

Vergaderjaar 1997–1998

25 392

Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 december 1997

Algemeen

Met veel genoegen heb ik kennisgenomen van de waardering die diverse fracties hebben uitgesproken voor de inhoud van het wetsvoorstel. Het is verheugend te constateren dat de hoofdlijnen van het wetsvoorstel door de meeste fracties worden ondersteund. Zoals eerder vermeld zijn de hoofdlijnen van de reorganisatie van het Openbaar Ministerie (OM) neergelegd in het Plan van Aanpak reorganisatie openbaar ministerie (OM) (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 3). Omtrent de voortgang van de reorganisatie wordt de Tweede Kamer periodiek geïnformeerd door middel van halfjaarlijkse rapportages. Het wetsvoorstel biedt voor deze reorganisatie het wettelijk kader. Voor zover bepaalde onderdelen van dat wettelijke kader bij sommige fracties nog op bezwaren stuiten, hoop ik deze door middel van deze nota alsnog te kunnen wegnemen.

Zoals de leden van de PvdA-fractie terecht hebben geconstateerd is aan de indiening van het wetsvoorstel een uitgebreide consultatieronde voorafgegaan. Ik heb de informele reacties en schriftelijke adviezen die ik van diverse kanten heb mogen ontvangen, zeer op prijs gesteld. Zij zijn van groot belang geweest bij de voorbereiding van het wetsvoorstel en hebben – zo is ook door de leden van de D66-fractie gesignaleerd – op meerdere punten geleid tot aanpassingen van wettekst en memorie van toelichting.

De leden van de CDA-, PvdA- en GPV-fractie hebben vragen gesteld over de verhouding tussen wetsvoorstel 24 561 inzake de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie en het onderhavige wetsvoorstel. Naar deze fracties terecht hebben vastgesteld is de veronderstelling dat eerstgenoemd wetsvoorstel eerder in werking zal treden, thans als achterhaald te beschouwen. In aansluiting op het algemeen overleg naar aanleiding van de notitie van 25 juni jl. zal het wetsvoorstel in een later stadium bij nota van wijziging worden aangepast met inachtneming van de besluiten die omtrent de intrekking van wetsvoorstel 24 561 zullen worden genomen.

Het is voor de reorganisatie van het OM van grote betekenis dat het wetsvoorstel op korte termijn in werking kan treden. Mede met het oog daarop tracht ik in de onderhavige nota de door de verschillende fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen zo uitvoerig en adequaat mogelijk te beantwoorden. Naar ik hoop zal het mede hierdoor mogelijk zijn de plenaire behandeling spoedig te laten plaatsvinden. Overigens heb ik bij de beantwoording de indeling in hoofdstukken aangehouden, zoals deze is gehanteerd in de memorie van toelichting. Deze loopt parallel met de volgorde van de vragen en opmerkingen in het verslag, tenzij hieronder anders wordt aangegeven.

1. DOELSTELLINGEN EN HOOFDLIJNEN VAN HET WETSVORSTEL

1.1 De reorganisatie van het OM

Met genoegen heb ik kennisgenomen van de waardering die de leden van de fracties van de PvdA, VVD, D66, CDA, RPF en Groen Links hebben uitgesproken voor de bijdrage die het wetsvoorstel zal leveren aan een beter georganiseerd OM. Zoals ik in de memorie van toelichting uiteen heb gezet is de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel dat het OM als één organisatie wordt geconstrueerd, die ook daadwerkelijk als eenheid gaat functioneren. Ik acht landelijke leiding daarvoor een vereiste. In de in het wetsvoorstel voorgestelde opzet wordt die gevormd door het College van PG's. Ten einde meer eenheid te realiseren ligt het voor de hand om belangrijke coördinerende taken bij de afweging van landelijke en regionale prioriteiten bij het College te leggen. De achtergrond daarvan is derhalve – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de GPV-fractie – de noodzaak het OM meer centraal aan te sturen en niet een vermeend gebrek aan managementdeskundigheid op het niveau van de hoofdofficieren. Dit geldt te meer nu langs deze weg ook een andere belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel kan worden gerealiseerd: een adequate effectuering vanuit de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Heldere verhoudingen vragen om een situatie waarin de minister van Justitie afspraken maakt met het College en het College op zijn beurt afspraken maakt met de hoofdofficieren. Het is dan ook naar mijn mening terecht dat het scharnierpunt in de verhoudingen bij het College ligt. Op de wijze waarop vervolgens een evenwicht wordt bereikt tussen landelijke en lokale prioriteiten ga ik – naar aanleiding van de vragen van de leden van de GPV-fractie – hieronder nog afzonderlijk in in het kader van de toepassing van de Politiewet 1993. Ik verwijs daarvoor naar paragraaf 2.4.

Vervolgens vragen de leden van de GPV-fractie naar de inspanningen die worden verricht om de coördinerende en sturende deskundigheid op het niveau van de hoofdofficieren te verbeteren. Meer specifiek vragen zij in te gaan op de stappen die worden genomen om het personeelsmanagement te verbeteren. Allereerst zou ik willen verwijzen naar het Plan van Aanpak reorganisatie OM en de daaruit voortvloeiende voortgangsrapportages aan de Kamer. Het project Personeelsmanagement is een van de veertien projecten die in het kader van de reorganisatie zijn gestart. In het kader hiervan zijn bijvoorbeeld kerncompetenties vastgesteld, zijn modellen voor functiebeschrijvingen en loopbaanbeleid ontwikkeld, is het opleidingsbeleid geactualiseerd, etc. Er is daarnaast een apart traject voor de hoofden van alle parketten gestart. De voorzitter en de leden van het College voeren gesprekken met alle hoofden om inzicht te krijgen in hoeverre iedereen voldoet aan het vereiste profiel en waar lacunes aanwezig zijn. Ter aanvulling van lacunes is een individueel ontwikkelingstraject gaande. Er worden met een ieder afspraken gemaakt over opleiding(en).

Een vraag van de leden van de CDA-fractie heeft betrekking op de regeling van de beheersovergang. Zoals ik reeds in de derde voortgangsrapportage over de reorganisatie van het OM (kamerstukken II 1996/97, 24 034, nr. 22) heb vermeld zal het beheermandaat van de minister van Justitie aan het College lopen via de directeur-generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging (DGWRR). Deze heeft krachtens de interne regelingen van het ministerie het beheer en de bedrijfsvoering van de rechterlijke organisatie in zijn portefeuille. Een mandaatbesluit van de DGWRR waarin het mandaat betreffende beheerbeslissingen aan het College wordt verleend, is in voorbereiding.

1.2 De verhouding tussen het OM en de rechter

De instelling van het College laat onverlet dat in de toekomstige structuur onverminderd betekenis moet worden toegekend aan de cruciale verhouding tussen het OM en de rechter. Het OM heeft in het kader van de strafrechtelijke rechtshandhaving – zo hebben ook de leden van de D66-fractie met veel nadruk onderschreven – als taak een onpartijdige en objectieve bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat het OM zich als zodanig opstelt. Het wetsvoorstel brengt in de vertrouwensrelatie tussen OM en rechter geen verandering. Het OM blijft op grond van het wetsvoorstel onderdeel uitmaken van de rechterlijke organisatie en de arrondissements- en ressortsparketten blijven geaccrediteerd bij de diverse gerechten. Ik ben dan ook niet bevreesd – dit in antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie – dat de rechter jegens het OM een andere houding zal gaan aannemen. Het feit dat het College als enige orgaan binnen het OM niet gelieerd is aan een gerecht, zal naar mijn verwachting niet van nadelige invloed zijn op de verhouding tot de rechter. Integendeel, verwacht mag worden dat de taakuitoefening van het OM in het strafproces kan worden verbeterd door de meer systematische en inzichtelijke beleidsvoering die als gevolg van de beoogde reorganisatie zal plaatsvinden. Aannemelijk is dat dit de geloofwaardigheid van het OM in strafprocessuele verhoudingen ten goede komt. Ik wijs er in dit verband op dat de NVvR in het aan mij uitgebrachte advies opnieuw heeft aangegeven dat zij de omvorming van het OM tot één organisatie met aan het hoofd een College van procureurs-generaal, volledig onderschrijft.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd waarom de regering ervan heeft afgezien om in de wet zelf – in aanvulling op het voorgestelde artikel 124 Wet RO – te regelen dat het OM een onpartijdige en niet vooringenomen bijdrage dient te leveren aan de strafrechtspleging. Terecht wijzen deze leden erop dat dit element van groot belang is voor het functioneren van het OM. Het betreft hier echter niet zozeer een omschrijving van de taken van het OM zelf, als wel om een essentiële grondhouding. Waar het om gaat is een attitude die zodanig met het functioneren van het OM moet zijn verbonden dat zij als het ware vanzelf door elke officier van justitie in de praktijk wordt gebracht. Hoewel derhalve voor de praktijk van grote betekenis, meen ik dat dit zich niet goed leent voor wettelijke regeling. Wat de wetgeving betreft moet worden volstaan met een heldere omschrijving van taken, zoals beoogd door het genoemde artikel 124.

Zoals de leden van de RPF-fractie terecht constateren zal er geen hiërarchische relatie meer zijn tussen de ressorts- en arrondissementsparketten. In de situatie die thans formeel nog geldt, bestaat de top van het OM uit de vijf procureurs-generaal bij de gerechtshoven, organisatorisch verbonden aan en hoofd van de ressortsparketten. Vanuit deze positie hadden de procureurs-generaal onder meer tot taak toe te zien op de opsporing en vervolging bij de arrondissementsparketten. In de nieuwe situatie berust de centrale leiding bij het College van procureurs-

generaal. De juridische relatie tussen de afzonderlijke procureurs-generaal en de ressortsparketten wordt doorgesneden. In deze constructie past niet dat het ressortsparket in de hiërarchische lijn komt te staan tussen het College en de eerste-lijnsarketten. De sturende taken die oorspronkelijk werden uitgevoerd door de procureur-generaal ten opzichte van de arrondissementsparketten komen immers bij het College te liggen. Conform dit uitgangspunt is dus bijvoorbeeld het College en niet het hoofd van het ressortsparket belast met het toezicht op de opsporing en vervolging van strafbare feiten bij de arrondissementsparketten.

1.3 Het OM als onderdeel van de rechterlijke organisatie

De zojuist aangeduide verhouding tussen het OM en de rechter vindt haar vertaling in de structuur van de rechterlijke organisatie. In het Nederlandse rechtssysteem staat het begrip «rechterlijke macht» voor een orgaancomplex waarin naast de zittende magistratuur ook organen zijn opgenomen die niet met rechtspraak zijn belast, te weten de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het OM. In de gekozen opzet zijn de leden van het OM aan te merken als leden van de rechterlijke macht, die niet met rechtspraak zijn belast. Anders dan de leden van de RPF-fractie menen is geen sprake van een *contradictio in terminis*. De aanduiding is inherent aan de traditionele structuur van onze rechterlijke organisatie.

Tegen de achtergrond van de zojuist aangeduide verhouding tussen het OM en de rechter heb ik ervoor gekozen deze structuur in tact te laten. Dit komt tot uitdrukking in de voorgestelde wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, waarin de nieuwe organisatie van het OM wordt vastgelegd. Ik stel met voldoening vast dat de leden van de VVD-, D66- en SGP-fractie deze keuze uitdrukkelijk hebben onderschreven. Zoals de leden van de SGP-fractie terecht stellen, brengt handhaving van de bestaande structuur tot uitdrukking dat zowel zittende als staande magistratuur als onderdelen van de rechterlijke organisatie in de rechtsstaat een cruciale rol hebben te vervullen. Deze rol komt in het bijzonder tot uitdrukking in het strafproces. Plaatsing van het OM buiten de rechterlijke macht zou zijn te beschouwen als een ongewenste breuk met het systeem waarin deze cruciale rol van oudsher is verankerd.

Dit laat onverlet dat binnen de rechterlijke macht er een belangrijk onderscheid in positie is en blijft tussen OM enerzijds en het met rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht anderzijds. Terecht hebben de leden van de D66-fractie hierop gewezen. De leden van de rechterlijke macht, die met rechtspraak zijn belast, zijn onafhankelijk in de zin van artikel 6 EVRM. Voor de leden van het OM geldt dit niet. Met genoegen constateer ik dat de leden van de RPF-fractie van oordeel zijn dat het wetsvoorstel dit onderscheid veel duidelijker tot uitdrukking brengt. Ik meen dan ook dat – met de volmondige erkenning van de onderscheidene posities van zittende en staande magistratuur – er geen verwarring behoeft te ontstaan omtrent de staatsrechtelijke positie van het OM. De omstandigheid dat het OM onderdeel blijft van de rechterlijke organisatie doet geen afbreuk aan de volledige politieke verantwoordelijkheid, die de minister van Justitie ten opzichte van het OM heeft. Van zelfstandigheid van het OM in staatsrechtelijke zin is – zo stel ik in de richting van de leden van de VVD-fractie – dan ook geen sprake.

In het licht van het voorgaande meen ik – dit in antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie – dat het noodzakelijk, noch wenselijk is om het OM uit de Wet RO te halen en onder te brengen in een aparte organisatiewet voor het OM. Een wettelijk stelsel waarin de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de rechterlijke macht in stand blijft, verdient de voorkeur. Ik begrijp uit de bijdrage van de leden van de

D66-fractie dat ook zij juist vanuit die invalshoek de voorkeur geven aan handhaving van de huidige structuur van de rechterlijke organisatie, dus inclusief het OM. Evenmin acht ik een aparte organisatiewet voor het OM noodzakelijk om de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid duidelijk te markeren. Uit de beoogde verankering van de verhouding tussen minister en OM in de Wet RO vloeit voort dat daar geen enkel misverstand over kan bestaan.

De leden van de D66-fractie hebben een nadere toelichting gevraagd waarom het ambt van procureur-generaal bij de Hoge Raad niet langer als onderdeel van het OM kan worden beschouwd. Op zichzelf zou het mogelijk zijn, de procureur-generaal bij de Hoge Raad te blijven beschouwen als onderdeel van het OM. In die opzet zou de functie echter niet alleen buiten de verantwoordings- en bevelsrelatie van het OM geplaatst moeten worden, maar zouden ook andere uitzonderingen noodzakelijk zijn, zoals ten aanzien van benoemingsvereisten, ontslagbepalingen en dergelijke. Bovendien verwijs ik naar hetgeen in de memorie van toelichting is gemeld over de gewijzigde structuur van het OM, namelijk van een uitsluitend bij de gerechten geaccrediteerd orgaan naar een als eenheid gestructureerd orgaan met aan het hoofd het College. In deze nieuwe structuur acht ik – mede gelet op de leidinggevende positie van het College – onderbrenging van de procureur-generaal bij de Hoge Raad bij het OM ongewenst. Tenslotte acht ik minstens zo belangrijk, dat de taak van het OM een fundamenteel andere is dan die van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Ik verwijs voor de taakomschrijving van het OM naar artikel 124 en voor die van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar artikel 111, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Voor de beantwoording van de vragen die de leden van de CDA-fractie hebben gesteld over de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid verwijs ik naar paragraaf 3.2. Voorts hebben deze leden, alsmede de leden van de PvdA-fractie vragen gesteld over de de samenhang tussen het onderhavige wetsvoorstel en wetsvoorstel 24 561 inzake de tweede fase van de herziening van de rechterlijke organisatie. In de algemene inleiding van deze nota ben ik hierop reeds ingegaan, zodat ik op deze plaats volsta met een verwijzing naar dat onderdeel.

2. DE NIEUWE STRUCTUUR VAN HET OM

2.1 Inrichting en samenstelling van het College

Met genoegen heb ik geconstateerd dat de leden van de PvdA-, VVD- en D66-fractie tevreden zijn over de in het wetsvoorstel neergelegde keuze voor collegiaal bestuur binnen het College. Met de leden van de D66-fractie ben ik van oordeel dat collegiale besluitvorming het beste past in de Nederlandse bestuurstraditie en voorts garant staat voor een zorgvuldige afweging. Mede gelet op de gedachtenwisseling die ik eerder met de Kamer over de wijze van besluitvorming heb gehad, sluit het wetsvoorstel hier volledig bij aan.

De leden van de D66-fractie vinden de benaming «College van procureurs-generaal» teveel een compromis tussen het verleden en de gewenste nieuwe situatie en geven de voorkeur aan een aanduiding als Bestuurscollege OM, Bestuursraad OM of College OM. Ik erken dat de gekozen benaming een compromis is, maar naar mijn oordeel is een zekere band met het verleden juist gewenst. Bovendien is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel over de benaming uitvoerig van gedachten gewisseld niet alleen met maar ook binnen het OM, met als resultaat dat de benaming

inmiddels in zekere zin is ingeburgerd. Hoewel ik derhalve met de genoemde fractieleden van oordeel ben dat een andere term, op zichzelf beschouwd, denkbaar zou zijn, acht ik al met al onvoldoende reden aanwezig om de discussie over de aanduiding van het College nu weer te heropenen.

De leden van de PvdA-fractie, alsmede de leden van de RPF-fractie vragen naar de samenstelling van het College. In het Plan van aanpak (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 3, p. 14) heb ik reeds aangegeven dat het College uit ten minste drie en ten hoogste vijf leden dient te bestaan. Dit uitgangspunt is thans in het wetsvoorstel neergelegd in het nieuwe artikel 130, derde lid, Wet RO. Ik geef de voorkeur aan de mogelijkheid van wijziging bij algemene maatregel van bestuur – zo zeg ik ook in de richting van de leden van de D66-fractie – omdat langs deze weg sneller kan worden ingespeeld op maatschappelijke ontwikkelingen. In dit licht bezien acht ik de wetsprocedure voor wijziging van het aantal PG's onnodig zwaar. Dat laat onverlet dat ik gaarne bereid ben om indien de Kamer dat wenst, de Kamer vooraf te informeren omtrent een eventueel voornemen het aantal procureurs-generaal te wijzigen.

De vaststelling van het aantal leden van het College is hoofdzakelijk gebaseerd op een beoordeling van de aard en omvang van het werkterrein dat door het College dient te worden bestreken. Met het College heb ik in mei 1997 overleg gevoerd over een nieuwe portefeuille-verdeling tussen de leden van het College. Bij de vaststelling daarvan is rekening gehouden met zowel inhoudelijke als beheersmatige factoren. In de eerste plaats is er van uitgegaan dat ieder lid van het College diverse inhoudelijk te onderscheiden aspecten of thema's voor zijn rekening dient te nemen. In het verlengde daarvan heeft elke procureur-generaal ook een bepaalde eenheid van het parket-generaal in zijn portefeuille. Tot slot is er een indeling gemaakt naar territoriale aandachtsgebieden.

Bij de langs deze lijnen vastgestelde taakverdeling ga ik ervan uit dat het College voorlopig zal bestaan uit vier leden. Gezien het vastgestelde takenpakket per afzonderlijke Procureur-Generaal acht ik dit aantal thans adequaat. Het feit dat met dit aantal bij eventuele stemmingen binnen het College de stemmen kunnen staken, is geen overwegend bezwaar. Conform regelingen elders in de wetgeving is hiervoor in het voorgestelde artikel 131, derde lid, Wet RO een voorziening getroffen. Wat het laatste betreft verwijs ik bijvoorbeeld naar de overeenkomstige regeling in artikel 59, tweede lid, Gemeentewet in verband met het staken der stemmen binnen het College van B en W. Welke factoren in de toekomst aanleiding kunnen zijn om het aantal leden van het College te wijzigen is op voorhand moeilijk te bepalen. Aannemelijk is dat een heroverweging op dit punt zal samenhangen met een eventuele uitbreiding of beperking van de wettelijke taken van het OM. Ik verwacht niet – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de D66-fractie – dat in verband hiermee voortdurend wijzigingen in het aantal PG's zullen optreden.

De leden van de GPV-fractie vragen naar de verantwoordelijkheid binnen het College voor regionale of lokale kwesties. Er wordt niet beoogd een van de procureurs-generaal voor dergelijke kwesties verantwoordelijk te stellen. Het College is als geheel verantwoordelijk. In het takenpakket van elke afzonderlijke procureur-generaal zal echter sprake blijven van territoriale aandachtsgebieden. In de recent vastgestelde portefeuille-verdeling komt dit ook tot uitdrukking. Overigens geldt dat de betreffende procureur-generaal steeds handelt in naam en onder verantwoordelijkheid van het College. Dientengevolge blijft altijd het College als geheel voor de oplossing van plaatsgebonden vraagstukken verantwoordelijk.

Blijkens de nieuwe taakverdeling is – zo beantwoord ik een vraag van de RPF-fractie – ook een portefeuille toebedeeld aan de voorzitter. Hij is belast met de totstandkoming van de juiste strategie voor het OM. Met het oog daarop draagt hij zorg voor de agendabepaling en de daarop gerichte interne en externe coördinatie. Tevens heeft hij de reorganisatie van het OM in zijn portefeuille. Voorts is hij verantwoordelijk voor een aantal algemene aspecten die inherent zijn aan de activiteiten van het OM, zoals voorlichting en wetenschappelijk onderzoek, alsmede voor onder meer medisch-ethische zaken.

De besluitvorming inzake de nieuwe portefeuillevdeling ligt in lijn met het toekomstige artikel 132 Wet RO. De leden van de RPF-fractie vragen in het algemeen naar de bedoeling van artikel 132, terwijl de leden van de D66-fractie enkele specifiekere vragen hebben gesteld omtrent de toepassing van deze bepaling. Op grond van artikel 132, eerste lid, verdeelt het College de werkzaamheden onder de procureurs-generaal. Daartoe wordt in overleg met de minister van Justitie een portefeuillevdeling vastgesteld. Volgens deze werkwijze is op voorstel van het College de nieuwe portefeuillevdeling onderwerp van overleg geweest tijdens de Overlegvergadering van mei jl. Dit laat onverlet dat de minister van Justitie bepaalde werkzaamheden kan opdragen aan de voorzitter van het College. De werkzaamheden van het College vallen volledig onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De wijze waarop de werkzaamheden onderling worden verdeeld vormen daarop geen uitzondering. Het ligt voor de hand dat de minister – mede in het licht van de bijzondere verhouding tussen de minister en het OM – van de bevoegdheid van het tweede lid slechts in bijzondere omstandigheden gebruik zal maken. In deze zin is de verhouding tussen het eerste en tweede lid helder: het eerste lid is hoofdregel, het tweede lid vormt de uitzondering. Niettemin zal in een enkel geval aan toepassing van het tweede lid behoefte kunnen bestaan. Het kan daarbij – zo beantwoord ik een andere vraag van de leden van de D66-fractie – ook gaan om werkzaamheden die niet rechtstreeks uit de wet voortvloeien. Zo heb ik bijvoorbeeld bij besluit van 14 december 1994 de voorzitter van het College belast met de feitelijke verantwoordelijkheid voor de reorganisatie van het OM.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van mening dat het niet uitgesloten is dat de minister voor een concrete zaak of gebeurtenis rechtstreeks het lid van het College aanspreekt dat krachtens de portefeuillevdeling van het College met dat onderwerp is belast. Zeker voor aangelegenheden van algemenere aard ligt dit echter minder voor de hand. Uit een oogpunt van heldere en werkbare bestuurlijke verhoudingen heb ik juist bij algemene thema's het OM betreffende behoefte aan een vast aanspreekpunt binnen het College. Gelet op de algemene coördinerende taken van de voorzitter ligt het voor de hand dat hij als zodanig fungeert. Dat laat onverlet dat de voorzitter ook bij het onderhouden van contacten met de minister fungeert als lid van het College en dientengevolge steeds in naam van en onder verantwoordelijkheid van dat orgaan handelt.

Tot mijn genoegen hebben de leden van de D66-fractie begrip voor dit standpunt. Het is voor een goede communicatie met het OM van belang dat de contacten in beginsel via dat aanspreekpunt lopen. In het verlengde hiervan heb ik met de huidige voorzitter van het College afgesproken dat hij de vergaderingen van de bestuursraad kan bijwonen. Hij is echter – dit in de richting van de leden van de D66-fractie – geen lid van de bestuursraad.

De leden van de fractie van het CDA vragen in algemene zin aandacht voor de communicatie tussen het ministerie en het College (en het parket-generaal). Zij vragen aan welke voorzieningen ik denk om een goede communicatie te waarborgen en hoe het ministerie voldoende tegenwicht kan bieden tegen het dank zij de reorganisatie beter georganiseerde OM. Ik wil voorop stellen dat de term «tegenwicht» die de leden van de CDA-fractie hanteren veronderstelt dat er van een tegenstelling tussen minister en OM, althans tussen het ministerie in engere zin en het OM sprake zou zijn, die een stelsel van checks and balances noodzakelijk zou maken. Dat is niet mijn perceptie. De positionering van het College als de leiding van het landelijk georganiseerde OM beoogt juist mede de communicatie tussen de minister van Justitie en het OM te versterken. De verantwoordelijkheidslijnen die in het oude stelsel diffuus waren worden in het wetsvoorstel duidelijk ingevuld. Duidelijkheid over de onderscheiden verantwoordelijkheden is een voorwaarde voor adequate communicatie.

Ik onderschrijf de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de communicatie tussen OM en ministerie adequaat georganiseerd moet worden. Centraal in de communicatie staat de overlegvergadering, een maandelijksse bijeenkomst van de minister van Justitie en het College van Procureurs-Generaal, waarbij de minister vergezeld gaat van en soms vertegenwoordigd wordt door de Secretaris-Generaal. Reguliere contacten tussen OM en departement op operationeel niveau vinden plaats onder auspiciën van de overlegvergadering.

Beleidsoverleg tussen ministerie en OM vindt op veel manieren plaats. Departementsambtenaren participeren in ontwikkelteams van het OM, terwijl officieren van justitie deelnemen aan beleidsprogramma's van het ministerie. Er is een geregeld overleg tussen het OM en de directie Wetgeving over het wetgevingsprogramma. Dit was voorheen niet anders, maar toen was vaak wel onduidelijk in hoeverre vertegenwoordigers gemandateerd waren om namens OM of ministerie op te treden.

In het kader van het project beheerstructuur Rechterlijke Organisatie, dat onder andere de beheerovergang in het kader van de reorganisatie OM als werkterrein heeft, zijn de kaders bij de invulling van de reguliere Planning & Control-cyclus van het OM ingevuld. Op basis daarvan is het duidelijk wie – minister of College – in welke fase verantwoordelijk is voor de voortgang en de controle daarop. Daarnaast verdient de informatievoorziening tussen OM en ministerie enige aandacht. De noodzaak van snelle en volledige informatievoorziening door het OM aan de minister, waarbij het College zijn verantwoordelijkheid kan nemen, is hierbij het uitgangspunt. Dit uitgangspunt wordt ook onderschreven door het College en de hoofdofficieren. Er wordt gewerkt aan verbetering van dit punt waar dit nodig is. Ten slotte wijs ik op het geregelde overleg dat plaatsvindt tussen het parket-generaal en de directie Strafrechtelijke Rechtshandhaving van het departement. Dit overleg heeft tot doel de communicatie over en weer verder te vergemakkelijken en kan de besluitvorming in de overlegvergadering faciliteren.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de regering van plan is om een profielschets op te stellen waar de te benoemen voorzitter aan zal dienen te voldoen. Ik heb voor alle functies die door rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het OM worden verricht zogeheten functieprofielen vastgesteld. Deze functieprofielen zijn na overleg met onder andere de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak tot stand gekomen. Er zijn afzonderlijke functieprofielen voor officieren van justitie, fungerend hoofdofficieren, plaatsvervangend hoofdofficieren, officieren van justitie enkelvoudige zitting, advocaten-generaal, hoofdadvocaten-generaal en

procureurs-generaal. De in het functieprofiel van de procureur-generaal opgenomen voorwaarden zijn vanzelfsprekend ook van toepassing op de voorzitter van het College. Niettemin zullen vanwege de algemene leidinggevende en coördinerende taken die aan de betrokken functie verbonden zijn, enige aanvullende eisen worden gesteld. Een daaraan aangepast functieprofiel is in voorbereiding.

2.2 De bevoegdheden van het College in de Wet RO

De leden van de D66-fractie missen een omschrijving van de taken van het College. Een taakomschrijving ligt echter wel degelijk in het wetsvoorstel besloten. Artikel 130, tweede lid, bepaalt immers dat het College aan het hoofd staat van het OM, terwijl het OM als geheel, overeenkomstig artikel 124, belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken. Buiten deze algemene taakomschrijving verwijs ik overigens nog naar enkele specifieke bepalingen, zoals artikel 129 (het College verstrekt de Minister de inlichtingen die deze nodig heeft) en artikel 130, vierde lid (het College kan algemene en bijzondere aanwijzingen geven).

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of artikel 130, vierde lid, eigenlijk wel nodig is naast artikel 139. Inderdaad hebben beide bepalingen in ieder geval deels betrekking op de verhouding tussen het College en individuele leden van het OM. In artikel 139 is evenwel vastgelegd welke instanties moeten worden beschouwd als hoofd van dienst van de respectievelijke leden van het OM. Het College is hoofd van dienst van de hoofdadvocaten-generaal en de hoofdofficieren (eerste lid); de hoofdadvocaat-generaal en de hoofdofficier is hoofd van dienst van de bij het ressortsparket respectievelijk de bij het arrondissementsparket werkzame ambtenaren (tweede lid); het College tenslotte is hoofd van dienst van de bij het parket-generaal werkzame ambtenaren (derde lid). Los daarvan is in artikel 130, vierde lid, vastgelegd dat het College aanwijzingen kan geven. Weliswaar zal een aanwijzing van het College aan bij voorbeeld een officier van justitie meestal door tussenkomst van het hoofd van het desbetreffende parket gegeven worden, maar ik acht het noodzakelijk dat een aanwijzing ook rechtstreeks aan het betrokken lid van het OM kan worden gegeven.

De formulering van artikel 130, vierde lid, is zodanig gekozen dat zij betrekking heeft op alle taken en bevoegdheden van het OM. Naar de leden van de GPV-fractie terecht veronderstellen strekt deze bevoegdheid zich ook uit tot de wijze waarop de hoofdofficier van justitie zijn taak vervult in het driehoeksoverleg. Dit impliceert vanzelfsprekend niet dat voor de parketten geen ruimte zou bestaan om eigen afwegingen te maken. Hieronder zal ik nog afzonderlijk ingaan op de wijze waarop in de nieuwe organisatie – in de woorden van de leden van de GPV-fractie – een goede synergie van landelijke beleids- en beheersdoelstellingen kan worden gerealiseerd. Ik verwijs naar paragraaf 2.4 van deze nota.

Op grond van artikel 135, vierde lid, zijn de procureurs-generaal van rechtswege plaatsvervangend advocaat-generaal bij de ressortsparketten. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat de leden van het College hun gezag niet aan deze bevoegdheid moeten ontlenen, maar aan de kwaliteit van hun werk als lid van het College. Niettemin hecht ik er aan deze bevoegdheid in het wetsvoorstel te handhaven. Het is een van de wegen waarlangs de leden van het College voeling houden met de praktijk van de rechtspleging. Dit kan hun functioneren ten goede komen. Het zal vermoedelijk slechts gaan om een zeer beperkt aantal zaken. Dientengevolge laat deze voorziening de taak die is opgedragen aan de advocaten-generaal, volledig onaangetast.

Ik acht de hiervoor bedoelde bepaling – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de RPF-fractie – zeer wel verenigbaar met de leidinggevende positie van het College. In theorie is het inderdaad denkbaar dat het College een aanwijzing geeft aan een van zijn leden in zijn hoedanigheid van advocaat-generaal. Het is overigens ook denkbaar dat een procureur-generaal in zijn hoedanigheid van plaatsvervangend advocaat-generaal te maken krijgt met een aanwijzing van de hoofdadvocaat-generaal van het parket waarbij hij als zodanig optreedt. Ik acht dit een logische consequentie van het gekozen systeem. Ook een individueel lid van het College heeft zich te voegen naar de beslissingen die het College als geheel neemt. Evenmin acht ik de bedoelde regeling – dit in de richting van de leden van de GPV-fractie – op gespannen voet met de gangbare praktijk dat de leden van het OM bij het bewuste gerechtshof geaccrediteerd moeten zijn. Afgezien van het feit dat dit laatste evenmin geldt voor de officier van justitie die als plaatsvervangend advocaat-generaal wordt aangesteld, meen ik dat het plaatsvervaarderschap van de leden van het College kan bijdragen aan de – ook door de leden van de GPV-fractie gewenste – handhaving van de cruciale verhouding tussen het OM en de rechter in het strafproces.

De leden van de PvdA-fractie stellen enige vragen over de wijze van besluitvorming binnen het College. Zij constateren terecht dat bij reglement zal worden geregeld in welke gevallen de voorzitter namens het College een voorgenomen beslissing voorlegt aan de minister van Justitie. Om te bepalen welke beslissingen daarvoor in aanmerking komen zullen inhoudelijke criteria worden ontwikkeld. Mogelijke verschillen van opvatting binnen het College spelen daarbij in beginsel geen rol. Het laatste zou ook minder goed verenigbaar zijn met de collegiale bestuursvorm waarvoor in het wetsvoorstel is gekozen. De vraag of in het reglement zal worden geregeld dat elke voorgenomen beslissing van het College waarmee de voorzitter zich niet kan verenigen aan de minister zal worden voorgelegd, dient in dit licht bezien ontkennend te worden beantwoord.

In het verlengde van het voorgaande heb ik – dit in de richting van de leden van de CDA-fractie – evenmin overwogen om de voorzitter de bevoegdheid te geven om beslissingen aan de minister voor te dragen voor vernietiging. Een dergelijke bevoegdheid past naar mijn oordeel niet bij de rol van de voorzitter binnen het College. De door genoemde leden gemaakte verwijzing naar artikel 273 Gemeentewet gaat ook al niet op omdat de staatsrechtelijke positie van gemeenten fundamenteel verschilt van die van het OM. Gemeenten zijn openbare lichamen met een autonome positie waarvan het handelen in beginsel valt buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. In deze constellatie past de vernietigingsbevoegdheid als instrument van de regering om in uiterste gevallen handelingen van gemeenten te kunnen corrigeren. Het OM echter valt volledig binnen de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. De daarmee samenhangende bevoegdheden – met name de aanwijzingsbevoegdheid – maken de introductie van een afzonderlijke vernietigingsbevoegdheid overbodig en ongewenst.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de positie van de voorzitter indien deze bij belangrijke beslissingen – in de woorden van deze leden – «overruled» wordt door het College. Van «overrulen» door het College kan naar mijn mening niet worden gesproken. De voorzitter maakt zelf deel uit van het College en participeert in deze hoedanigheid in de besluitvorming die binnen dit orgaan plaatsvindt. Ik benadruk nogmaals dat het hier gaat om collegiaal bestuur. Besluiten komen in de praktijk tot stand op grond van consensus en worden vervolgens naar buiten toe door alle leden van het College gedragen. In het sporadische

geval dat na overleg binnen het College verschil van mening blijft bestaan, bevat artikel 131 een aantal duidelijke regels. Deze sluiten volledig aan bij de collegiale bestuursvorm waarvoor is gekozen. De kern daarvan is dat – behoudens het geval dat de stemmen staken – bij meerderheid wordt beslist.

De leden van de D66-fractie vragen naar de betekenis van het reglement als bedoeld in artikel 131, vierde lid, Wet RO. Het betreft een regeling waarin het College de werkwijze en besluitvorming binnen het College vastlegt. De constructie waarbij het orgaan zélf de interne aangelegenheden bij reglement regelt is zeer gebruikelijk. Vanwege het hoofdzakelijk interne karakter van de regeling acht ik het niet noodzakelijk en overigens ook niet wenselijk voor te schrijven dat een en ander in een algemeen verbindend voorschrift – een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële regeling – wordt geregeld.

Een onderdeel van de besluitvorming binnen het College betreft het bepalen van de gevallen waarin een voorgenomen beslissing aan de minister moet worden voorgelegd. Gelet op het interne karakter hiervan ligt het voor de hand om – zoals artikel 131, vijfde lid, voorstelt – deze materie in het hiervoor bedoelde reglement te regelen en niet door de regering of de minister te laten vaststellen. De achtergrond van het vijfde lid is – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de D66-fractie – dat het College de minister in voorkomende gevallen in staat stelt zijn politieke verantwoordelijkheid te effectueren. Dat laatste kan alleen als het College de minister van bepaalde voorgenomen besluiten op de hoogte stelt in een stadium dat deze de besluitvorming nog kan beïnvloeden. Mede om die reden behoeft het reglement de goedkeuring van de minister. Langs deze weg kan de minister doorslaggevende invloed uitoefenen op de vaststelling van de gevallen waarin voorgenomen besluiten van het College in elk geval aan de minister moeten worden voorgelegd. Regeling van deze gevallen in wet of algemene maatregel van bestuur acht ik tegen de hier geschetste achtergrond niet noodzakelijk. Voor de beantwoording van de specifieke vragen van de leden van de D66-fractie omtrent de relatie tussen artikel 131, vijfde lid, en de procedurevoorschriften van artikel 128 in geval van bijzondere aanwijzingen, verwijs ik naar paragraaf 3.3.

De leden van de VVD-fractie hebben in het kader van de nieuwe structuur van het OM nog aan mij gevraagd in te gaan op de zelfstandigheid van het College van het OM. Ik verwijs daarvoor naar paragraaf 1.3 van deze nota waar wordt ingegaan op het OM als onderdeel van de rechterlijke organisatie. De vragen die de leden van de CDA-fractie hebben gesteld over de inlichtingenplicht van leden van het OM tegenover het College, heb ik in samenhang met andere vragen over dit thema beantwoord in het artikelsgewijze deel van deze nota onder artikel 129. Hetzelfde geldt voor de vragen van de leden van de SGP-fractie inzake mandaat. Ik verwijs naar hetgeen in deze nota wordt opgemerkt onder artikel 126.

2.3 De gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de toepassing van het Wetboek van Strafvordering

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen gesteld met betrekking tot de onderzoeksbevoegdheid van de advocaat-generaal en het standpunt van het OM te dien aanzien. Met betrekking daartoe kan ik in de eerste plaats opmerken dat op dit punt overleg heeft plaatsgehad met de plaatsvervangend procureurs-generaal en dat het onderwerp nadien in het kader van de voorbereiding van de reorganisatie ook is besproken in de projectgroep «ressortsparketten nieuwe stijl». De thans voorgestelde regeling van artikel 148b Sv komt overeen met de conclusies

waartoe die werkgroep is gekomen; ook het advies dat het OM over dit wetsvoorstel heeft uitgebracht gaf geen blijk van andere opvattingen bij het OM.

Een belangrijke overweging bij de voorgestelde regeling is dat het enerzijds mogelijk moet zijn in de appelfase op gezag van de advocaat-generaal onderzoek te doen verrichten, terwijl het anderzijds niet wenselijk is met het oog daarop een bijzondere gezagsrelatie met de politie te creëren. Waar in dit wetsvoorstel geen hiërarchische relatie meer bestaat tussen het ressorts- en arrondissementsparket dient op een andere wijze te worden gewaarborgd dat in voorkomende gevallen het nodige onderzoek kan worden verricht. Daartoe strekt het voorgestelde artikel 148b Sv. Aan de leden van de genoemde fractie kan worden toegegeven dat een – uiteindelijk door het College te beslechten – verschil van inzicht tussen de advocaat-generaal en de officier van justitie denkbaar is. Daarbij dient echter te worden aangetekend dat de voorgestelde regeling niet meebrengt dat de officier van justitie die tot bijstand aan de advocaat-generaal is verplicht, daardoor de leiding over het te verrichten onderzoek verliest. Die omstandigheid vermindert naar mijn oordeel de kans op hooglopende competentieconflicten.

De leden van de PvdA-fractie hebben de mogelijkheid aan de orde gesteld om bij een megastrafzaak de officier van justitie ook het hoger beroep, dan wel de advocaat-generaal al de rechtszaak in eerste aanleg te laten doen. Deze leden wijzen er terecht op dat het wetsvoorstel dit in beginsel technisch mogelijk maakt. Het College heeft de bevoegdheid om een advocaat-generaal te benoemen tot plaatsvervangend officier van justitie alsook een officier van justitie te benoemen tot plaatsvervangend advocaat-generaal. Ik verwijs naar de ook door de leden van de PvdA-fractie genoemde artikelen 136, zesde lid, 137, zesde lid en 138, zesde lid Wet RO. Bij brief van 17 juni 1997 heb ik naar aanleiding van overleg met de vaste commissie voor Justitie een notitie toegezonden omtrent de voor- en nadelen van een dergelijke wijze (kamerstukken II 1997/98, 25 392, nr. 4). Bij die gelegenheid heb ik uiteengezet dat bij de afweging tussen het belang van bevordering van efficiency en concentratie van kennis enerzijds en een onafhankelijke beoordeling van de merites van de zaak door een ander lid van het OM in hoger beroep anderzijds, de laatstgenoemde overweging naar mijn oordeel het zwaarst moet wegen. Ik constateer met genoegen dat de leden van de D66- en de GPV-fractie dit standpunt onderschrijven en het huidige stelsel op dit punt eveneens ongewijzigd willen laten. Dit laat onverlet dat een ontwikkeling waarbij de advocaat-generaal al in een vroeg stadium van de zaak op de hoogte wordt gehouden en waarin nauwe contacten bestaan tussen de eerste en tweede lijn, alleen maar valt toe te juichen. Meer specifiek beleid dan hiervoor weergegeven is thans niet in voorbereiding.

De leden van de fracties van SGP en GPV vragen een nadere toelichting op het alsnog schrappen van het in een eerder ontwerp opgenomen nieuw artikel 410a Sv. Hierin werd aan de advocaat-generaal de bevoegdheid toegekend om voor de aanvang van het onderzoek op de terechtzitting in hoger beroep te vorderen dat de rechter-commissaris aanvullende onderzoekshandelingen zal verrichten. Ik wil voorop stellen dat ik begrip heb voor de in de praktijk levende behoefte aan een dergelijke voorziening. Zij zou een bijdrage kunnen leveren aan de bevordering van de proceseconomie in hoger beroep. De bepaling is echter uit het wetsvoorstel gehaald omdat zij bij nadere beschouwing de nodige haken en ogen bevat. Het toekennen van voornoemde bevoegdheid roept vragen op omtrent het gezag van de rechterlijke uitspraak in eerste aanleg, waarin in het geval dat het vonnis een veroordeling bevat, een oordeel is gegeven over het bewijs van het

telastegelegde feit. Gesteld zou kunnen worden dat dat oordeel slechts terzijde kan worden gesteld door een uitspraak van een tweede rechterlijk college. Het voortzetten van nader onderzoek dat gericht is op het nemen van een nieuwe bewijsbeslissing – hetzij uitgevoerd door de politie, hetzij door de rechter-commissaris – is in het recente verleden mede om die reden controversieel gebleken. Dezelfde principiële vragen zijn verbonden aan de van diverse zijden gesuggereerde introductie van de figuur van de zgn. Raadsheer-commissaris, die vanuit het gerechtshof de functie van de rechter-commissaris zou kunnen vervullen. Ik wil voorts wijzen op de belangrijke vragen die de Nederlandse Orde van Advocaten in zijn advies over het onderhavige wetsvoorstel heeft opgeworpen in verband met de rechten van de verdediging. De diverse vragen en problemen behoeven nadere bestudering alvorens kan worden besloten of en zo ja, welke wettelijke voorziening dient te worden getroffen. Ik zal de Kamer daar zo spoedig mogelijk over berichten.

In verband met het aspect «toezicht op de politie» door het OM vragen de leden van de fractie van de SGP of er geen behoefte bestaat aan wettelijke voorzieningen die de politie-ambtenaren nopen tot stelselmatige schriftelijke rapportage aan de officier van justitie, zulks mede met het oog op de mogelijkheid om de rechter desgevraagd naar behoren te kunnen informeren. Voor een antwoord op deze vraag verwijs ik naar de artikelen 152 e.v. Sv. Deze artikelen bevatten een uitgewerkte regeling terzake van de verplichting voor politie-ambtenaren en andere opsporingsambtenaren proces-verbaal op te maken van al hetgeen zij tot opsporing hebben verricht of bevonden en omtrent het onverwijld toezenden daarvan aan de officier van justitie. Het doel van de verbaliseringsplicht is de officier van justitie in de gelegenheid te stellen een verantwoorde vervolgingsbeslissing te nemen. Ook dient de verslaglegging ertoe de rechter naar behoren te kunnen informeren over hetgeen ter opsporing is verricht. De wet voorziet dus reeds in wettelijke voorzieningen als door de leden van de SGP-fractie bedoeld.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de stand van zaken rond de aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie om de functies van rechercheofficier, zaaksofficier, kernteamofficier, zwacri-officier, fraudeofficier en milieuofficier een taakomschrijving te geven die duidelijkheid verschaft over hun afzonderlijke taken en de afstemming daartussen. Ik kan melden dat op dit terrein veel vooruitgang is geboekt. De invoering van de figuur van de rechercheofficier op alle eerste lijnsparketten is voorbereid door het ontwikkelteam rechercheofficier. Dit heeft een functieomschrijving voor de functies van rechercheofficier en CID-officier gemaakt. Deze functiebeschrijving is in de formatieplannen van alle parketten opgenomen. In de formatieplannen is de onderlinge verhouding tussen rechercheofficier, cid-officier en zaaksofficier geregeld.

Er zijn drie modellen voor de inbedding van de rechercheofficier in de parketorganisatie. De keuze tussen de modellen is onder andere afhankelijk van de omvang van het parket. Het eerste model is dat van een vrijgestelde rechercheofficier, het tweede dat van een combinatie rechercheofficier en teamleider zware criminaliteit, het derde dat van een combinatie rechercheofficier en plaatsvervangend hoofdofficier. De rechercheofficier toetst de inzet van alle bijzondere opsporingsmethoden. Dus elke zaaksofficier, fraude-officier, milieu-officier, CID-officier of kernteam-officier moet de toepassing van zo'n methode voorleggen aan de rechercheofficier. Dit laat de eindverantwoordelijkheid van de hoofdofficier onverlet; de rechercheofficier legt aan hem verantwoording af. De rechercheofficier geeft uit hoofde van zijn functie niet hiërarchisch leiding aan zaaksofficieren. Gelet op de nauwe samenhang met beide functies geeft hij wel hiërarchisch leiding aan de CID-officier.

De CID-officier nieuwe stijl zal zich bezighouden met de aansturing van de CID. Hij legt verantwoording af aan de rechercheofficier. De zaakofficier is tegenover de rechter integraal verantwoordelijk voor de behandeling van zijn strafzaak, ook waar het de CID-aspecten van die zaak betreft. De CID-officier zal hem dus volledig moeten informeren over CID-trajecten. Fraude- en milieu-officieren opereren binnen een team of unit specialismen. Zij leggen verantwoording af aan hun unithoofd of teamleider. Organisatorisch gezien zijn zij gewone officieren van justitie, met een specialisme belast. Ook zij moeten de inzet van bijzondere opsporingsmethoden voorleggen aan de rechercheofficier. De hoofdofficier is in alle gevallen eindverantwoordelijke. Indien binnen zijn parket een verschil van mening ontstaat beslist hij.

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

Ik ben verheugd dat de leden van de fractie van de PvdA van oordeel zijn dat de gevolgen van het wetsvoorstel voor de relatie OM en politie goed in kaart zijn gebracht. Terecht wordt door deze leden opgemerkt dat hoewel nooit gegarandeerd kan worden dat de aangescherpte gezagsstructuur niet tot problemen zal kunnen leiden, het tegengestelde evenmin het geval is. De aanwijzingsbevoegdheden van de minister van Justitie en van het college van procureurs-generaal benadrukken de – van oudsher bestaande – hiërarchische structuur van het OM. Ook nu kunnen de procureurs-generaal aanwijzingen geven over de taakuitvoering van de overige leden van het OM. Het gaat er evenwel om op welke wijze daarmee wordt omgegaan.

Naar aanleiding van de vraagtekens van de leden van de fractie van D66 bij de aanwijzingsbevoegdheden en het systeem van de Politiewet 1993 voegen wij daar het volgende aan toe. Met het wetsvoorstel wordt geen fundamenteel andere situatie voor de hoofdofficier van justitie gecreëerd. Ook bij de behandeling van de Politiewet 1993 is van de zijde van de regering aangegeven dat bij de toekenning van bevoegdheden aan de hoofdofficier van justitie bij het beheer en het bestuur van de politieregio niet voorbij kan worden gegaan aan het gegeven dat de hoofdofficier van justitie nu eenmaal deel uitmaakt van een hiërarchische structuur en dat inhoud moet kunnen worden gegeven aan de verantwoordelijkheden die op rijksniveau liggen (kamerstukken II 1992/93, nr. 10, p. 16). Met andere woorden: de hoofdofficier van justitie zou ook nu gelet op de ministeriële verantwoordelijkheid voor diens handelen en de hiërarchische structuur waarbinnen hij zijn taak uitvoert een aanwijzing kunnen krijgen met betrekking tot de uitvoering van diens taak in het kader van het bestuur en het beheer. Daarbij is wel telkens aangegeven dat juist met het oog op de positie van de hoofdofficier van justitie en de daarbij behorende bevoegdheden van de hoofdofficier van justitie in de regio terughoudendheid vereist is bij het al te expliciet benadrukken ervan. De regering is dan ook niet van oordeel dat het college zich ten principale zou moeten onthouden van het geven van aanwijzingen aan de hoofdofficier van justitie als het gaat om de uitoefening van de bevoegdheden inzake het beheer of het bestuur van de politieregio. Wel is de regering van oordeel dat hiermee met het oog op de positie van de hoofdofficier in de regio, behoedzaam mee moet worden omgegaan.

De leden van de fracties van de PvdA, D66 en SGP stellen vragen over de taak van het College bij de geschillenbeslechtsingsprocedure in de Politiewet 1993, danwel bij de toezichthoudende taken van het College. De leden van de PvdA fractie zagen een kwetsbaar punt in de geschillenbeslechting tussen College en de commissarissen van de Koningin gezamenlijk. Zij vroegen of aan de hand van een voorbeeld kan worden

aangegeven, hoe dat in de praktijk zal gaan werken. De leden van de D66-fractie vragen of het niet verstandiger was geweest de gelegenheid te baat te nemen en de huidige conflictenregeling in de Politiewet 1993 te vereenvoudigen door het schrappen van de bepalingen over de commissaris van de koningin en de procureur-generaal, dan wel de hoofdadvocaat-generaal hier een rol te laten vervullen. Ook vroegen deze leden of de regering verwacht dat de leden van het College een zekere territoriale verdeling maken zodat ieder lid van het College toezicht uitoefent over bepaalde ressorten. De leden van de SGP-fractie vroegen of het de bedoeling is dat procureurs-generaal op grotere afstand komen van de politieregio's door toekenning in de Politiewet 1993 van de bevoegdheden van de procureur-generaal aan het College en of het gevaar niet bestaat dat het College minder vertrouwd zal zijn met de situatie en achtergronden van de regio's dan thans de betrokken procureur-generaal. Ook de leden van GPV-fractie meenden een grotere afstand tussen College en regio te zien en vroegen of dit tot problemen kan leiden waar procureurs-generaal en commissaris van de Koningin een gezamenlijke betrokkenheid hebben. De leden van de fracties van de SGP en de GPV stelden eveneens vragen over de mogelijkheid een werkverdeling naar territoir binnen het College te maken.

Voor het handhaven van een rol van het College bij de geschillenbeslechting en de toezichthoudende taken in de Politiewet 1993 is gekozen, omdat daarmee belangrijke signalerende bevoegdheden zijn gegeven. De verantwoordelijkheid van het College voor het beleid inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betekent dat ook zicht moet bestaan op de uitvoering van de justitiële politietaken in de dagelijkse praktijk, dat de leden van het College op de hoogte dienen te zijn van conflicten over het beheer en dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing daarvan. De signalerende en toezichthoudende taken sluiten eveneens aan bij artikel 140 van het Wetboek van Strafvordering waar het College eenzelfde taak heeft ten aanzien van de opsporing. Met de regeling is niet beoogd de afstand tussen College en regio te vergroten. Juist doordat het College zowel een taakverdeling naar inhoudelijke aspecten als naar territoir heeft gemaakt, is de betrokkenheid van alle leden van het College bij de regio's verzekerd. Een van de leden van het College zal, op grond van de verdeling naar territoir, als eerste aanspreekpunt voor een regio optreden en ook de contacten met de desbetreffende commissaris van de koningin onderhouden. Dit lid van het College zal ook met de commissaris van de Koningin optreden bij een conflict tussen de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie over de vast te stellen ontwerpstukken als bedoeld in artikel 28 van de Politiewet 1993. Deze werkverdeling dient slechts de praktische uitvoerbaarheid, maar laat onverlet de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van het gehele College. Het is overigens niet noodzakelijk dat bij een werkverdeling naar territoir de huidige ressortsgrenzen worden gevolgd; wel zullen vanzelfsprekend de provinciale grenzen in acht worden genomen.

De leden van de VVD-fractie uiten hun zorg over enerzijds de centralisatie van het OM en anderzijds het beginsel van de Politiewet 1993 van «decentraal, tenzij...». Deze leden vroegen of de regering het eens is met de zienswijze van deze leden, dat het driehoeksoverleg de strafvordelijke bevoegdheid van het OM onverlet laat, en dat het daarbij om afstemming gaat. Het driehoeksoverleg geregeld in artikel 14 van de Politiewet 1993 tussen de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel over de taakuitvoering van de politie laat inderdaad de strafvordelijke bevoegdheid van de officier van justitie onverlet. Het betekent dat met betrekking tot lokaal gestelde prioriteiten ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde de officier van

justitie verantwoordelijk blijft, maar uiteraard geldt wel dat de afspraken die in het kader van het driehoeksoverleg zijn gemaakt in beginsel zullen worden nageleefd. Deze officier van justitie dient bij zijn optreden uiteraard zowel de lokale als de landelijke prioriteiten in het beleid te betrekken.

Naar aanleiding van de vraag van deze fractieleden hoe deze positie van de officier van justitie zich verhoudt tot de geschillenbeslechting door het College, merk ik het volgende op. De geschillenbeslechtigingsregeling van artikel 29 van de Politiewet 1993 heeft betrekking op een conflict tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie over de concept-stukken bedoeld in artikel 28 van de Politiewet, waarin de belangrijkste beheersbeslissingen zijn neergelegd en het beleid ten aanzien van het beheer is verwoord. Het College (de vertegenwoordiger van het College) dient met de commissaris van de koningin een beslissing in het geschil te nemen. Het College beziet het geschil met betrekking tot het beheer vanuit de algemene verantwoordelijkheid voor het beleid inzake de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Zowel vanuit de justitiële als de bestuurlijke invalshoek worden daarbij naast de landelijke, ook nadrukkelijk de lokale en regionale belangen afgewogen. Zoals uit het hiervoor gegeven antwoord op de vragen van de fracties van de D66, SGP en de GPV blijkt, onderschrijft de regering de stelling van de leden van de VVD-fractie niet dat het College niet regionaal geïntereerd zou zijn.

De vraag van de leden van de D66-fractie over de aanwijzingsbevoegdheid van het College is hiervoor beantwoord. Met regionale beleidsplannen op blz 15 van de memorie van toelichting, waarnaar deze leden vragen, wordt bedoeld: de beleidsplannen van de regionale politiekorpsen, bedoeld in artikel 31 van de Politiewet 1993. Deze leden stelden voorts enkele nadere vragen over het beleidsplan van het OM en de afstemming op de beleidsplancyclus van de politie. De leden van de GPV-fractie vroegen eveneens om een nadere toelichting over de wijze waarop de beleidsplancycli van politie en OM op elkaar worden afgestemd en op welke wijze wordt gewaarborgd dat voldoende ruimte resteert om ook op een geloofwaardige wijze inhoud te kunnen geven aan lokale beleidsprioriteiten. Ook enkele vragen van de fractie van GroenLinks hebben hierop betrekking. De leden van de fractie van GroenLinks vragen bovendien of de bestaande overlegstructuur voldoende mogelijkheden biedt om rekening te houden met de lokale prioriteiten. De leden van de GPV-fractie vroegen ten slotte nader stil te staan bij de momenten waarop de minister van Justitie invloed kan uitoefenen op het beleid van het OM.

In de memorie van toelichting is reeds ingegaan op de verhouding tussen landelijke en lokale prioriteiten. Ten aanzien van de bevoegdheden die in de Politiewet 1993 zijn toegekend aan de officier van justitie en de hoofdofficier van justitie wordt in de toelichting opgemerkt dat deze in het wetsvoorstel onaangetast blijven. In aanvulling daarop het volgende. De centrale doelstelling van de reorganisatie is – in navolging van de aanbeveling van de Commissie Donner – het OM om te vormen tot en te positioneren als één organisatie. Dat is nodig om het OM als een eenheid te laten functioneren. Positionering van het OM als een organisatie betekent evenwel niet dat er sprake zou moeten zijn van een situatie waarin de rol van het arrondissementale OM wordt gereduceerd tot die van uitvoerder van elders, centraal geformuleerd beleid. Uitdrukkelijk wordt gekozen voor een OM dat mede lokaal is gericht. Dat vereist een gedegen inzicht in de lokale criminogene factoren en een goede samenwerking met het lokale bestuur. Onderkend moet evenwel ook worden dat er landelijke kaderstelling dient plaats te vinden. Enerzijds omdat de lokale verantwoordelijkheid moet zijn ingebed in een breder, politiek ook

toetsbaar, kader. Anderzijds omdat er zaken zijn die als gevolg van een lokale oriëntatie onvoldoende aan bod dreigen te komen. Het kan daarbij gaan om de invoering van nieuw beleid waarbij specifieke, landelijke instrumenten nodig zijn om het beleid van de grond te krijgen; om criminaliteit die op lokaal niveau niet boven de «waarnemingsdrempel» uitkomt of waarvan de ernst op lokaal niveau niet of niet goed zichtbaar is; om delicten waarbij afspraken omtrent preventieve en repressieve handhaving vooral of alleen op bovenlokaal niveau liggen en om het nakomen van internationale verplichtingen. Het in overleg met alle betrokkenen vastgestelde landelijke kader zal via de inbreng van de hoofdofficier van justitie zijn vertaling krijgen in het regionale beleid. Mogelijk zal de evaluatie van de Politiewet 1993 bruikbare informatie opleveren omtrent de wijze waarop deze vertaling plaatsvindt.

Op 27 januari 1997 zond ik de Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie in de Tweede Kamer een brief, waarbij ik onder andere het OM-jaarplan 1997 en de perspectiefnotitie Openbaar Ministerie aanbood. In de perspectiefnotitie wordt een beeld geschetst van de verhouding tussen lokale oriëntatie en landelijke kaderstelling. In het jaarplan wordt aangegeven welke beleidskaders voor 1997 zijn afgesproken en hoe deze worden uitgevoerd. Ik meen dat de lijn die in beide stukken naar voren komt een goede aanzet is voor de wijze waarop landelijke kaderstelling en lokale oriëntatie de komende jaren nader zullen worden vormgegeven. Een van de doelstellingen is om de landelijke kaderstelling naar voren te halen. Het streven is erop gericht de landelijke beleidsprioriteiten en aandachtspunten reeds in januari van het jaar voorafgaand aan het jaar waarop ze betrekking hebben vast te stellen en aan de hoofdofficieren bekend te maken. De achtergrond hiervan is de wens de beleidscycli van OM en politie beter op elkaar te doen aansluiten. Bekendmaking van de landelijke kaderstelling in januari geeft de hoofdofficieren de gelegenheid deze kaderstelling in te brengen bij het opstellen van de regionale politiebeleidsplannen. Tegelijkertijd wordt bij de nadere invulling van de kaderstelling door College van PG's en arrondissementsparketten uitdrukkelijk afgestemd op de mogelijkheden van de politie, hetgeen zo veel mogelijk resulteert in concrete afspraken over aantallen aan te leveren zaken etc.

Beleidsvorming door het OM geschiedt onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. In dat opzicht kan de minister zich te allen tijde mengen in beleidsaangelegenheden die het OM aangaan. De overlegvergadering, de maandelijkse bijeenkomst van de minister van Justitie met het College, is daarvoor het meest geschikte medium. Een ordelijke planning brengt evenwel met zich dat deze bemoeienis waar mogelijk dient te worden gestructureerd. De zogeheten planning- en controlcyclus gaat uit van twee momenten waarop de minister van Justitie beslissend optreedt: bij de vaststelling van de landelijke kaderstelling voor het volgende jaar en bij de vaststelling van het jaarplan. De concrete invulling van de kaderstelling door de parketten is procesmatig de verantwoordelijkheid van het College, waarbij overigens wordt afgestemd met het departement.

Ik meen dat op de hiervoor geschetste wijze helder is op welke wijze de beleidsvorming door het OM zal plaatsvinden en hoe deze zich verhoudt tot de beleidsvorming elders. Er zijn tussen de diverse betrokkenen hierover duidelijke afspraken gemaakt. Tegen deze achtergrond acht ik een wettelijke regeling van het beleidsplan van het OM – zoals de leden van de D66-fractie hebben gesuggereerd – overbodig en ook ongewenst. Uit een oogpunt van wetgevingskwaliteit dient niet meer in de wet geregeld te worden dan strikt noodzakelijk is. Voor de wijze waarop de

beleidsvorming binnen het OM plaatsvindt, bestaat deze noodzaak naar mijn oordeel niet.

De leden van de GPV-fractie vragen of de resultaten van het nadere onderzoek in het kader van de evaluatie van de Politiewet 1993 naar verwachting nog bij de behandeling van dit wetsvoorstel kunnen worden betrokken. Indien de resultaten van het onderzoek aanleiding zijn tot aanpassing van de Politiewet 1993 of het daarin neergelegde politiebesteding met de daarbij behorende bevoegdheidsverdeling, zal daarin worden voorzien bij een separaat wetsvoorstel. In het onderhavige wetsvoorstel is uitgegaan van het bestaande politiebesteding en wordt geen wijziging gebracht in de formele bevoegdheden zoals die aan het OM zijn toegekend.

2.5 Het landelijk parket

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan met het Landelijk Bureau Openbaar Ministerie (LBOM), dat thans operationeel is in afwachting van de instelling van het landelijk parket. Zoals bekend, heeft het LBOM een operationele taakstelling op het gebied van de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit. Het gaat hier met name om het geven van leiding aan opsporingsonderzoeken van het Landelijk Recherche-team (LRT). Wat het LRT betreft geldt dat thans een aantal grote opsporingsonderzoeken loopt of in de fase van projectvoorbereiding is (mede in onderlinge kernteam-samenwerking) en de vervolging als gevolg van een aantal afgesloten onderzoeken inmiddels heeft geresulteerd in veroordelingen. Voorts bevindt een aantal verdachten zich nog in preventieve hechtenis. De met de genoemde zaken verband houdende beslagleggingen en ontnemingsvorderingen vertegenwoordigen samen een financiële waarde van ruim 50 miljoen gulden. Een aantal grote onderzoeken is in het kader van internationale rechtshulp uitgevoerd met de hieruit voortvloeiende vervolging van verdachten in Nederland en het buitenland (Canada, Duitsland, Italië). De LRT-strafzaken worden thans aangebracht bij de op grond van de huidige regelgeving competente gerechten. Met het oog op de gevolgen hiervan voor de strafrechtelijke keten zijn budgettaire, organisatorische en materiële voorzieningen getroffen. Van de getroffen maatregelen maken deel uit de noodzakelijke voorzieningen in de sfeer van zittingscapaciteit en ruimte, alsmede gebouwelijke voorzieningen in het nieuwe complex Wilhelminahof, waarin de gerechtelijke diensten Rotterdam zijn gehuisvest.

Voorts heeft het LBOM op het gebied van de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit een landelijke beleidsontwikkende en coördinerende taakstelling. De samenhang en de wisselwerking tussen de uitvoering van de genoemde operationele, beleidsmatige en coördinerende taken is met name van groot belang met het oog op een adequate integrale aanpak van zware, georganiseerde criminaliteit. Ondanks het nog relatief korte bestaan van het LBOM (nu ruim 2 jaar) en de relatief beperkte formatie (sedert de oprichting gegroeid naar thans 21,3 fte, waarvan 8,3 fte Officier van Justitie, met inbegrip van de Hoofdofficier van Justitie en de 3 landelijke OM-functies voor de taakgebieden CRI, BVD/terreurbestrijding en MOT), zijn naast de genoemde opsporingsinspanningen wat dit betreft reeds belangrijke resultaten behaald. Dit gebeurt grotendeels in de vorm van het landelijk faciliteren en ondersteunen van de andere OM-parketten, het College van Procureurs-Generaal en adviesorganen van het College, zoals de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit (voorheen Coördinerend Beleidsoverleg). Deze activiteiten geschieden mede ten behoeve van de beleidsontwikkeling van het ministerie van Justitie.

Het landelijk parket zal zich in de toekomst nog verder moeten ontwikkelen op de diverse terreinen, met accenten op de nationale en internationale criminaliteitsbeeldvorming, criminele politiek en bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit (zoals in het kader van de uitvoering van het Europees actieplan) en de verdere ontwikkeling van het financieel rechercheren. Ofschoon met de huidige formatie reeds resultaten van betekenis zijn geboekt, is duidelijk dat het landelijk parket – dit ook in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – het groeiende werkaanbod niet met de huidige formatie zal aankunnen en dus verder zal moeten groeien. Uiteindelijk zal het parket, in vergelijking met de andere parketten, een middelgroot parket moeten worden om de taakstelling goed en volledig te kunnen uitvoeren in samenwerking met de andere parketten. Deze situatie zal binnen ongeveer 5 jaar moeten zijn bereikt. Gedurende deze 5 jaar zal de formatie van het landelijk parket geleidelijk aan worden uitgebreid. De groei van de formatie zal gelijke tred houden met de groei van het werkaanbod.

De leden van de GPV-fractie vragen hoe de beleidsondersteunende functie van het landelijk parket zich verhoudt tot de beleidsondersteunende functie van het ministerie van Justitie. Tevens vragen deze leden om een nadere toelichting op de vormgeving van de bevoegdheid voor de aansturing van de politie door het landelijke parket.

De keuze het OM te positioneren en vorm te geven als een organisatie onder centrale leiding impliceert dat die leiding, het College, de beschikking krijgt over hoogwaardige ondersteuning. Ten aanzien van de zware criminaliteit is ervoor gekozen deze ondersteuning te concentreren bij het Landelijke parket. Vanzelfsprekend dient daarbij afstemming van werkzaamheden met zowel het parket-generaal als met mijn departement plaats te vinden. De beleidsverantwoordelijkheden over en weer zijn daarbij voldoende gemarkeerd. De landelijke beleidstaken waar het landelijk parket mee wordt belast hebben enerzijds betrekking op zaken die rechtstreeks de verantwoordelijkheid van het OM raken – denk aan de rol van de Coördinatiecommissie zware criminaliteit bij de voorbereiding van de prioriteitenstelling van de werkzaamheden van de kernteams door het College, aan de rol die het CTC speelt bij de toetsing van opsporingsmethodes, aan de coördinatie en uitvoering van majeure rechtshulpverzoeken en uiteraard aan de gezagsuitoefening over het landelijk rekercheteam (LRT) – en anderzijds op de specifieke verantwoordelijkheid van de procureur-generaal die de portefeuille zware en georganiseerde criminaliteit beheert.

Ten aanzien van de aansturing van de politie moet een onderscheid gemaakt worden tussen de rol van het landelijk parket inzake het LRT, de kernteams en overige aangelegenheden. Inzake het LRT oefent het landelijk parket de reguliere gezagsrol uit. Met betrekking tot de kernteams vervult het landelijk parket ondersteunende taken ten behoeve van de prioriteitenstelling door het College. De in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur op basis van het in Artikel IX onder D geformuleerde artikel 9 Sv. zal uitsluitend betrekking hebben op de gevallen waarin het landelijk parket bevoegd is tot vervolging en in verband daarmee de reguliere gezagsrol uitoefent. Op de inhoud van deze algemene maatregel van bestuur ga ik hieronder in het artikelsgewijze deel nog afzonderlijk in. Overigens zeg ik – naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie – graag toe de ontwerp-algemene maatregel van bestuur aan de Kamer voorafgaand aan de advisering door de Raad van State ter beoordeling toe te sturen.

De leden van de D66-fractie willen voorts graag weten hoe in de praktijk wordt bepaald welke opsporingsonderzoeken door het LRT worden

uitgevoerd en welke door de kernteams resp. de regionale recherche-diensten. Onderzoeken die potentieel voor opsporing door een kernteam in aanmerking komen, worden beoordeeld en getoetst aan de hand van de criteria die daarvoor door het CBO (thans de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit) zijn ontwikkeld en door het College, met instemming van de minister, zijn vastgesteld. Deze criteria gelden voor alle, aan de kernteams toe te delen onderzoeken, dus ook voor de toedeling aan het LRT. Gelet evenwel op de specifieke taakstelling van het LRT – welke op grond van de geldende LRT-regeling onder meer gericht is op de financieel-economische aanpak van georganiseerde criminaliteit en op (majeure) rechtshulpverzoeken – geldt in vergelijking tot de andere kernteams dat in het bijzonder wordt gelet op kernmerken die in de richting van deze specifieke taakstelling wijzen. Voor alle kernteams geldt dat het College van procureurs-generaal beslist over de toedeling van onderzoeken daarbij geadviseerd door de Coördinatiecommissie Zware Criminaliteit.

De leden van de VVD- en RPF-fractie vragen naar de relatieve competentie van de rechtbanken in zaken waarin de officier van justitie met de vervolging is belast. Voor de regeling daarvan is aangesloten bij de systematiek van de bestaande regeling op grond van artikel 2 Sv. In de desbetreffende gevallen is dus allereerst de rechtbank bevoegd die krachtens de normale competentietoedeling via artikel 2 Sv. de zaak toebedeeld kan krijgen. Op praktische gronden heb ik gemeend daarnaast een aanvullende voorziening te moeten treffen. Omdat het landelijk parket gevestigd is in Rotterdam heeft het de voorkeur indien een zaak in elk geval ook bij de rechtbank ter plaatse kan worden aangebracht. De behoefte daartoe zal met name kunnen bestaan in zaken met een arbeidsintensief karakter, d.w.z. zaken waarin een grote hoeveelheid tijd aan zittingen moet worden ingepland c.q. meerdere leden en medewerkers van het OM moeten worden ingezet. Ik meen dat deze aanvullende voorziening niet gekunsteld is: integendeel, zij biedt grote praktische voordelen. Tegelijkertijd doet zij geen afbreuk aan de bestaande competentieregeling op grond waarvan immers veel vaker meerdere rechtbanken bevoegd kunnen worden geacht. Voorts doet de voorgestelde opzet recht aan de behoefte om zaken met een specifiek regionale achtergrond bij de rechter in de betreffende regio aanhangig te kunnen maken. Van de zijde van de rechterlijke macht is naar mijn oordeel terecht op die behoefte gewezen. Ten slotte wordt langs deze weg het risico van een ongewenste tweedeling van rechtbanken in een a- en een b-categorie voorkomen.

In de praktijk zal in overleg met alle betrokkenen moeten worden bepaald bij welke rechtbank een concrete zaak zal worden aangebracht. Van onnodige touwtrekkerij heeft – zo stel ik in de richting van de VVD-fractie – geen sprake te zijn. Ik ga ervan uit dat hierover adequate besluitvorming zal plaatsvinden na goed overleg tussen het landelijk parket, het parket-generaal en de betrokken rechtbanken. Ook op dit moment al bestaan er veel gevallen waarin een zaak op grond van artikel 2 Sv bij meer rechtbanken kan worden aangebracht. Op grond van de huidige praktijk inzake de toedeling van zaken heb ik geen aanleiding om te veronderstellen dat zich bij de toepassing van de competentieregeling problemen gaan voordoen.

Ter financiering van de aanpak van de zware georganiseerde criminaliteit op landelijk niveau is – dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – met ingang van het begrotingsjaar 1995 een structureel bedrag van fl. 5 mln. aan de justiebegroting toegevoegd. Uit dit bedrag is in de eerste plaats de voorloper van het landelijk parket, het LBOM, voor een bedrag van fl. 3 mln. gefinancierd. Voor de zittende magistratuur

is daarmee nog een bedrag van fl. 2 mln. structureel beschikbaar. Behalve andere financiële middelen die voor de versterking van de strafrechtelijke keten beschikbaar zijn, zal ook een gedeelte van dit bedrag worden aangewend voor het realiseren van een zogenaamde megavoorziening bij de rechtbank Rotterdam. Hierover zullen in het kader van de budgettoewijzing voor 1998 nadere afspraken met deze rechtbank worden gemaakt. Uitgangspunt daarbij zal zijn dat de rechtbank ook de door het landelijk parket aan te brengen zaken op een adequate wijze zal kunnen behandelen.

3. DE VERHOUDING TUSSEN DE MINISTER EN HET OM

3.1 Algemeen

Met veel voldoening heb ik kennisgenomen van de waardering die verscheidene fracties hebben uitgesproken voor de wijze waarop de verhouding tussen de minister van Justitie en het OM in het wetsvoorstel is verankerd. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht hebben opgemerkt, gaat het om het vinden van een goed evenwicht tussen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de wettelijke bevoegdheid van de officier van justitie in het strafproces anderzijds. Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie het wetsvoorstel op dit punt een verbetering achten ten opzichte van de oude situatie. Van groot belang is voorts dat voor de toekomst geen misverstand kan bestaan omtrent de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daarbij behorende bevoegdheden. Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat de winst van het wetsvoorstel onder meer zit in het scheppen van duidelijkheid over de staatsrechtelijke positie van het OM.

Daarnaast heb ik kennisgenomen van de bezwaren die enkele fracties hebben geuit met betrekking tot het onderhavige onderdeel. De leden van de RPF-fractie zijn kort gezegd van mening dat het OM moet worden beschouwd als een bestuursdienst die geen onderdeel behoort te zijn van de rechterlijke macht. De leden van de SGP- en GPV-fractie leggen daarentegen de nadruk op de behoefte aan een onafhankelijk OM en stellen in dat licht vraagtekens bij de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in individuele gevallen. Met de onderhavige nota hoop ik bedoelde fracties ervan te kunnen overtuigen dat in het wetsvoorstel aan alle mogelijke invalshoeken op adequate wijze recht wordt gedaan.

Enkele specifieke vragen betreffende de verhouding tussen minister en OM heb ik elders in deze nota beantwoord. Voor de beantwoording van de vragen inzake de toepassing van het voorgestelde artikel 128, vijfde lid, Wet RO verwijs ik naar het artikelsgewijze deel van deze nota. Voorts zijn de vragen van de leden van de SGP- en GPV-fractie omtrent de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de toepassing van de bevoegdheden uit de Politiewet 1993, reeds hiervoor aan bod gekomen. Ik verwijs naar paragraaf 2.4.

3.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

De leden van de CDA-fractie stellen de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot het OM aan de orde. In de memorie van toelichting is aangesloten bij de geldende regels inzake ministeriële verantwoordelijkheid, zoals deze betrekkelijk recent zijn uiteengezet door de commissie-Scheltema in het rapport «Steekhoudend ministerschap» (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40–41). Een wezenlijk uitgangspunt is dat een minister niet zonder medewerking van de volksvertegenwoordiging zijn verantwoordingsplicht kan beperken. Op grond daarvan moet

worden aangenomen dat de minister volledig politiek verantwoordelijk is voor het handelen van organen van de centrale overheid, tenzij uit een heldere en ondubbelzinnige uitspraak van de formele wetgever het tegendeel blijkt. Dat laatste is bij het OM tot dusverre niet het geval geweest. Noch bij de totstandkoming van de Wet RO tijdens de vorige eeuw, noch in het kader van een wetswijziging in een later stadium is uitdrukkelijk gebleken dat de wetgever de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het OM op enigerlei wijze heeft willen beperken. De huidige praktijk is daarmee in overeenstemming. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM wordt vanuit het parlement met enige regelmaat ten volle geactiveerd.

Een andere regel inzake ministeriële verantwoordelijkheid is – de leden van de CDA-fractie hebben daar terecht op gewezen – dat een minister slechts politiek verantwoordelijk is voor zover hij over bevoegdheden beschikt. Het OM vormt – zo zeg ik ook in de richting van de leden van de SGP-fractie – geen uitzondering op die regel. In het verlengde daarvan heb ik in de memorie van toelichting gewezen op de thans geldende wetgeving waarin de volledige zeggenschap van de minister zijn weerslag krijgt. Artikel 5 Wet RO gaat uit van een onbeperkte bevoegdheid van de minister als bevoegd gezag om bevelen te geven. Daarnaast heeft de minister ambtenarenrechtelijke bevoegdheden jegens de leden van het OM, die overeenkomen met de bevoegdheden die kunnen worden toegepast ten opzichte van departementsambtenaren. Daartoe zijn krachtens de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren belangrijke delen van de Ambtenarenwet en het ARAR van overeenkomstige toepassing.

Aan de volledige zeggenschap van de minister doet – dit in antwoord op een andere vraag van de leden van de CDA-fractie – geen afbreuk dat de officier van justitie zijn bevoegdheden rechtstreeks aan de wet ontleent. Ook op grond van andere wetgeving komen situaties voor waarin ambtenaren door de wetgever geattribueerde bevoegdheden uitoefenen onder verantwoordelijkheid van de minister. Voor de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet relevant of ambtenaren hun bevoegdheden uitoefenen in mandaat of op grond van attributie. Dat wil evenwel niet zeggen dat het feit dat bevoegdheden rechtstreeks aan de officier van justitie zijn toegekend, zonder betekenis is. In de memorie van toelichting heb ik reeds aangegeven dat dit een van de redenen is om terughoudend te zijn met ministeriële aanwijzingen.

De leden van de SGP-fractie betreuren het dat de aanwijzingsbevoegdheid ook betrekking heeft op individuele strafzaken. In verband met de staatsrechtelijke regel «geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid» acht ik het noodzakelijk de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in volle omvang te handhaven. Volledige politieke verantwoordelijkheid bestaat alleen dan indien de minister over de bevoegdheden beschikt om die verantwoordelijkheid in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk waar te maken. Om die reden strekt de aanwijzingsbevoegdheid zich niet alleen uit over het algemene beleid, maar ook over de wijze waarop het beleid in individuele zaken wordt toegepast. Dat laatste omvat mede – zo stel ik naar aanleiding van een vraag van de leden van de GPV-fractie – de sepotbeslissing. Op grond van artikel 167, tweede lid, Sv kan van vervolging worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Juist omdat het bij de vraag wat in het algemeen belang dient te geschieden gaat om een opportuiniteitsafweging waarbij het OM gezien het ruime kader van artikel 167 Sv veel beleidsvrijheid wordt gelaten, acht ik het noodzakelijk dat hierover politieke verantwoording kan worden afgelegd. Dit veronderstelt dat de minister in laatste instantie een aanwijzing tot niet-vervolging moet kunnen geven. Dat laat onverlet dat ik met de leden van de SGP-fractie van oordeel ben dat het bestaan van

ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk slechts in uitzonderlijke gevallen tot actieve betrokkenheid van minister en parlement in individuele zaken mag leiden. Frequente en intensieve bemoeienis in deze zin acht ik ongewenst: regering en parlement dienen bij de uitoefening van hun taken de nadruk te leggen op de hoofdlijnen van het strafrechtelijke beleid. Op de nadere normering van de bevoegdheid om een aanwijzing tot niet-vervolgving te geven, kom ik hieronder nog terug.

De leden van de VVD-fractie betwijfelen of de minister van Justitie, buiten het geval waarin de staatsveiligheid in het geding is, de bevoegdheid toekomt om een aanwijzing tot niet-vervolgving te geven, omdat in dergelijke situaties de «politieke factor» wordt geïntroduceerd in de verhouding tussen OM en rechter. Tegen deze achtergrond ben ik met de leden van de VVD-fractie van mening dat hier zeer grote terughoudendheid geboden is. Niettemin ben ik na afweging van alle betrokken belangen van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid onvoldoende tot zijn recht zou kunnen komen als de minister van Justitie op dit punt geen bevoegdheid zou bezitten. Ik verwijs naar hetgeen ik hiervoor in samenhang met artikel 167, tweede lid, Sv over dit thema heb opgemerkt. Ik ben het met de leden van de VVD-fractie overigens eens dat het aanbeveling verdient om zo duidelijk mogelijk in algemene richtlijnen vast te leggen in welke gevallen de officier van justitie bevoegd is om van vervolging af te zien. Aanwijzingen van de minister kunnen dan worden gezien als instrumenten om te bereiken dat daadwerkelijk wordt gehandeld overeenkomstig het geformuleerde beleid. Dit laat evenwel onverlet dat de minister van Justitie uiteindelijk ook politiek verantwoordelijk is voor het optreden van het OM op een terrein waar (nog) geen beleid is vastgelegd. Om die reden ben ik van mening dat het niet wenselijk is een formele beperking aan te brengen in de bevoegdheid van de minister tot het geven van aanwijzingen aan het OM, die verder gaat dan de beperkingen die voor het OM zelf gelden. Zoals in het vervolg van deze nota nog aan de orde zal komen, geldt de algemene norm van artikel 167, tweede lid, Sv – niet-vervolgving slechts op gronden aan het algemeen belang ontleend – vanzelfsprekend ook voor een aanwijzing die de minister terzake zou willen geven.

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd of handhaving van de ministeriële bevoegdheid om een aanwijzing te geven strekkende tot het afzien van strafrechtelijk onderzoek in strijd is met de beginselen van de rechtsstaat. In het licht van het bovenstaande acht ik dit niet het geval. Een fundamenteel beginsel van onze democratische rechtsstaat is dat omtrent het gebruik van overheidsbevoegdheden politieke verantwoording wordt afgelegd jegens de volksvertegenwoordiging. De in het wetsvoorstel neergelegde aanwijzingsbevoegdheid dient ter effectivering van dit beginsel en past om die reden goed in onze democratische rechtsstaat. Uiteraard dient het gebruik van deze bevoegdheid wel steeds in overeenstemming te zijn met de wettelijke voorschriften, internationale verdragen en algemene rechtsbeginselen. Ook de minister is hieraan gebonden. De omstandigheid echter dat een aanwijzing in een concreet geval in strijd kan zijn met het recht, betekent uiteraard niet dat het bestaan van de bevoegdheid op zichzelf met de beginselen van de rechtsstaat in strijd zou zijn.

Aan dit standpunt doet naar mijn oordeel niet af dat de overheid zelf betrokken kan zijn bij een zaak waarnaar het OM een onderzoek wil instellen. Ook hier gaat het er om dat de minister politieke verantwoording moet kunnen afleggen over de keuzes die in een concreet geval zijn gedaan. Dit ligt in het verlengde van de nota inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen (kamerstukken II 1996/97, 25 294, nr. 2) die ik begin dit jaar aan de Kamer heb uitgebracht. In deze nota heb

ik het standpunt ingenomen dat het bij de oplossing van het probleem van overheidsorganen die zich niet steeds aan de wet houden, primair dient te gaan om het waarborgen van een goede politieke en bestuurlijke controle. Voor zover het gaat om politieke controle op de centrale overheid is juist de ministeriële verantwoordelijkheid van cruciale betekenis. Dit laat onverlet dat de minister bij de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid in een situatie waarin een overheidsorgaan betrokken is, dezelfde terughoudendheid zal moeten betrachten als in andere gevallen. In de memorie van toelichting is reeds op de algemene noodzaak tot terughoudendheid ingegaan. Er is geen aanleiding om overheidsorganen in dit opzicht anders te behandelen dan particulieren. In een geval waarin besloten wordt om een overheidsorgaan niet te vervolgen kunnen belanghebbenden net als in het normale geval op grond van artikel 12 Sv een klacht indienen bij het gerechtshof.

De leden van de GPV-fractie hebben gesteld dat Nederland met het handhaven van een vergaande aanwijzingsbevoegdheid als boven bedoeld, afstand zou nemen van de algemene rechtsopvatting op dit punt in Europa. Van een gemeenschappelijke rechtsopvatting in deze zin is evenwel geen sprake. Uit een recent gestarte discussie in het kader van de Raad van Europa blijkt dat de relatie tussen het OM en de uitvoerende macht per land in Europa sterk uiteenloopt. Deze relatie verschilt van algehele onafhankelijkheid van het OM enerzijds tot hiërarchische ondergeschiktheid als onderdeel van de uitvoerende macht anderzijds. Deze verschillen hangen sterk samen met algemene verschillen in positie en bevoegdheden van het OM in de diverse landen. Een en ander brengt met zich dat over de aanwijzingsbevoegdheid op Europees niveau verschillend wordt gedacht.

De leden van de GPV-fractie vragen of het denkbaar is dat een aanwijzing tot niet-vervolgning van het College aan de parlementaire controle onttrokken zou kunnen worden. Dat is naar mijn oordeel niet het geval. De minister is politiek verantwoordelijk voor het handelen van het OM en dientengevolge ook aanspreekbaar op aanwijzingen die door het College zijn gegeven. Een andere vraag is of de minister ook vaak op beslissingen van het College in concrete zaken moet worden aangesproken. Mede gezien het feit dat het hier aanwijzingen binnen de organisatie van het OM betreft, ligt dit in de regel niet voor de hand.

Vervolgens hebben de leden van de PvdA-, D66-, CDA-, GPV- en GroenLinks-fractie enkele vragen gesteld over de politieke controle op de aanwijzingsbevoegdheid mede in het licht van de inlichtingenverplichting ex artikel 68 Grondwet. In de memorie van toelichting heb ik de toezegging gedaan dat de Kamer altijd in kennis zal worden gesteld in het geval de minister een aanwijzing geeft die strekt tot niet-vervolgning, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet. Deze toezegging heeft bijzondere betekenis omdat in een dergelijk geval – anders dan bij de aanwijzing tot vervolgning – de rechter zich niet altijd over de rechtmatigheid van de aanwijzing zal kunnen uitspreken. Het laatste wordt in zekere zin gecompenseerd door de waarborg van parlementaire controle.

Tot mijn genoegen stel ik vast dat bedoelde toezegging enkele bezwaren die de leden van de GPV-fractie hebben tegen de bevoegdheid om een aanwijzing tot niet-vervolgning te geven, kunnen wegnemen. Daarbij ga ik er niet zonder meer van uit dat een dergelijke aanwijzing als gevolg van het feit dat de Kamer wordt geïnformeerd, steeds aanleiding zal geven tot een publiek debat. Dit zal afhangen van de omstandigheden van het concrete geval. Waar het om gaat is dat de besluitvorming voorafgaande aan de aanwijzing transparant wordt, zodat voor parlement en publieke opinie controleerbaar wordt hoe de minister te werk is gegaan. De vraag

van de D66-fractie of buiten de aanwijzing zelf ook de bijbehorende stukken – met name de concept-aanwijzing en de op schrift gestelde zienswijze van het College – aan de Kamer zullen worden gezonden, dient in dit verband bevestigend te worden beantwoord. Deze stukken zijn nodig om een adequaat oordeel te kunnen vormen omtrent de aanwijzing en de wijze waarop deze is voorbereid. Vervolgens beslist de Kamer of er op basis van de verstrekte informatie aanleiding bestaat voor een parlementaire vervolgactie. De aard daarvan kan variëren van het stellen van nadere vragen tot het voeren van een parlementair debat.

De leden van de PvdA- en CDA-fractie hebben gevraagd waarom de hiervoor bedoelde toezegging aan de Kamer niet in het wetsvoorstel zelf is vastgelegd. Regeling van het verkeer tussen Kamer en regering in gewone wetgeving is niet erg gebruikelijk. Daarnaast is de gesuggereerde regeling ook niet noodzakelijk. Bij de grondwetsherziening van 1987 is het standpunt ingenomen dat in ons democratisch stelsel ministers verplicht zijn uit eigen beweging gegevens aan het parlement te verstrekken als dat wenselijk is in het belang van een goede en democratische bestuursvoering (kamerstukken II 1985/86, 19 014, nr. 5, p. 6). De in de memorie van toelichting gedane toezegging is op dit uitgangspunt gebaseerd. Op grond hiervan is de minister van Justitie gehouden om de Kamer over een aanwijzing tot niet-vervolgving te informeren.

Niettemin is het niet ondenkbaar dat dit – zoals ook in sommige andere wetten is geschied – in bijzondere omstandigheden in de wet wordt verankerd. In dat verband hebben de leden van de PvdA-fractie er terecht op gewezen dat artikel 68 Grondwet slechts ziet op door de Kamer gevraagde inlichtingen. Het heeft derhalve geen betrekking op de hiervoor beschreven situatie, waarin de minister informatie uit eigen beweging verstrekt. Een expliciete bepaling in de Grondwet terzake ontbreekt. Voorts is de in artikel 68 Grondwet opgenomen clausule inzake «het belang van de staat» evenmin in bedoelde situatie van toepassing. De geclausuleerde toezegging die gedaan is in de memorie van toelichting – de Kamer informeren, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet – vormt een ongeschreven rechtsplicht die voortvloeit uit de behoefte tot waarborging van de parlementaire controle.

In dit licht bezien gaat het bij de beantwoording van de vraag van de leden van de PvdA- en CDA-fractie om de afweging of de inlichtingenplicht van artikel 68 Grondwet op een specifiek onderdeel in het onderhavige wetsvoorstel moet worden aangevuld. Vanwege het bijzondere karakter van de reeds in de toelichting gedane toezegging en het belang daarvan voor een transparante besluitvorming in de betreffende strafzaken, meen ik dat voor een dergelijke aanvulling wel aanleiding bestaat. Ik verwijs naar de tegelijkertijd met deze nota ingediende nota van wijziging, waarin ik voorstel het wetsvoorstel in deze zin te wijzigen. Het aan artikel 128 toegevoegde zesde lid verplicht de minister de Kamer uit eigen beweging van een eventuele aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen in kennis te stellen. Naar aanleiding van de eerder beantwoorde vraag van de leden van de D66-fractie, omvat de informatie mede de belangrijkste voorbereidende stukken, te weten de ingevolge het eerste lid door het College gegeven zienswijze alsmede de concept-aanwijzing waarop de zienswijze betrekking heeft.

Voor een uitdrukkelijke wettelijke regeling – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de D66- en GroenLinks-fractie – bestaat alleen aanleiding indien het betreft een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen. Alleen in die gevallen immers bestaat de mogelijkheid dat de aanwijzing niet door de rechter wordt getoetst en is er derhalve behoefte aan een aanvullende voorziening. Het nieuwe artikel 128, zesde lid, is dan

ook tot die gevallen beperkt. Dat laat onverlet dat ook in andere gevallen de minister voor een gegeven aanwijzing door de Kamer ter verantwoording kan worden geroepen.

Parallel aan artikel 68 Grondwet bevat het nieuwe zesde lid, een uitzondering voor het geval het belang van de staat zich tegen informatieverstreking verzet. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van oordeel dat indien genoemd belang zich tegen openbaarmaking verzet, vertrouwelijke kennisgeving aan de Kamer tot de mogelijkheden behoort. Analooq aan de praktijk van artikel 68 Grondwet kunnen zich hier verschillende varianten voordoen. Het is mogelijk dat de op de aanwijzing betrekking hebbende informatie gedeeltelijk openbaar, gedeeltelijk vertrouwelijk, dan wel in zijn geheel vertrouwelijk wordt verschaft. Denkbaar is ten slotte ook dat met het oog op het belang van de staat de informatie uitsluitend vertrouwelijk wordt verstrekt aan de leden van een bepaalde Kamercommissie. Welke variant de voorkeur verdient zal per concreet geval moeten worden bepaald binnen het afwegingskader van het zesde lid.

Daarnaast is in het nieuwe zesde lid bepaald dat informatieverstreking achterwege blijft voor zover de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene daardoor onevenredig wordt geschaad. Het is uit privacyoverwegingen in beginsel ongewenst indien degene op wie de bijzondere aanwijzing betrekking heeft, met naam en toenaam in de openbare mededeling aan de Kamer wordt genoemd. Afhankelijk van het concrete geval zal dit er toe moeten leiden dat de informatie in geanonimiseerde vorm aan de Kamer wordt verstrekt, dan wel dat de Kamer vertrouwelijk over een en ander wordt ingelicht. Met inachtneming van de behoefte aan een adequate informatievoorziening aan de Kamer zal moeten worden bezien op welke wijze de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene kan worden gewaarborgd. De formulering van de betreffende uitzondering sluit overigens aan bij gangbare formuleringen in de wetgeving, in het bijzonder de Wet persoonsregistraties.

3.3 Het gebruik van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid

De leden van de D66-fractie stellen in verband met de toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid de situatie aan de orde waarin de minister en het College na overleg een verschil van opvatting blijken te hebben. De genoemde leden verwijzen naar de memorie van toelichting waarin wordt gesteld dat de minister een aanwijzing kan geven indien na overleg zou blijken dat de minister een ander oordeel blijft houden dan het College en het College niettemin vasthoudt aan zijn voorgenomen beslissing. Dit impliceert inderdaad dat het in de rede ligt om het College – nadat het kennis genomen heeft van het standpunt van de minister – in de gelegenheid te stellen om zijn oorspronkelijk oordeel te heroverwegen. De minister is daartoe evenwel niet verplicht. Vanuit de verantwoordelijkheid die de minister draagt mag hij te allen tijde een aanwijzing geven of de procedure daartoe in gang zetten en is hij derhalve niet gehouden na het bedoelde overleg een hernieuwde standpuntbepaling van het College af te wachten.

De vraag van de leden van de D66-fractie of de minister pas een aanwijzing mag geven als uitdrukkelijk is komen vast te staan dat het College zijn eerdere standpunt niet wijzigt, dient dientengevolge ontkennend te worden beantwoord. Daarbij past echter wel een belangrijke kanttekening. Voor zover het gaat om een beslissing in een concreet geval betreffende de opsporing of vervolging van strafbare feiten, is de minister op grond van artikel 128 Wet RO uiteraard wel gehouden om alvorens hij een aanwijzing geeft, de zienswijze van het College in te winnen. Mocht het voornemen van de minister samenhangen met een

eerder gebleken verschil van opvatting, dan krijgt het College in die specifieke situatie derhalve via de procedure van artikel 128 de gelegenheid zijn eerder in het overleg met de minister ingenomen standpunt te wijzigen. De basis voor de heroverweging is echter formeel gezien een andere dan in de situatie waar de leden van de D66-fractie op doelen. In de procedure op grond van artikel 128 bepaalt het College zijn standpunt immers niet naar aanleiding van een uit overleg gebleken opvatting van de minister, maar geeft het zijn zienswijze omtrent een op schrift gestelde concept-aanwijzing. Gelet op de waarborgen die zijn vervat in artikel 128, is er naar mijn oordeel geen behoefte aan aanvullende procedurevoorschriften.

De leden van de GPV-fractie hebben gevraagd of het niet wenselijk is vast te leggen dat een aanwijzing moet worden gegeven op het daartoe geëigende (meest lage) niveau binnen het OM, om daarmee te benadrukken dat een aanwijzing van de minister slechts dan aangewezen is wanneer deze niet door een lid van het OM of door het College kan worden gegeven. Ik deel het kennelijke uitgangspunt van deze leden, dat ministeriële aanwijzingen slechts worden gegeven als andere wegen niet kunnen worden bewandeld. Ministeriële betrokkenheid betekent in de eerste plaats dat er goed overleg plaatsvindt tussen minister en OM – doorgaans het College – over de weg die in het algemeen en in bijzondere gevallen moet worden gevolgd. Er mag van worden uitgegaan dat dit overleg in verreweg de meeste gevallen tot overeenstemming leidt; de vraag of een aanwijzing moet worden gegeven komt dan in het geheel niet aan de orde. Indien vervolgens tussen minister en College overeenstemming bestaat over de te volgen weg, ligt het vanzelfsprekend voor de hand dat niet de minister maar het College ervoor zorgt dat ook daadwerkelijk wordt gehandeld overeenkomstig het besprokene. Ook dan geldt weer dat een aanwijzing pas aan de orde komt als het niet anders kan. Hoewel ik het bedoelde uitgangspunt derhalve deel, zie ik onvoldoende noodzaak om dit ook in de tekst van de wet vast te leggen.

De leden van de SGP-fractie hebben aandacht gevraagd voor de rechtsgevolgen van een aanwijzing tot niet-vervolgving voor de verdachte; de leden van de D66-fractie hebben in algemene zin gevraagd of aanwijzingen inzake individuele vervolgingsgevallen kunnen worden gezien als besluiten waarop belanghebbenden zich kunnen beroepen via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Naar aanleiding van dit laatste punt merk ik vooraf op dat in de onderhavige kwesties niet primair de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het geding zullen zijn als wel de algemene beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging.

Zoals in de memorie van toelichting is beschreven (zie blz. 29) ontstaan strafvorderlijke consequenties voor individuele burgers in verband met een dergelijke aanwijzing strikt formeel gesproken pas indien de officier van justitie op grond van artikel 167, tweede lid, Sv. beslist om conform de aanwijzing van vervolging af te zien. Maar in de door de SGP-fractie beschreven casus is sprake van een situatie waarin een officier van justitie kennelijk handelt in strijd met een gegeven aanwijzing en toch overgaat tot vervolging. Het behoeft geen betoog dat een dergelijke handelwijze, die in strijd moet worden geacht met de wet, binnen de kortste keren moet worden hersteld, niet zozeer door de betrokken verdachte maar door het OM zelf. Maar in een uiterst geval, indien de vervolging in strijd met een gegeven aanwijzing is aangevangen of doorgezet en de betrokken verdachte kennis heeft gekregen van de ministeriële aanwijzing, is het denkbaar – zo beantwoord ik ook de daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de GPV-fractie – dat de verdachte zich daarop kan beroepen omdat hij onder bepaalde omstandigheden aan die aanwijzing het gerechtvaardigde vertrouwen zal mogen ontnemen dat hij terzake niet

(verder) zou worden vervolgd. Dit laatste zal evenwel – nog los van het feit dat de casus zich zelden of nooit zal voordoen – niet te snel mogen worden aangenomen. In dit verband is van belang dat het nieuwe artikel 128, zesde lid, Wet RO voorschrijft dat de Tweede Kamer over een aanwijzing tot niet-vervolgning slechts wordt geïnformeerd voor zover de persoonlijke levenssfeer daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Dit brengt met zich dat als gevolg van de informatieverstrekking aan de Kamer de betrokkene nog niet bekend zal zijn met de aanwijzing en zich derhalve niet op basis van die informatie op het vertrouwensbeginsel zal kunnen beroepen. Dit wordt zoals gezegd anders op het moment dat de officier van justitie ter uitvoering van de aanwijzing de verdachte op de hoogte stelt.

De leden van de SGP-fractie hebben, aan de hand van een casus waarin een voorval ter zitting voor de betrokken officier van justitie aanleiding zou zijn om van een aanwijzing af te wijken, gevraagd of de officier van justitie daartoe de bevoegdheid heeft. In hetzelfde vlak ligt de vraag van de leden van de D66-fractie, of ik wil ingaan op de situatie waarin een aanwijzing is gegeven die niet strookt met hetgeen zich later ter terechtzitting voordoet. Deze leden hebben ook gevraagd of niet in de wet zou moeten worden gemarkeerd, dat een aanwijzing het de officier van justitie nooit onmogelijk mag maken, rekening te houden met hetgeen ter terechtzitting is voorgevallen. De leden van de GPV-fractie waren er nog niet van overtuigd dat het wenselijk is dat een aanwijzing ook betrekking kan hebben op de inhoud van het requisitoir; zij stellen dat de officier van justitie de mogelijkheid moet hebben zijn requisitoir aan te passen op een wijze die niet voorzien was in de aanwijzing.

Het betreft hier inderdaad een uitermate belangrijke kwestie, waaraan ik in de memorie van toelichting reeds aandacht heb geschonken. Met de genoemde fracties ben ik van oordeel dat in de fase van het onderzoek ter terechtzitting de minister in het belang van een goede procesorde zich zo mogelijk nog terughoudender dient op te stellen dan in het daaraan voorafgaande stadium. Erkend dient te worden dat ter terechtzitting feiten en omstandigheden aan het licht kunnen treden die vooraf niet bekend waren of konden zijn. Naar aanleiding van de vragen van de leden van de D66-fractie merk ik op dat een aanwijzing er vanzelfsprekend nimmer toe mag leiden dat de betrokken officier van justitie geen rekening kan houden met hetgeen ter zitting voorvalt. Wettelijke vastlegging van deze notie acht ik evenwel overbodig. Ik wijs in dit verband voorts op het gestelde op blz. 25 van de memorie van toelichting waarin is ingegaan op de mogelijkheid om naar aanleiding van het voorgevallene ter zitting aanhouding te vragen om nader overleg te voeren, een mogelijkheid waarop ook de NVvR heeft gewezen. Voorts wil ik nog eens wijzen op blz. 27 van de memorie van toelichting waar wordt gesteld dat het de betrokken officier van justitie vrij staat om aandacht te vragen voor die overwegingen omtrent het recht die de rechter naar objectieve maatstaven mede in het oordeel over de voorliggende casus zou moeten betrekken. Gezien de procedure die aan de vervolgingsbeslissing is voorafgegaan, zal dit concreet betekenen dat de officier van justitie ter terechtzitting – mede aan de hand van de processtukken terzake – de verschillende aspecten belicht die bij de afweging voorafgaande aan de beslissing tot vervolging een rol hebben gespeeld. Dit betekent niet – zo zeg ik ook naar aanleiding van de desbetreffende opmerking van de GPV-fractie – dat aan de rechter tegelijkertijd twee verschillende opvattingen worden voorgelegd, maar dat de rechter zo volledig mogelijk wordt geïnformeerd.

Met inachtneming van het voorgaande meen ik niettemin dat de minister – dit in antwoord op vragen van de leden van de VVD- en de GroenLinks-

fractie – ook na de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting in laatste instantie een aanwijzing moet kunnen geven. Zoals ik reeds in het nader rapport onder punt 1b heb vermeld is het denkbaar dat een eerder gegeven aanwijzing moet worden gewijzigd naar aanleiding van hetgeen ter zitting voorvalt. Dat betekent niet, zoals de leden van de VVD-fractie stellen, dat de oorspronkelijke aanwijzing niet deugde, maar slechts dat ter zitting omstandigheden naar voren kwamen die voordien nog niet bekend waren of zelfs konden zijn. In zo'n situatie moet de bevoegdheid bestaan door middel van een nieuwe aanwijzing de vorige aan te passen. Maar ook in andere gevallen kan vanuit het oogpunt van de ministeriële verantwoordelijkheid de mogelijkheid niet gemist worden om ook nog tijdens de zitting aanwijzingen te geven. Men denke aan de situatie dat een terechtzitting vele weken in beslag neemt en nieuwe feiten bekend worden of zich nieuwe omstandigheden voordoen, die aanleiding kunnen geven tot ministeriële bemoeienis, mogelijk zelfs tot een aanwijzing. Het hoeft daarbij niet alleen te gaan om het strafvorderlijk optreden; ook kan bij voorbeeld de omgang van de betrokken officier van justitie met de pers in het geding zijn. Dat betekent niet dat daarmee, zoals de leden van de VVD-fractie kennelijk vrezen, «de politieke factor in een individuele strafzaak» wordt geïntroduceerd, maar het betekent dat moet worden vermeden dat er een periode bestaat waarin de ministeriële verantwoordelijkheid voor het optreden van een lid van het OM niet kan worden waargemaakt. In de praktijk echter zal de minister hier – zo benadruk ik nogmaals – in het belang van een goede procesorde zeer grote terughoudendheid betrachten.

3.4 Rechtswaarborgen bij bijzondere aanwijzingen

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de gronden waarop tot niet-vervolgning kan worden overgegaan. Bij het nemen van de vervolgingsbeslissing kunnen twee stappen worden onderscheiden: in de eerste plaats rijst de vraag of de zaak tegen de verdachte vervolgbaar en bewijsbaar is, terwijl de verdachte strafbaar is. Vervolgens komt aan de orde of vervolging ook wenselijk is. Krachtens artikel 167, tweede lid, Sv. kan daarvan worden afgezien om redenen aan het algemeen belang ontleend. Veelal hebben deze redenen betrekking op beleidsmatige afwegingen, waaronder ook de capaciteit van het strafrechtelijk apparaat. Binnen deze context kan in een uitzonderingsgeval de minister van Justitie een aanwijzing tot niet-vervolgning geven. Het is niet aannemelijk dat deze aanwijzing zal zijn gegrond op een technisch gebrek, ten gevolge waarvan vervolging niet mogelijk zou zijn. Een dergelijk verschil in waardering van veelal feitelijke aard zal doorgaans binnen de organisatie van het OM tot een oplossing zijn gebracht. Waarschijnlijker is derhalve dat een eventuele aanwijzing zal zijn gebaseerd op een andere beleidsmatige waardering dan die van het OM. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van mening dat niet-vervolgen op basis van een aanwijzing van de minister zich slechts uiterst zelden zal voordoen.

De leden van de D66-fractie achtten vooralsnog een nadere, wettelijke specificering wenselijk van de gronden waarop een aanwijzing tot niet-vervolgning kan worden gegeven en vroegen de regering in te gaan op de suggestie van een criterium als «het belang van de rechtsontwikkeling of andere zwaarwegende belangen». Voorop staat dat uiteraard alleen in zeer uitzonderlijke gevallen door de minister een aanwijzing zal moeten worden gegeven tot niet-vervolgning; een en ander heb ik reeds meermalen benadrukt. Maar een wettelijke inperking van de gronden waarop zo'n aanwijzing kan worden gegeven leidt er onherroepelijk toe, dat er een terrein van het handelen van het OM ontstaat waarvoor de minister van Justitie geen verantwoording kan dragen. Zoals elders reeds meermalen betoogd hangt de ministeriële verantwoordelijkheid immers

rechtstreeks samen met de bevoegdheden waarover de minister beschikt om ervoor te zorgen dat zodanig gehandeld wordt dat hij daarvoor wèl verantwoordelijkheid wenst te dragen. Om deze reden acht ik wettelijke inperking van de aanwijzingsbevoegdheid onwenselijk, voor zover deze verder gaat dan de beperkingen die in algemene zin voor het handelen van het OM gelden. In dat verband merk ik op dat vanzelfsprekend ook de minister, indien hij een aanwijzing tot niet-vervolgning wil geven, gebonden is aan de algemene norm van artikel 167, tweede lid, Sv, te weten dat van vervolging slechts kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan melden in hoeveel gevallen een verzoek op grond van artikel 12 Sv. alsnog leidt tot vervolging. De beantwoording van deze vraag vergt het raadplegen van verschillende bestanden. Ik kan op basis daarvan thans een betrouwbare, maar voorlopige indicatie geven van het aantal beklagzaken ex. art. 12 Sv. en het aandeel gegrondverklaringen. In 1994 was sprake van 620 beklagzaken, in 1995 van 790 en in 1996 van 910. Dit komt overeen met een instroom per 1000 sepots en transactie van respectievelijk 4.8, 6.6 en 8.2. Zowel het aantal beklagzaken als het aantal beklagzaken per 1000 sepots/transacties stijgt in de genoemde periode aanzienlijk. Het aandeel gegrondverklaringen blijft in deze periode ongeveer stabiel op 12%. Er wordt met andere woorden een «bevel tot vervolging» gegeven in een op de acht á negen beklagzaken.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe kan worden voorkomen dat strafbare feiten ten onrechte niet worden vervolgd, indien de waarborg van de procedure van art. 12 Sv ontbreekt als er geen belanghebbende is, bij voorbeeld in geval van milieudelicten of als de belanghebbende is overleden. Uitgangspunt is dat in alle gevallen waarin een ministeriële aanwijzing tot niet-vervolgning is gegeven, de Tweede Kamer daarvan in kennis wordt gesteld. Op die wijze kan daarover te allen tijde verantwoording worden afgelegd. Overigens is het een misverstand dat in de bedoelde gevallen een artikel 12-procedure niet mogelijk zou zijn. In geval van milieudelicten zal veelal sprake kunnen zijn van een of meer personen die daarvan als rechtstreeks belanghebbende nadeel ondervinden; bovendien kunnen onder omstandigheden, zoals bekend, ook procedures worden gevoerd door belangengroeperingen. En wat betreft de situatie waarin de rechtstreeks belanghebbende is overleden wijs ik erop dat in beginsel zijn nabestaanden kunnen optreden. In verband met een mogelijke artikel 12 Sv-procedure is overigens van belang dat de officier van justitie verplicht is eventuele belanghebbenden van zijn voornemen om van vervolging af te zien, in kennis te stellen. Ik kom hier in het artikelsgewijze deel bij artikel 128 nog op terug.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de kans niet uitermate klein zal zijn dat, in een geval waarin de minister een aanwijzing heeft gegeven tot niet-vervolgning, in een artikel 12-procedure alsnog wordt besloten tot vervolging over te gaan. Hoe groot die kans zal zijn, valt niet aan te geven; ten eerste zal de situatie zich slechts bij uitzondering voordoen, ten tweede zal elk geval op zichzelf staan en op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld door de rechter. Maar vanzelfsprekend zal de rechter die daarover te oordelen krijgt, bij zijn afweging ook de overwegingen van de minister betrekken die hebben geleid tot het geven van de desbetreffende aanwijzing. De beslissing om niet tot vervolging over te gaan is in het geval van een ministeriële aanwijzing natuurlijk zeer goed gedocumenteerd en overwogen; de gekozen procedure noopt ertoe dat alle aan de orde zijnde belangen in beeld zullen moeten worden gebracht. De rechter zal in een dergelijke geval de

gronden die hebben geleid tot de aanwijzing afwegen tegen de belangen van degene die wenst dat toch wordt vervolgd.

De leden van de SP-fractie hebben vervolgens gevraagd of zij ervan kunnen uitgaan dat, indien de rechter heeft beslist dat toch alsnog tot vervolging moet worden overgegaan, niet opnieuw een ministeriële aanwijzing tot niet-vervolgning wordt gegeven. Dit is vanzelfsprekend het geval; ik verwijs naar het gestelde op blz. 24 en 25 van de memorie van toelichting: ook de minister is uiteraard gebonden aan rechterlijke bevelen en rechterlijke opdrachten.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd in welke gevallen tegen een aanwijzing van de minister of het College beroep op de rechtbank openstaat overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ik moge daarvoor primair verwijzen naar de uitvoerige passages over dit onderwerp in de memorie van toelichting (blz. 27 en 28). Indien geen sprake is van opsporing of vervolging van strafbare feiten en de aanwijzing niet gericht is tot de rechterlijke ambtenaar als zodanig in de zin van artikel 47 Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (WRRRA), geldt in beginsel de rechtsbescherming ingevolge de Awb. De aanwijzingsbevoegdheid van minister en College is inderdaad – zoals de leden van de CDA-fractie opmerken – niet beperkt tot opsporing en vervolging. Het is evenwel een misverstand dat een aanwijzing ook rechtstreeks het bestuur van het regionaal politiekorps als zodanig zou kunnen betreffen. De bevoegdheden van de desbetreffende artikelen zijn uitdrukkelijk beperkt tot de taken en bevoegdheden van het OM.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd de voor- en nadelen uiteen te zetten van een rechterlijke toetsing indien sprake is van een aanwijzing tot niet-vervolgning en er geen artikel 12-procedure volgt. Ook de leden van de SGP-fractie hebben hierover een vraag gesteld, onder referte aan het desbetreffende onderdeel van het advies van de NVvR.

In paragraaf 3.4 van de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de voor- en nadelen van een aparte rechterlijke toetsing van ministeriële aanwijzingen. Doorslaggevend acht ik dat een dergelijke aparte rechtsgang niet goed past in de relatie tussen minister en OM, tenzij de betrokkene zelfstandig in zijn belangen is getroffen, in welk geval reeds is voorzien in een adequate rechtsgang. Gaat het slechts om een verschil in opvatting tussen de minister en het betrokken lid van het OM, zonder dat deze laatste zelf als rechterlijk ambtenaar in zijn belangen is getroffen, dan dient deze laatste zich neer te leggen bij de opvatting van de Minister. De zienswijzeprocedure bij het College draagt bij aan de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van de desbetreffende besluitvorming en doet recht aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister. De openbaarheid van de aanwijzing en van de zienswijze van het College zorgt er vervolgens voor dat de besluitvorming vatbaar is voor rechtsbescherming en voor parlementaire controle.

De leden van de PvdA-fractie hebben bij deze aangelegenheid nog een verband gelegd met de situatie in de Nederlandse Antillen en Aruba. Ik hecht eraan op deze plaats te benadrukken dat er een cruciaal verschil is in de staatsrechtelijke positie van de procureurs-generaal. Uit de totstandkomingsgeschiedenis van met name de Arubaanse Staatsregeling blijkt, zo is ook geconstateerd in de beschikking van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van de Nederlandse Antillen en Aruba van 8 mei 1996, dat de positie van de procureur-generaal in Aruba als «(in hoge mate) onafhankelijk» moet worden aangemerkt. Van belang voor deze constatering is de toelichting bij die Staatsregeling, waarin was vermeld dat de procureur-generaal in Aruba «wat betreft de strafvervolgning in

belangrijke mate (is) onderworpen aan de aanwijzingen van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie en dus aan die van de Minister van Justitie onttrokken». Mede in dat licht moet worden gezien dat destijds door de Nederlandse regering is gepleit voor vastlegging van rechterlijke toetsing. Zoals bekend wijkt de situatie in Nederland daarvan in die zin af dat het OM – afgezien van de situatie waarin een rechterlijk bevel is gegeven, bij voorbeeld op grond van artikel 12 Sv – niet is onttrokken aan de aanwijzingen van de minister van Justitie.

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering een regeling heeft overwogen waarbij de procureur-generaal bij de Hoge Raad in kennis wordt gesteld van een aanwijzing tot niet-vervolgning en deze «in het belang van de wet» opdracht tot vervolging kan geven. Een dergelijke regeling is niet overwogen. Een dergelijke regeling zou leiden tot een oneigenlijke, in zekere zin rechtsprekende taak voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad, waarbij in feite de procureur-generaal boven de minister zou worden gesteld.

De leden van de GPV-fractie hebben nog aandacht gevraagd voor de wijze waarop de procedurebepalingen van artikel 128 Wet RO in acht genomen moeten worden in geval een aanwijzing wordt gegeven tijdens de zitting. Ik moge daartoe verwijzen naar het gestelde op blz. 47 van de memorie van toelichting. Het voorgestelde artikel 128, vierde lid, Wet RO bevat een spoedvoorziening op grond waarvan eerst achteraf schriftelijke vastlegging van de procedure behoeft plaats te vinden. Een en ander impliceert dat in de specifieke situatie waar de genoemde leden op doelen, in eerste instantie zo nodig kan worden volstaan met het mondeling inwinnen van de zienswijze van het College.

De suggesties van de leden van de PvdA-fractie tot wijziging van artikel 128, vierde lid, heb ik overgenomen. In de eerste plaats is in dit artikellid tot uitdrukking gebracht dat «slechts» in geval van spoed de mondelinge procedure mag worden gevolgd. Met de leden van de PvdA-fractie ben ik van oordeel dat hierdoor nog beter tot uiting komt dat de bepaling slechts op zeer uitzonderlijke gevallen betrekking heeft. Voorts heb ik conform de wens van deze leden een termijn van een week opgenomen voor het op schrift stellen van de aanwijzing en de zienswijze van het College. Deze wijziging acht ik evenzeer een verbetering: het geeft preciezer aan op welk tijdstip de desbetreffende stukken in schriftelijke vorm beschikbaar moeten zijn. Beide aanpassingen zijn opgenomen in de tegelijk met deze nota ingezonden nota van wijziging.

4. ARTIKELSGEWIJS

4.1 Artikel I Wijziging Wet RO

Artikel 2

De leden van de GPV-fractie hebben een specifieke vraag gesteld over de tekst van de onderhavige bepaling in verband met het op de lange baan schuiven van de integratie van de kantongerechten bij de rechtbanken. Ik verwijs voor het antwoord daarop naar de inleiding van deze nota waarin ik in algemene zin op de verhouding tot wetsvoorstel 24 561 ben ingegaan.

Artikel 4

De leden van de CDA-fractie vragen naar de benoeming van de leden van het College van procureurs-generaal. Voor de benoeming van alle

rechterlijke ambtenaren vormt het voorgestelde artikel 4 Wet RO het basisartikel. In lid 2 van dit artikel wordt bepaald dat de rechterlijke ambtenaren, bedoeld in artikel 2, onderdelen e tot en met i, met inachtneming van het bepaalde in deze wet worden benoemd bij koninklijk besluit of bij besluit van Onze Minister van Justitie, tenzij bij deze wet een andere wijze van benoeming is bepaald. Onder de in het tweede lid genoemde categorieën rechterlijke ambtenaren vallen ook de procureurs-generaal die het College van procureurs-generaal vormen. Voor de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het OM is vervolgens een specifieke regeling opgenomen in het hoofdstuk over het OM. Uit het nieuwe artikel 140 Wet RO volgt dat de leden van het College van procureurs-generaal bij koninklijk besluit worden benoemd.

Artikel 11

De leden van de PvdA-fractie hebben terecht opgemerkt dat de toevoeging «eerste lid» in de voorgestelde wijziging van artikel 11 overbodig is. Bij nota van wijziging wordt voorgesteld de genoemde toevoeging te laten vervallen. Voorts is – zoals de leden van de PvdA-fractie terecht signaleren – geen reden een verschil in formulering te laten bestaan tussen artikel 11 enerzijds en de artikelen 11a en 11c anderzijds. De tekst van laatstgenoemde bepalingen zijn dienovereenkomstig aangepast.

Artikel 52

De leden van de SGP-fractie hebben de aandacht gevestigd op de rol van het OM bij de benoeming van rechters bij de rechtbank. In het huidige artikel 52 Wet RO wordt nog gesproken over de rechtbank, «de officier van justitie, die is benoemd tot hoofd van het arrondissementsparket, daaronder begrepen». Zeker gelet op de nieuwe structuur van het OM die in dit wetsvoorstel wordt verankerd, is het terminologisch niet langer juist het begrip «rechtbank» in zodanig ruime zin op te vatten. Alleen al om die reden heb ik voorgesteld de hiervoor geciteerde zinsnede te schrappen. Tegelijkertijd wordt langs deze weg een einde gemaakt aan de onevenwichtige situatie waarin het OM wel invloed heeft op de vervulling van een vacature bij de zittende magistratuur, terwijl in het omgekeerde niet is voorzien. Tegen de achtergrond van het laatste is het bij nader inzien minder juist om de rol van het hoofd van het ressortsparket in bedoelde procedure wel te handhaven. Hoewel deze rol krachtens het huidige artikel 52 Wet RO aanzienlijk beperkter is dan die van het hoofd van het arrondissementsparket – het betreft slechts het met de president van het gerechtshof gezamenlijk doorsturen van een lijst van aanbeveling aan de regering – bestaat ook hiervoor geen rechtvaardiging meer. Bij nota van wijziging wordt artikel 52 Wet RO dienovereenkomstig aangepast.

Artikel FF

De leden van de CDA-fractie vragen of de Zesde Afdeling van Hoofdstuk 2 nog bestaat. In de huidige opzet waarin ervoor is gekozen om rekening te houden met wetsvoorstel 24 561, is dat niet het geval. Voor de samenhang met laatstgenoemd wetsvoorstel verwijs ik naar de inleiding van deze nota.

Artikel 113 en 114

Naar aanleiding van de vragen die de leden van de D66-fractie hebben gesteld over de leeftijdsgrens van 61 jaar in artikel 113 en over het taalgebruik in artikel 114, merk ik op dat de desbetreffende bepalingen bijna woordelijk zijn overgenomen van de huidige artikelen van de Wet

RO. Juist ter vermindering van de vraag of op dit terrein bij deze gelegenheid enige wijziging wordt beoogd, is zoveel mogelijk aangesloten bij de geldende teksten. Hoewel deze wellicht voor modernisering vatbaar zijn, zijn zij op zichzelf genomen duidelijk.

Artikel 119

De leden van de CDA-fractie hebben er terecht op gewezen dat in artikel 119, eerste lid, tweede volzin, alleen bedoeld wordt op artikel 116, tweede lid. Bedoelde bepaling is bij nota van wijziging aangepast.

Artikel 121

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de bevoegdheden van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter uitvoering van de aan hem in het onderhavige artikel opgedragen taak. Het betreft hier een traditionele taak van de procureur-generaal die thans nog is vastgelegd in artikel 52 Reglement I. De bij die taak behorende bevoegdheden zijn niet gewijzigd ten opzichte van de huidige situatie. Voor zover zich in de praktijk concrete gevallen voordoen die aanleiding geven tot betrokkenheid van de procureur-generaal, zal deze bestaan uit het voeren van overleg ten einde bij te dragen aan verbeteringen bij het desbetreffende gerecht. In het uiterste geval beschikt de procureur-generaal over de bevoegdheid om een vordering in te stellen tot een van de door de Hoge Raad te nemen beslissingen als bedoeld in de artikelen 11 tot en met 13 Wet RO.

Artikel 125

In verband met deze bepaling vragen de leden van de D66-fractie zich af of taken en bevoegdheden van het OM eveneens kunnen worden uitgeoefend door individuele procureurs-generaal en zo ja, of zij als orgaan van het OM afzonderlijk in artikel 125 moeten worden genoemd. Naar mijn oordeel is dit niet noodzakelijk. Voor zover de genoemde leden doelen op het geval dat de procureurs-generaal op grond van artikel 135, vierde lid, fungeren als plaatsvervangend advocaat-generaal bij een van de ressortsparketten treden zij slechts in die hoedanigheid op en niet als procureur-generaal. In alle overige gevallen handelt de betreffende functionaris steeds in naam en onder verantwoordelijkheid van het College. Afzonderlijke vermelding in artikel 125 ligt om die reden niet voor de hand.

Artikel 126

In artikel 126 wordt de mogelijkheid voor de officier van justitie gecreëerd bevoegdheden te mandateren aan bij het parket werkzame ambtenaren. Ik acht een wettelijke grondslag voor mandaatverlening nodig, omdat de niet-rechterlijke ambtenaren bij het parket niet ondergeschikt zijn aan de officier van justitie, onderscheidenlijk de advocaat-generaal. Indien een wettelijke grondslag aanwezig is, is – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de D66-fractie – het bestaan van een uitdrukkelijke ondergeschiktheidsrelatie geen voorwaarde voor de toelaatbaarheid van de mandaatverlening.

Met de leden van de D66-fractie ben ik van mening dat het denkbaar is dat per bevoegdheid in elke afzonderlijke wet wordt aangegeven dat deze ook uit naam en onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie resp. advocaat-generaal kan worden uitgeoefend door een parketmedewerker. Ik heb evenwel de voorkeur gegeven aan een voor over de gehele linie toepasselijke regeling krachtens de Wet RO, waarin op grond van algemene criteria wordt aangegeven in hoeverre mandaat is toegestaan.

Deze benadering maakt het mogelijk om een overzichtelijk en consistent systeem van mandaatverlening te ontwikkelen. Dit betekent niet – zo stel ik jegens diezelfde leden – dat officieren van justitie een vrijbrief krijgen om ongebreideld bevoegdheden aan parketmedewerkers te mandateren. Hieronder kom ik nog terug op de verdere uitwerking van de onderhavige bepaling en de grenzen die binnen dat kader aan mandaatverlening zullen worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de toepasselijkheid van de Awb. Voor zover de officier van justitie optreedt als bestuursorgaan zijn op de mandaatverlening de daarop betrekking hebbende regels uit de Awb van toepassing. In antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie acht ik het geen bezwaar dat de Awb soms wel en meestal niet – met name bij de uitoefening van strafvorderlijke bevoegdheden – van toepassing is. Vraagstukken ter zake van mandaatverlening zijn zodanig uitgekristalliseerd dat de Awb op dit punt in hoge mate als een neerslag van het algemeen geldende recht is te beschouwen. Er bestaat in beginsel dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat voor mandaatverlening buiten de gevallen die door de Awb worden bestreken, andere regels zouden gelden.

Een belangrijk kenmerk van mandaat is dat – anders dan bij delegatie – de bevoegdheid niet wordt overgedragen. Juridisch gezien blijft de bevoegdheid rusten bij de mandaatgever. Dit laatste impliceert – dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – dat de mandaatgever bevoegd blijft de gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen. Dit laatste wordt ook bepaald in artikel 10:7 Awb, dat naar verwachting op 1 januari 1998 a.s. in werking zal treden. Vanuit hetzelfde perspectief is de mandaatgever ook bevoegd aanwijzingen te geven aan de gemandateerde. Deze aanwijzingen kunnen zowel algemeen van aard zijn als betrekking hebben op een concreet geval. Overigens ligt dit niet anders bij de toepassing van het door de leden van de CDA-fractie aangehaalde artikel 168 Gemeentewet. Het feit dat een wethouder uit naam en onder verantwoordelijkheid van het College van B en W bepaalde bevoegdheden mag uitoefenen, impliceert dat het College van B en W ook aanwijzingen mag geven ter zake van de uitoefening van de aan de wethouder gemandateerde bevoegdheden. Het laatste is ook uitdrukkelijk in artikel 168, derde lid, Gemeentewet vastgelegd. Ik verwijs voorts naar het nader rapport bij de Aanpassingswet derde tranche Awb I (kamerstukken II 1996/97, 25 280, B, p. 5) waar op dezelfde materie wordt ingegaan.

Met de leden van de SGP-fractie ben ik van oordeel dat er behoefte bestaat om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent mandaatverlening. Daartoe strekt het nieuwe artikel 126, vierde lid. Bij bedoelde algemene maatregel van bestuur zal worden aangesloten bij de systematiek van het wetsvoorstel. Dit betekent dat uitgegaan wordt van de hoofdregel dat mandaat van bevoegdheden is toegestaan, behoudens een aantal in de algemene maatregel van bestuur opgesomde categorieën van gevallen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de in de praktijk levende behoefte om bevoegdheden in meer gevallen te mandateren dan in vroegere tijden het geval was. Langs deze weg wordt – in de woorden van de leden van de GPV-fractie – de thans bestaande praktijk van mandatering geformaliseerd.

Niettemin zullen er gevallen zijn die in absolute zin van mandatering zullen worden uitgesloten. Bij het bepalen van die gevallen, zal worden uitgegaan van de criteria die in de memorie van toelichting zijn verwoord. Het dient te gaan om bevoegdheden die gezien de bijzondere relatie tussen de zittende en de staande magistratuur of het zeer ingrijpende

karakter van de desbetreffende bevoegdheid, zo zeer verbonden is aan de rechterlijke ambtenaren van het OM, dat aan het gezag van het OM afbreuk zou worden gedaan als mandatering daarvan zou worden toegestaan. Daarbij denk ik onder meer aan de vordering tot instelling van het gerechtelijk vooronderzoek, de instelling van rechtsmiddelen op grond van het Wetboek van Strafvordering en daaraan verwante wetten en beslissingen of vorderingen strekkende tot vrijheidsontneming op grond van diverse bijzondere wetten.

Mandaatverlening ter zake van het optreden ter zitting van de civiele of bestuursrechter wordt – dit in antwoord op vragen van de leden van de SGP-fractie – niet categorisch uitgesloten. Het OM heeft verscheidene bijzondere taken op grond van een groot aantal wetten. Deze zijn zo divers van aard dat het te ver zou voeren om te eisen dat te allen tijde de officier van justitie zélf op de zitting verschijnt. Zo zijn de laatste jaren in de praktijk – zoals de leden van de GPV-fractie terecht constateren – goede ervaringen opgedaan met de vertegenwoordiging van het OM tijdens de zitting door parketsecretarissen in het kader van Wet Mulder-zaken. In andere zaken van lichtere aard behoeft evenmin te worden uitgesloten dat een medewerker van het parket namens de officier van justitie op de zitting optreedt. Wel is het zo dat ook in civiele en bestuursrechtelijke zaken sprake kan zijn van een zekere vertrouwensrelatie tussen het OM en de rechter. Om die reden zal het OM hier terughoudend moeten omgaan met de bevoegdheid tot mandaatverlening. Afhankelijk van de betreffende wet en de individuele zaak waar het om gaat, zal in de praktijk zorgvuldig moeten worden beoordeeld welke gevallen voor mandaatverlening in aanmerking komen en onder welke voorwaarden dat kan geschieden. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het nemen van conclusies.

Met de leden van de SGP-fractie ben ik van mening dat ook ten aanzien van het treffen van diep in de persoonlijke levenssfeer ingrijpende maatregelen terughoudendheid met mandaatverlening geboden is. Het criterium «diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer» is evenwel te vaag en te algemeen om de betreffende categorie bevoegdheden zonder meer van mandaat uit te sluiten. Gezien de hierboven weergegeven wettelijke systematiek acht ik het noodzakelijk om – buiten de reeds in de wet uitgesloten dwangmiddelen zoals geregeld in Titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering – de privacybeperkende bevoegdheden ten aanzien waarvan mandaat zonder meer ontoelaatbaar wordt verklaard, te beperken tot beslissingen en vorderingen strekkende tot vrijheidsontneming. Dat laat onverlet dat binnen het parket zorgvuldig moet worden nagegaan of de uitoefening van bevoegdheden die anderszins een beperking kunnen zijn van de persoonlijke levenssfeer en waarvoor mandaat niet door wet of algemene maatregel van bestuur wordt uitgesloten, daadwerkelijk aan anderen moeten worden opgedragen en zo ja, welke voorwaarden daaraan moeten worden gesteld. Mandatering zonder toereikende instructies moet in dit verband in strijd worden geacht met de Wet RO. Uit het voorgestelde artikel 126, derde lid, volgt immers dat buiten de uitdrukkelijk opgesomde gevallen in bijzondere situaties mandaat niettemin kan zijn uitgesloten indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Deze regel kan ook van toepassing zijn in het geval ten onrechte is nagelaten aan het mandaat nadere voorwaarden te verbinden. In een aantal gevallen zal moeten worden aangenomen dat de aard van de bevoegdheid zich tegen een dergelijke open mandaatverlening verzet.

Artikel 127

Krachtens artikel 1:6 Awb is deze wet niet van toepassing op de opsporing

en vervolging van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. In dit licht bezien hebben de leden van de CDA-fractie terecht geconstateerd dat de Awb vaak niet van toepassing zal zijn op de aanwijzingen als bedoeld in artikel 127. Voor zover de minister aanwijzingen geeft, zullen deze immers meestal betrekking hebben op de uitoefening van bevoegdheden op strafrechtelijk gebied. Buiten deze gevallen echter zal de Awb wel van toepassing kunnen zijn. Ik acht deze situatie niet bezwaarlijk. Gelet op de bestuursrechtelijke bevoegdheden van het OM zijn er ook thans al gevallen waarin de Awb van toepassing is. Artikel 127 sluit hierbij aan in die zin dat de minister ook aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden. De huidige situatie – waarin de minister reeds over dezelfde bevoegdheid beschikt – geven geen aanleiding om te veronderstellen dat uit de toepassing van artikel 127 in dit opzicht problemen zullen voortvloeien.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de parlementaire controle op het gebruik van de bevoegdheid ex artikel 127 Wet RO. Op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen Tweede en Eerste Kamer ministers ter verantwoording roepen omtrent de wijze waarop zij hun bevoegdheden uitoefenen. Voor een adequate parlementaire controle is schriftelijke vastlegging van elk ministerieel besluit geen vereiste. Deze eis wordt in de praktijk dan ook niet gesteld, noch vloeit zij voort uit het geldende staatsrecht. Ik zie geen aanleiding om – dit ook in de richting van de leden van de GPV-fractie – met betrekking tot de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie op grond van artikel 127 een ander standpunt in te nemen. Ook de huidige praktijk – waarin evenmin de eis van het op schrift stellen geldt – geeft geen reden om aan te nemen dat het parlement zijn controlerende taak niet goed zou kunnen uitvoeren. Overigens worden de specifieke aanwijzingen als bedoeld in artikel 128 wel op schrift gesteld.

Artikel 128

De leden van de PvdA-fractie hebben een aantal vragen gesteld over de toepassing van artikel 128, vijfde lid. Met deze leden ben ik van oordeel dat het gerechtshof in het kader van de behandeling van een verzoek ex artikel 12 Sv. moet kunnen kennisnemen van een eventuele aanwijzing tot niet-vervolging. De daartoe strekkende vraag van de Nederlandse Orde van Advocaten en de vergadering van presidenten van de appelcolleges, of de verplichting bedoeld in het vijfde lid ook geldt in het geval een artikel 12 Sv.-procedure is ingesteld, heb ik in de memorie van toelichting dan ook bevestigend beantwoord.

Indien de minister een aanwijzing tot het niet of niet verder vervolgen heeft gegeven zal de daartoe strekkende beslissing van de officier van justitie mede met het oog op de rechtszekerheid in beginsel zo spoedig mogelijk daarna moeten volgen. Een formele kennisgeving van niet verdere vervolging is uitsluitend voorgeschreven in geval van sluiting van het gerechtelijk vooronderzoek. In die specifieke situatie kan op grond van de jurisprudentie de rechter nadat de kennisgeving is gedaan, op de voet van artikel 12 Sv geen bevel tot vervolging meer geven. Daarbij dient evenwel te worden aangetekend dat de officier van justitie vooraf rekening dient te houden met de mogelijkheid dat belanghebbenden een artikel 12 Sv-procedure wensen in te stellen. Dit betekent dat hij belanghebbenden zal moeten attenderen op het voornemen de (verdere) vervolging te beëindigen. Deze verplichting is deels in de wet vastgelegd (art. 51f, derde lid, Sv), deels vloeit zij voort de algemene beginselen van een behoorlijke procesorde. Indien op grond van artikel 12 Sv een klaagschrift is ingediend, is de officier van justitie op grond van artikel

246, derde lid, Sv in beginsel gehouden een kennisgeving van niet (verdere) vervolging achterwege te laten.

Het opnemen van een wettelijke termijn voor het geven van de kennisgeving van niet (verdere) vervolging met het oog op de instelling van een artikel 12 Sv-procedure acht ik in het licht van het voorgaande niet noodzakelijk. Het geldende recht bevat voldoende waarborgen voor belanghebbenden om in rechte op te komen tegen het voornemen de vervolging te beëindigen. Evenmin acht ik een termijn nodig voor de uitoefening van de benodigde parlementaire controle. Het staat de Tweede Kamer naar aanleiding van de op grond van het nieuwe artikel 128, zesde lid, verkregen informatie te allen tijde vrij de minister voor zijn beslissingen terzake ter verantwoording te roepen. Daarbij komt dat het opnemen van een vaste termijn van bijvoorbeeld vier weken ook ongewenst is. De tijd die nodig dan wel beschikbaar is voor de tenuitvoerlegging van de ministeriële aanwijzing zal per concreet geval verschillen en leent zich ook om die reden niet voor wettelijke uniformering.

Voorts hebben diverse vragen van de leden van de PvdA-fractie betrekking op het geval waarin voeging van de aanwijzing bij de processtukken op grond van het vijfde lid achterwege blijft in het belang van de staat. Ik wil daarbij – dit ook in de richting van de leden van de GPV-fractie – voorop stellen dat het hier een hoogst uitzonderlijk geval betreft. De situatie waarin het belang van de staat noodzaakt tot bedoelde uitzondering zal in de praktijk nagenoeg nooit voorkomen. Openbaarheid staat derhalve voorop. Niettemin moet niet worden uitgesloten dat in verband met een aanwijzing het belang van de staat in het geding kan zijn. Zo is denkbaar dat openbaarmaking van de precieze achtergronden van een ministeriële beslissing ter zake van opsporing of vervolging de diplomatieke betrekkingen met een of meer andere staten ernstig zouden kunnen aantasten. In een dergelijk, welhaast theoretisch geval dient in allerlaatste instantie de mogelijkheid te bestaan om openbaarmaking via het dossier achterwege te laten op grond van «het belang van de staat». Tot mijn voldoening constateer ik dat de leden van de VVD-fractie dit standpunt onderschrijven.

Ik wil er in dit verband voorts op wijzen dat de inlichtingenplicht van het OM ook in de hiervoor bedoelde uitzonderingssituatie nog wel degelijk bestaat, zij het in beperkte vorm. Het OM is immers in elk geval verplicht om de rechter op de hoogte te stellen van het feit dat er een aanwijzing in het geding is, ten aanzien waarvan is beslist dat het belang van de staat zich verzet tegen het openbaar maken van alle relevante stukken. Van belang is, dat de normering van artikel 128, vijfde lid, spreekt over «voor zover» het belang van de staat zich daartegen verzet. Het is heel goed denkbaar dat slechts een onderdeel van de achterliggende stukken niet openbaar gemaakt wordt met een beroep op die clause. Het is dan aan de rechter om daaraan de gevolgtrekkingen te verbinden die hij dienstig acht.

Of het begrip «belang van de staat» in artikel 128, vijfde lid, verschilt van hetzelfde begrip in artikel 68 Grondwet is – in antwoord op een vraag van de leden van de PvdA- en de VVD-fractie – in abstracto moeilijk te zeggen. Het gaat weliswaar om dezelfde begrippen, maar zij dienen in een verschillende context te worden toegepast. In elk geval komt in beide bepalingen als gevolg van bedoeld begrip tot uitdrukking dat slechts onder extreme omstandigheden informatieverstrekking achterwege zal mogen blijven. Voor zover het gaat om het terrein van de strafrechtelijke handhaving is het moeilijk denkbaar dat jegens de Tweede Kamer informatieverstrekking op grond van het belang van de staat achterwege zou blijven, terwijl dezelfde informatie wel bij het procesdossier zou

worden gevoegd. Ook het omgekeerde is niet licht voorstelbaar. De vraag of beide begrippen in de context van de strafrechtelijke handhaving hetzelfde betekenen beantwoord ik in beginsel dan ook bevestigend.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich vervolgens af of het aanbeveling zou verdienen het begrip «belang van de staat» in het onderhavige wetsvoorstel te koppelen aan specifiek genoemde misdrijven. Het voordeel hiervan zou kunnen zijn dat het genoemde criterium wordt geconcretiseerd. Volledig duidelijk zou zijn in welke gevallen een beroep op het belang van de staat openstaat. Het grote bezwaar tegen deze benadering is echter dat niet valt te voorzien bij welke misdrijven een beroep op het belang van de staat noodzakelijk zou kunnen zijn. Dit hangt samen met het feit dat er geen verband is of althans geen verband behoeft te bestaan tussen enerzijds de aard van het strafbaar feit ten aanzien waarvan opsporing of vervolging is ingesteld en anderzijds de motieven om toevoeging van de aanwijzing aan het dossier achterwege te laten. Een koppeling in het wetsvoorstel van het criterium inzake «het belang van de staat» aan specifiek te noemen misdrijven, verdient naar mijn oordeel dan ook geen aanbeveling.

De leden van de PvdA-fractie hebben voorts enkele vragen gesteld over de gang van zaken tijdens de zitting in het geval aan de hiervoor bedoelde uitzondering toepassing is gegeven. De door genoemde leden beschreven situatie waarin de rechter zich tot de officier van justitie wendt met het verzoek de aanwijzing alsnog bij het dossier te voegen, zal zich niet snel voordoen. De rechter zal daartoe waarschijnlijk alleen aanleiding zien indien de betreffende aanwijzing prima facie in strijd moet worden geacht met de algemene beginselen van een goede procesorde. Het ligt op de weg van de verdediging om dit aannemelijk te maken. Mede gezien de waarborgen die bij de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid in acht moeten genomen – ik wijs onder meer op de zienswijze-procedure in artikel 128, eerste lid – zal van strijd met de algemene beginselen van een goede procesorde niet snel sprake zijn. Mocht de rechter in het theoretische geval al dan niet op verzoek van de verdediging toch besluiten dat de officier van justitie de aanwijzing alsnog bij het dossier behoort te voegen, dan zal uiteraard deze beslissing gerespecteerd moeten worden. In deze zin zal de rechter – dit in antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie – in laatste instantie kunnen controleren of het beroep van het belang van de staat terecht is. Dit impliceert niet dat dan in de praktijk ook de minister van Justitie zich persoonlijk voor de rechter zal moeten verantwoorden. Desgevraagd zal de officier van justitie tijdens de zitting onder verantwoordelijkheid van de minister nadere uitleg geven omtrent de beweegredenen die tot de aanwijzing hebben geleid.

De leden van de D66-, SGP- en de GPV-fractie vragen hoe het vijfde lid zich verhoudt tot het strafprocessuele beginsel van (interne) openbaarheid. Ik acht het vijfde lid daarmee niet in strijd. Evenmin acht ik de bepaling – zo beantwoord ik een vraag van de leden van de SGP-fractie – een onaanvaardbare inbreuk op de plicht van het OM om alle voor een juiste rechterlijke beoordeling relevante aspecten naar voren te brengen. Zoals ik hiervoor reeds heb opgemerkt, staat in artikel 128 openbaarheid voorop. Slechts extreme situaties kunnen nopen tot een uitzondering hierop. Dergelijke uitzonderingen vinden in ons strafvorderlijk systeem sporadisch ook wel in andere gevallen toepassing. Zo kan bijvoorbeeld op grond van artikel 226a Sv de identiteit van een bedreigde getuige onder bijzondere omstandigheden verborgen worden gehouden. Ik wijs voorts op de aanvullende regeling in het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden (kamerstukken II 1996/97, 25 403, nrs. 1–2) waarin de mogelijkheid wordt voorgesteld om in verband met een zwaarwegend

opsporingsbelang openbaarmaking van bepaalde informatie achterwege te laten.

Dit laat onverlet dat het aan de rechter is en blijft om aan het achterwege blijven van informatie de gevolgtrekkingen te verbinden die hij dienstig acht. Er kunnen zich in theorie verschillende casusposities voordoen. In geval van een aanwijzing tot vervolging zal de rechter in een uiterst geval kunnen beslissen tot niet-ontvankelijkheid van het OM, omdat hij door het ontbreken van informatie niet tot een adequaat oordeel kan komen. Zoals hiervoor opgemerkt is het voorts niet geheel ondenkbaar dat hij de officier van justitie alsnog verzoekt de aanwijzing aan het dossier toe te voegen. Indien sprake is van een aanwijzing tot niet-vervolging en in dat verband een artikel 12-procedure is gestart waarover de rechter zich moet uitspreken, is denkbaar dat hij het belang van niet-vervolging wegens het ontbreken van de noodzakelijke achtergrondinformatie onvoldoende kan afwegen tegen het hem wel volledig bekende belang van wel-vervolging. In zo'n geval is niet ondenkbaar dat de rechter, gegeven de omstandigheden van het desbetreffende geval, beveelt tot vervolging. In dergelijke gevallen zal het OM geconfronteerd kunnen worden met de noodzaak, aanhouding van de artikel 12-procedure te vragen teneinde te bezien in hoeverre bepaalde feiten en omstandigheden toch aan de rechter kunnen worden voorgelegd.

Artikel 129

De leden van de CDA-fractie hebben verschillende vragen gesteld over de inlichtingenplicht van het OM. In de memorie van toelichting heb ik uiteengezet dat op grond van het wetsvoorstel het OM blijft fungeren onder de volledige zeggenschap van de minister van Justitie. Dit geldt zowel voor het OM als geheel als voor elk individueel lid van het OM afzonderlijk. In het licht van deze verhouding is het niet nodig om de individuele inlichtingenplicht in het wetsvoorstel nog eens afzonderlijk te regelen. Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat het niet voor de hand ligt indien de minister zich rechtstreeks tot een individueel lid van het OM zou wenden met een verzoek om informatie. In normale gevallen is het College voor de minister het eerste aanspreekpunt. Hij zal zijn verzoek om informatie in de regel dan ook tot het College richten. Het College wendt zich vervolgens indien nodig tot het hoofd van het parket of een individueel lid van het OM. Artikel 129 strekt ertoe deze gelaagde constructie helder tot uitdrukking te brengen. Overigens is elk lid van het OM – zo constateren de leden van de CDA-fractie terecht – in voorkomende gevallen ook verplicht uit eigen beweging informatie aan het College te verstrekken. De betreffende officier van justitie of advocaat-generaal zal dit doen door tussenkomst van het hoofd van het parket. Een en ander laat evenwel onverlet dat in bijzondere gevallen ieder individueel lid van het OM verplicht is rechtstreeks informatie te verschaffen aan de minister.

De leden van de D66-fractie vragen wie onder «leden van het openbaar ministerie» moeten worden verstaan. Bij dit begrip wordt bedoeld op de functionarissen die genoemd worden in – het ook door de betreffende leden genoemde – artikel 125. Het betreft derhalve de officieren van justitie, de plaatsvervangende officieren van justitie, de advocaten-generaal en de plaatsvervangende advocaten-generaal.

Artikel 132

Met de leden van de D66-fractie ben ik van oordeel dat het eerste lid van dit artikel – mede gelet op de op grond van artikel 131, vierde lid, te regelen werkwijze – strikt genomen kan worden gemist. Niettemin geef ik

er gezien het belang van een heldere portefeuillevreiding de voorkeur aan om de bepaling te handhaven. Voorts gaat het in het artikel als geheel ook om de samenhang tussen het eerste en tweede lid. In paragraaf 2.1 van deze nota ben ik reeds – mede naar aanleiding van andere vragen van de leden van de D66-fractie – hierop ingegaan.

Artikel 133

De leden van de CDA-fractie stellen terecht vast dat het College een van zijn leden kan machtigen een of meer van zijn bevoegdheden uit te oefenen. Het gaat hier om mandaat: het tweede lid bepaalt dat de uitoefening van een bevoegdheid door een procureur-generaal plaatsvindt in naam en onder verantwoordelijkheid van het College. Zoals ik reeds hiervoor bij artikel 126 heb opgemerkt impliceert mandaat dat de bevoegdheid juridisch gezien blijft berusten bij de mandaatgever. Dit betekent in casu dat het College bevoegd blijft de aan een individuele procureur-generaal gemandateerde bevoegdheid zelf uit te oefenen. Voor zover het College optreedt als bestuursorgaan zijn op de mandaatverlening de daarop betrekking hebbende regels uit de Awb van toepassing. In zoverre dient de daarop betrekking hebbende vraag van de leden van de CDA-fractie bevestigend te worden beantwoord.

De aanwijzingsbevoegdheid ex artikel 130, vierde lid, is niet ten principale van mandatering uitgesloten. Of mandaatverlening toelaatbaar moet worden geacht, kan in theorie afhankelijk worden gesteld van de taak of bevoegdheid waarop een eventuele aanwijzing in een concreet geval betrekking heeft. Aangenomen mag echter worden dat in de sporadische gevallen waarin het College zich uiteindelijk genooddaakt zal zien om een aanwijzing te geven, deze betrekking zal hebben op een situatie waarin zwaarwegende belangen in het geding zijn. In dit licht bezien meen ik dat de aard van de aanwijzingsbevoegdheid zich vrijwel altijd tegen mandatering zal verzetten. Overigens is de vraag van de leden van de CDA-fractie aanleiding geweest de artikel 133, eerste lid, beter af te stemmen op de formulering van het voorgestelde artikel 126, derde lid Wet RO. Deze bepaling heeft eveneens op mandaatverlening betrekking. Ik verwijs naar het relevante onderdeel van de nota van wijziging.

4.2 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering

Artikel 8

De leden van de CDA-fractie vragen naar de terminologie die is gehanteerd in de artikelen 8 en 140 Sv. Met de voorgestelde wijziging van beide artikelen is – buiten de vervanging van de procureur-generaal door het College – geen inhoudelijke wijziging beoogd. Het begrip «bevelen» sluit derhalve aan bij de bestaande terminologie die thans in het kader van het Wetboek van Strafvordering wordt gehanteerd. Handhaving van deze terminologie impliceert niet dat er een verschil in betekenis zou bestaan met het begrip «aanwijzing» als bedoeld in artikel 130, vierde lid, Wet RO. Het gaat in beide gevallen om bindende besluiten die door degene tot wie het besluit zich richt, moeten worden opgevolgd.

Artikel 9

In artikel 9, tweede lid, Sv wordt bepaald dat de officier van justitie bij het landelijk parket belast is met de vervolging van de strafbare feiten ten aanzien waarvan dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald. Voor deze constructie is gekozen om soepel in te kunnen inspelen op de sterk veranderlijke ontwikkelingen op het terrein van de georganiseerde criminaliteit en de daarmee mogelijk wenselijk geachte wijzigingen van de

competentie van het landelijk parket. Dit laat onverlet dat in de bedoelde algemene maatregel van bestuur de materiële omschrijving van de competentie zal worden opgenomen, waar de leden van de CDA-fractie in hun vraag op doelen. Ik ben voornemens – zo beantwoord ik ook een vraag van de leden van de VVD-fractie – daarbij sterk aan te sluiten bij de reeds bestaande taakomschrijving van het Landelijk rechercheteam (LRT) van het Korps Landelijke Politiediensten. Dit ligt voor de hand omdat de wens om binnen de organisatie van het OM te komen tot de oprichting van een landelijk parket hoofdzakelijk gelegen is in de noodzaak structureel invulling te geven aan de gezagsuitoefening over het LRT en de behandeling van strafzaken die uit de LRT-onderzoeken voortvloeien. De hiervoor bedoelde taakomschrijving is te vinden in artikel 2 van de LRT-regeling, zoals vastgelegd in het Besluit van 30 oktober 1995 (nr. 515296/595/GBJ en EA95/3254). Krachtens deze bepaling is het LRT – onverminderd de taakuitvoering van de regionale politiekorpsen – belast met het verrichten van onderzoek naar:

- a. misdrijven die gezien hun ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin ze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en voor de bestrijding waarvan een hoge mate van financiële en fiscale deskundigheid noodzakelijk is;
- b. misdrijven die in nationaal of internationaal verband worden gepleegd en waarvoor betrokkenheid van het landelijk rechercheteam, gezien de taakuitvoering van de regionale politiekorpsen, in aanmerking komt.

Door bij vaststelling van de competentie van het landelijk parket hierbij aan te sluiten wordt een optimale afstemming bewerkstelligd tussen de bevoegdheid van het landelijk parket enerzijds en de taken van het LRT en de regionale politiekorpsen anderzijds.

Artikel 140

De leden van de CDA-fractie vragen naar de wijze waarop de hoofdofficier bevoegd wordt gemaakt de bevoegdheid van het College inzake buitengewone opsporingsambtenaren uit te oefenen. Zoals deze leden terecht signaleren betreft het in de nieuwe situatie een bevoegdheid van het College: artikel 142 attribueert de bevoegdheid aan laatstgenoemd orgaan. Anders dan de toelichting op dit punt wellicht gelezen kan worden, staat de wet niet toe bedoelde bevoegdheid te delegeren aan de hoofdofficier. Dit laat onverlet dat deze bevoegdheid wel in mandaat door de hoofdofficier kan worden uitgeoefend. Daartoe kan aanleiding zijn omdat de hoofdofficier vanuit zijn functie een beter overzicht heeft op de totale benodigde opsporingscapaciteit in zijn arrondissement. De bevoegdheid wordt ingevolge mandaat uitgeoefend in naam en onder verantwoordelijkheid van het College.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager