. Daarbij past geen onafhankelijkheid, maar juist de volledige verantwoordelijkheid en de volledige zeggenschap van de minister van Justitie.

Met het voorgaande is overigens niet gezegd dat het feit dat de leden van het OM de status van rechterlijk ambtenaar hebben, zonder betekenis zou zijn.

Daarmee wordt het – gematigd – inquisitoire karakter van ons strafproces onderstreept. Het OM heeft daarin als taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat het OM zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende «poortwachtersfunctie» tot de rechter vanuit die attitude vervult.

Het zij nogmaals gezegd, deze notitie is in het bijzonder gericht op de staatsrechtelijke structuur. Daardoor wordt noodzakelijkerwijs veel aandacht besteed aan theoretische casusposities, die zich in de praktijk echter vrijwel nooit zullen voordoen. Als gevolg daarvan zou deze notitie wellicht de indruk kunnen wekken dat de daarin neergelegde opvattingen wezenlijk afwijken van de bestaande praktijk en doctrine. Dat is naar mijn overtuiging echter niet het geval. Weliswaar worden de staatsrechtelijke verhoudingen in deze notitie in hun uiterste consequenties geanalyseerd, het is echter niet zo dat die analyse ook de opmaat zou zijn voor een wezenlijk andere invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor en de ministeriële zeggenschap over het OM.

Wat moet dit alles betekenen voor de wetgeving? Het is niet nodig om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM in de wet neer te leggen. Die vloeit immers reeds voort uit het hiervoor gereleveerde algemene staatsrechtelijke beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Gelet op het feit dat de ambtenaren van het OM hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister van Justitie is het strikt genomen evenmin nodig om de uit die verantwoordelijkheid voortvloeiende bevoegdheden in de wet neer te leggen. Op zichzelf zou een bepaling als het huidige artikel 5 Wet RO dan ook gemist kunnen worden. Ik geef er echter de voorkeur aan, tegen de achtergrond van de wetshistorie en ter voorkoming van elke onduidelijkheid, toch in de wet te bevestigen dat het OM ressorteert onder de minister van Justitie en zijn taken en bevoegdheden uitoefent in ondergeschiktheid aan de minister van Justitie (en aldus onderworpen is aan de opdrachten – instructies, bevelen – van de minister). Voorts zou ik, zoals hiervoor al aan de orde kwam, in de wet willen opnemen dat, indien de minister intervenueert in een concrete opsporings- of vervolgingsbeslissing van het OM, hij deze bijzondere opdracht schriftelijk ter kennis brengt van het OM.

3. Het College van procureurs-generaal

De belangrijkste wijziging die door de reorganisatie wordt aangebracht in de structuur van het OM is de instelling van een centraal orgaan dat leiding geeft aan het OM als – één – organisatie. Bij de voorbereiding van mijn standpuntbepaling over het rapport van de Commissie Openbaar Ministerie heb ik mij uitdrukkelijk gebogen over de vraag of zou moeten

worden gekozen voor een eenhoofdige leiding of voor een vorm van collegiaal bestuur. Beide oplossingen hebben voor- en nadelen. Een eenhoofdige leiding heeft als belangrijk voordeel dat sprake is van volstrekt heldere verhoudingen.

Eén ambtsdrager is verantwoordelijk voor de organisatie als geheel en als zodanig ook aanspreekbaar voor de politiek verantwoordelijke minister aan wie die ambtsdrager ondergeschikt is. Een belangrijk nadeel van een eenhoofdige leiding, zeker bij een orgaan dat zulke gewichtige en diep ingrijpende taken en bevoegdheden uitoefent als het OM, is het risico van een te grote machtsconcentratie bij die ene ambtsdrager. Aan de top van het OM is dan immers geen sprake van een stelsel van checks and balances. Voorts is niet onbelangrijk dat een keuze voor een eenhoofdige leiding tot een wel heel grote breuk met de historie en de cultuur van het OM zou leiden. Collegiaal bestuur heeft als belangrijk voordeel dat het dwingt tot overleg. De evenwichtigheid van de besluitvorming wordt daardoor gewaarborgd. Collegiaal bestuur draagt echter ook het risico in zich van diffuse verantwoordelijkheden. Ik heb van meet af aan als uitgangspunt genomen dat moet worden gekozen voor collegiale besluitvorming – in een College van procureurs-generaal –, omdat ik de nadelen van een eenhoofdige leiding van het OM te groot vind. Tegelijkertijd acht ik het van groot belang dat de minister van Justitie één ambtsdrager als aanspreekpunt heeft, van wie ook vaststaat dat hij de door het College genomen beslissingen kan dragen. Ik heb daarom ook een voorkeur voor een stelsel waarin de voorzitter van het College in functie wordt benoemd en waarin sprake is van een zodanige besluitvormingsstructuur dat verzekerd is dat de voorzitter alle genomen besluiten voor zijn rekening kan nemen. Bij de feitelijke instelling van het College per 1 januari 1995 heb ik wat dat laatste punt betreft een bepaalde keuze gemaakt. Die is neergelegd in een besluit dat als bijlage is gevoegd bij mijn brief van 14 december 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 034, nr. 1). Zij houdt kort gezegd in dat het College streeft naar besluitvorming bij consensus maar dat, als geen consensus kan worden bereikt, uiteindelijk het standpunt van de voorzitter geacht wordt het standpunt van het College te zijn. Inmiddels functioneert het College bijna anderhalf jaar en is de nodige ervaring opgedaan.

Ook kan worden gezegd dat de verhoudingen inmiddels zodanig zijn uitgekristalliseerd, dat meer zicht bestaat op hoe de definitieve opzet zal moeten zijn.

Daarnaast heb ik uiteraard goed geluisterd naar hetgeen hierover van de zijde van de Tweede Kamer naar voren is gebracht. Ik geef er, gelet op het voorgaande, daarom de voorkeur aan om de aanvankelijke opzet enigszins aan te passen.

Uitgangspunt is dat het College streeft naar consensus. Indien geen consensus kan worden bereikt, geschiedt de besluitvorming bij meerderheid, met dien verstande dat de voorzitter tot die meerderheid moet behoren. Indien de stemmen staken, geeft de stem van de voorzitter de doorslag. In deze opzet kan de voorzitter niet zijn wil opleggen aan het College als geheel, maar is wel verzekerd dat de door het College genomen beslissingen door de voorzitter worden gedragen. Indien zich de situatie voordoet dat geen besluitvorming kan plaatsvinden omdat er geen meerderheid is waarvan de voorzitter deel uitmaakt, legt het College de zaak voor aan de minister, waarna de minister zo nodig een opdracht kan geven aan het College om een bepaald besluit te nemen.

Vervolgens besteed ik nog aandacht aan de samenstelling van het College.

Ik ben anders dan in het Plan van aanpak is vermeld tot de conclusie gekomen dat het de voorkeur verdient vast te leggen dat alle leden van het College jurist dienen te zijn. In een professionele organisatie als het

OM is het voor het draagvlak en het gezag van de leiding van belang dat ook de leiders van die organisatie over de binnen die organisatie relevante kwalificaties beschikken.

Voorts moet het mogelijk zijn dat de procureurs-generaal het OM ter terechtzitting vertegenwoordigen zowel bij de gerechtshoven als bij de rechtbanken. Daarvoor zal een voorziening worden getroffen.

Wat het aantal procureurs-generaal betreft geef ik, zoals in het Plan van aanpak reeds is vermeld, de voorkeur aan een tot op zekere hoogte flexibele regeling, die het mogelijk maakt in te spelen op de ontwikkelingen. Een aantal van drie procureurs-generaal acht ik het minimum, een aantal van vijf het maximum. Ik acht het voorts gewenst dat, binnen het wettelijke minimum en maximum, het aantal procureurs-generaal bij algemene maatregel van bestuur wordt vastgesteld, onder meer omdat op die wijze publiekelijk inzicht kan worden geboden in de terzake gemaakte afwegingen.

Uit het voorgaande vloeit voort dat ik in de definitieve opzet wil kiezen voor het volgende stelsel:

- aan het hoofd van het OM staat een College van procureurs-generaal;
- het aantal procureurs-generaal wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op ten minste drie en ten hoogste vijf;
- de procureurs-generaal moeten jurist zijn;
- het College heeft een voorzitter, die – bij koninklijk besluit – als zodanig wordt benoemd;
- het College streeft naar besluitvorming bij consensus; indien geen consensus kan worden bereikt geschiedt de besluitvorming bij meerderheid van stemmen, waaronder de stem van de voorzitter; indien de stemmen staken geeft de stem van de voorzitter de doorslag; indien geen besluitvorming kan plaatsvinden omdat er geen meerderheid is waarvan de voorzitter deel uitmaakt, legt het College de zaak voor aan de minister;
- de procureurs-generaal zijn bevoegd het OM te vertegenwoordigen ter terechtzitting bij de gerechtshoven en de rechtbanken.

Ten slotte in dit verband nog aandacht voor de relaties tussen het ministerie van Justitie en het College. Het OM is geen onderdeel van het ministerie van Justitie, althans voor zover met de term ministerie uitsluitend wordt bedoeld op de organisatie die ook wel wordt aangeduid als het ministerie in engere zin. Het OM komt niet voor in het organisatiebesluit van het ministerie van Justitie. Dit gegeven heeft uiteraard geen betekenis voor de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de minister van Justitie. Het OM oefent zijn taken en bevoegdheden uit in ondergeschiktheid aan de minister; in constitutionele zin staat het onder diens leiding. De minister kan zijn bevoegdheden jegens het OM echter niet altijd en over de hele linie in persoon uitoefenen. Daarom zal hij – bepaalde – bevoegdheden moeten mandateren aan aan hem ondergeschikte ambtenaren.

Zo wordt de overlegvergadering – dat is het periodieke overleg tussen de minister en het College – bij afwezigheid van de minister voorgezeten door de secretaris-generaal, terwijl ook overigens de secretaris-generaal of bij voorbeeld een directeur-generaal namens de minister het verkeer met het OM kan onderhouden. Daarnaast is het vanzelfsprekend nodig dat in algemene zin op adequate wijze wordt gecommuniceerd tussen het ministerie van Justitie en het College (en het parket-generaal). Daaraan wordt bij de reorganisatie van zowel het ministerie als het OM aandacht besteed.

4. Een tijdelijke wettelijke regeling

Tijdens het algemeen overleg op 22 mei 1996 heeft de Tweede Kamer haar zorg uitgesproken over de tijd die blijkt te zijn gemoeid met het tot stand brengen van een wettelijke regeling voor de reorganisatie van het OM. Hoewel het streven is en blijft gericht op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel reorganisatie OM per 1 januari 1998, hebben enkele fracties aangedrongen op het op korte termijn tot stand brengen van een tijdelijke wettelijke regeling, in het bijzonder ten aanzien van de positie van het College. Zij wezen daarbij met name op het feit dat het functioneren van het College afhankelijk is van de instemming van de procureurs-generaal en op het feit dat de hoofdofficieren van justitie zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag onder het gezag van het College zouden zijn geplaatst.

In mijn brief aan de Tweede Kamer van 28 februari 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 034, nr. 2) heb ik uiteengezet waarom ik het wenselijk achtte om, vooruitlopend op een wettelijke regeling terzake in het wetsvoorstel reorganisatie OM, per 1 januari 1995 een nieuwe topstructuur voor het OM tot stand te brengen en operationeel te maken. In die brief heb ik ook vermeld dat ik heb overwogen daarvoor een tijdelijke wettelijke regeling tot stand te brengen, maar dat ik daarvan heb afgezien om een door de Staten-Generaal mogelijk ongewenst geacht vooruitlopen op de discussie ten gronde over de reorganisatie van het OM te vermijden. Voorts heb ik aangegeven dat de beslissing tot instelling van het College en de beslissing over de wijze van functioneren van het College tot stand zijn gekomen in overeenstemming tussen de minister van Justitie en de procureurs-generaal en ook in overeenstemming tussen de procureurs-generaal onderling. Het is juist dat met name het institutionele aspect van het College op dit moment niet wettelijk is geregeld. In de genoemde brief 28 februari 1995 heb ik aangegeven van oordeel te zijn dat hier geen sprake is van een feitelijke situatie contra legem doch praeter legem. Wat het gezagsaspect betreft wijs ik erop dat het ook na 1 januari 1995 nog steeds zo is dat het de ressortelijke procureur-generaal is die de in artikel 54 van Reglement I – en de daarmee corresponderende bepalingen – bedoelde «bevelen» geeft aan de hoofdofficieren van justitie. Wat wel veranderd is, is de wijze waarop de besluitvorming over het al dan niet geven van dergelijke bevelen en de inhoud ervan tot stand komt. Die besluitvorming vindt sindsdien plaats binnen het verband van het College. Overigens dient te worden erkend dat de feitelijke ontwikkeling sinds 1 januari 1995 zo is geweest dat het College feitelijk wordt gezien als het orgaan dat aan het hoofd staat van het OM. Zijn rol in het reorganisatieproces draagt daaraan in het bijzonder bij.

Met inachtneming van het voorgaande heb ik mij beraden op de opportuniteit van een tijdelijke wettelijke regeling. Hoewel niet strikt noodzakelijk, acht ik het niettemin wenselijk dat op korte termijn een tijdelijke wettelijke regeling tot stand wordt gebracht voor zover het gaat om de positie van het College. Een dergelijke regeling zal naar mijn oordeel alleen het in dat verband hoogst noodzakelijke moeten regelen en voorts zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de bestaande wettelijke structuur. Daarvan uitgaande zullen in de tijdelijke wettelijke regeling de volgende elementen moeten worden opgenomen:

- dat de procureurs-generaal bij de gerechtshoven samen het College van procureurs-generaal vormen;
- dat de minister van Justitie een van de procureurs-generaal aanwijst als voorzitter van het College;
- dat het College leiding geeft aan het OM;
- dat de procureurs-generaal hun toezichthoudende taken en bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met het gevoelen van het College;

- op welke wijze de besluitvorming binnen het College plaatsvindt;
- op welke wijze de taken binnen het College worden verdeeld.

Door te bepalen dat de procureurs-generaal hun toezichhoudende taken en bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met het gevoelen van het College wordt enerzijds bereikt dat de formele gezags- en communicatielijnen in stand blijven en anderzijds dat sprake is van de gewenste eenheid in de wijze van uitoefening daarvan binnen het OM als geheel. Onder de toezichhoudende taken en bevoegdheden vallen (in elk geval) de taken en bevoegdheden van de ressortelijke procureur-generaal, bedoeld in de artikelen 8, 140 en 142, eerste lid, onderdeel a, van het Wetboek van Strafvordering, artikel 74c, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, de Politiewet 1993, de Vreemdelingenwet, de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het Wetboek van Militair Strafrecht en artikel 54 van Reglement I. De andere taken en bevoegdheden van de ressortelijke procureur-generaal zijn van processuele aard. Daarvoor hoeft in de tijdelijke wettelijke regeling geen voorziening te worden getroffen.

De in de tijdelijke wettelijke regeling neer te leggen besluitvormings-procedure binnen het College zal zijn de hiervoor beschreven procedure.

Ondanks het feit dat het in deze opzet gaat om een regeling van beperkte strekking, moet worden erkend dat – hoewel de wetgever daarvan formeel altijd kan terugkomen – het tot stand brengen van een dergelijke tijdelijke wettelijke regeling feitelijk kiest voor een centrale leiding van het OM.

Het wetsvoorstel inzake de tijdelijke wettelijke regeling zal op zeer korte termijn aan de Raad van State worden voorgelegd.

Daarnaast hecht ik eraan te beklemtonen dat de totstandkoming van een tijdelijke wettelijke regeling wat mij betreft niet zal mogen leiden tot het op de lange baan schuiven van een definitieve wettelijke regeling. Zoals gezegd blijft mijn streven het wetsvoorstel reorganisatie OM nog dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen en per 1 januari 1998 in werking te doen treden.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager