

Vergaderjaar 1996–1997

25 392

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Doelstellingen en hoofdlijnen van het wetsvoorstel

1.1 De reorganisatie van het OM

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd de voorgenomen reorganisatie van het Openbaar Ministerie (OM) wettelijk vorm te geven. Deze reorganisatie is erop gericht om het OM in staat te stellen in de toekomst haar taken en bevoegdheden adequaat te blijven uitoefenen. Dat is geen geringe opgave. Als gevolg van de toenemende problemen op het terrein van de rechtshandhaving, alsmede de – relatief gezien – schaarse voor de rechtshandhaving beschikbare middelen, zijn aan het functioneren van het OM gedurende de afgelopen jaren steeds hogere eisen gesteld. Het belang van prioriteitsstelling, sturing en afstemming door het OM is sterk toegenomen. Gebleken is dat het OM in dit opzicht in het verleden niet altijd aan de gestelde verwachtingen heeft kunnen voldoen.

De problemen die zich voordeden zijn nader geanalyseerd in het rapport van de Commissie Openbaar Ministerie uit 1993, waarop de reorganisatie van het OM in belangrijke mate is gebaseerd. In de eerste plaats blijkt onduidelijkheid te zijn ontstaan over hetgeen tot de kerntaak van het OM behoort. In verband daarmee zijn de relaties die het OM als partner in de rechtshandhaving onderhoudt met het landelijke en het lokale bestuur, de politie en de bijzondere opsporingsdiensten, de zittende magistratuur en de organen die zijn belast met de daadwerkelijke uitvoering van strafrechtelijke beslissingen, in het verleden niet altijd voldoende duidelijk gemaakt. Het OM was in een positie geraakt, waarin soms een te sterk onderscheid werd gemaakt tussen de bestuurlijke en beleidsmatige taken van het OM enerzijds en de strafvorderlijke taken anderzijds. Het OM leek daardoor niet steeds het zicht te houden op zijn primaire oriëntatie. Dat leidde tot kritiek zowel op de kwaliteit van het bestuurlijk en beleidsmatig functioneren van het OM – met inbegrip van de gezagsuitoefening over de politie – als op de kwaliteit van het strafvorderlijk optreden. Het OM functioneerde voorts niet voldoende als een eenheid. Bij gebrek aan landelijke leiding bleef het onduidelijk waar de wezenlijke prioriteiten

lagen. Dientengevolge werd de verhouding tussen landelijke en lokale prioriteiten een bron van spanningen.

In mijn brief van 14 december 1994 (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 1) berichtte ik aan de Tweede Kamer, dat ik mij in grote lijnen kan verenigen met de conclusies die in het in juni 1994 uitgebrachte rapport van de Commissie Openbaar Ministerie worden getrokken ten aanzien van het functioneren van het OM in de rechtshandhaving en dat een reorganisatie van het OM in gang zal worden gezet met als inzet het OM in staat te stellen, op de grondslag van een reële en breed gedragen positionering binnen het stelsel van rechtshandhaving, zijn taken en bevoegdheden op adequate wijze uit te oefenen. Tevens kondigde ik aan, in het voorjaar van 1995 een uitgewerkt kabinetsstandpunt over de reorganisatie van het OM, met inbegrip van een invoeringsplan, aan de Tweede Kamer te zullen voorleggen. Dit Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie heb ik op 21 mei 1995 aangeboden aan de Tweede Kamer (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 3).

Het uitgangspunt waarop alles valt terug te voeren is dat het OM bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden – met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als kerntaak – zal moeten voldoen aan stringente eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit. Die moeten terug te vinden zijn in de wijze waarop het OM is georganiseerd en daadwerkelijk opereert. Om aan die eisen te kunnen voldoen is onder andere noodzakelijk dat het OM als één organisatie wordt geconstrueerd, die ook als eenheid kan fungeren. Ten behoeve van het functioneren van het OM als één organisatie is landelijke leiding een vereiste. In de in het wetsvoorstel voorgestelde opzet wordt die gevormd door het College van procureurs-generaal. Het College geeft leiding aan het OM, bestaande uit de eerste-lijnsparquetten en de ressortsparquetten. Het wetsvoorstel strekt ertoe het College van een wettelijke grondslag te voorzien en het College de instrumenten te verschaffen om zijn leidinggevende positie te realiseren. Tevens worden in het wetsvoorstel voorzieningen getroffen om organisatorische veranderingen die samenhangen met de instelling van het College, juridisch vorm te geven.

Voor zover het gaat om de reorganisatie van het OM zij overigens verwezen naar de diverse voortgangsrapportages die tot dusverre naar de Tweede Kamer zijn gezonden. Hierin wordt onder meer ingegaan op de samenhang tussen de reorganisatie en de nieuwe beheerstructuur van de rechterlijke organisatie. Voor de definitieve vormgeving daarvan is uiteraard de inrichting van het bestuur en het beheer bij de zittende magistratuur mede van belang. Zoals bekend zal het kabinet daarvoor te zijner tijd een standpunt innemen op basis van het door de commissie Leemhuis uit te brengen advies. Intussen zal het beheer over de rechterlijke organisatie een overgangsmodel kennen. Voor het OM betekent dit laatste dat de beheerverantwoordelijkheid komt te liggen bij de hoofden van de parketten. Het mandateren van de betreffende bevoegdheden aan de hoofden van de parketten zal plaatsvinden via het College. De verdere vormgeving van de beheerovergang valt buiten het bestek van dit wetsvoorstel.

1.2 De verhouding tussen het OM en de rechter

De nieuwe organisatiestructuur van het OM brengt in legislatief opzicht een aantal belangrijke veranderingen teweeg. Het OM is in de oorspronkelijke opzet van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) geheel geconstrueerd als een bij de verschillende gerechten geaccrediteerd orgaan. In die wettelijke structuur wordt het OM bij de Hoge Raad uitgeoefend door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, het OM bij de

hoven door de procureurs-generaal bij de hoven en het OM bij de rechtbanken en de kantongerechten door de officieren van justitie bij de arrondissementsparketten. De arrondissementsparketten zijn bij de Wet van 28 juni 1956 (Stb. 377) ingesteld teneinde te komen tot een bundeling van het OM bij de rechtbanken en het OM bij de kantongerechten. Er zijn geen andere onderdelen van het OM dan de zojuist genoemde, bij de gerechten geaccrediteerde onderdelen. De hiërarchie binnen het OM is aldus gestructueerd, dat de procureurs-generaal bij de hoven bevelen kunnen geven aan de hoofdofficieren van justitie in hun ressort (zie met name artikel 54 Reglement I en de artikelen 8 en 148 Wetboek van Strafvordering (Sv)). Daarnaast voorziet artikel 53 Reglement I nog in de bevoegdheid voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad om – naar aanleiding van artikel 5 Wet RO – ten aanzien van de procureurs-generaal bij de hoven en de hoofdofficieren van justitie bevelen te geven.

De feitelijke ontwikkeling is echter zodanig geweest dat de procureurs-generaal bij de hoven leidinggeven aan het OM, hetgeen onder meer tot uitdrukking is gekomen in de totstandkoming van de – niet op een wettelijke grondslag berustende – vergadering van procureurs-generaal. Dat het ambt van procureur-generaal bij de Hoge Raad zich heeft ontwikkeld tot een los van het feitelijke OM staand orgaan zal waarschijnlijk vooral kunnen worden verklaard uit de bijzondere taken en bevoegdheden van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zijn onafhankelijke positie en de bevoegdheid van de minister van Justitie om rechtstreeks bevelen te geven aan het feitelijke OM. Voorts is in dit verband nog van belang dat de leden van het OM ondergeschikt zijn aan het hoofd van hun parket (vgl. artikel 5a Wet RO). De hoofden van de parketten zijn derhalve hoofd van dienst.

In de nieuwe opzet wordt een onderdeel van het OM in het leven geroepen dat niet is geaccrediteerd bij een van de gerechten, te weten het College van procureurs-generaal. In zoverre wordt daarmee de een-op-eenrelatie tussen de gerechten en het OM verlaten. Ook de hiërarchische lijn verandert wezenlijk. Het College van procureurs-generaal vormt de landelijke leiding van het OM. Daarmee wordt gebroken met het stelsel waarin – afgezien van de rol van de vergadering van procureurs-generaal – sprake was van vijf naast elkaar opererende territoriale procureurs-generaal. Uit het voorgaande vloeit voort dat ook geen sprake meer zal zijn van een hiërarchische relatie tussen de ressortsparketten en de arrondissementsparketten. Zij zijn in de nieuwe structuur nevensgeschikt aan elkaar, in gelijke ondergeschiktheid aan het College van procureurs-generaal. De procureur-generaal bij de Hoge Raad komt los van het OM te staan, zij het dat er een zekere relatie blijft bestaan tussen deze functionaris en het OM. Ook in dit opzicht wordt de een-op-eenrelatie tussen de gerechten en het OM verlaten.

Deze wijzigingen laten onverlet dat ook in de toekomst onverminderd betekenis moet worden toegekend aan de cruciale verhouding tussen het OM en de rechter. Het OM heeft in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat het OM zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende poortwachtersfunctie tot de rechter vanuit die attitude vervult. Deze functie kan door de reorganisatie van het OM nog beter tot zijn recht komen. 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 reorganisatie zal plaatsvinden. Hierdoor kan de rechter beter beoordelen welke afwegingen

de officier van justitie in een concreet geval tot zijn beslissingen c.q. requisitoir hebben gebracht.

1.3 Het OM als onderdeel van de rechterlijke organisatie

Tegen de achtergrond van de zojuist geschetste verhouding tussen het OM en de rechter blijft het OM krachtens het wetsvoorstel ook in de toekomst onderdeel uitmaken van de rechterlijke organisatie. De arrondissements- en ressortsparketten blijven overeenkomstig de huidige situatie aan de gerechten gelieerd. De structuur en de bevoegdheden van de parketten worden in het wetsvoorstel nader uitgewerkt in de Wet RO. De taken en bevoegdheden van het College – hoewel niet bij een gerecht geaccrediteerd – zullen in belangrijke mate eveneens in de Wet RO worden geregeld.

Voorts zullen conform de huidige wet gemeenschappelijke rechtspositiebepalingen blijven gelden voor rechters en leden van het OM. Deze bepalingen zijn in het wetsvoorstel onder de noemer «Algemene bepalingen» ondergebracht in hoofdstuk 1 van de Wet RO. In artikel 2 van het wetsvoorstel worden de leden van het OM en de zittende magistratuur als rechterlijk ambtenaar aangemerkt. Dit is overeenkomstig de huidige situatie. De consequenties hiervan worden nader geregeld in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (WRRRA) en de daarop gebaseerde regelingen.

In verband met het bovenstaande verdient – dit naar aanleiding van diverse adviezen – nog aandacht, dat er ook geen wijziging wordt aangebracht in de werkingssfeer van het begrip rechterlijke macht in de zin van artikel 117, eerste lid, van de Grondwet. Dat artikellid spreekt van «leden van de rechterlijke macht met rechtspraak belast», wat – ook blijkens de literatuur op dat punt – betekent dat er ook leden van de rechterlijke macht zijn, die niet met rechtspraak zijn belast. Het artikellid zelf noemt slechts de procureur-generaal bij de Hoge Raad en niet de andere leden van het OM. Hoofdstuk 6 van de Grondwet bevat ook geen uitdrukkelijke voorschriften over de positie van het OM (kamerstukken II 1979/80, 16 162 nr. 3, blz. 5). Wel is in het kader van de totstandkoming van artikel 117 Grondwet verwezen naar het begrip rechterlijke macht in de Wet RO. De Wet RO beschouwt de leden van het OM als te behoren tot de rechterlijke macht, zij het dat zij niet met rechtspraak zijn belast (kamerstukken I 1980/81, 16 162, 100b, blz. 4 en 5); het voorgestelde artikel 2, tweede lid, sluit hierop aan.

Op een aantal plaatsen in de Wet RO wordt gesproken van leden van de rechterlijke macht; in verband daarmee kan ook worden gewezen op de WRRRA, in het bijzonder het artikel inzake het door de Minister van Justitie te voeren overleg met de Sectorcommissie Rechterlijke Macht. Waar dat ter verduidelijking nodig is, is in het onderhavige wetsvoorstel aangegeven of een bepaling waarin wordt gesproken van leden van de rechterlijke macht slechts betekenis heeft voor de categorie van de met rechtspraak belaste leden van de rechterlijke macht (kort gezegd de rechters en de raadsheren) of voor de categorie van de voor het leven benoemde leden van de rechterlijke macht (de vorige categorie, uitgebreid met de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal bij de HR) dan wel voor alle leden van de rechterlijke macht.

Het voorgaande laat onverlet dat de reorganisatie van het OM zal moeten leiden tot belangrijke wijzigingen van de Wet RO. Om de nieuwe inrichting van het OM helder wettelijk te regelen, is een verandering van de structuur van deze wet noodzakelijk. Gekozen is voor een structuur

waarin – afgezien van de algemene bepalingen die in een voor alle rechterlijke ambtenaren gemeenschappelijk hoofdstuk zijn ondergebracht – de afzonderlijke orgaancomplexen, elk in een eigen hoofdstuk, afzonderlijk worden beschreven. Daarmee worden de posities van de zittende magistratuur en het OM ook in de structuur van de wetgeving gemarkeerd. Tevens wordt aldus de eenheid van het OM tot uitdrukking gebracht.

Met de voorgenomen structuur is niet verenigbaar dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad nog deel uitmaakt van het OM. Daarom wordt het ambt van procureur-generaal bij de Hoge Raad, aansluitend bij de historische ontwikkeling, in de nieuwe wettelijke structuur als afzonderlijk ambt sui generis geconstrueerd. Dit zal overigens ook in technische zin moeten leiden tot wijzigingen in de lagere regelgeving, waar bepalingen over het «openbaar ministerie» thans ook betrekking hebben op het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (zie bijv. artikel 60 van Reglement I). Zo komt ook te vervallen de in artikel 53 van Reglement I opgenomen bevelsbevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad jegens het OM. Wel wordt – evenals in de huidige situatie – voorzien in een relatie tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het OM. De taken en bevoegdheden die de procureur-generaal bij de Hoge Raad thans heeft, blijven overigens ongewijzigd. Ook deze zijn ondergebracht in een afzonderlijk hoofdstuk van de wet.

Aldus bestaat de Wet RO in de nieuwe opzet uit zes hoofdstukken, te weten:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Hoofdstuk 2. Rechtspraak

Hoofdstuk 3. De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Hoofdstuk 4. Het openbaar ministerie

Hoofdstuk 5. Rechterlijke ambtenaren in opleiding

Hoofdstuk 6. Citeertitel.

Artikel I bevat de hiervoor aangeduide aanpassingen van de Wet op de rechterlijke organisatie. In de toelichting bij dat artikel wordt nader op het voorgaande ingegaan.

1.4 Inhoud en opzet van het wetsvoorstel

Aldus bestaat de kern van het wetsvoorstel uit een ingrijpende wijziging van de Wet RO. De reorganisatie van het OM krijgt vooral gestalte in het nieuwe hoofdstuk 4 van deze wet. In dit hoofdstuk wordt het College van procureurs-generaal gepositioneerd als het leidinggevende orgaan dat aan het hoofd staat van het OM. De bepalingen terzake hebben voornamelijk betrekking op de inrichting, samenstelling en bevoegdheden van het College. In het vervolg van het algemeen deel van deze toelichting wordt hierop uitgebreider ingegaan.

In hetzelfde hoofdstuk van de wet wordt de nieuwe structuur van het OM verder vormgegeven. De inrichting en samenstelling van de ressorts- en arrondissementsparketten worden in afzonderlijke bepalingen geregeld. Nieuw is de instelling van een landelijk parket. Daarmee wordt, naast de territoriaal bevoegde arrondissementsparketten, een nieuw type eerste-lijnsparquet in het leven geroepen met een landelijke bevoegdheid. In de wettelijke structuur verschilt het landelijk parket – behoudens uiteraard de regeling van de bevoegdheid – niet van de arrondissementsparketten. In hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze toelichting wordt nader op het landelijk parket ingegaan.

Een belangrijke vraag is voorts welke consequenties de nieuwe inrichting van het OM heeft voor de verhouding met de minister van Justitie. In het wetsvoorstel wordt er van uitgegaan dat de minister ten volle politiek verantwoordelijk is voor handelingen van het OM. In de Wet RO wordt de bevoegdheid van de minister vastgelegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Met betrekking tot individuele strafzaken betracht de minister in verband met de bijzondere positie van het OM in het strafproces grote terughoudendheid. Het wetsvoorstel voorziet in procedurebepalingen om de zorgvuldigheid van de besluitvorming in dergelijke gevallen te waarborgen. Op de verhouding tussen de minister en het OM wordt in hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze toelichting ten gronde ingegaan.

Naast de ingrijpende wijziging van de Wet RO behelst het wetsvoorstel aanpassingen van een aantal aanverwante wetten. In het bijzonder is er een samenhang tussen de reorganisatie van het OM en de uitoefening van bevoegdheden op grond van het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993. De instelling van het College werkt door in de wijze waarop het OM op grond van deze wetten zijn taken en bevoegdheden uitoefent. Daarop wordt in hoofdstuk 2 van het algemeen deel van deze memorie dieper ingegaan. Voorts zij verwezen naar de toelichting bij de artikelen IX, onderscheidenlijk X, van het wetsvoorstel.

1.5 Voorbereiding van het wetsvoorstel

Zoals vermeld zijn de hoofdlijnen van de reorganisatie van het OM neergelegd in het Plan van Aanpak reorganisatie openbaar ministerie (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 3). Tijdens het algemeen overleg op 28 juni 1995 (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 7) is gebleken dat de Tweede Kamer zich, zij het met enkele niet onbelangrijke kanttekeningen en voorbehouden, in grote lijnen kan verenigen met de voorstellen in het Plan van aanpak. Mede op basis daarvan zijn de feitelijke voorbereidingen voor de reorganisatie ter hand genomen en is begonnen aan de voorbereiding van het thans voorliggende wetsvoorstel.

Tijdens het algemeen overleg met de vaste commissie voor Justitie van de Tweede Kamer op 22 mei 1996 naar aanleiding van de eerste voortgangsrapportage (kamerstukken II 1995/96, 24 034, nr. 12) is, naast andere zaken, ten gronde gesproken over twee fundamentele kwesties in het kader van de reorganisatie van het OM, te weten de positie van het OM in het staatsbestel (met name de verhouding tussen de minister van Justitie en het OM en de ministeriële verantwoordelijkheid) en de vormgeving van het College van procureurs-generaal (met name de besluitvormingsprocedure en de positie van de voorzitter). Naar aanleiding daarvan heb ik op 28 juni 1996 een brief aan de Tweede Kamer gezonden over deze twee onderwerpen (kamerstukken II 1995/96, 24 034, nr. 13). Vervolgens is op grond van deze notitie op 3 oktober jl. opnieuw over de genoemde onderwerpen met de vaste commissie voor Justitie overleg gevoerd (kamerstukken II 1996/97, 24 034, nr. 15). Vanzelfsprekend heb ik bij de inrichting van het wetsvoorstel rekening gehouden met de uitkomsten van het overleg met de vaste commissie voor Justitie, alsmede met de reacties die ik tussentijds van anderen heb ontvangen.

Over het wetsvoorstel is uitgebreid overleg gevoerd met het OM en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR). Het College van PG's en de NVvR, alsmede de Nederlandse Orde van Advocaten, de vergaderingen van presidenten van de rechtbanken en van de appelcolleges en de president van en de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben van de gelegenheid gebruik gemaakt om over een eerder uitgebracht concept-wetsvoorstel advies uit te brengen.¹ Deze adviezen zijn in het wetsvoorstel

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

verwerkt. Op daartoe bestemde plaatsen wordt naar de verschillende adviezen verwezen. Vele van de in de adviezen gedane suggesties zijn overgenomen. Voor zover dit niet het geval is, is gemotiveerd aangegeven waarom een bepaald voorstel niet is overgenomen. Over de rechtspositionele aspecten van het wetsvoorstel is tenslotte – overeenkomstig hoofdstuk III van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren – overeenstemming bereikt met de Sectorcommissie rechterlijke macht, en dus met de NVvR.

Bij het opstellen van het wetsvoorstel is ervan uitgegaan dat de volgende wetsvoorstellen eerder in werking zullen treden dan het onderhavige wetsvoorstel:

- het voorstel voor een Aanpassingswet privatisering ABP (wetsvoorstel 24 441);
- het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en andere wetten in verband met de integratie van de kantongerechten en de arrondissementsrechtbanken (tweede fase herziening rechterlijke organisatie) (wetsvoorstel 24 651).

Voorts is ervan uitgegaan dat de thans nog niet in werking getreden artikelen III tot en met X van de Wet van 2 november 1994 (Stb. 803), houdende wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en enkele andere wetten houdende verbeteringen en aanvullingen van overwegend technische aard, op het tijdstip van inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel in werking zullen zijn getreden.

2. De nieuwe structuur van het OM

2.1 Inrichting en samenstelling van het College

De belangrijkste wijziging die door de reorganisatie wordt aangebracht in de structuur van het OM is de instelling van een centraal orgaan dat leiding geeft aan het OM als één organisatie. Bij de voorbereiding van mijn standpuntbepaling over het rapport van de Commissie Openbaar Ministerie heb ik mij uitdrukkelijk gebogen over de vraag of zou moeten worden gekozen voor een eenhoofdige leiding of voor een vorm van collegiaal bestuur. Beide oplossingen hebben voor- en nadelen. Een eenhoofdige leiding heeft als belangrijk voordeel dat sprake is van volstrekt heldere verhoudingen. Eén ambtsdrager is verantwoordelijk voor de organisatie als geheel en als zodanig ook aanspreekbaar voor de politiek verantwoordelijke minister aan wie die ambtsdrager ondergeschikt is.

Een belangrijk nadeel van een eenhoofdige leiding, zeker bij een orgaan dat zulke gewichtige en diep ingrijpende taken en bevoegdheden uitoefent als het OM, is het risico van een te grote machtsconcentratie bij die ene ambtsdrager. Aan de top van het OM is dan immers geen sprake van een stelsel van checks and balances. Voorts is niet onbelangrijk dat een keuze voor een eenhoofdige leiding tot een wel heel grote breuk met de historie en de cultuur van het OM zou leiden. Collegiaal bestuur heeft als belangrijk voordeel dat het dwingt tot overleg. De evenwichtigheid van de besluitvorming wordt daardoor gewaarborgd. Collegiaal bestuur draagt echter ook het risico in zich van diffuse verantwoordelijkheden.

Ik heb van meet af aan als uitgangspunt genomen dat moet worden gekozen voor collegiale besluitvorming – in een College van procureurs-generaal –, omdat ik de nadelen van een eenhoofdige leiding van het OM te groot vind. Tegelijkertijd acht ik het van groot belang dat de minister

van Justitie één ambtsdrager als aanspreekpunt heeft. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor een stelsel waarin de voorzitter van het College een bijzondere positie inneemt. Hij wordt in functie benoemd bij koninklijk besluit. Voorts blijkt zijn rol als aanspreekpunt voor de minister mede uit de bepaling waarin de minister aan de voorzitter van het College bepaalde werkzaamheden kan opdragen.

Voorts heeft de voorzitter in sommige situaties een specifieke rol in de besluitvormingsstructuur binnen het College. Anders dan mijn oorspronkelijke voornemen is het krachtens het wetsvoorstel echter niet zo dat het standpunt van de voorzitter per definitie doorslaggevend is in de gevallen waarin geen consensus kan worden bereikt. Op grond van het overleg met de vaste commissie voor Justitie geef ik thans de voorkeur aan een wijze van besluitvorming die volledig recht doet aan de keuze voor collegiaal bestuur.

De keuze voor collegiaal bestuur laat onverlet dat binnen het College een zekere taakverdeling zal bestaan. Het voordeel hiervan is dat naar buiten bekend is tot wiens portefeuille een bepaald onderwerp moet worden gerekend, zodat voor de hoofden en de leden van de ressorts- en arrondissementsparketten duidelijk is tot welk lid van het College zij zich in eerste instantie moeten wenden. Bij de taakuitvoering zal het College, alsmede elk lid van het College afzonderlijk uiteraard oog moeten hebben voor de specifieke lokale omstandigheden. Verwezen zij naar hetgeen hieromtrent is opgemerkt bij de bespreking van de gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de toepassing van de Politiewet 1993.

Met betrekking tot de besluitvorming binnen het College geldt als uitgangspunt dat het College streeft naar consensus. Indien onverhoopt geen consensus kan worden bereikt, geschiedt de besluitvorming bij meerderheid van stemmen. Anders dan in de oorspronkelijke opzet, is niet vereist dat de voorzitter tot die meerderheid behoort. Indien de stemmen staken, geeft – zoals in dergelijke gevallen gebruikelijk – de stem van de voorzitter de doorslag. Bepaald wordt ten slotte dat het College bij reglement nadere regels stelt met betrekking tot zijn besluitvorming. In dit reglement wordt in ieder geval geregeld in welke gevallen de voorzitter namens het College een voorgenomen of genomen beslissing aan Onze Minister voorlegt en welke gevolgen daaraan zijn verbonden. Bedoeld reglement behoeft de goedkeuring van de minister van Justitie.

Vervolgens besteed ik nog aandacht aan de samenstelling van het College. Ik ben, anders dan in het Plan van aanpak is vermeld, tot de conclusie gekomen dat het de voorkeur verdient vast te leggen dat alle leden van het College jurist dienen te zijn. In een professionele organisatie als het OM is het voor het draagvlak en het gezag van de leiding van belang dat ook de leiders van die organisatie over de binnen die organisatie relevante kwalificaties beschikken. Voorts moet het mogelijk zijn dat de procureurs-generaal het OM ter terechtzitting vertegenwoordigen bij de hoven. Daarvoor bevat dit wetsvoorstel een voorziening.

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

Uit het voorgaande vloeit voort dat in dit wetsvoorstel wordt gekozen voor de volgende opzet:

- aan het hoofd van het OM staat een College van procureurs-generaal;
- het aantal procureurs-generaal wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld op ten minste drie en ten hoogste vijf;
- de procureurs-generaal moeten jurist zijn;
- het College heeft een voorzitter, die bij koninklijk besluit als zodanig wordt benoemd;
- het College streeft naar besluitvorming bij consensus; indien geen consensus kan worden bereikt geschiedt de besluitvorming bij meerderheid van stemmen; indien de stemmen staken geeft de stem van de voorzitter de doorslag; in bij reglement van het College te bepalen gevallen legt de voorzitter namens het College voorgenomen of genomen besluiten voor aan de minister van Justitie;
- de procureurs-generaal zijn bevoegd het OM te vertegenwoordigen ter terechtzitting bij de hoven.

Ten slotte in dit verband nog aandacht voor de relaties tussen het ministerie van Justitie en het College. Het OM is geen onderdeel van het ministerie van Justitie, althans voor zover met de term ministerie uitsluitend wordt bedoeld op de organisatie die ook wel wordt aangeduid als het ministerie in engere zin; het OM komt niet voor in het organisatiebesluit van het ministerie van Justitie. Dit gegeven heeft uiteraard geen betekenis voor de verantwoordelijkheid en de bevoegdheden van de minister van Justitie. Hierna wordt daarop ten gronde ingegaan. De minister kan zijn bevoegdheden jegens het OM echter niet altijd en over de hele linie in persoon uitoefenen. Daarom zal hij – bepaalde – bevoegdheden moeten mandateren aan aan hem ondergeschikte ambtenaren. Zo wordt de overlegvergadering – dat is het periodieke overleg tussen de minister en het College – bij afwezigheid van de minister voorgezeten door de secretaris-generaal, terwijl ook overigens de secretaris-generaal of bij voorbeeld een directeur-generaal namens de minister het verkeer met het OM kan onderhouden. Daarnaast is het vanzelfsprekend nodig dat in algemene zin op adequate wijze wordt gecommuniceerd tussen het ministerie van Justitie en het College (en het parket-generaal). Daaraan wordt bij de reorganisatie van zowel het ministerie als het OM aandacht besteed.

2.2 De bevoegdheden van het College in de Wet RO

De instelling van het College van procureurs-generaal heeft belangrijke gevolgen voor de bevoegdhedenstructuur van het OM zélf, alsook voor de bevoegdheden die het OM uitoefent jegens andere organen op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving. In de eerste plaats wordt in de Wet RO de leidinggevende positie van het College wettelijk vorm gegeven. Daartoe worden aan het College enkele algemene bevoegdheden geattribueerd. Vervolgens vindt de positie van het College binnen het OM in het onderhavige wetsvoorstel zijn doorwerking in de bijzondere wetgeving. Daarbij zijn in het bijzonder het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993 van belang. Een en ander zal in de navolgende paragrafen nader worden uitgewerkt.

Het College wordt in algemene zin gepositioneerd in met name de voorgestelde artikelen 130 en 139 van de Wet RO. Artikel 130, eerste lid, creëert de vereiste wettelijke grondslag voor het College. Vervolgens wordt in het tweede lid tot uitdrukking gebracht welke plaats het College inneemt: het staat aan het hoofd van het OM. Daarmee wordt op ondubbelzinnige wijze de leidinggevende positie van het College binnen het OM wettelijk verankerd.

De juridische verhoudingen binnen het OM worden verder geregeld in artikel 139. Hierin wordt allereerst bepaald dat de hoofden van de parketten in hun ambtsuitoefening ondergeschikt zijn aan het College. Het College is derhalve hoofd van dienst van de hoofden van de parketten. De hoofden van de parketten zijn op hun beurt hoofden van dienst voor de andere bij het desbetreffende parket werkzame ambtenaren. Zij zijn ondergeschikt aan het hoofd van het parket. Ten slotte zijn de bij het parket-generaal werkzame ambtenaren ondergeschikt aan het College.

De interne relaties worden door deze bepalingen uitgebreider geregeld dan in de huidige wetgeving. Op dit moment is slechts de ondergeschiktheid van de officier van justitie aan de procureur-generaal wettelijk verankerd voor zover het de criminele justitie en de handhaving der wetten bij de gerechten betreft (art. 54 Regl. I). Thans wordt de ondergeschiktheid van de hoofden van de parketten aan het College in de wet vastgelegd met betrekking tot alle taken van het OM. Overigens is daarmee – afgezien van de instelling van het College als leidinggevend orgaan – geen wijziging met de bestaande situatie beoogd. Ook in de huidige situatie maken de hoofden en de leden van de arrondissementsparketten deel uit van een hiërarchische organisatie.

De voorgestelde structuur impliceert dat geen sprake meer zal zijn van een hiërarchische relatie tussen de ressortsparketten en de arrondissementsparketten. Zij zijn in de nieuwe structuur nevensgeschikt aan elkaar, in gelijke ondergeschiktheid aan het College van procureurs-generaal. Een en ander komt tot uitdrukking in de voorgestelde bepalingen van hoofdstuk 4 van de Wet RO. De arrondissementsparketten, de ressortsparketten en het landelijk parket worden als nevensgeschikte parketten geregeld in de artikelen 134 e.v.

De centrale positie van het College krijgt vervolgens zijn nadere uitwerking in wettelijke instrumenten. Afgezien van de wijzigingen van bijzondere wetten – die hierna nog worden toegelicht – wordt in artikel 130, vierde lid, van de Wet RO aan het College de bevoegdheid toegekend om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de taken en bevoegdheden van het OM. Deze bevoegdheid is onbeperkt: zij strekt zich uit tot alle taken en bevoegdheden op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving, alsmede tot de andere taken waarmee het OM bij of krachtens de wet is belast. Een voorbeeld daarvan zijn de taken en bevoegdheden die in de Politiewet aan het OM zijn toegekend.

Een aanwijzing van het College kan zowel betrekking hebben op beleidsaangelegenheden als op individuele zaken. Zij kan gericht zijn tot alle leden van het OM die de taken en bevoegdheden van het OM uitoefenen. Verwezen zij naar artikel 125, onderdelen b en c. Voor zover het de relatie betreft tussen het hoofd van het parket en de andere bij het parket werkzame ambtenaren is – analoog aan artikel 130, vierde lid – in de wet de bevoegdheid van het hoofd van het parket vastgelegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Verwezen zij naar artikel 136, tweede lid, 137, tweede lid en 139, tweede lid.

Gezien de hiërarchische structuur van het OM – die voortvloeit uit het hiervoor genoemde de artikelen 130, tweede lid, en 139 – is degene die een aanwijzing van het College krijgt, verplicht deze op te volgen. Het College dient op zijn beurt bij de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid eventuele aanwijzingen van de minister ex artikel 129 in acht te nemen. Verwezen zij naar hoofdstuk 3 van het algemeen deel van deze memorie waarin de bevoegdheid van de minister ter zake uitvoerig zal worden toegelicht.

Tenslotte wordt de leidinggevende positie van het College geaccentueerd door de inlichtingenverplichting die de individuele leden van het OM hebben jegens het College. Deze verplichting is geëxpliciteerd in artikel 131. Voor een goed functioneren als leidinggevend orgaan is onontbeerlijk dat het College de beschikking heeft over alle relevante informatie. De genoemde bepaling brengt mee dat een lid van het OM in bepaalde omstandigheden uit eigen beweging informatie aan het College zal moeten verschaffen.

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

De nieuwe structuur van het OM heeft tot gevolg dat het Wetboek van Strafvordering op een aantal belangrijke punten moet worden gewijzigd. Zij zijn opgenomen in artikel IX van het wetsvoorstel. Voor de reorganisatie van het OM zijn in het bijzonder de voorgestelde artikelen 8 en 140 Sv. van belang. De centrale positie van het College vindt met name in deze bepalingen zijn doorwerking.

Ter verduidelijking van de voorgestelde wijzigingen wordt allereerst in kort bestek weergegeven hoe de verantwoordelijkheden voor opsporing en vervolging thans over de verschillende ambtsdragers bij het OM zijn verdeeld. In artikel 9 Sv is thans bepaald dat de vervolging in eerste aanleg is opgedragen aan de officier van justitie. Op de uitvoering van die taak houdt de procureur-generaal bij het hof in een hiërarchische relatie toezicht (vgl. artikel 8 Sv). Vanzelfsprekend, maar niet uitdrukkelijk vermeld, is dat de vervolging in tweede aanleg aan de procureur-generaal bij het hof is opgedragen.

Ten aanzien van de opsporing van strafbare feiten zijn de verhoudingen vergelijkbaar. De officier van justitie is belast met de opsporing van feiten waarvan de gerechten binnen zijn arrondissement kennis nemen en hij oefent het gezag uit over de overige opsporingsambtenaren (vgl. artikel 148, eerste en tweede lid, Sv). De procureur-generaal bij het hof, aan wie geen opsporingsbevoegdheid is toegekend, houdt op de taakuitoefening door de officier van justitie toezicht, in welke relatie hij bevoegd is bevelen te geven (vgl. artikel 140 Sv).

Naar uit het bovenstaande blijkt komt het hoogste ambtelijk gezag over opsporing en vervolging thans gelijkelijk toe aan de vijf procureurs-generaal bij de hoven (vgl. ook artikel 54 Reglement I). Zoals in het Plan van aanpak is uiteengezet, is de reorganisatie van het OM gericht op de vorming van een centraal geleide organisatie, waarin de leiding berust bij het College van procureurs-generaal. In de nieuwe organisatie van het OM zal de functie van procureur-generaal bij het hof dan ook niet meer bestaan. De leiding van het ressortsparket wordt opgedragen aan de hoofdadvoocaat-generaal. De gewijzigde gezagsverhoudingen laten onverlet, dat de ressortsparketten belast blijven met de vervolging van strafzaken in hoger beroep.

De belangrijkste wijzigingen die worden voorgesteld betreffen de regels waardoor, in overeenstemming met de de nieuwe structuur van het OM, het gezag van het College van procureurs-generaal, dat voor dat van de huidige procureurs-generaal in de plaats komt, wordt bepaald. Met het oog daarop wordt in artikel 8 Sv, in een met het huidige artikel overeenkomende formulering, bepaald dat het toezicht op de vervolging in zijn geheel berust bij het College. De hiërarchische onderschikking van de eerste-lijnsparquetten en de ressortsparketten is tot uitdrukking gebracht door te bepalen dat het College de bevelen kan geven die het nodig acht.

Het College oefent over de opsporing op overeenkomstige wijze gezag uit, zoals is neergelegd in het voorgestelde artikel 140 Sv.

Bij de opsporing vervult het OM een sturende en toezichhoudende rol. De officier van justitie, zelf de (hoogste) opsporingsambtenaar, is belast met de opsporing van strafbare feiten en met de uitoefening van het gezag over de overige ambtenaren met de opsporing belast. De bevoegdheid concrete aanwijzingen te geven aan de overige opsporingsambtenaren ontleent de officier van justitie aan artikel 148, tweede lid, Sv. Deze bepaling verwoordt de leidende positie van de officier van justitie in het opsporingsonderzoek. De officier van justitie oefent het gezag uit over de algemene en de buitengewone opsporingsambtenaren. De algemene opsporingsambtenaren zijn de politie en de Koninklijke marechaussee. Zij zijn de ambtenaren belast met de uitvoering van politietaken die aan artikel 141 Sv een algemene opsporingsbevoegdheid ontleenen. Daarnaast zijn er de buitengewone opsporingsambtenaren, wier, in beginsel beperkte, opsporingsbevoegdheid gereguleerd wordt door artikel 142 Sv. Het beginsel dat de officier van justitie in een concreet opsporingsonderzoek de leidende positie dient in te nemen en als zodanig behoort te waken voor de legitimiteit van het optreden van opsporingsambtenaren wordt niet gewijzigd. Deze verantwoordelijkheid regardeert de opsporing als geheel. Met andere woorden: het toezicht wordt uitgeoefend op de handelingen ter opsporing die worden verricht door zowel de algemene als de buitengewone opsporingsambtenaren.

De centrale positie die het College inneemt bij het opsporingsbeleid, benadrukt de eenheid van het OM. Voor het effectueren van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het algemene opsporingsbeleid is die eenheid van belang. Het is deze organisatorische randvoorwaarde die, beter dan het bestaande territoriaal afgebakende toezichts- en verantwoordingsmodel, een effectieve parlementaire verantwoording mogelijk maakt over zowel beleidsvorming en -vaststelling, als op de concrete uitvoering van het opsporingsbeleid. Vanuit dit oogpunt is het nieuwe artikel 140 Sv. van grote betekenis. Overigens dienen de relevante bepalingen in samenhang te worden gezien met de nieuwe structuur van het OM in de Wet RO, zoals thans voorgesteld. Naast het College beschikt ook de hoofdofficier van justitie over de bevoegdheid om – met inachtneming van hetgeen het College heeft bepaald – binnen zijn parket aanwijzingen te geven aan een officier van justitie. Verwezen zij naar artikel 136, tweede lid, van de Wet RO.

Anders dan thans in de artikelen 8 en 140 Sv is vastgelegd, hebben de ressortsparketten na de reorganisatie niet meer de taak te waken voor de richtige vervolging en opsporing in het ressort. De daarmee verband houdende hiërarchische relatie tussen de procureur-generaal en de hoofdofficier van justitie is dan ook eveneens verbroken. Het College van procureurs-generaal heeft deze plaats ingenomen. Het ressortsparket is in het voorgestelde artikel 9, derde lid, Sv belast met de vervolging van strafzaken in hoger beroep bij het hof. Daarmee is duidelijk dat de positie van de toekomstige advocaat-generaal wezenlijk verschilt van die van de huidige procureur-generaal. Dit verschil vloeit voort uit de plaats die het College van procureurs-generaal zal innemen. Bij de toedeling van de centrale leiding aan het College past niet, dat het ressortsparket tussen de eerste-lijnsparquetten en het College komt te staan. Zoals in het Plan van aanpak is gesteld, hebben alle parketten ten opzichte van het College hetzelfde niveau.

Uiteraard zullen ook in de nieuwe organisatie nauwe contacten tussen de officier van justitie en de advocaat-generaal worden onderhouden. Zaken die door de eerstgenoemde worden vervolgd, kunnen immers in

hoger beroep door de laatstgenoemde worden voortgezet. Door een goede communicatie tussen ressortsparket en eerste-lijnsparquet zal dan ook moeten worden gewaarborgd dat bij de behandeling van zaken van meet af aan rekening wordt gehouden met de eisen die met het oog op een (mogelijke) behandeling in hoger beroep moeten worden gesteld. Aan evenbedoeld contact ligt in dit voorstel echter niet een hiërarchisch verband ten grondslag. Het wordt onderhouden in een samenwerking tussen gelijkwaardige eenheden binnen één en dezelfde organisatie.

Ook bij een goede samenwerking kan niet worden uitgesloten, dat tussen het ressortsparket en het eerste-lijnsparquet met betrekking tot de behandeling van strafzaken verschillen van inzicht bestaan waarover in het overleg geen overeenstemming is bereikt. Onder die omstandigheden beschikt de advocaat-generaal in dit voorstel niet over de bevoegdheid zijn opvatting aan de hoofdofficier op te leggen. Wanneer het meningsverschil van voldoende gewicht is, kunnen de advocaat-generaal of de hoofdofficier zich (gezamenlijk of afzonderlijk) tot het College van procureurs-generaal wenden teneinde duidelijkheid te verkrijgen. Het College zal daarop een standpunt bepalen dat, voor zover nodig, op grond van het voorgestelde artikel 8 Sv, onderscheidenlijk het voorgestelde artikel 140 Sv, met dwingende aanwijzingen aan de betrokkenen kracht kan worden bijgezet.

Met betrekking tot de toekomstige positie van de advocaat-generaal is in het mondeling overleg van 28 juni 1995 over het Plan van aanpak de vraag gesteld of hem geen bevoegdheden op het terrein van het onderzoek dienen te worden gegeven. Naar geldend recht wordt in het wettelijk stelsel bij de zaken die in hoger beroep aanhangig zijn, aanvullend onderzoek slechts verricht doordat de officier van justitie daartoe de nodige stappen zet, dan wel het hof daartoe ter terechtzitting opdracht verleent. In antwoord op de gestelde vraag heb ik toen gesteld, dat mij tot dan toe niet was gebleken dat aan dergelijke bevoegdheden in de praktijk voldoende behoefte bestaat. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel heb ik nader onderzocht of het OM van oordeel is dat terzake nieuwe wettelijke voorzieningen dienen te worden getroffen. Naar mij is gebleken leeft bij het OM niet de behoefte de bestaande situatie belangrijk te wijzigen.

Het behoud van de bestaande situatie waarin de officier van justitie zorg draagt voor nadere opsporing wanneer de zaak in hoger beroep aanhangig is, vereist niettemin wijziging ten opzichte van artikel 148 Sv. Thans immers moet het optreden van de officier van justitie worden gezien tegen de achtergrond van de hiërarchische lijn met de procureur-generaal als bepaald in artikel 140, tweede lid, Sv. Waar dat gezag in dit voorstel bij het College van procureurs-generaal komt te berusten, zal moeten worden gewaarborgd dat de officier van justitie zijn bijstand in het geval dat voor de behandeling van de zaak in hoger beroep nodig is, ook verleent. Het voorgestelde artikel 148b Sv voorziet daarin.

2.4 De gevolgen van de reorganisatie van het OM voor de toepassing van de Politiewet 1993

Het wetsvoorstel wijzigt de bepalingen van de Politiewet 1993 waarin taken en bevoegdheden worden geattribueerd aan de procureur-generaal. In die bepalingen wordt het College geïntroduceerd. Voor het overige brengt het wetsvoorstel in deze wet geen wijziging aan. De bevoegdheden van de officier van justitie en de hoofdofficier van justitie blijven onaangetast. De officier van justitie heeft krachtens de huidige Politiewet het gezag over de politie bij de uitvoering van de politietaak ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hij is belast met de directe aansturing

van de politie en andere opsporingsambtenaren in opsporingsonderzoeken. Daartoe heeft hij in artikel 148 Sv de bevoegdheid gekregen concrete aanwijzingen te geven. Artikel 13 Politiewet 1993 vestigt in algemene zin het gezag van de officier van justitie over de politie ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Hij kan op dat terrein aanwijzingen geven over de taakuitvoering van de politie.

De (hoofd)officier van justitie neemt voorts deel aan het driehoeks-overleg, het overleg met de burgemeester en de politiechef, waarin afstemming en coördinatie van de taakuitvoering van de politie plaatsvindt. Daarnaast heeft hij in de Politiewet 1993 een functie gekregen bij het beheer en het bestuur van de regionale politiekorpsen. De hoofdofficier neemt als lid van het regionale college deel aan de besluitvorming over de belangrijkste beheersstukken en is betrokken bij het opstellen van de stukken. Hij overlegt regelmatig met de korpsbeheerder en de korpschef over het beheer van het regionale politiekorps. Ook in deze bevoegdheden brengt het wetsvoorstel geen verandering.

Zoals gezegd blijven de bevoegdheden die in de Politiewet 1993 zijn toegekend aan de officier van justitie en de hoofdofficier van justitie in het wetsvoorstel onaangetast. Het wetsvoorstel beoogt geen wijziging te brengen in het geheel van de bevoegdheidsverdeling, zoals neergelegd in de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering. De positie van de hoofdofficier van justitie in het politiebestedel wijzigt derhalve niet. De regeling in de Wet RO van het College en de aanwijzingsbevoegdheid van het College jegens de hoofdofficier van justitie brengt evenmin wezenlijke verandering in het functioneren van de hoofdofficier van justitie in het politiebestedel. Ook in de huidige situatie maakt de hoofdofficier reeds deel uit van een hiërarchische organisatie en neemt hij vanuit die positie deel aan de regionale politieorganisatie. Hij doet zulks met een bijzondere verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving door middel van aan hem geattribueerde bevoegdheden.

Wel zal het zo zijn dat de door het wetsvoorstel nagestreefde eenheid van het OM ook bij de toepassing van de Politiewet 1993 – evenals bij de toepassing van andere wetten waar het OM bij is betrokken – zal doorwerken. Zoals de NOvA in zijn advies opmerkt zal een beter functionerend OM beter in staat zijn taken en bevoegdheden op het terrein van de opsporing en vervolging van strafbare feiten – met inbegrip van een verbeterd toezicht op de politie – uit te oefenen. Verwezen zij in dit verband naar het thans in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake bijzondere opsporingsbevoegdheden. Voorts zal de nieuwe organisatie van het OM er toe kunnen bijdragen dat de landelijke beleidsprioriteiten op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving evenwichtiger en duidelijker zullen worden vertaald op regionaal niveau. De vertaling van landelijke prioriteiten in het regionale beleid wordt onder meer als een knelpunt genoemd in de nota «Politiewet 1993; een eerste beoordeling (kamerstukken II 1996–1997, 25 195, nr. 1) waarin een eerste evaluatie van de Politiewet is gegeven.

De officier van justitie en de hoofdofficier van justitie dienen bij de uitoefening van hun bevoegdheden rekening te houden met zowel de landelijke prioriteiten als de lokale prioriteiten waar het gaat om de taakuitvoering van de politie in de regio. Zoals eerder aangekondigd in de nota «Politiewet 1993; een eerste beoordeling» (kamerstukken II 1996–1997, 25 195, nr. 1) ziet het kabinet een versterking in de afstemming tussen landelijke en regionale prioriteiten vooral in verbeterd overleg. Daarbij gaat het om overleg tussen het Rijk en de politieregio's dat zowel betrekking zal moeten hebben op het beleid ten aanzien van het beheer van de politie, als op het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. De

genoemde nota wordt nog besproken met het parlement waarna voorstellen – voor zover een wettelijke grondslag voor de uitvoering nodig is – in een apart wetsvoorstel zullen worden neergelegd. Op het punt van de verbetering van de uitvoering van de landelijke prioriteiten verwachten wij – naast de voorstellen uit de voornoemde nota – dat ook de reorganisatie van het OM hier in positieve zin toe kan bijdragen.

Zoals in het Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie (kamerstukken II 1994–1995, 24 034, nr. 3) is aangegeven is onder meer besloten om de beleidsplan-cyclus van het OM af te stemmen op de beleidsplan-cyclus van de politie. Dit geeft enerzijds ruimte om in de beleidsvorming op landelijk niveau nadrukkelijk aandacht te vragen voor specifieke regionale prioriteiten. In het Plan van Aanpak reorganisatie openbaar ministerie is tot uitdrukking gebracht dat het behoud van inzicht in de lokale, bestuurlijke en politieke ontwikkelingen vanuit het landelijk niveau noodzakelijk is. Conform die lijn wordt in de nieuwe organisatie voorzien in beïnvloeding van de landelijke beleidsvorming door de parketten. Anderzijds bestaan er door de afstemming van de beleidscycli meer mogelijkheden om overleg te voeren en afspraken te maken over de doorwerking van de landelijke prioriteiten in de regionale beleidsplannen. Deze afspraken zouden vervolgens moeten worden gehanteerd als element van het toetsingskader voor de regionale beleidsplannen. Binnen de landelijk vastgestelde randvoorwaarden heeft de hoofdofficier van justitie vervolgens vrijheid van handelen. Ten slotte is er ook op landelijk niveau een goede afstemming nodig. Voor zover het beleidsplan van het OM implicaties heeft voor het beheer van de politie zal de Minister van Justitie overleg plegen met de Minister van Binnenlandse Zaken. Voorts zullen deze aspecten – indien uitvoering wordt gegeven aan de voorstellen uit de nota «Politiewet 1993; een eerste beoordeling» – in het hiervoor genoemde overleg tussen het Rijk en de regio's aan de orde moeten komen.

Zoals hiervoor aangegeven maakt de hoofdofficier van justitie op dit moment reeds deel uit van een hiërarchische organisatie. Krachtens het wetsvoorstel wordt deze situatie voortgezet met dien verstande dat de hoofdofficier van justitie niet langer ondergeschikt is aan een procureur-generaal maar aan het College. In dat kader heeft het College de bevoegdheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan de hoofdofficier van justitie. Deze aanwijzingen kunnen ook het gebruik van de bevoegdheden van de hoofdofficier van justitie op grond van de Politiewet betreffen. In de geschetste constellatie waarin goed overleg plaatsvindt over de afstemming tussen het landelijke en regionale beleid, ligt een veelvuldig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid niet in de rede. Voor een terughoudende opstelling van het College pleit ook dat op grond van de Politiewet 1993 aan het College en de Commissaris van de Koningin gezamenlijk een geschilbeslechtende rol is toebedeeld.

De aanpassingen van de Politiewet 1993 – voorgesteld in artikel X van het onderhavige wetsvoorstel – kunnen beperkt blijven tot de bepalingen waarin bevoegdheden worden toegekend aan de ressortelijke procureurs-generaal. De procureur-generaal heeft thans bevoegdheden ten aanzien van het toezicht op de taakuitvoering van de politie, conflictbeslechting en bijstandverlening. De rol die de procureur-generaal in het politiebestedel inneemt, is direct afgeleid van de taak die hem in artikel 140 Sv wordt geattribueerd: hij waakt voor de richtige opsporing van strafbare feiten in zijn ressort. In het verlengde van artikel 140 Sv is gekozen voor het attribueren van deze taken en bevoegdheden aan het College van procureurs-generaal. Hiermee wordt ook in de Politiewet 1993 de eenheid van het OM benadrukt. Inhoudelijk wijzigen de taken niet. Attributie van taken en bevoegdheden aan het College van procureurs-generaal laat

onverlet dat in de praktijk een werkbare situatie moet worden gecreëerd. Het ligt daarom voor de hand om aan een van de procureurs-generaal mandaat te verlenen om namens het College de hiervoor bedoelde taken en bevoegdheden namens het College te vervullen. Het voorgestelde artikel 134 Wet RO biedt daartoe de mogelijkheid. De mogelijkheid bestaat dat de resultaten van het nadere onderzoek in het kader van de evaluatie van de Politiewet 1993 – aangekondigd in meergenoemde nota «Politiewet 1993; een eerste beoordeling» – consequenties hebben voor de bepalingen die (mede) het College betreffen.

2.5 Het landelijk parket

In dit wetsvoorstel wordt in de OM-organisatie, en daarmee in het strafvorderlijke stelsel, het landelijk parket geïntroduceerd als nieuw type eerste-lijnsparquet. De wens om binnen de organisatie van het OM te komen tot de oprichting van een landelijk parket is gelegen in de noodzaak structureel invulling te geven aan de gezagsuitoefening over het landelijk rechercheteam (LRT) en de behandeling van strafzaken die uit de LRT-onderzoeken voortvloeien. Daarnaast heeft het landelijk parket een beleidsondersteunende functie binnen het OM op het gebied van de criminaliteitsbestrijding, in het bijzonder ten aanzien van de georganiseerde misdaad.

Het LRT, waarover de Tweede Kamer is geïnformeerd bij brief van 10 november 1995 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 22 838 nr. 15) zal onder het gezag staan van de hoofdofficier van justitie, hoofd van het landelijk parket. Teneinde het OM in staat te stellen op adequate wijze sturing te geven vanaf de oprichting van het LRT is op 1 juni 1995, vooruitlopend op de totstandkoming van het landelijk parket, het Landelijk Bureau OM (LBOM) operationeel geworden. De executieve taak van het landelijk parket zal in het bijzonder omvatten de leiding over de door het LRT uit te voeren opsporingsonderzoeken, de voorbereiding van de selectie van die onderzoeken alsmede de vervolging van de uit die onderzoeken voortvloeiende strafzaken.

Binnen de nieuwe structuur van het OM zal het landelijk parket naast de negentien arrondissementsparketten en de vijf ressortsparketten dan één van de in totaal 25 parketten zijn. Zoals in het Plan van aanpak is vermeld gaat het om parketten die alle in gelijke zin ondergeschikt zijn aan het College van procureurs-generaal.

Naast de uitoefening van de executieve taak zal het landelijk parket, anders dan de overige parketten, zijn belast met een aantal landelijke beleidstaken. Het betreft met name het coördineren van de uitvoering van majeure rechtshulpverzoeken, het verbeteren en onderhouden van de structuur ter verkrijging van een permanent landelijk criminaliteitsbeeld, het voorbereiden van de prioriteitenstelling door het College van procureurs-generaal – op advies van het Coördinerend Beleids Overleg (CBO) – ten aanzien van LRT- en kernteamonderzoeken, de ondersteuning van de centrale toetsingscommissie (CTC), de ondersteuning van het proces van deskundigheidsbevordering van OM en politie op het terrein van het optreden tegen de georganiseerde misdaad alsmede het ondersteunen van de procureur-generaal die de portefeuille zware en georganiseerde criminaliteit beheert. Bij het landelijk parket zijn tevens ondergebracht de reeds bestaande functies van de drie landelijke officieren van justitie voor de beleidsterreinen melding ongebruikelijke transacties, terreurbestrijding/BVD en CRI/CID. Ook zijn aan het landelijk parket toegevoegd de secretariaten van het CBO en de CTC.

De instelling van het landelijk parket vergt op een aantal punten wetswijziging. Allereerst zijn institutionele (organisatorische en rechtspositionele) bepalingen noodzakelijk om het landelijk parket in te bedden in de OM-organisatie. Die worden opgenomen in de Wet RO en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Specifiek punt van aandacht vormen de regeling van de strafvorderlijke competentie van het landelijk parket en de regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken die de door het landelijk parket aangebrachte zaken zullen behandelen. Deze onderwerpen zijn opgenomen in de voorgestelde wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering.

De in het wetsvoorstel getroffen regelingen komen er kort gezegd op neer dat het op de grondslag van artikel 9 Sv mogelijk wordt het landelijk parket te belasten met de vervolging (en daarmee met het toezicht op de opsporing) van strafbare feiten in zaken waarin de opsporing geschiedt door het LRT. Daarbij valt in het bijzonder te denken aan de zaken waarmee het LRT reeds thans op grond van de geldende LRT-regeling (Besluit van 30 oktober 1995, nr. 515296/595/GBJ en EA95/3254) is belast: onderzoeken naar ernstige misdrijven waarvoor specialistische financiële deskundigheid onontbeerlijk is, opsporing naar aanleiding van rechtshulpverzoeken uit het buitenland, alsmede onderzoek naar misdrijven die in nationaal of internationaal verband worden gepleegd, indien dergelijk onderzoek niet of onvoldoende past binnen het bereik van de regionale politiekorpsen of de interregionale opsporingsteams. Het gaat hier uiteraard ook om de aansturing van opsporing door andere korpsen en diensten, die samen met het LRT het onderzoek verrichten. Daarnaast vereist de opsporing van enkele strafbare feiten zoals terroristische misdrijven een landelijke aansturing zoals thans in de praktijk al geschiedt in de vorm van het instituut landelijk officier.

Conform de adviezen van de NVvR, de vergadering van de rechtbankpresidenten en de presidenten van de appèlcolleges bepaalt het wetsvoorstel dat bij algemene maatregel van bestuur de strafbare feiten worden aangewezen die behoren tot de competentie van het landelijk parket. Conform de hiervoor geschetste bedoeling zullen daarin in elk geval de strafbare feiten worden genoemd in zaken waarin de opsporing geschiedt door het LRT, zoals hiervoor genoemd. Denkbaar is dat het in de toekomst mogelijk wordt gemaakt dat bepaalde opsporingsonderzoeken met landelijk karakter, die door andere politiekorpsen of samenwerkingsverbanden van politiekorpsen worden verricht, ook door het landelijk parket worden afgehandeld. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur zal in overleg met de minister van Binnenlandse Zaken in het bijzonder aandacht worden besteed aan de mogelijke gevolgen van de competentieregeling voor de aansturing van de politie. De bevoegdheid van het landelijk parket dient zodanig gestalte te krijgen dat hierin geen belemmering is gelegen voor een adequate samenwerking tussen het LRT en de regiokorpsen.

Voor de regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken wordt in artikel 2 Sv. toegevoegd dat – naast de gewone regeling – de arrondissementsrechtbank Rotterdam bevoegd is indien de officier van justitie bij het landelijk parket met de vervolging is belast. Deze keuze is – dit ook in reactie op het advies van de presidenten van de appèlcolleges – gedaan op praktische gronden. Het landelijk parket zal in Rotterdam zijn gevestigd. Het is om die reden te prefereren indien het landelijk parket over de mogelijkheid beschikt om een zaak ook bij de rechtbank in die plaats aan te brengen.

Met de vergadering van de rechtbankpresidenten ben ik van oordeel dat de aanwijzing van de rechtbank Rotterdam slechts aanvaardbaar is indien

aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Het advies van de genoemde vergadering bevat op dit punt een aantal waardevolle elementen waar ik gaarne mee instem. Allereerst is het uitdrukkelijk niet de bedoeling dat in de nieuwe situatie iedere LRT-zaak bij de Rotterdamse rechtbank wordt aangebracht. Zaken met een specifiek regionale achtergrond zullen door de thans op grond van artikel 2 Sv bevoegde rechtbank behandeld blijven worden. Om die reden is ook gekozen voor een stelsel waarin de rechtbank Rotterdam niet in plaats van, maar naast de in het normaal geval bevoegde rechtbank competentie krijgt toebedeeld. Om te zorgen dat in de praktijk een juiste verdeling plaatsvindt, zal de beslissing waar een LRT-zaak in een concreet geval wordt aangebracht niet steeds zelfstandig door het hoofd van het landelijk parket genomen kunnen worden. Waar nodig zal dat in overleg moeten gebeuren met het parket-generaal en de betrokken rechtbanken. Voorts ben ik met de vergadering van rechtbankpresidenten van mening dat in de gevallen waarin de rechtbank Rotterdam krachtens de nieuwe regeling optreedt, bevorderd dient te worden dat rechters van de rechtbanken uit de betreffende regio in daartoe geëigende gevallen aan de zittingen in Rotterdam deelnemen. Met een aldus geformuleerd beleid – dat in overleg met alle betrokkenen nog nader gestalte zal moeten krijgen – wordt voorkomen dat ongewenste forumshopping ontstaat, alsmede een ongewenste tweedeling van rechtbanken in een a- en een b-categorie. Ook de vergadering van de presidenten van de appèlcolleges hebben terecht op dat risico gewezen.

In afwachting van een specifieke wettelijke voorziening worden de strafzaken door de officieren van justitie van het LBOM thans nog uitsluitend aangebracht bij de daarvoor krachtens de huidige regeling competente rechtbanken. De officieren behandelen deze zaken overigens wel zelf. Daartoe zijn zij immers reeds nu landelijk bevoegd.

3. De verhouding tussen de minister en het OM

3.1 Algemeen

In het voorgaande is de nieuwe structuur van het OM beschreven zoals deze in het wetsvoorstel is vormgegeven. Daarbij is benadrukt dat het OM in het licht van de bijzondere verhouding tussen het OM en de rechter, ook in de toekomst onderdeel blijft uitmaken van de rechterlijke macht zoals vormgegeven in de Wet RO. Tegen deze achtergrond is vervolgens de vraag welke consequenties de nieuwe inrichting heeft voor de verhouding met de minister van Justitie.

Gedurende een lange reeks van jaren heeft deze vraag nauwelijks voorwerp van discussie gevormd. De laatste decennia is daarin verandering gekomen. Daarvoor zijn enkele oorzaken aan te wijzen. Een belangrijke oorzaak is ongetwijfeld dat de taken van het OM mede als gevolg van de stijgende criminaliteit sterk aan verandering onderhevig zijn geweest. Lag het accent vroeger geheel op de behandeling van individuele strafzaken, deze taak is de laatste decennia aangevuld met sturende en coördinerende taken die mede het kader vormen voor de behandeling van concrete gevallen. Daarnaast is van belang dat de publieke en daarmee ook de politieke belangstelling voor de criminaliteitsbestrijding sterk is toegenomen. Deze factoren hebben ertoe geleid dat de verhouding tussen de minister en het OM in toenemende mate de aandacht heeft getrokken.

In de gevoerde discussie over de verhouding tussen minister en OM gaat het steeds om twee grondgedachten van de democratische rechtsstaat. Enerzijds is dat de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrech-

telijke basis voor de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid. Anderzijds betreft het de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde in samenhang met de positie van het OM in het strafproces. De centrale vraag is op welke wijze deze grondgedachten in de verhouding tussen minister en OM op een adequate wijze met elkaar kunnen worden verenigd. Essentieel daarbij is om steeds een scherp onderscheid te maken tussen enerzijds het bestaan van ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds de wijze waarop daaraan invulling behoort te worden gegeven.

Vooraf kan in algemene zin worden opgemerkt dat een zekere spanning tussen verschillende beginselen van de democratische rechtsstaat bepaald niet uitzonderlijk is. Zij komt sinds jaar en dag op meer terreinen voor. Ook in het specifieke geval van de positie van het OM bestaat de huidige situatie in wezen reeds sinds de eerste helft van de vorige eeuw toen de Wet op de rechterlijke organisatie in werking is getreden en het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid zich in snel tempo heeft ontwikkeld. In dergelijke constellaties blijkt zelden een allesomvattende dogmatische oplossing voorhanden te zijn. Dat is geenszins bezwaarlijk. Zolang alle betrokkenen de toepasselijke beginselen op een evenwichtige wijze als richtsnoer hanteren voor hun maatschappelijk handelen, bestaat er in de praktijk slechts zelden aanleiding tot conflicten.

Uit de recente discussies blijkt evenwel dat er toch behoefte bestaat aan verduidelijking van de betekenis van de genoemde beginselen voor de verhouding tussen de minister van Justitie en het OM. In de navolgende paragrafen wordt daarom een nadere uitwerking gegeven. Daarbij wordt allereerst ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM en de bevoegdheden die de minister jegens het OM heeft. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de wijze waarop daaraan concreet invulling moet worden gegeven. In dat verband zal ook aan de orde komen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de rol van het OM in het strafproces. Ten slotte zal worden aangegeven welke rechtswaarborgen zullen gelden bij de uitoefening van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.

3.2 Ministeriële verantwoordelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid vormt een van de kernelementen van de democratische rechtsstaat. Zij fungeert als grondslag voor de verwezenlijking van het beginsel van de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid. De ministeriële verantwoordelijkheid is verankerd in artikel 42, tweede lid, Grondwet dat bepaalt: De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. Artikel 68 Grondwet bevat een complement hiervan in de vorm van een inlichtingenverplichting van de ministers en staatssecretarissen jegens de Staten-Generaal.

De inhoud van de regel van de ministeriële verantwoordelijkheid is betrekkelijk kort geleden geanalyseerd door de Eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Scheltema) in het rapport «Steekhoudend ministerschap» (kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 40–41). Regering en Tweede Kamer hebben de conclusies van dit rapport destijds onderschreven. Volgens de commissie bevat de ministeriële verantwoordelijkheid drie elementen: de aard van de verantwoordingsplicht, de exclusiviteit van de ministeriële verantwoordelijkheid en de relatie tussen bevoegdheid en verantwoordelijkheid.

De verantwoordingsplicht veronderstelt in de eerste plaats het verstrekken van informatie. Om zich een oordeel te kunnen vormen over

het regeringsbeleid dient het parlement over adequate gegevens te beschikken. De ministers en staatssecretarissen zijn daartoe desgevraagd ook wettelijk verplicht. Daarnaast betekent het afleggen van verantwoording volgens de commissie-Scheltema ook het uitleggen, motiveren en verdedigen van het gevoerde beleid.

In de tweede plaats is de politieke verantwoordelijkheid exclusief in die zin dat deze uitsluitend berust bij de ministers (en staatssecretarissen). Anderen – zoals ambtenaren – zijn van elke politieke verantwoordingsplicht uitgesloten. De ministeriële verantwoordelijkheid betreft niet alleen het handelen van de minister persoonlijk, maar ook van de gehele ambtelijke organisatie die onder hem ressorteert. Het beginsel dat aan iedere uitoefening van overheidsbevoegdheden ook een verantwoordingsplicht moet zijn gekoppeld, wordt op Rijksniveau ingevuld door de verantwoordingsplicht te concentreren bij de minister en de volksvertegenwoordiging de bevoegdheid te geven die verantwoordelijkheid te mobiliseren. Aldus vormt de minister – in de woorden van de commissie-Scheltema – het scharnierpunt voor de democratische controle op de overheidsorganisatie. Dit laatste impliceert een hiërarchische verhouding tussen de minister en degenen die als ambtenaar bij de rijksoverheid werkzaam zijn, tenzij uit de wet anders blijkt.

Ten slotte is een belangrijk element van de ministeriële verantwoordelijkheid dat er geen verantwoordingsplicht is zonder bevoegdheid. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de verantwoordelijkheid zich niet verder kan uitstrekken dan waartoe de minister de mogelijkheid heeft om iets te beïnvloeden. Zulks betekent dat voor bestuursorganen die ten opzichte van de minister een zelfstandige positie innemen, de minister alleen politiek verantwoordelijk is voor zover hij jegens dat bestuursorgaan bevoegdheden kan uitoefenen. Het laatste laat overigens onverlet dat de minister in het algemeen wel steeds – ook als hij geen specifieke bevoegdheden bezit – informatie zal moeten verstrekken.

De ministeriële verantwoordelijkheid als basis voor democratische controle speelt zowel in het staatsrecht als in de dagelijkse politieke praktijk een essentiële rol. Hoofddregel in ons staatsbestel is volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Vanuit deze optiek verwoordt de commissie-Scheltema het algemeen geaccepteerde uitgangspunt dat de minister niet zonder medewerking van het parlement zijn zeggenschap kan inperken. Zou dat wel kunnen, dan zou de minister tevens de mogelijkheid hebben om naar eigen inzicht zijn verantwoordingsplicht jegens de Kamers te beperken. Dat zou de controlerende bevoegdheid van het parlement in ernstige mate uithollen. Aldus komt de commissie tot de conclusie dat een verzelfstandiging in bovenbedoelde zin slechts bij wet kan plaatsvinden. Dit uitgangspunt is recent vastgelegd in de Aanwijzingen inzake zelfstandige bestuursorganen (Aw 124e).

Tegen deze achtergrond moet worden aangenomen dat bevoegdheden op het niveau van de rijksoverheid worden uitgeoefend door de minister zélf of door organen ten aanzien waarvan de minister volledige zeggenschap heeft, tenzij uit een heldere en ondubbelzinnige uitspraak van de formele wetgever het tegendeel blijkt. Dat laatste is bij het OM niet het geval. Bij de totstandkoming van de Wet RO in de vorige eeuw is de wetgever uitdrukkelijk uitgegaan van volledige ministeriële zeggenschap. Hoewel sindsdien de positie van het OM belangrijke ontwikkelingen heeft doorgemaakt en mede om die reden regelmatig voorwerp is geweest van discussie, heeft de wetgever daarin tot dusverre geen aanleiding gezien om wijzigingen aan te brengen.

De zeggenschap van de minister vindt naar geldend recht zijn weerslag in diverse thans geldende regelingen. In artikel 5 Wet RO is uitdrukkelijk bepaald dat de ambtenaren bij het OM verplicht zijn de bevelen na te komen, welke in hun ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht, vanwege de Koning, zullen worden gegeven. Deze verplichting is – ook blijkens de formulering – niet beperkt tot bepaalde taken of bevoegdheden van het OM. De bepaling is niet geredigeerd in de vorm van een bevoegdheid om aan het OM bevelen te geven, doch als een verplichting om deze op te volgen. De bevelsbevoegdheid wordt in artikel 5 Wet RO voorondersteld. In het verlengde hiervan ligt dat in deze bepaling uitdrukkelijk wordt uitgegaan van een bestaand bevoegd gezag («de daartoe bevoegde macht»). Aldus sluit artikel 5 Wet RO aan bij de zojuist geschetste verhouding tussen de minister en het OM in algemene zin.

Daarnaast is er de ambtenarenrechtelijke verhouding tussen de minister en de leden van het OM. Deze vindt haar grondslag in de rechtspositionele wetgeving. De minister van Justitie is ten opzichte van een lid van het OM «bevoegd gezag» in de zin van de Ambtenarenwet en het ARAR. Benoeming, schorsing en ontslag geschieden hetzij bij koninklijk besluit – waarvoor de minister van Justitie verantwoordelijk is – hetzij rechtstreeks door de minister.

Het voorgaande laat onverlet dat het OM onderdeel blijft uitmaken van het orgaancomplex rechterlijke macht. Het OM is aldus – dit ook in reactie op het advies van de NVvR – geen ambtelijke dienst van het ministerie van Justitie. Zoals hiervoor al aangegeven komt het OM ook niet voor in het organisatiebesluit van het ministerie van Justitie. De omstandigheid dat het OM in organisatorische zin bij de rechterlijke macht is ondergebracht, doet evenwel geen afbreuk aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht komt constitutioneelrechtelijk gezien slechts toe aan de leden van de rechterlijke macht, die met rechtspraak zijn belast, alsmede aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

In het kader van het onderhavige wetsvoorstel is de vraag aan de orde of in de aldus beschreven relatie tussen de minister en het OM op basis van nieuw verworven inzichten verandering moet worden aangebracht. Het rapport «Steekhoudend ministerschap» biedt voor beantwoording van deze vraag aanknopingspunten. De commissie-Scheltema is van oordeel dat een overheidstaak waarbij soms belangrijke, ook politiek verschillend te beoordelen, afwegingen gemaakt moeten worden, de ministeriële verantwoordelijkheid in volle omvang gehandhaafd dient te blijven. Als voorbeeld noemt de commissie het OM. Eerst stelt de commissie vast dat de minister van Justitie in het algemeen zich niet zal inlaten met beslissingen van het OM inzake het instellen van vervolging. Van belang acht de commissie echter dat bij het optreden van het OM fundamentele rechtsgoederen in het geding zijn waarbij de officier van justitie over een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid beschikt die zich niet volledig in regels laat programmeren. Dat pleit er volgens de commissie voor om de ministeriële zeggenschap over het OM niet op te heffen.

De door de commissie-Scheltema genoemde factoren – de betrokkenheid van fundamentele rechtsgoederen gekoppeld aan een aanzienlijke beleidsvrijheid van het OM – acht ik doorslaggevend om ook in de toekomst te blijven uitgaan van volledige politieke verantwoordelijkheid. Het OM staat derhalve onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Op dit punt zal sprake zijn van continuering van geldend recht. Ook mijn directe ambtsvoorgangers hebben zich op het standpunt gesteld dat de ministeriële verantwoordelijkheid in beginsel onbeperkt moet zijn (Vgl. F. Korthals Altes, De verhouding tussen minister van justitie en het

openbaar ministerie, Trema 1988, p. 367 e.v., E.M.H. Hirsch Ballin, De officier van justitie, magistraat of bestuursambtenaar?, Trema 1991, p. 195 e.v. Zie ook kamerstukken II 1992/93, 22 800, hoofdstuk VI, nr. 2, blz. 6 e.v.). Deze opvatting is niet in fundamentele zin weersproken door de Staten-Generaal. Recente ontwikkelingen – met name het rapport van de parlementaire enquetecommissie Opsporingsmethoden en de conclusies die op basis daarvan zijn getrokken – geven mij geen aanleiding thans een ander standpunt in te nemen.

Ook de hedendaagse parlementaire praktijk gaat onmiskenbaar uit van volledige politieke verantwoordelijkheid. De minister van Justitie wordt niet alleen voor beleidsonderwerpen, maar incidenteel ook voor individuele strafzaken door de Staten-Generaal ter verantwoording geroepen. In de meeste gevallen blijft de bemoeienis van de minister overigens beperkt tot de beantwoording van vragen nadat inlichtingen zijn ingewonnen bij het OM.

Het OM – en daarmee ieder individueel lid van het OM – blijft aldus fungeren onder de volledige zeggenschap van de minister van Justitie. De nieuwe inrichting van het OM en het feit dat het OM als zodanig in het wetsvoorstel taken krijgt toebedeeld, brengen daarin geen verandering. Niettemin is er ook in de wet behoefte aan verduidelijking. Uit de recente discussie alsmede uit de adviezen blijkt dat omtrent de inhoud van het thans geldende recht – met name de betekenis van het huidige artikel 5 Wet RO – verschillend wordt gedacht. Onder meer de NVvR heeft het bestaande verschil van inzicht nog eens onder de aandacht gebracht. Om die reden is mede met het oog op de rechtszekerheid in het wetsvoorstel de bevoegdheid van de minister uitdrukkelijk vastgelegd om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM. Uit de hiervoor geschetste juridische verhouding tussen de minister en het OM volgt dat degene tot wie de aanwijzing zich richt, verplicht is de aanwijzing op te volgen. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister is in beginsel onbeperkt. Hoewel de formulering van de bepaling – artikel 127 – afwijkt van artikel 5 Wet RO, beoogt deze ten opzichte van het geldende recht geen inhoudelijke wijziging tot stand te brengen. Wel is – anders dan in de huidige Wet RO – het geven van aanwijzingen in bijzondere omstandigheden in het wetsvoorstel met procedurele waarborgen omgeven. Hierop wordt ingegaan in de navolgende paragrafen.

3.3 Het gebruik van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid

De noodzaak van democratische controle is staatsrechtelijk gezien niet de enige invalshoek. Het OM neemt in het strafproces en bij de rechtsstatelijke afwegingen die in dat kader moeten worden gemaakt, een centrale positie in. Deze noopt in bepaalde situaties tot een beperkte rol van de minister. Het bestaan van volledige politieke verantwoordelijkheid laat onverlet dat wettelijke voorschriften en ongeschreven recht ook aan de uitoefening van ministeriële bevoegdheden grenzen kunnen stellen. Daarnaast geldt dat de minister ook binnen die grenzen soms grote terughoudendheid zal moeten betrachten. Hieronder wordt dit verder uitgewerkt.

In het wetsvoorstel wordt bepaald dat de minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Onder deze algemene noemer valt een breed scala aan activiteiten. De ministeriële betrokkenheid zal al naar gelang de soort activiteit variëren. Een onderscheid kan in dit verband worden gemaakt tussen het door het OM te voeren beleid en het optreden van het OM in individuele strafzaken.

Voor de beleidsvorming bij het OM is in het Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie (kamerstukken II 1994/95, 24 034, nr. 3, blz. 17 e.v.) een kader geschetst waarin alle betrokken partijen aan bod komen. De vaststelling van het beleid vindt plaats in een tweejarige beleidscyclus waarbij de beleidsmatige, budgettaire en beheersmatige kaders door de minister in overleg met het OM worden vastgesteld. De beleidsvoornemens zullen betrekking hebben op de verhouding van het OM tot de rechter, het lokale bestuur en de politie, alsmede op het beleid ten aanzien van daders en slachtoffers. Voorts zullen in overleg tussen minister en OM de eisen die aan de door het OM te realiseren juridische, bestuurlijke, bedrijfsmatige en personele kwaliteit moeten worden gesteld, nader worden geconcretiseerd. Ten slotte zal bij de vaststelling van het beleid meer systematisch aandacht worden besteed aan de handavingsconsequenties van bestaande en toekomstige wetgeving.

De praktische betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid komt vooral tot uitdrukking ten aanzien van het door het OM uit te voeren beleid. Verwacht mag worden dat als gevolg van de zojuist geschetste beleidscyclus aanzienlijke winst kan worden geboekt in de manier waarop daaraan inhoud wordt gegeven. Na intensief overleg met het OM worden de beleidskaders periodiek vastgesteld. Langs deze weg is de minister in staat om op vaste tijdstippen een duidelijke verantwoordelijkheid voor het beleid inzake strafrechtelijke rechtshandhaving te laten gelden. De Staten-Generaal kan in deze cyclus periodiek nagaan of de toegezegde uitvoering van de beleidsvoornemens ook daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Overigens speelt ook het OM zélf hierin een belangrijke rol. De jaarverslagen van het OM vormen een belangrijke basis voor de politieke controle door het parlement.

In vergelijking tot de beleidsvorming past een andere invulling van de rol van minister en Staten-Generaal bij beslissingen in individuele zaken. Zoals eerder in deze memorie is uiteengezet is in ons strafrecht van oudsher de relatie van het OM met de onafhankelijke rechter van essentieel belang. Het OM is ten overstaan van de rechter verplicht zichtbaar te maken welke rechtsstatelijke afwegingen zijn verricht. De rechter toetst in individuele gevallen het handelen van het OM aan het recht, beoordeelt de toewijsbaarheid van specifieke vorderingen van het OM en toetst de door het OM gemaakte keuzen.

In de context van het strafproces is het voor het functioneren van de rechtsstaat van groot belang dat het betrokken lid van het OM de vereiste rechtsstatelijke afwegingen kan maken. Het is dan ook niet zonder betekenis dat de wetgever de bevoegdheid om al dan niet vervolging in te stellen destijds niet heeft toegekend aan de minister van Justitie, maar als een zelfstandige bevoegdheid aan de officier van justitie heeft geattribueerd. Dit illustreert dat geen sprake is van een mandaatsorganisatie: de officier van justitie handelt niet «namens», maar wel onder verantwoordelijkheid van de minister. Voorts past in deze lijn dat het OM door de wetgever is aangemerkt als een functie bij de gerechten, hoewel het OM niet met rechtspraak is belast.

Tegelijkertijd moet worden erkend dat er gedurende langere tijd een ontwikkeling heeft plaatsgevonden waarbij steeds minder zaken aan de rechter worden voorgelegd. Enkele decennia geleden kon de gedragslijn van het OM nog zijn dat een gebleken strafbaar feit behoudens incidentele uitzonderingen tot strafrechtelijke vervolging moest leiden. In de tegenwoordige situatie liggen de verhoudingen anders. Een sterke toename van het aantal strafbepalingen en een sterke stijging van de criminaliteit hebben onvermijdelijk tot gevolg gehad dat het OM – via de toepassing van het opportuniteitsbeginsel – een steeds scherpe selectie

heeft moeten maken van zaken die aan de rechter worden voorgelegd. Er zijn derhalve steeds meer opsporings- en vervolgingsbeslissingen die – afgezien van de mogelijkheid van artikel 12 Sv. – aan de controle van de strafrechter worden onttrokken. Het belang van de mogelijkheid van democratische controle is hierdoor toegenomen.

Het laatste betekent niet dat er over de gehele linie gezien vaker dan voorheen sprake zou moeten zijn van ministeriële bemoeienis. Een veelvuldige bemoeienis in individuele strafzaken staat op gespannen voet met het geldende strafrechtelijke systeem waarin beslissingen dienaangaande door de wetgever op grond van rechtsstatelijke overwegingen aan de officier van justitie zijn toegekend. Daarnaast stuit een te vergaande betrokkenheid ook op praktische bezwaren.

Op het moment dat de zaak onder de rechter is gebracht, komt – zoals o.m. de NVvR en de HR terecht opmerken – inzake de wenselijke terughoudendheid een extra dimensie in het spel. Het Nederlandse strafproces, dat in de context van artikel 6 EVRM wordt gevoerd, vereist dat de officier van justitie in die fase over een grote handelingsvrijheid beschikt. Van belang in dat verband is dat in het Nederlandse strafproces de laatste jaren – mede onder invloed van artikel 6 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie – sterker de nadruk is komen te liggen op toepassing van het onmiddellijkheidsbeginsel. Dit beginsel houdt in dat de rechter recht doet op basis van materiaal dat ter zitting door hemzelf of ten overstaan van hem naar voren is gebracht. De grotere nadruk op dit beginsel heeft ook consequenties voor de rol van het OM. De officier van justitie is – wellicht in nog sterkere mate dan 10 à 15 jaar geleden – gehouden zijn beoordeling mede te laten afhangen van hetgeen ter terechtzitting is voorgevallen. Dat laat onverlet dat ook in dat stadium een zekere ministeriële invloed soms noodzakelijk is. Zo kan het raadzaam zijn dat de officier van justitie de minister raadpleegt over de inhoud van het requisitoir. Desgewenst kan de officier van justitie ter terechtzitting aanhouding van de zaak vragen om nader overleg te voeren, al dan niet gevolgd door een (nieuwe) aanwijzing. Ook de NVvR heeft op die mogelijkheid gewezen. Nader overleg zal met name nodig kunnen zijn in de gevallen waarin een individuele zaak onmiskenbaar betekenis heeft voor het algemene beleid. Deze situatie doet zich vooral voor bij zwaardere of principiële zwaarwegende strafzaken. In de huidige periode kan bijvoorbeeld worden gewezen op euthanasiegevallen.

Uit het voorgaande kan reeds worden afgeleid dat een onderscheid dient te worden gemaakt tussen enerzijds ministeriële betrokkenheid en anderzijds de uitoefening van de aanwijzingsbevoegdheid. Ministeriële betrokkenheid betekent in de eerste plaats dat er goed overleg plaatsvindt tussen minister en OM over de weg die in een bepaald geval moet worden gevolgd. Voorshands mag er van worden uitgegaan dat in verreweg de meeste gevallen dit overleg tot overeenstemming leidt. De vraag of een aanwijzing moet worden gegeven, komt dan niet aan de orde.

Denkbaar is niettemin dat de ministeriële bemoeienis in een concreet geval uiteindelijk uitmondt in een bijzondere aanwijzing als bedoeld in het wetsvoorstel. De uitoefening van deze bevoegdheid dient vanzelfsprekend te blijven binnen de geldende juridische grenzen van het recht. Concreet worden deze grenzen bepaald door de wet, internationale verdragen en algemene rechtsbeginselen.

In de eerste plaats kan geen aanwijzing worden gegeven die de officier van justitie noopt tot een handelwijze die in strijd is met de wet. Zo wordt de minister beperkt in gevallen waarin het OM handelt ter uitvoering van

een rechterlijke opdracht of een rechterlijk bevel. Ook de minister is daaraan gebonden. Verder is uitgesloten dat een aanwijzing wordt gegeven op een wijze die het de officier van justitie onmogelijk maakt om rekening te houden met hetgeen ter terechtzitting is voorgevallen. Zulks vloeit voort uit het systeem van het Wetboek van Strafvordering.

Voorts kunnen uit internationale verdragen beperkingen voortvloeien. In het bijzonder valt te denken aan artikel 6 EVRM en 14 IVBPR. De minister zal bijvoorbeeld geen aanwijzing tot vervolging kunnen geven als het in artikel 6, eerste lid, EVRM en 14, derde lid, onder c IVBPR neergelegde recht van de verdachte op berechting binnen een redelijke termijn door de aanwijzing in het concrete geval in zodanige mate zou worden geschonden dat zulks volgens de geldende jurisprudentiële maatstaven tot niet-ontvankelijkverklaring van het OM in zijn vervolging zou leiden. Ook andere in de genoemde verdragsbepalingen neergelegde beginselen kunnen onder omstandigheden een beletsel vormen voor een ministeriële aanwijzing.

Daarnaast geldt dat de minister bij het gebruik van zijn aanwijzingsbevoegdheid ten minste gebonden is aan dezelfde algemene rechtsbeginselen waaraan ook de officier van justitie gebonden is. Deze rechtsbeginselen zijn in de jurisprudentie erkend. In algemene zin heeft de Hoge Raad vastgesteld dat de niet-ontvankelijkheid van het OM niet alleen uit de wet of uit een verdrag, maar ook uit regels van ongeschreven recht of beginselen van behoorlijk procesrecht kan voortvloeien (HR 22 december 1981, NJ 1982, 233). Daarbij valt onder meer te denken aan het vertrouwensbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir en het willekeurbeginsel. Deze beginselen die krachtens de rechtspraak van de Hoge Raad van toepassing zijn op de strafvorderlijke bevoegdheden van het OM vinden hun doorwerking in de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Zij brengen onder meer met zich dat de minister – analoog aan de in artikel 167 Sv neergelegde normering – slechts aanwijzingen mag geven in concrete strafzaken op gronden aan het algemeen belang ontleend. Deze beperking ligt besloten in de toepasselijkheid van het willekeurbeginsel. De NVvR heeft in haar advies terecht op de parallel met artikel 167 Sv gewezen.

Anders dan de NOvA en de NVvR in hun adviezen tot uitdrukking hebben gebracht acht ik het niet nodig de aanwijzingsbevoegdheid in individuele zaken in de Wet RO te beperken. Uit het voorgaande blijkt immers dat – nog afgezien van de terughoudendheid die de minister in de praktijk zal betrachten – de aanwijzingsbevoegdheid reeds op grond van geldend recht aan duidelijke juridische grenzen gebonden is. Het is overbodig deze grenzen nog weer eens in de wet te expliciteren. Voorts bergt specifieke regeling in de wet het risico in zich dat te weinig ruimte bestaat voor toekomstige rechtsontwikkelingen.

Afgezien van het algemeen geldende juridische kader wordt in de advisering aandacht gevraagd voor een stringentere normering van de aanwijzing tot niet-vervolging. De NVvR en het College van PG's hebben zich op het standpunt gesteld dat een dergelijke aanwijzing slechts gegeven zou mogen worden in het belang van de staat. Daarbij zou het gaan – zo valt uit het NVvR-advies af te leiden – om situaties waarin in verband met mogelijke vervolging het functioneren van het constitutionele bestel, de veiligheid van de staat of de betrekkingen van Nederland met andere staten rechtstreeks betrokken zijn.

Met de NVvR en het College van PG's ben ik van oordeel dat de genoemde situaties een afweging vereisen die primair aan de regering dient te worden voorbehouden en aldus een aanwijzing tot

niet-vervolging gegeven moet kunnen worden. Niettemin zijn er ook andere situaties waarin een opdracht tot niet-vervolging niet kan worden uitgesloten. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer het instellen van vervolging in strijd zou zijn met het door de minister in samenspraak met het College vastgestelde beleid. Om doorkruising daarvan te voorkomen moet de minister uiteindelijk het OM kunnen weerhouden van het instellen van vervolging. Hetzelfde geldt wanneer op een bepaald terrein een aanpassing van de wetgeving of het vervolgingsbeleid in voorbereiding is. Het initiëren van nieuwe strafzaken kan daarvoor een belemmering opleveren. Overigens ligt het in gevallen waarin het beleid in samenspraak en met instemming van het College is vastgesteld, voor de hand dat niet de minister maar het College de desbetreffende aanwijzing geeft.

Op grond van het voorgaande concludeer ik dat de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing tot niet-vervolging niet kan worden beperkt tot gevallen waarin het belang van de staat dat vereist. Dit betekent allerm minst dat een zodanige bevoegdheid niet aan enige materiële normering zou zijn onderworpen. Het hiervoor geschetste juridische kader geldt vanzelfsprekend ook voor de aanwijzing tot niet-vervolging. Deze normering brengt onder meer met zich dat de aanwijzing tot niet-vervolging – analoog aan artikel 167 Sv. – slechts gegeven mag worden op gronden aan het algemeen belang ontleend. Een aanwijzing die gebaseerd zou zijn op particuliere belangen is – zoals hiervoor al werd aangegeven – in strijd met het willekeurbeginsel en dientengevolge onrechtmatig.

Het hiervoor beschreven juridische kader noopt de minister tot een zorgvuldige toetsing van een voorgenomen aanwijzing aan het recht. Steeds zal de minister moeten nagaan of in een bepaald geval een aanwijzing op rechtmatige wijze kan worden gegeven. Overigens is dit in rechtsstatelijke verhoudingen volstrekt vanzelfsprekend. De aanwijzingsbevoegdheid van de minister verschilt in dit opzicht niet van de strafvorderlijke bevoegdheden van het OM, noch van enige andere overheidsbevoegdheid.

3.4 Rechtswaarborgen bij bijzondere aanwijzingen

Hoewel de aanwijzingsbevoegdheid derhalve aan juridische grenzen is gebonden en voorts als vaststaand beleid geldt dat met name bij individuele opsporings- en vervolgingsbeslissingen terughoudendheid wordt betracht, ben ik niettemin van oordeel dat daarmee in het kader van het wetsvoorstel niet kan worden volstaan. Met name dient te worden voorkomen dat dergelijke beslissingen onder invloed van de publieke discussie – door de NOvA in zijn advies aangeduid als de «waan van de dag» – overhaast worden genomen. Mede gelet op de toegenomen belangstelling voor de criminaliteitsbestrijding valt dat risico niet geheel uit te sluiten. De voorbereiding van een bijzondere aanwijzing dient op dit kwetsbare terrein met de nodige waarborgen te worden omgeven. Om die reden wordt een bijzondere aanwijzing die betrekking heeft op de opsporing of vervolging van strafbare feiten – anders dan in de huidige Wet RO – gebonden aan procedurevoorschriften.

In de eerste plaats wordt in het wetsvoorstel bepaald dat de Minister van Justitie, indien hij voornemens is een bijzondere aanwijzing te geven als hiervoor bedoeld, dit voornemen aan het College van procureurs-generaal dient voor te leggen teneinde het College in de gelegenheid te stellen hierover zijn zienswijze aan de minister kenbaar te maken. Deze procedure dwingt enerzijds de minister om op grond van het deskundige oordeel van het OM de verschillende argumenten nog eens zorgvuldig tegen elkaar af te wegen alvorens tot een definitieve beslissing te komen.

Anderzijds verplicht zij het OM om nauwgezet te formuleren hoe het voornemen van de minister vanuit een strafvorderlijk perspectief moet worden beoordeeld. Deze beide aspecten van de procedure verzekeren optimale zorgvuldigheid.

Mocht na deze procedure de minister besluiten tot het geven van een aanwijzing, dan wordt vervolgens bepaald dat deze schriftelijk en gemotiveerd moet worden gegeven en – in geval van vervolging – door het OM in beginsel bij de processtukken moet worden gevoegd. Dat laatste geldt tevens voor de op de aanwijzing betrekking hebbende zienswijze van het College: ook deze zal in het procesdossier worden opgenomen. Deze voorschriften worden gegeven opdat de rechter en andere belanghebbenden van de besluitvorming terzake kennis kunnen nemen. Het ligt overigens voor de hand dat een ministeriële aanwijzing als hier bedoeld, wordt gericht tot het hoofd van het desbetreffende parket, die er vervolgens voor zorgdraagt dat wordt gehandeld in overeenstemming daarmee.

De officier van justitie zal vervolgens bij de verdere behandeling van de zaak in overeenstemming met de gegeven aanwijzing moeten handelen en deze ter terechtzitting loyaal moeten verdedigen. Dat laat evenwel onverlet dat de officier van justitie – zoals in meerdere adviezen terecht naar voren is gebracht – tot taak heeft de rechter objectief en zorgvuldig voor te lichten. Onverminderd de gebondenheid van de officier van justitie om – daargelaten hetgeen zich ter zitting heeft voorgedaan – te requireren overeenkomstig de gegeven aanwijzing, staat het hem vrij 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 voorafgaan, zal dit concreet gezien 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.

Van diverse zijden is de vraag opgeworpen of het wetsvoorstel – al dan niet in aanvulling op de zienswijzeprocedure bij het College – een specifieke voorziening zou dienen te bevatten als gevolg waarvan een ministeriële aanwijzing door het OM ter toetsing aan de rechter zou kunnen worden voorgelegd. In het bijzonder de NVvR heeft in haar advies enigerlei vorm van rechterlijke toetsing bepleit. Bij de beoordeling of een aanvullende regeling noodzakelijk is, spelen verschillende complexe vraagstukken een rol. Met name is van belang op welke wijze een extra rechtsgang past in het bestaande stelsel van rechtsbescherming en voorts hoe een en ander zich verhoudt tot de systematiek van het wetsvoorstel.

In het licht van artikel 6 EVRM is rechtsbescherming primair van belang voor individuele burgers die als verdachte of slachtoffer door een opsporings- en vervolgingsbeslissing in hun belangen worden aangetast. Voor degene die zelf – in afwijking van de aanvankelijke bedoeling van het OM om niet tot vervolging over te gaan – ten gevolge van een ministeriële aanwijzing wordt vervolgd, voorziet ons strafvorderlijk systeem afdoende in rechtsbescherming. In het kader van zijn strafproces zal hij de rechtmatigheid van de aanwijzing kunnen aanvechten. In de omgekeerde situatie is er eveneens een adequate rechtsgang. Voor degene die bijvoorbeeld als slachtoffer belang heeft bij vervolging, biedt artikel 12 Sv een afdoende remedie. In dat kader kan een ministeriële aanwijzing tot niet-vervolging eveneens door de rechter worden getoetst.

De vraag is vervolgens in hoeverre afzonderlijk rechtsbescherming dient te bestaan voor de ambtenaar aan wie de aanwijzing is gericht. Voor niet-rechterlijke ambtenaren staat tegen dienstbevelen op de voet van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in samenhang met het ARAR beroep open bij de rechtbank. Voor rechterlijke ambtenaren bestaat een aparte ambtenarenrechtelijke voorziening, opgenomen in artikel 47 van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (WRRRA), die op grond van artikel 8:6 Awb voorgaat. Het bedoelde artikel 47 WRRRA bepaalt dat tegen een besluit of een andere handeling van een bestuursorgaan ten aanzien van een rechterlijk ambtenaar als zodanig beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden bij de Centrale Raad van Beroep. Doorgaans zal het belang van de officier van justitie niet zodanig rechtstreeks bij de aanwijzing zelf betrokken zijn dat hij in verband daarmee beroep bij de Centrale Raad kan instellen. Er zijn wellicht omstandigheden denkbaar waarin dat wel het geval kan zijn, bijvoorbeeld indien de aanwijzing rechtstreeks gevolgen heeft voor zijn persoonlijke omstandigheden. Het zal evenwel slechts kunnen gaan om zeer uitzonderlijke situaties. Rechtstreekse betrokkenheid zal in de regel pas aan de orde zijn indien de desbetreffende officier de aanwijzing weigert op te volgen en hij vervolgens een disciplinaire maatregel krijgt opgelegd. In dat geval zal de rechter bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een zodanige maatregel indirect kunnen toetsen of de minister de aanwijzing rechtmatig heeft gegeven en aldus op terechte gronden kon vergen dat de aanwijzing door de betrokken ambtenaar zou worden uitgevoerd.

Voor zover een aanwijzing niet gericht is tot de rechterlijk ambtenaar als zodanig in de zin van artikel 47 WRRRA is de Awb in beginsel van toepassing, met inbegrip van de rechtsbescherming die die wet biedt. Anders dan de NVvR meent, is de Awb evenwel op grond van artikel 1:6 niet van toepassing op aanwijzingen in concrete strafzaken als bedoeld in artikel 128. Dergelijke aanwijzingen hebben betrekking op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, ten aanzien waarvan artikel 1:6 van de Awb bepaalt dat die wet daarop niet van toepassing is. Dit wordt bevestigd door de parlementaire geschiedenis van de Awb. Hieruit blijkt dat in de sfeer van de strafvordering en de executie gelegen besluiten en handelingen van de betrokken bestuursorganen – waaronder de Minister van Justitie – buiten het bereik van de wet vallen. Zoals hiervoor reeds aangegeven, laat dit overigens onverlet dat onder omstandigheden wel de mogelijkheid bestaat dat de rechtmatigheid van de aanwijzing aan de orde komt bij de ambtenarenrechter, met name indien aan het niet-opvolgen van de aanwijzing rechtspostionele gevolgen zouden worden verbonden.

De conclusie is dat de bestuursrechter bij een eventuele toetsing van ministeriële aanwijzingen inzake opsporing en vervolging slechts sporadisch een rol zal kunnen vervullen. Deze consequentie is in overeenstemming met het vigerende stelsel van rechtsbescherming. De uitsluiting van het strafrecht in de Awb is gebaseerd op de eigenstandige positie van het strafrecht en op het feit dat de strafrechtelijke regelgeving – inclusief de daarin vervatte procedures – uitputtend is bedoeld. Toepasselijkheid van de Awb op het strafrecht zou volgens de Awb-wetgever leiden tot een ongewenste vermenging van rechtssferen. Tegen deze achtergrond acht ik het in beginsel onjuist om de bestuursrechter te belasten met de beoordeling van ministeriële aanwijzingen in concrete strafzaken. Dit laat onverlet dat bij de toetsing van de ministeriële aanwijzing in een ander verband, zoals hiervoor aangegeven, de in de Awb vervatte bestuursrechtelijke beginselen een rol kunnen spelen.

Voor zover het de rol van de strafrechter betreft zijn – zoals hiervoor reeds bleek – eveneens verschillende situaties te onderscheiden. Voor zover als gevolg van een aanwijzing van de minister vervolging wordt

ingesteld, zal de strafrechter in het kader van zijn toetsing mede een oordeel kunnen vellen over de rechtmatigheid van de aanwijzing. Van belang daarbij is dat het wetsvoorstel voorschrijft dat de aanwijzing aan het dossier dient te worden toegevoegd, zodat deze voor de rechter en de verdediging openbaar zal zijn. In deze situatie is rechterlijke toetsing langs deze weg gewaarborgd en bestaat derhalve geen behoefte aan een extra rechtsgang voor het OM.

Een andere situatie doet zich voor indien besloten is om van vervolging af te zien. Een dergelijke beslissing wordt meestal niet door rechtstreeks belanghebbende burgers ter toetsing aan de strafrechter voorgelegd. Conform het geldende wettelijke systeem zal de beslissing tot niet-vervolging in verreweg de meeste gevallen genomen worden door de officier van justitie. Niettemin zijn er – zoals hiervoor al aangegeven – uitzonderlijke situaties waarin een opdracht van de minister tot niet-vervolging niet kan worden uitgesloten. Strafvorderlijke consequenties voor individuele burgers in verband met een dergelijke aanwijzing ontstaan 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. In een dergelijk geval bestaat op grond van artikel 12 Sv. de mogelijkheid om beklag te doen bij het gerechtshof. Er bestaat vanuit het perspectief van de rechtsbescherming op dit punt geen aanleiding om een onderscheid te maken tussen de situatie waarin de officier van justitie zelfstandig beslist tot niet-vervolging en de situatie waarin de beslissing van de officier van justitie wordt ingegeven door een ministeriële aanwijzing. Het rechtsgevolg van de beslissing om van vervolging af te zien is voor belanghebbende burgers in beide gevallen identiek.

Het laatste laat onverlet dat indien de minister in een concreet geval een aanwijzing geeft, de kans groter is dat er aspecten in het geding zijn die in aanmerking komen voor parlementaire controle. Bij een aanwijzing tot niet-vervolging is de behoefte aan adequate controle des te sterker omdat de daaruit voortvloeiende beslissing van de officier van de justitie in veel gevallen niet aan de rechter wordt voorgelegd. In dergelijke gevallen zal parlementaire controle daadwerkelijk gewaarborgd moeten zijn. In het verlengde van de tijdens het overleg met de vaste commissie voor Justitie geuite wens van de PvdA-fractie, zal de Tweede Kamer van een aanwijzing tot niet-vervolging onverwijld in kennis worden gesteld. Dit zou uitsluitend anders kunnen liggen in het door artikel 68 Grondwet bestreken geval dat het verstrekken van de betreffende informatie in strijd is met het belang van de staat.

Daarnaast geldt in de situatie waarin de minister voornemens is een aanwijzing tot niet-vervolging te geven, uiteraard de algemene waarborg dat de minister het College vooraf in de gelegenheid moet stellen zich daarover uit te spreken. Als gevolg van deze justitiële toets is verzekerd dat de besluitvorming op zorgvuldige wijze plaatsvindt. In geval van niet-vervolging krijgt deze waarborg met het oog op de wenselijke parlementaire controle extra betekenis. De Tweede Kamer zal niet alleen over de aanwijzing, maar ook over de zienswijze van het College – inclusief de daaraan ten grondslag liggende argumentatie – worden geïnformeerd, zodat zij haar controlerende taak optimaal zal kunnen vervullen. Het ligt voor de hand dat vanwege de noodzakelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer de betreffende informatie in de meeste gevallen zal worden ontdaan van persoonsgegevens. De NOvA heeft in zijn advies hier terecht op gewezen.

Tegen de achtergrond van het geschetste stelsel van rechtsbescherming en parlementaire controle zie ik geen noodzaak in het wetsvoorstel voor

de beoordeling van ministeriële aanwijzingen een extra rechtsgang voor het OM te creëren. Het wetsvoorstel doet niets toe of af aan de bestaande mogelijkheden van rechterlijke toetsing. Toevoeging van een extra rechtsgang heeft bovendien een aantal ongewenste neveneffecten. Het betekent dat de verdachte in bepaalde gevallen langer in onzekerheid zal verkeren omtrent de vraag of hij wordt vervolgd, omdat voorafgaande aan de definitieve beslissing daaromtrent eerst de bedoelde extra rechtsgang zou moeten worden doorlopen. De kans dat de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 EVRM wordt overschreden, neemt hierdoor toe.

Voorts sluit een extra beroepsgang minder goed aan bij de systematiek van het wetsvoorstel. Een zelfstandig beroepsrecht voor het OM – naast de beroepsgang bij de ambtenarenrechter voor ambtenaren die in hun belang zijn getroffen – past niet goed in de relatie tussen de minister en het OM zoals hiervoor geschetst. De in het wetsvoorstel geregelde procedure waarbij de zienswijze van het College dient te worden ingewonnen, is in dat opzicht geschikter. Het ligt daarenboven niet voor de hand om naast de zienswijzeprocedure via het College ook nog eens een nieuwe beroepsgang te creëren. De besluitvorming omtrent de opsporing en vervolging wordt in de bedoelde gevallen hierdoor op een ongewenste wijze gecompliceerd.

Alles afwegende ben ik van oordeel dat het wetsvoorstel inzake bijzondere ministeriële aanwijzingen voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen waarin op een adequate wijze recht wordt gedaan aan elementaire beginselen. De zienswijzeprocedure bij het College draagt enerzijds bij aan de zorgvuldigheid en rechtmatigheid van de besluitvorming en doet anderzijds recht aan de politieke verantwoordelijkheid van de minister. De openbaarheid van de aanwijzing en de zienswijze van het College zorgt er vervolgens voor dat de besluitvorming vatbaar is voor rechtsbescherming en parlementaire controle.

3.5 Evenwicht tussen ministeriële verantwoordelijkheid en de wettelijke taak van het OM

De hoofdlijn van het voorafgaande is dat in de verhouding tussen minister en OM er een zorgvuldig evenwicht moet zijn tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en een feitelijk zelfstandig functioneren van het OM. Het OM – en daarmee ieder lid van het OM – valt onder de volledige verantwoordelijkheid van de minister. In dat kader is van belang dat de minister de bevoegdheid heeft om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. In de praktijk zal de ministeriële verantwoordelijkheid vooral gestalte krijgen bij het door het OM te voeren beleid. Met betrekking tot individuele zaken betracht de minister in verband met de bijzondere positie van het OM in het strafproces grote terughoudendheid. Daarnaast zijn in het wetsvoorstel voor bijzondere aanwijzingen inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten enkele procedurebepalingen opgenomen om de zorgvuldigheid van de besluitvorming in dergelijke gevallen te waarborgen.

Een zekere spanning tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de rol van het OM in het strafproces zal in de praktijk wellicht niet altijd zijn te vermijden. Niettemin is van belang om vast te stellen dat zich in het verleden nauwelijks conflicten hebben voorgedaan. Er is geen reden om aan te nemen dat dat in de toekomst anders zal zijn. Daarvoor is wel nodig dat alle betrokken partijen – Staten-Generaal, minister en OM – zich rekenschap blijven geven van elkaars staatsrechtelijke positie. Enerzijds dient sprake te zijn een competent OM dat in de juiste gevallen en op de juiste ogenblikken de minister in staat stelt zijn politieke verantwoordelijkheid waar te maken. Anderzijds bestaat er in bepaalde situaties

behoefte aan een terughoudende opstelling van minister en Staten-Generaal opdat het OM zijn rol in het strafproces optimaal kan vervullen.

Van belang is dat niet de indruk mag ontstaan dat de verhouding tussen de minister en OM in de toekomst in belangrijke mate gestalte krijgt door middel van ministeriële aanwijzingen. Het tegendeel is het geval. De nieuwe organisatie van het OM stelt de betrokken partijen beter dan voorheen in staat na goed overleg te komen tot heldere afspraken over het door het OM uit te voeren beleid. Als gevolg daarvan zal voor het geven van ministeriële aanwijzingen (nog) minder aanleiding bestaan dan voorheen. In deze zin draagt het wetsvoorstel in belangrijke mate bij aan het zojuist bedoelde evenwicht.

ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I (Wet op de rechterlijke organisatie)

Algemeen

Voor zover de hier voorgestelde bepalingen inhoudelijk ongewijzigd zijn overgenomen uit de huidige regelgeving, worden zij in beginsel niet nader toegelicht. Wel wordt telkens aangegeven aan welke huidige bepaling(en) een voorgestelde bepaling is ontleend.

A

In het algemeen deel van deze memorie is reeds uiteengezet dat de reorganisatie van het OM een wijziging van de structuur van de Wet RO vergt. Verwezen zij naar hoofdstuk 1.2 van het algemeen deel. Op die plaats wordt ook de nieuwe hoofdstukkenindeling van de Wet RO vermeld. Onder meer het onderhavige onderdeel geeft hieraan uitvoering. In het nieuwe hoofdstuk 1 worden, na de aanvangsbepaling van artikel 1, alle bepalingen opgenomen die in algemene zin betrekking hebben op rechterlijke ambtenaren.

B

Artikel 2, eerste lid, betreft een definitiebepaling van het begrip rechterlijk ambtenaar, een begrip dat nu nog is gedefinieerd in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren, te weten in artikel 1 in verbinding met een groot aantal andere bepalingen van die wet. De overzichtelijkheid is gebaat bij een duidelijke bepaling in de Wet RO, die uitdrukkelijk weergeeft welke functionarissen rechterlijk ambtenaar zijn. In de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt voor de begripsbepaling daarnaar verwezen.

Anders dan de vergadering van presidenten van de appèlcolleges zie ik geen aanleiding om in artikel 2 een duidelijker scheiding aan te brengen tussen rechterlijke ambtenaren van de zittende magistratuur en rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het OM. Beide categorieën maken deel uit van de rechterlijke macht in de zin van de Wet RO. Ook in de huidige, met artikel 2 corresponderende bepaling uit de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren wordt een dergelijk onderscheid niet gemaakt. Dat laat onverlet dat ik met de vergadering van oordeel ben dat er wel een belangrijk functioneel onderscheid bestaat tussen leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast en de andere leden van de rechterlijke macht. In de Wet RO komen dan ook enkele bepalingen voor die slechts gelden voor de categorie «met rechtspraak belaste leden van

de rechterlijke macht» (d.w.z. rechters en raadsheren). Voor de duidelijkheid wordt in het tweede lid van artikel 2 vastgelegd welke categorieën rechterlijke ambtenaren daaronder worden verstaan. Waar in de Wet RO het begrip «leden van de rechterlijke macht» zonder beperking wordt gehanteerd, worden daarmee alle rechterlijke ambtenaren bedoeld; ook dit wordt in het tweede lid vastgelegd.

C

Artikel 3 betreft de algemene benoemingseisen: Nederlanderschap en opleidingsvereisten. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere eisen worden gesteld, gespecificeerd per categorie rechterlijke ambtenaren. In het tweede lid is, voor zover het betreft de leden van de Hoge Raad en van het parket bij de Hoge Raad, de inhoud overgenomen van artikel 86 Wet RO zoals dat zal luiden na de inwerkingtreding van de Wet van 2 november 1994 (Stb. 803).

Artikel 4 betreft de wijze van benoeming, te weten bij koninklijk besluit voor de leden van de gerechten en het parket bij de Hoge Raad, en bij koninklijk besluit of bij besluit van de minister van Justitie voor de overige rechterlijke ambtenaren. Een en ander is specifiek geregeld in het hoofdstuk over het openbaar ministerie. Daar is ook de bijzondere regeling opgenomen voor de benoeming van iemand die al lid van het openbaar ministerie is, tot plaatsvervangend advocaat-generaal of plaatsvervangend officier van justitie: die benoeming kan geschieden door het College van procureurs-generaal.

D

Het nieuwe artikel 5 betreft ten eerste de inhoud van de eed of belofte die rechterlijke ambtenaren moeten afleggen voor de datum van indiensttreding (thans nog opgenomen in artikel 29 van de wet). Het tweede lid betreft de installatie van rechterlijke ambtenaren en in het derde lid wordt de mogelijkheid geopend voor het stellen van nadere regels bij algemene maatregel van bestuur. Door de laatste volzin van het derde lid wordt verzekerd dat in die algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald in welke gevallen installatie niet nodig is. Ten eerste kan gedacht worden aan de leden van het College van procureurs-generaal, die immers als zodanig niet meer bij een gerecht geaccrediteerd zijn. Daarnaast ligt het voor de hand dat degenen die van rechtswege plaatsvervanger zijn – en die derhalve in dezelfde functie in een ander arrondissement of ressort reeds zijn geïnstalleerd – niet als zodanig nog eens geïnstalleerd worden.

E

De thans nog geldende artikelen 3 tot en met 6c van de huidige wet zijn alle bepalingen die het openbaar ministerie – inclusief de procureur-generaal bij de Hoge Raad – betreffen. De opvolgers van deze bepalingen worden ondergebracht in de nieuwe hoofdstukken 3 (De procureur-generaal bij de Hoge Raad) en 4 (Het openbaar ministerie) van de gewijzigde wet. De genoemde artikelen kunnen om deze reden op deze plaats komen te vervallen.

G

De wijziging beoogt binnen het nieuwe hoofdstuk 1 inzake rechtspraak te verduidelijken welke ambtenaren door de Hoge Raad kunnen worden ontslagen. Het betreft de leden van de arrondissementsrechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad.

H

De thans in artikel 13a, vijfde lid, opgenomen voorziening wordt krachtens dit wetsvoorstel opgenomen in het nieuwe artikel 115, tweede lid.

I

Artikel 14 wordt op twee punten gewijzigd. Ten eerste is in het eerste lid geschrapt de mogelijkheid dat de president zijn waarschuwingsbevoegdheid uitoefent op vordering van het OM. In de nieuwe opzet is geen plaats meer voor een toezichthoudende rol van het OM op de rechterlijke macht. Ik heb overwogen de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bevoegdheid te geven te vorderen dat de president zijn waarschuwingsbevoegdheid uitoefent. Ik meen echter dat een dergelijke positie van de procureur-generaal zich niet goed verdraagt met diens taken en bevoegdheden ten aanzien van ontslag en schorsing van voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren. Om die reden is daarvan afgezien en is deze in artikel 115, tweede lid, van de Wet op de studie-financiering wel opgenomen bevoegdheid van de procureur-generaal geschrapt.

In de tweede plaats is de waarschuwingsbevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ten aanzien van de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst uit het derde lid overgebracht naar hoofdstuk 3, wat betekent dat het derde lid van artikel 14 wordt gewijzigd.

J

Dit betreft een wijziging van artikel 19 in verband met het onderbrengen van de regels inzake de eedsaflegging en de kostuums in het nieuwe hoofdstuk 1. Verwezen zij naar artikel 5, in het bijzonder het derde lid. De regelgeving inzake advocaten kan beter worden gebaseerd op de Advocatenwet, die daartoe wordt aangevuld met een delegatiebepaling.

K

Artikel 22 dient als onderdeel van het nieuwe hoofdstuk 2 inzake rechtspraak te worden beperkt tot de organen die met rechtspraak zijn belast. In artikelen 120 wordt artikel 22 van overeenkomstige toepassing verklaard op de bij het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad werkzame rechterlijke ambtenaren. Voor het OM behoeft deze verplichting niet afzonderlijk te worden geconstitueerd. Voor de volledigheid zij wel gewezen op artikel 129, waarin een verplichting is opgenomen om – ook ongevraagd – de inlichtingen te verstrekken die de Minister van Justitie of het College van procureurs-generaal nodig heeft.

L

De zinsnede betreffende de gerechtsauditeurs kan in artikel 24 vervallen. In het gewijzigde artikel 109 wordt de onderhavige bepaling van overeenkomstige toepassing verklaard.

O en P

De reikwijdte van de artikelen 28 en 28a wordt als onderdeel van het nieuwe hoofdstuk 2 inzake rechtspraak beperkt tot de rechterlijke ambtenaren die met rechtspraak zijn belast. Voor de rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het OM wordt artikel 28a (de geheimhoudings-

bepaling) van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 144. Hetzelfde geschiedt in artikel 120 ten aanzien van de rechterlijke ambtenaren, werkzaam bij het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Q

Artikel 29 kan vervallen omdat de inhoud hiervan wordt opgenomen in het nieuwe artikel 5, eerste lid. De artikelen 29a en 29b kunnen vervallen omdat de inhoud daarvan geregeld wordt in het nieuwe artikel 3.

R

De Derde Afdeling wordt vernummerd tot Tweede Afdeling.

S

De regeling van de benoeming van de leden van het OM wordt uit artikel 51 gelicht en overgeheveld naar hoofdstuk 4 inzake het OM, met name artikel 140.

T

In de nieuwe structuur is er geen ruimte meer om onder «rechtbank» ook de plaatselijke hoofdofficier van justitie te begrijpen. De zinsnede «de officier van justitie, die is benoemd tot hoofd van het arrondissementsparket, daaronder begrepen» wordt dientengevolge geschrapt. Daarmee wordt een eind gemaakt aan de in zekere zin onevenwichtige situatie waarin het OM wel een stem had bij het doen van een aanbeveling voor de vervulling van een vacature bij de zittende magistratuur, terwijl het omgekeerde niet geregeld was. Voorts is de bepaling aangepast aan de gewijzigde positie van het hoofd van het ressortparket.

U en V

De Afdeling waarin de positie van het arrondissementsparket wordt geregeld, vervalt in de nieuwe systematiek. Verwezen zij naar hoofdstuk 4 waarin regels inzake het arrondissementsparket – als onderdeel van het openbaar ministerie – zijn opgenomen. Voorts wordt de Afdeling inzake Rechterlijke ambtenaren in opleiding in de nieuwe systematiek in haar geheel verplaatst. Zij vormt het nieuwe hoofdstuk 5 van de wet. Als gevolg van het vervallen van beide afdelingen wordt de Afdeling inzake de gerechtshoven in de nieuwe opzet vernummerd tot de Derde Afdeling.

W

De aanstelling van ambtenaren van het OM wordt geregeld in hoofdstuk 4. Om die reden kan de betreffende zinsnede in het tweede lid van artikel 62 vervallen.

X

Voor het schrappen van de zinsnede «de procureur-generaal daaronder begrepen» wordt verwezen naar onderdeel T hierboven.

Z

De benoeming van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt geregeld in hoofdstuk 3. Verwezen zij naar artikel 112. Hetzelfde geldt voor de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal. De betreffende regels kunnen derhalve in artikel 84 worden geschrapt.

AA

Het nieuw geformuleerde artikel 84a wordt aangepast aan het feit dat de regels inzake de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad in hun geheel zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Verwezen zij naar onder meer de artikelen 113 en 114.

BB

De zinsnede «bij dezelve» vervalt aangezien als gevolg van de veranderde structuur niet alle geledingen van het OM meer per definitie direct gerelateerd zijn aan een bepaald gerecht. Te wijzen valt op het College dat binnen het OM als zodanig met bepaalde taken is belast en niet bij een van de gerechten is geaccrediteerd.

CC

Artikel 86 kan vervallen omdat de benoemingseisen voor rechterlijke ambtenaren in algemene zin worden geregeld in het nieuwe artikel 3.

DD

Het betreft hier een redactionele wijziging.

EE

De huidige tekst van artikel 109 betreft de benoemingseisen voor gerechtsauditeurs. Gelet op de algemene regeling van dit onderwerp in het nieuwe artikel 3 kan deze tekst vervallen. Daarvoor in de plaats komt een nieuwe tekst van artikel 109, waarin op gerechtsauditeurs de artikelen 24, 28 en 28a van overeenkomstige toepassing worden verklaard. Dit vloeit voort uit de nieuwe structuur van de wet, die met zich brengt dat bepaalde elementen voor elk onderdeel van de rechterlijke macht afzonderlijk in het desbetreffende onderdeel van de wet worden vastgelegd.

FF

De citeertitel wordt in de nieuwe structuur van de wet opgenomen in hoofdstuk 6. De huidige zesde afdeling kan daarom vervallen.

GG

Algemeen

Dit onderdeel behelst de belangrijkste wijzigingen van de Wet RO. Het voegt na het hoofdstuk inzake rechtspraak vier nieuwe hoofdstukken toe. Wat betreft hoofdstuk 3 hebben de opmerkingen van de PG bij de Hoge Raad geleid tot aanpassingen, o.a. in de artikelen 119, vijfde lid, en 123.

HOOFDSTUK 3. DE PROCUREUR-GENERAAL BIJ DE HOGE RAAD

Artikel 111

Artikel 111 is de basisbepaling voor het parket bij de Hoge Raad, aan het hoofd waarvan de procureur-generaal bij de Hoge Raad staat. Het eerste lid vormt de rechtsgrondslag voor de procureur-generaal. In deze bepaling komt ook tot uitdrukking dat deze functionaris en het parket geaccrediteerd zijn bij de Hoge Raad.

Het tweede lid bevat een beschrijving van de voornaamste taken van de procureur-generaal. Deze taken worden elders in de Wet RO of in andere wetten nader geregeld. Verwezen zij onder meer naar de artikelen 13a, 14a e.v., 92 (jo. artikel 18 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid) en 95. Het tweede lid bevat geen uitputtende regeling van de taken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

In het derde lid wordt voor alle duidelijkheid bepaald dat de procureur-generaal optreedt als «openbaar ministerie», indien de Hoge Raad ten principale recht doet, dat wil zeggen indien de Hoge Raad optreedt als rechter in eerste aanleg. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn in strafzaken (ambtsmisdrijven), in uitleveringszaken en in civiele zaken.

In het vierde lid is bepaald dat de procureur-generaal bij de wet ook kan worden belast met andere taken. Zo is hij krachtens artikel 93 belast met de vordering tot beëdiging van functionarissen ten aanzien van wie bij of krachtens de wet is bepaald dat zij door de Hoge Raad worden beëdigd. Voorts is hij op grond van artikel 85 betrokken bij het opmaken van een aanbevelingslijst voor kandidaten voor een plaats als raadsheer bij de Hoge Raad. Ten slotte zij verwezen naar de taken waarmee de procureur-generaal op grond van de artikelen 121 en 122 is belast.

Het vijfde lid regelt door welke functionarissen de taken van de procureur-generaal mede kunnen worden uitgeoefend en vormt de opvolger van artikel 2, tweede lid, van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten. In de tekst van het tweede lid is tot uitdrukking gebracht dat de aard van de bevoegdheid zich ertegen kan verzetten dat een bevoegdheid wordt uitgeoefend door bij voorbeeld een advocaat-generaal. Verwezen zij naar artikel 115, waaruit blijkt dat de daar bedoelde bevoegdheid slechts door de procureur-generaal zelf kan worden uitgeoefend en – in de aangegeven situatie – door de plaatsvervangend procureur-generaal. Een advocaat-generaal in buitengewone dienst is, gelet op artikel 113, derde lid, slechts bevoegd tot het nemen van conclusies voor zover daartoe opgeroepen door de procureur-generaal. Hetzelfde geldt voor de plaatsvervangende en voor de waarnemende advocaten-generaal, bedoeld in artikel 119.

Artikel 112

Op grond van artikel 4, eerste lid (nieuw), worden de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal bij de Hoge Raad voor het leven benoemd. Dat artikellid is, wat de procureur-generaal betreft, de opvolger van artikel 84, eerste lid, eerste volzin, Wet RO. Uit artikel 84, tweede lid, Wet RO volgt dat onder de huidige wetgeving de plaatsvervangend procureur-generaal en de advocaten-generaal niet voor het leven worden benoemd. De regering geeft er thans evenwel de voorkeur aan ook deze rechterlijke ambtenaren voor het leven te benoemen, met name om, ook formeel, zeker te stellen dat de adviseurs van de Hoge Raad in onafhankelijkheid hun taken en bevoegdheden kunnen uitoefenen. Voor de plaatsvervangend procureur-

generaal geldt nog een – belangrijke – extra overweging, te weten de taak en bevoegdheid die aan hem is toegekend in – thans – artikel 13a, vijfde lid, van de Wet RO, overeenkomend met artikel 115, tweede lid, overeenkomstig het wetsvoorstel.

Artikel 112 sluit op de benoemingsprocedure aan en is nieuw. Het opent de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de benoemingsprocedures. Denkbaar is dat nadere voorschriften worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop een voordracht tot benoeming wordt gedaan of andere procedurele voorwaarden in verband daarmee.

Artikel 113

In deze bepaling is, voor zover het de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad betreft, de inhoud overgenomen van artikel 84a, eerste, tweede, derde, vijfde en zesde lid, Wet RO zoals dat zal luiden na de inwerkingtreding van wetsvoorstel 24 441. Artikel 84a, vierde lid, Wet RO keert terug in artikel 114, tweede lid.

Artikel 114

Het in het eerste lid bepaalde is thans niet uitdrukkelijk in Wet RO bepaald, maar wel in artikel 117, tweede lid, Grondwet. Het is gewenst dat alle ontslaggronden in de Wet RO zijn te vinden.

In het tweede lid is de inhoud overgenomen van de artikelen 84, eerste en tweede lid, tweede volzin, en 84a, vierde lid, Wet RO voor zover het de advocaten-generaal in buitengewone dienst bij de Hoge Raad betreft.

Artikel 115

De artikelen 11 tot en met 13b Wet RO zijn thans van toepassing op de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In verband met hun in dit wetsvoorstel voorgestelde benoeming voor het leven worden deze artikelen in het eerste lid ook van toepassing verklaard op de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst.

Het tweede lid is de opvolger van artikel 13a, vijfde lid, Wet RO.

Artikel 116

Het eerste lid is de opvolger van artikel 5a Wet RO. Het stelt buiten twijfel dat, niettegenstaande hun onafhankelijkheid van het bestuur, de plaatsvervangend procureur-generaal, de advocaten-generaal en de advocaten-generaal in buitengewone dienst onder leiding staan van de procureur-generaal.

Het huidige artikel 14, derde lid, Wet RO geeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad een waarschuwingsbevoegdheid «ten aanzien van de andere voor hun leven benoemde ambtenaren van het openbaar ministerie». Op dit moment is deze bepaling obsoleet, omdat er behalve de procureur-generaal geen andere voor het leven benoemde leden van het OM meer zijn. Dat verandert echter door dit wetsvoorstel. Dat gegeven roept de vraag op of deze bevoegdheid van de procureur-generaal moet worden gehandhaafd. Op grond van artikel 116, eerste lid, zou betoogd kunnen worden dat dat overbodig is. Anderzijds zijn er overwegingen die voor handhaving pleiten, met name de gelijkstelling terzake met de overige voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren en het verband

dat bestaat tussen de waarschuwingsbevoegdheid en de bepalingen inzake ontslag en schorsing. Ik geef er de voorkeur aan de waarschuwingsbevoegdheid uitdrukkelijk in de wet vast te leggen. Daartoe dient artikel 116, tweede lid.

Artikel 117

Artikel 117 is de opvolger van artikel 6, eerste lid, Wet RO, maar is aangevuld met een regeling voor het geval ook de plaatsvervangend procureur-generaal verhinderd is.

Artikel 118

Artikel 118 is de – voor zover het de procureur-generaal bij de Hoge Raad betreft – opvolger van artikel 6b, eerste lid, Wet RO.

Artikel 119

Artikel 119 is de opvolger van artikel 6a Wet RO. De aanduiding «waarnemend advocaat-generaal» als degene die als zodanig wordt aangewezen door de Minister van Justitie, is vervangen door de aanduiding «plaatsvervangend advocaat-generaal». Dat past beter in het systeem van de wet. Daarnaast wordt mogelijk gemaakt dat de president van de Hoge Raad een lid van de Hoge Raad kan aanwijzen als «waarnemend» advocaat-generaal. Hiervan zal bij voorbeeld op ad hoc-basis gebruik kunnen worden gemaakt.

Artikel 120

De artikelen 22 en 28a worden voor het parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad van overeenkomstige toepassing verklaard.

Artikelen 121 t/m 123

In de nieuwe opzet wordt de traditionele taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ten opzichte van de gerechten gehandhaafd; dit is neergelegd in artikel 121, dat thans nog is opgenomen in artikel 52 van Reglement I.

Ook ten opzichte van het openbaar ministerie is voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad een taak gehandhaafd, hoewel hijzelf geen deel meer uitmaakt van de hiërarchisch opgezette organisatie van het openbaar ministerie. Dit laatste brengt met zich mee dat de bevelsbevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ten opzichte van het openbaar ministerie (nu nog geregeld in artikel 53 van Reglement I) vervalst. De ontwikkeling in die richting is hiermee voltooid.

Het is wenselijk dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad een rol kan blijven vervullen ten opzichte van het openbaar ministerie. Gelet op de algemene taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, zoals omschreven in het voorgestelde artikel 121, is het van belang dat hij een zekere relatie met het openbaar ministerie houdt. Het gaat hierbij niet alleen om de niet onbelangrijk te achten signaleringsfunctie uit een oogpunt van handhaving van het recht, maar ook zou gedacht kunnen worden aan situaties waarin de communicatie tussen een gerecht en het parket te wensen overlaet en behoefte bestaat aan een daarbuiten staande instantie om hierin een bemiddelende of signalerende rol te spelen. De Minister van Justitie dient zich immers terughoudend op te stellen ten opzichte van de zittende magistratuur. Een en ander heeft in artikel 122 zijn uitwerking gekregen. Hierin wordt bepaald dat aan de procureur-

generaal bij de Hoge Raad vanwege het College van procureurs-generaal de inlichtingen worden verstrekt die hij nodig acht. Uit artikel 143, eerste lid, volgt dat de desbetreffende leden van het OM verplicht zijn de gevraagde inlichtingen te verstrekken.

De procureur-generaal en zijn parket vormen een zelfstandige eenheid met bijzondere taken en bevoegdheden. Bij de vervulling daarvan zal de procureur-generaal in voorkomende gevallen op de ondersteuning door het openbaar ministerie moeten kunnen terugvallen. Sprekend is het geval dat de procureur-generaal na een opdracht door de regering of door de Tweede Kamer der Staten-Generaal tot vervolging van een minister of een lid van de Staten-Generaal zou moeten overgaan. Maar ook reeds bij voorafgaande oriënteringsonderzoeken – die overigens ook een mogelijke strafvervolging van een rechter kunnen betreffen – zal deze bijstand onontbeerlijk kunnen zijn.

Voorts brengt het werk bij de Hoge Raad soms mee dat nader onderzoek nodig is. Met name is dat bij voorbeeld het geval bij herzieningsverzoeken, waarvan de ontvankelijkheid en gegrondheid moeten worden onderzocht. Er zijn echter ook andere gevallen waarin samenwerking nodig is, zoals bij verzoeken om aanwijzing van een ander gerecht in de zin van artikel 4, tweede lid, van de Wet van 11 december 1980 (Stb. 653) houdende uitvoering van het Verdrag inzake de verkrijging van bewijs in het buitenland in burgerlijke en handelszaken (Trb. 1979, 38).

Artikel 123 biedt hiertoe de grondslag. Bepaald wordt dat het College van procureurs-generaal als hoofd van het OM aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bijstand van het openbaar ministerie verleent, die deze bij de uitvoering van de aan hem opgedragen taken verlangt. Het ligt in de rede dat over de wijze waarop de gevraagde bijstand wordt gegeven, goed overleg plaatsvindt tussen de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het College van procureurs-generaal.

HOOFDSTUK 4. HET OPENBAAR MINISTERIE

Paragraaf 1. Taken en bevoegdheden

Artikel 124

Dit artikel, de opvolger van artikel 4 Wet RO, bevat in de eerste plaats een beschrijving van de kerntaak van het OM: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De bepaling kent geen specifieke bevoegdheden toe aan het OM, maar heeft een programmatisch karakter. De regering acht het van belang in de Wet RO, waarin immers het OM wordt geïnstitutionaliseerd, te vermelden wat de kerntaak van het OM is. Met opzet is gekozen voor een ruime, in algemene termen gestelde, omschrijving van de kerntaak, die geen aanleiding kan geven tot een beperkende uitleg. De toekenning van specifieke taken en bevoegdheden geschiedt in de verschillende bijzondere wetten, waaronder met name het Wetboek van Strafvordering en de Politiewet 1993.

De aanduiding van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als de kerntaak van het OM wil niet zeggen dat de andere taken van het OM maatschappelijk gezien van minder grote betekenis zouden zijn. Integendeel, conform het advies van de vergadering van rechtbank-presidenten kan worden gesteld dat het OM ook neventaken heeft die van groot belang zijn. In genoemd advies wordt terecht gewezen op bijvoorbeeld de bescherming van jeugdigen en geestesgestoorden in gevolge de specifieke wetgeving die daarop betrekking heeft. Daarnaast is het OM met belangrijke taken belast op civielrechtelijk gebied, bijvoorbeeld in het

kader van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering of het Burgerlijk Wetboek (bijv. vordering tot ontbinding van rechtspersonen). Ten slotte moet worden gewezen op de centrale bevoegdheden die aan het OM zijn toegekend bij de bestuursrechtelijke handhaving ingevolge de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertradingen.

In de systematiek van het wetsvoorstel is er niet voor gekozen om in de Wet RO een opsomming op te nemen van de neventaken en bevoegdheden van het OM. Deze worden geregeld in bijzondere wetgeving. In het tweede deel van artikel 124 wordt volstaan met de bepaling dat – buiten de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde – het OM ook belast is met andere bij de wet vastgestelde taken. Daarmee wordt in de Wet RO in elk geval zichtbaar gemaakt dat het OM niet uitsluitend gericht is op strafrechtelijke handhaving. Krachtens het legaliteitsbeginsel dienen ook die andere taken en bevoegdheden hun grondslag te vinden in de wet in formele zin.

Benadrukt zij dat hetgeen krachtens dit wetsvoorstel omtrent de taken en bevoegdheden in de Wet RO wordt geregeld gelijkelijk geldt voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde alsook voor de uitvoering van bijzondere wetten. Dit betekent onder meer dat de bevoegdheden van de Minister van Justitie en het College om aanwijzingen te geven ook ten aanzien van de taken die het OM uitoefent ingevolge bijzondere wetten, onverkort gelden. Ook de ondergeschiktheidsrelaties die in artikel 139 zijn geregeld, zijn zonder meer op de uitvoering van bijzondere wetten van toepassing.

Artikel 125

Artikel 125 is te beschouwen als de opvolger van artikel 3 Wet RO en geeft aan door welke functionarissen de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie worden uitgeoefend. Nieuw is de vermelding van het College van procureurs-generaal. Bovendien valt onder de term «officier van justitie» ook de officier van justitie bij het landelijk parket. Verdwenen zijn de leden van het huidige OM bij de Hoge Raad. Deze elementen zijn toegelicht in het algemene deel van de toelichting.

Artikel 126

Deze bepaling maakt het, in beginsel, mogelijk dat een officier van justitie of een advocaat-generaal de uitoefening van een of meer van zijn bevoegdheden mandateert aan een niet-rechterlijk ambtenaar bij het OM. Het heeft de voorkeur aan de mogelijkheid van mandaatverlening een wettelijke grondslag te geven, omdat de niet-rechterlijke ambtenaren van het OM niet ondergeschikt zijn aan de officieren van justitie, onderscheidenlijk de advocaten-generaal (met uitzondering uiteraard van het hoofd van het parket waarbij zij zijn aangesteld).

In de loop der tijd is de praktijk gegroeid dat verschillende bevoegdheden van, met name, de officieren van justitie worden uitgeoefend door niet-rechterlijke ambtenaren, vooral door de parketsecretarissen. Het bekendste voorbeeld is wellicht het namens de officier van justitie uitbrengen van dagvaardingen in – relatief – eenvoudige zaken. Voor een doelmatig functioneren van het OM is die praktijk van groot belang. Teneinde buiten twijfel te stellen dat deze praktijk niet in strijd is met de wet, wordt zij thans gecodificeerd. Het tweede lid bevestigt dat de gemandateerde bevoegdheid wordt uitgeoefend uit naam en onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie onderscheidenlijk de advocaat-generaal. De redactie van deze bepaling is overigens ontleend aan artikel 168, eerste en tweede lid, Gemeentewet.

Het advies van de vergadering van de presidenten van de appèlcolleges heeft aandacht gevraagd voor mandaatverlening door de advocaat-generaal. Blijkens het eerste lid strekt dit zich in beginsel ook uit tot de bevoegdheden van de advocaat-generaal. Er is geen aanleiding om in de wet op dit punt een onderscheid te maken tussen de ressorts- en arrondissementsparketten. Wel zal bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vierde lid, nauwkeurig worden gezien in hoeverre mandaatverlening door de advocaat-generaal moet worden uitgesloten. Krachtens het derde lid is daarbij het criterium of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Niet uitgesloten is dat op het niveau van het ressortsparket vaker aan dat criterium zal zijn voldaan dan bij de eerstelijnsparquetten.

Krachtens het eerste lid geldt voor de verlening van mandaat de voorwaarde dat deze slechts mogelijk is met toestemming van het hoofd van het parket. Het is wenselijk dat niet iedere officier van justitie zelf kan bepalen of en in hoeverre een bevoegdheid namens hem door een ander wordt uitgeoefend. Daarom is vastgelegd dat daarvoor toestemming vereist is van het hoofd van het parket. Op die wijze wordt bereikt dat binnen een parket eenzelfde lijn wordt gekozen. Eenheid tussen de parketten kan worden bereikt door richtlijnen van het College van procureurs-generaal.

Voorts volgt uit het eerste lid dat op grond van die bepaling slechts mandaat kan worden verleend aan andere bij het betreffende parket werkzame ambtenaren. Dit betekent derhalve dat – los van de gevallen waarin mandaat überhaupt niet mogelijk is – op grond van deze bepaling niet kan worden gemandateerd aan ambtenaren die niet bij het parket werkzaam zijn, zoals bijvoorbeeld politieambtenaren. Indien dergelijke rechtsfiguren wenselijk worden geacht, verdient het aanbeveling daartoe een specifieke wettelijke grondslag te creëren, tenzij kan worden teruggevallen op de regeling van mandaat in de Algemene wet bestuursrecht.

Op de mogelijkheid van mandaatverlening worden in het derde lid twee uitzonderingen gemaakt, namelijk als de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet, en als de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Van dat laatste is, aldus het derde lid, tweede volzin, in elk geval sprake als het gaat om het optreden ter terechtzitting in strafzaken en de uitoefening van de dwangmiddelen als bedoeld in Titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. De uitoefening van die bevoegdheden is, mede gelet op de bijzondere relatie tussen de zittende en de staande magistratuur en het soms zeer ingrijpende karakter van die bevoegdheden, zo zeer verknocht aan de rechterlijke ambtenaren van het OM, dat aan het gezag van het OM afbreuk zou worden gedaan als mandatering daarvan zou zijn toegestaan. In de oorspronkelijke formulering werd overigens uitsluitend gesproken over «de toepassing van dwangmiddelen in strafzaken». Het advies van de NOVA heeft mij aanleiding gegeven de redactie van de bepaling te verduidelijken door concreet aan te geven over welke bevoegdheden het precies gaat. Voorts verdient naar aanleiding van dit advies vermelding dat de betreffende uitzondering ook van toepassing zal zijn op de bijzondere opsporingsbevoegdheden zoals geregeld in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere opsporingsbevoegdheden. Een bepaling met die strekking zal in laatstgenoemd wetsvoorstel worden opgenomen.

De NVvR en de vergadering van de presidenten van de appèlcolleges hebben in hun advisering gevraagd om concretisering van de gevallen waarin mandaat mag worden verleend. Om die reden zullen krachtens

een nieuw vierde lid bij algemene maatregel van bestuur omtrent de mandaatverlening nadere regels worden gesteld. Bij de nadere bepaling van de inhoud wordt de maatstaf gevormd door het criterium van het derde lid. Er zal zorgvuldig moeten worden getoetst in hoeverre de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich tegen mandaatverlening verzet. Met de NVvR ben ik van oordeel dat er mogelijk – behoudens de reeds in het derde lid genoemde – gevallen zijn waarin mandaat moet worden uitgesloten. Voorts zijn er mogelijk bevoegdheden waarbij weliswaar mandaatverlening niet zonder meer moet worden afgewezen, maar het niettemin wenselijk kan zijn dat de gedelegeerde wetgever daaraan nadere voorwaarden stelt. Te denken valt bijvoorbeeld aan de toepassing van bepaalde – minder vergaande – dwangmiddelen in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. In de amvb bedoeld in het vierde lid kunnen daaromtrent eveneens regels worden gesteld.

Artikel 127

Deze bepaling bevat de aanwijzingsbevoegdheid van de minister. Zij is de opvolger van artikel 5 Wet RO. Deze bevoegdheid van de minister is in het kader van de relatie tussen de minister en het OM in algemene zin reeds uitvoerig toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting. Op deze plaats kan daarnaar worden verwezen. De bevoegdheid omvat zowel algemene als bijzondere aanwijzingen. Voor bepaalde typen bijzondere aanwijzingen worden in artikel 128 enkele bijzondere voorschriften gegeven.

Een aanwijzing is een publiekrechtelijke rechtshandeling. Het belangrijkste rechtsgevolg dat door de aanwijzing wordt veroorzaakt is de verplichting voor degene tot wie de aanwijzing zich richt, om de aanwijzing op te volgen en deze ten uitvoer te brengen. In dit licht bezien dient de aanwijzing te worden onderscheiden van allerhande voorbereidingshandelingen die mogelijk aan een aanwijzing zijn voorafgegaan. Niet elke handeling waarmee de minister zijn oordeel kenbaar maakt of zijn invloed aanwendt, moet worden aangemerkt als een aanwijzing.

Iets dergelijks geldt uiteraard nog in versterkte mate in de verhoudingen binnen het OM zelf. Een hoofdofficier of een unit-hoofd kan belangrijke invloed uitoefenen op het handelen van een zaakofficier; dat past nu eenmaal in de hiërarchische structuur van het OM. Maar een formele aanwijzing van de hoofdofficier aan een lid van zijn parket komt pas aan de orde als de gewone vormen van overleg te kort schieten. Er is pas sprake van een aanwijzing indien de betrokken instantie daartoe beslist en met dat besluit beoogt daadwerkelijk de daaraan verbonden rechtsgevolgen in het leven te roepen.

Wat betreft de taak van de minister van Justitie kan een voorbeeld dit laatste verduidelijken. Bij de opsporing van strafbare feiten dienen soms ingrijpende beslissingen te worden genomen. In dergelijke gevallen kunnen er zodanige risico's aan een bepaalde beslissing verbonden zijn dat de minister uitdrukkelijk in de gelegenheid dient te worden gesteld zijn politieke verantwoordelijkheid te effectueren. In het debat in de Tweede Kamer over bijzondere opsporingsmethoden in 1996 is vastgesteld dat in geval van afzien van inbeslagneming van illegale goederen die schadelijk of gevaarlijk kunnen zijn voor de volksgezondheid – bijvoorbeeld drugs of wapens – een beslissing ter zake van het College van procureurs-generaal aan de minister van Justitie moet worden voorgelegd. Dit illustreert dat er situaties zijn waarin de minister in dergelijke gevallen structureel betrokken moet zijn om daadwerkelijk zijn invloed te kunnen uitoefenen.

In dat geval is echter geen sprake van een aanwijzing. De minister wordt geïnformeerd over een (voorgenomen) beslissing van het College en treedt daarover zo nodig in overleg met het College. Pas indien na overleg zou blijken dat de minister een ander oordeel heeft dan het College en het College niettemin vasthoudt aan zijn oorspronkelijke beslissing, kan voor de minister de vraag aan de orde komen of de desbetreffende situatie noopt tot een aanwijzing zijnerzijds.

De aanwijzingsbevoegdheid heeft blijkens de formulering van het artikel betrekking op «de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie». Dit betekent dat de aanwijzingsbevoegdheid zich niet beperkt tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar ook betrekking kan hebben op de andere taken en bevoegdheden waarmee het OM bij of krachtens de wet wordt belast. Verwezen zij naar artikel 124. Het spreekt overigens vanzelf dat een aanwijzing van de minister geen betrekking kan hebben op de inhoud van de zienswijze inzake een aanwijzing als bedoeld in artikel 128, eerste lid. Aan de in dit artikel geregelde procedure is inherent dat het College zijn oordeel op onafhankelijke wijze moet kunnen geven.

Voorts zal een aanwijzing in de zin van dit artikel niet alleen gericht kunnen zijn tot het College, maar ook tot een of meer andere leden van het OM die met bepaalde taken of bevoegdheden van het OM zijn belast. Op grond van artikel 125 zijn dat de officieren van justitie, de plaatsvervangende officieren van justitie, de advocaten-generaal en de plaatsvervangende advocaten-generaal. Het ligt voor de hand om de aanwijzing te richten tot degene die binnen de gegeven structuur van het OM primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanwijzing. Langs deze lijn zal in de regel een algemene aanwijzing gericht zijn aan het College, terwijl een bijzondere aanwijzing in beginsel gericht zal zijn aan het hoofd van het parket waarbinnen de betreffende zaak speelt. Het laatste is in overeenstemming met het standpunt dat de NVvR in haar advies heeft ingenomen.

Een ministeriële aanwijzing behoeft niet steeds schriftelijk te worden gegeven. Een wettelijk voorgeschreven vastlegging van elke beslissing werkt onnodige bureaucratiesering in de hand. Artikel 127 schrijft dat dan ook niet voor. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de aanwijzingsbevoegdheid van het College en de hoofden van de parketten. Niettemin zal het – in het verlengde van hetgeen de NVvR in haar advies heeft aanbevolen – in zeer veel gevallen voor de hand liggen om aanwijzingen schriftelijk vast te leggen. Dit kan met name noodzakelijk worden geacht indien de betreffende aanwijzing in diverse geleidingen door verschillende leden van het OM moeten worden toegepast. In de eerste plaats is het uiteraard mogelijk dat de aanwijzing afzonderlijk op schrift wordt gesteld en in die vorm rechtstreeks gericht wordt aan degene voor wie de aanwijzing is bestemd. Het kan echter ook zo zijn dat de aanwijzing uit een algemeen schriftelijk stuk – bijvoorbeeld het verslag van een vergadering – blijkt. Los daarvan schrijft artikel 128 voor bepaalde aanwijzingen, met het oog op de daaraan verbonden procedurevoorschriften, wel uitdrukkelijke schriftelijke vastlegging voor.

De in artikel 130, vierde lid, aan het College toegekende aanwijzingsbevoegdheid dient wel te worden uitgeoefend met inachtneming van het krachtens artikel 127 bepaalde. De minister van Justitie, die zelf geen deel uitmaakt van het OM, is de hoogste autoriteit ten aanzien van het OM. Het College staat aan het hoofd van het OM en is hoofd van dienst van de hoofden van de parketten. In deze structuur past dat het College aanwijzingen kan geven aan een of meer leden van het OM, waarbij deze aanwijzingen niet in strijd mogen zijn met eventuele aanwijzingen van de

minister. Over de afstemming van een en ander zal uiteraard overleg plaatsvinden in de overlegvergadering tussen de minister en het College.

Artikel 128

Deze bepaling heeft betrekking op de specifieke situatie waarin de minister een aanwijzing geeft inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten. De bevoegdheid tot vervolging is door de wetgever in artikel 9 Sv. als zelfstandige bevoegdheid geattribueerd aan de officier van justitie. Hetzelfde geldt voor de opsporing van strafbare feiten op grond van artikel 148 Sv. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van de rol van het OM in het strafproces. Het OM zal in geval van een vervolging ten overstaan van de rechter verantwoording moeten afleggen over de afwegingen die aan de beslissing tot vervolging en de daarmee verband houdende beslissingen in het opsporingsonderzoek, ten grondslag hebben gelegen. Cruciaal is in die context het vertrouwen dat de rechter moet kunnen stellen in de objectiviteit en integriteit van het OM. Dit impliceert dat de officier van justitie in de praktijk de genoemde bevoegdheden in grote zelfstandigheid moet kunnen uitoefenen.

In het algemeen deel van deze toelichting is reeds uiteengezet dat de minister met zijn bemoeienis op dit punt grote terughoudendheid zal moeten betrachten. In het incidentele geval dat de minister op aan het algemeen belang ontleende gronden toch een aanwijzing terzake wenst te geven, dient de zorgvuldigheid van de besluitvorming te worden gewaarborgd. Om die reden bevat de onderhavige bepaling een aantal procedurevoorschriften.

In het eerste lid wordt bepaald dat de minister van Justitie, indien hij voornemens is in een concreet geval een aanwijzing te geven inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten, dit voornemen aan het College van procureurs-generaal dient voor te leggen teneinde het College in de gelegenheid te stellen hierover zijn zienswijze aan de minister kenbaar te maken. In het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet waartoe deze procedure dient. Zij dwingt enerzijds de minister om op grond van het deskundige oordeel van het OM de verschillende argumenten nog eens zorgvuldig tegen elkaar af te wegen alvorens tot een definitieve beslissing te komen. Anderzijds verplicht zij het OM om nauwgezet te formuleren hoe het voornemen van de minister vanuit een strafvorderlijk perspectief moet worden beoordeeld. Deze beide aspecten verzekeren optimale zorgvuldigheid.

De aanwijzing als bedoeld in dit artikel bestrijkt de opsporing en vervolging van strafbare feiten in ruime zin. Zoals het College terecht in zijn advies opmerkt gaat het niet alleen om de aanwijzing die «sec» strekt tot opsporing en vervolging, maar om alle aanwijzingen die op dat terrein betrekking hebben. Het betreft derhalve ook aanwijzingen die gericht zijn op de wijze waarop in een concreet geval van de bevoegdheden inzake opsporing of vervolging gebruik wordt gemaakt. Naar de NVvR terecht aanneemt vallen conform deze interpretatie ook aanwijzingen omtrent de inhoud van het requisitoir daaronder met inachtneming van alle beperkingen die in het algemeen deel van deze memorie hieromtrent zijn aangegeven. De opmerkingen van de Hoge Raad, het College en de NVvR zijn voor mij aanleiding geweest de formulering van het eerste lid ingrijpend te herzien.

Het begrip «opsporing» in het eerste lid dient ruim te worden opgevat. Hieronder wordt niet alleen verstaan het onderzoek naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan, maar ook het onderzoek dat plaatsvindt naar aanleiding van het vermoeden dat in

georganiseerd verband misdrijven als bedoeld in artikel 67, eerste lid, Sv die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren, worden beraamd of gepleegd. Voor het laatste zij verwezen naar het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere opsporingsbevoegdheden.

In het tweede lid is bepaald dat de minister de voorgenomen aanwijzing schriftelijk mededeelt aan het College. Deze mededeling dient tevens te worden voorzien van de motivering waarop het voornemen berust. Deze voorschriften zijn nodig om het College in staat te stellen zich op adequate wijze een oordeel over de voorgenomen aanwijzing te vormen. De bepaling loopt parallel met artikel 3:7 Awb waarin wordt bepaald dat het bestuursorgaan waaraan advies wordt uitgebracht, aan degene die adviseert alle gegevens ter beschikking dient te stellen die nodig zijn voor een goede vervulling van de adviestaak.

In het tweede lid wordt voorts bepaald dat de minister een termijn kan stellen waarbinnen de zienswijze van het College aan de minister kenbaar moet zijn gemaakt. Het is wenselijk dat de besluitvorming omtrent de aanwijzing binnen een redelijk korte periode wordt afgerond. In sommige gevallen is het zelfs noodzakelijk om de procedure op de kortst mogelijke termijn te laten plaatsvinden. Om die reden is het wenselijk om de minister de mogelijkheden te geven om – analoog aan artikel 3:6 Awb – te bepalen binnen welke termijn hij de zienswijze van het College verwacht. Uiteraard mag deze termijn niet zodanig kort zijn dat het College deze taak niet naar behoren kan vervullen.

Ten slotte is in het tweede lid bepaald dat het College zijn zienswijze schriftelijk en gemotiveerd geeft. Is de minister op grond van het eerste lid gehouden zijn voornemen tot het geven van een aanwijzing schriftelijk en gemotiveerd aan het College voor te leggen, het College is op zijn beurt verplicht dezelfde eisen in acht te nemen bij de formulering van zijn zienswijze. Dit voorschrift strekt ertoe zeker te stellen dat de minister op grond van de verschillende argumenten zorgvuldig kan afwegen of de voorgenomen aanwijzing al dan niet dient te worden gegeven.

Nadat het College zijn zienswijze aan de minister heeft medegedeeld kunnen zich twee situaties voordoen. In de eerste plaats kan de minister afzien van zijn voornemen tot het geven van een aanwijzing. Dat zal zich met name voordoen wanneer het College een van de minister afwijkende zienswijze heeft en de minister zich hierdoor heeft laten overtuigen. In dat geval krijgt de procedure geen vervolg anders dan reeds uit de besluitvorming binnen het OM reeds zou voortvloeien. Het kan echter ook zo zijn dat de minister in de zienswijze van het College geen aanleiding ziet om zijn voornemen te wijzigen. Dat zal zich voordoen in de situatie waarin de minister ook bij nadere afweging de door het College aangevoerde argumenten niet doorslaggevend acht of het College zich met het voornemen van de minister kan verenigen. Het laatste impliceert dat een ministeriële aanwijzing geenszins hoeft te duiden op een verschil van inzicht tussen de minister en het College omtrent de opportuniteit van een aanwijzing.

Komt het uiteindelijk tot een aanwijzing dan schrijft het derde lid voor dat de aanwijzing schriftelijk en gemotiveerd moet worden gegeven. Indien de minister aldus een aanwijzing geeft, bepaalt vervolgens het vijfde lid dat de officier van justitie de schriftelijke aanwijzing bij de processtukken voegt. Deze voorschriften worden gegeven opdat de rechter en de verdediging van de opdracht kennis kunnen nemen. Vooral door voor te schrijven dat de aanwijzing moet zijn voorzien van een motivering, wordt de afweging die tot de aanwijzing heeft geleid in het

kader van het strafproces controleerbaar. Voor zover de minister met zijn aanwijzing afwijkt van de zienswijze van het College, volgt uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dat de minister dit met de redenen voor de afwijking in de motivering vermeldt. Om te kunnen beoordelen hoe de voorbereiding van de aanwijzing is verlopen, is in het vijfde lid tevens voorgeschreven dat ook de zienswijze van het College en het oorspronkelijke voornemen zoals aan het College voorgelegd, bij de processtukken worden gevoegd.

De NOvA en de vergadering van presidenten van de appèlcolleges hebben in hun adviezen de vraag opgeworpen of de verplichting als bedoeld in het vijfde lid ook geldt in het geval een artikel 12 Sv-procedure is ingesteld. Deze vraag dient bevestigend te worden beantwoord. Voeging van de aanwijzing bij de processtukken moet ook plaatsvinden indien bij de rechter beklag wordt gedaan over de – op de aanwijzing van de minister gebaseerde – beslissing van de officier van justitie om van vervolging af te zien. Het begrip «processtukken» moet derhalve in deze ruime zin worden begrepen. Langs deze weg is de aanwijzing tot niet-vervolging in het kader van de genoemde procedure vatbaar voor rechterlijke controle.

Anders dan het College ben ik van oordeel dat deze uitleg van de desbetreffende bepaling zeer goed verdedigbaar is. Daarbij zij opgemerkt dat een aanwijzing tot niet-vervolging niet – zoals het College kennelijk meent – erop gericht is om de rechter geen bemoeienis met de zaak te geven. In het verlengde van artikel 167 Sv strekt een dergelijke aanwijzing slechts tot het afzien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend. Vanuit dit perspectief bezien bestaat er geen enkel bezwaar tegen om een aanwijzing tot niet-vervolging in het kader van een artikel 12 Sv-procedure aan de rechter kenbaar te maken.

In zeer uitzonderlijke situaties kan voeging in het procesdossier van de aanwijzing met de daarbij behorende stukken achterwege worden gelaten, namelijk voor zover naar het oordeel van de Minister van Justitie het belang van de staat zich daartegen verzet. Ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie aan diverse instanties is voorgelegd is de desbetreffende bepaling (artikel 128, vijfde lid) naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen wel gewijzigd.

Voorop staat dat er in zeer uitzonderlijke situaties zwaarwegende belangen in het geding kunnen zijn die zich niet met de opname in het procesdossier verdragen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat het via het procesdossier bekend worden van de achtergronden van een ministeriële aanwijzing onder omstandigheden de diplomatieke betrekkingen met een andere staat of de veiligheid van de staat kan aantasten. In dergelijke gevallen dient voor de minister de mogelijkheid te bestaan die informatie niet aan de openbaarheid prijs te geven. Bepalingen die uitzonderingen op het beginsel van openbaarheid regelen, zijn niet ongebruikelijk: zij zijn ook elders in de wetgeving aan te treffen. Verwezen zij onder meer naar artikel 10 WOB en artikel 68 Grondwet.

Benadrukt zij dat het zal gaan om zeer uitzonderlijke situaties die in de praktijk nagenoeg niet zullen voorkomen. Dit blijkt uit het feit dat de minister slechts daartoe bevoegd is voor zover «het belang van de staat» zich daartegen verzet. Een nog stringentere maatstaf is moeilijk denkbaar. In artikel 68 Grondwet wordt dezelfde uitzonderingsgrond gehanteerd. Uit de staatkundige praktijk van het inlichtingenrecht aan de Staten-Generaal moet worden afgeleid dat dit criterium slechts bij zeer hoge uitzondering toepassing kan vinden.

De advisering is zoals gezegd aanleiding geweest de formulering van de bepaling te herzien. In het vijfde lid wordt bepaald dat voeging bij de processtukken achterwege blijft voor zover het belang van de staat zich naar het oordeel van de minister daartegen verzet, met dien verstande dat uit de stukken in ieder geval wel moet blijken dat er een aanwijzing is gegeven. Hierdoor wordt de mogelijkheid geopend dat het feit dat er een aanwijzing is gegeven wel, maar de daaraan ten grondslag liggende feiten en omstandigheden niet aan de openbaarheid worden prijsgegeven. Het College van PG's heeft er terecht op gewezen dat die situatie zich zou kunnen voordoen.

Het vierde lid voorziet in het geval waarin in redelijkheid schriftelijke vastlegging van de aanwijzing niet van tevoren kan plaatsvinden, bijv. omdat daarvoor geen tijd beschikbaar is: de aanwijzing kan dan achteraf schriftelijk worden vastgelegd en aan het dossier toegevoegd. De laatste volzin brengt mee dat hetzelfde geldt voor het mededelen van de voorgenomen aanwijzing en het geven van een zienswijze door het College. Ook hier geldt dat soms de beschikbare tijd ontoereikend zal zijn en de desbetreffende elementen eerst achteraf op schrift kunnen worden gesteld. De bepaling stelt als voorwaarde dat schriftelijke vastlegging z.s.m. alsnog plaatsvindt. N.a.v. het commentaar van de HR merk ik op dat, als een mondelinge aanwijzing tijdens de zitting wordt gegeven, de eisen van behoorlijke procesorde meebrengen dat het OM hiervan aanstonds melding maakt.

Artikel 129

In artikel 129 is een tweeledige inlichtingenplicht opgenomen. In de eerste plaats zijn de leden van het OM verplicht het College de inlichtingen te verstrekken die het nodig heeft. Voorts heeft het College eenzelfde verplichting jegens de minister. De zinsnede «nodig heeft» impliceert dat de inlichtingen niet uitsluitend op verzoek dienen te worden verschaft, maar zo nodig ook uit eigen beweging. Dit laatste doet zich voor indien het College of het betreffende lid van het OM redelijkerwijs moet aannemen dat de inlichtingen nodig zijn voor de minister resp. het College om zijn taken en bevoegdheden naar behoren te kunnen uitoefenen.

Het eerste lid behelst de inlichtingenverplichting van het College ten opzichte van de minister. Zij onderstreept het belang van een goed functionerend OM dat in de juiste gevallen en op de juiste ogenblikken de minister in staat stelt zijn politieke verantwoordelijkheid waar te maken. In deze zin vormt de bepaling een accentuering van de politieke verantwoordelijkheid van de minister. Daarnaast komt in de bepaling tot uitdrukking dat het College als hoofd van het OM het eerst aangewezen orgaan is om de Minister op de hoogte te houden van wat voor hem relevant is.

Vanzelfsprekend ligt in de verhouding tussen de Minister en het OM besloten dat ieder lid van het OM een inlichtingenplicht ten opzichte van de Minister heeft, zodat de Minister zich voor het verkrijgen van inlichtingen ook kan wenden tot een individueel lid van het OM, maar in normale gevallen vormt het College voor de minister binnen het OM het eerste aanspreekpunt.

Het tweede lid regelt vervolgens de inlichtingenverplichting van de leden van het OM jegens het College. De bepaling benadrukt de centrale leidinggevende positie van het College binnen het OM. Aan het inlichtingenverkeer tussen het College en een lid van het OM kunnen verschillende situaties ten grondslag liggen. Het kan zijn dat de inlichtingen moeten worden verschaft op verzoek van het College, aan welk verzoek weer een verzoek van de minister ten grondslag ligt. In die

specifieke situatie fungeert artikel 129 als een getrapte inlichtingenverplichting: van het desbetreffende lid van het OM naar het College (tweede lid) en vervolgens van het College naar de minister (eerste lid). Het kan echter ook zo zijn dat het initiatief tot het verstrekken van de inlichtingen geheel bij het College ligt, dan wel de inlichtingen uit eigen beweging dienen te worden verschaft.

Paragraaf 2. Inrichting

Artikel 130

Het eerste lid vormt de rechtsgrondslag voor het College van procureurs-generaal. Het tweede lid legt in het verlengde daarvan ondubbelzinnig vast dat het College aan het hoofd staat van het OM. Dit is voor de nieuwe structuur van het OM de kernbepaling.

Het derde lid delegeert de vaststelling van het aantal procureurs-generaal aan een algemene maatregel van bestuur. In het algemene deel van deze memorie is ingegaan op de achtergrond van een en ander. De benoeming van de voorzitter van het College geschiedt bij koninklijk besluit. In het reglement van het College (zie hierna artikel 131) kan bepaald worden wie de voorzitter als zodanig vervangt bij afwezigheid.

Het vierde lid kent het College uitdrukkelijk de bevoegdheid toe algemene en bijzondere aanwijzingen te geven over de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Het gaat hier om alle taken en bevoegdheden van het OM, niet alleen die krachtens het Wetboek van Strafvordering maar ook bijv. die krachtens de Politiewet. Die aanwijzingen kunnen gericht zijn tot alle leden van het OM maar kunnen ook beperkt worden tot de hoofden van de parketten of tot een of meer individuele leden van het OM. Ook door deze bepaling wordt de positie van het College als de centrale leiding van het OM onderstreept. De hier toegekende bevoegdheid moet uiteraard worden uitgeoefend met inachtneming van artikel 127; een aanwijzing van het College dient uiteraard niet in strijd te komen met bij voorbeeld een richtlijn van de minister van Justitie.

Artikel 131

In het algemene deel van deze memorie is al ingegaan op de besluitvormingsprocedure binnen het College van procureurs-generaal. Gekozen is voor meerderheidsbesluitvorming: een beslissing wordt genomen door de meerderheid van de aanwezige – ten minste drie – stemmen. Uiteraard zal altijd worden gestreefd naar unanimiteit en zal een stemming normaliter niet nodig zijn. Maar indien geen unanimiteit bereikt kan worden zullen toch besluiten genomen moeten kunnen worden. Daartoe zijn in het tweede en derde lid regels voor meerderheidsbesluitvorming opgenomen. In alle gevallen – ook indien een stemming niet nodig is – is evenwel vereist dat tenminste drie procureurs-generaal aanwezig zijn (eerste lid). Een en ander leidt tot de volgende mogelijkheden:

- Indien het College bestaat uit drie leden, moeten allen aanwezig zijn en wordt een besluit genomen met een meerderheid van twee of drie stemmen.
- Indien het College bestaat uit vier leden, moeten ten minste drie leden aanwezig zijn en wordt een besluit genomen met een meerderheid van drie of vier stemmen (indien alle vier leden aanwezig zijn) respectievelijk met een meerderheid van twee of drie stemmen (indien slechts drie van de vier leden aanwezig zijn).

– Indien het College bestaat uit vijf leden, moeten ten minste drie leden aanwezig zijn en wordt een besluit genomen met een meerderheid van vier of vijf stemmen (indien alle vijf leden aanwezig zijn), respectievelijk met een meerderheid van drie of vier stemmen (indien slechts vier van de vijf leden aanwezig zijn) respectievelijk met een meerderheid van twee of drie stemmen (indien slechts drie van de vijf leden aanwezig zijn).

Indien de stemmen staken (wat het geval kan zijn indien het college bestaat uit vier of vijf leden en er vier leden aanwezig zijn), geeft de stem van de voorzitter de doorslag.

Het vierde en vijfde lid betreffen het reglement van het College, waarin nadere regels worden gesteld over de werkwijze van en de besluitvorming binnen het College. In het reglement moet in ieder geval worden geregeld in welke gevallen een voorgenomen beslissing wordt voorgelegd aan de Minister van Justitie. Hierbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan situaties waarin de aard van het besluit zelf met zich meebrengt dat de Minister daarvan op de hoogte moet worden gesteld. Daarnaast kan gedacht worden aan situaties waarin sprake is van een zodanige verdeeldheid binnen het College dat het om die reden, mede in aanmerking genomen het belang van de desbetreffende zaak, wenselijk is de zaak aan de Minister voor te leggen. In beide gevallen kan het wenselijk zijn de besluitvorming op te schorten in afwachting van het oordeel van de Minister.

Voor de duidelijkheid zij vermeld dat het in het vijfde lid niet gaat om goedkeuring in staatsrechtelijke zin. Het ministerieel oordeel geldt niet als voorwaarde voor de inwerkingtreding van het besluit van het College. Het gaat er om dat de Minister over een voorgenomen besluit wordt geïnformeerd om hem in de gelegenheid te stellen zijn oordeel te geven. Langs deze weg kan de Minister in de gevallen waarin dat krachtens het reglement noodzakelijk wordt geacht, zijn politieke verantwoordelijkheid effectueren. Het oordeel van de Minister is op zichzelf echter geen beslissing met rechtsgevolg. Krachtens de wet beslist immers het College. Pas indien na overleg zou blijken dat de minister een ander oordeel blijft houden dan het College en het College niettemin vasthoudt aan zijn oorspronkelijke (voorgenomen) beslissing, kan voor de minister de vraag aan de orde komen of de desbetreffende situatie noopt tot een aanwijzing zijnerzijds. Uiteraard zijn aan de aanwijzing wel rechtsgevolgen verbonden.

Vaststelling en wijziging van het reglement als bedoeld in het vierde lid, behoeven wel de goedkeuring van de Minister. Dit impliceert derhalve dat het reglement niet in werking kan treden voordat deze goedkeuring is verkregen.

Artikel 132

In dit artikel wordt de grondslag gelegd voor een verdeling van de werkzaamheden binnen het College onder de procureurs-generaal. Het gaat hierbij niet om de uitoefening van formele bevoegdheden namens het College (dat wordt geregeld in artikel 133) maar om wat kan worden aangeduid als de portefeuillevdeling. Hierbij moet gedacht worden aan een verdeling van aandachtsgebieden, bij voorbeeld bepaalde terreinen van materieel strafrecht, en aan onderwerpen als contacten met de pers en dergelijke.

In beginsel is het aan het College zelf om de werkzaamheden te verdelen. Een uitzondering wordt in het tweede lid gemaakt voor de situatie waarin de Minister het wenselijk acht dat de voorzitter van het College bepaalde werkzaamheden voor zijn rekening neemt, waarbij

bijvoorbeeld kan worden gedacht aan de verantwoordelijkheid voor de reorganisatie van het OM.

Artikel 133

In de dagelijkse praktijk kan het dienstig zijn als bepaalde bevoegdheden van het College namens het College kunnen worden uitgeoefend door één van de procureurs-generaal. Gedacht kan worden aan de bevoegdheden die – in de nieuwe opzet – in de Politiewet 1993 aan het College worden toegekend. Hierin voorziet deze, aan artikel 168 van de Gemeentewet ontleende, bepaling. Deze regeling behoeft een uitdrukkelijke wettelijke grondslag, gelet op het feit dat de bevoegdheden zijn opgedragen aan een collegiaal bestuursorgaan.

Voor de hier geregelde uitoefening van bevoegdheden kan formeel niet de term «mandaat» worden gehanteerd. Deze term wordt in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) immers gedefinieerd als de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen, terwijl het bij de onderhavige regeling niet gaat om bevoegdheden van een bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Op grond van artikel 1:6 Awb is de Awb immers niet van toepassing op de opsporing en vervolging van strafbare feiten en op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Daarom wordt een meer neutrale terminologie gehanteerd: het College kan een procureur-generaal machtigen een of meer van zijn bevoegdheden uit te oefenen. Het kan daarbij in beginsel om alle bevoegdheden gaan, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt zich daartegen verzet.

Artikel 134

Anders dan in de huidige wetgeving het geval is, wordt nu uitdrukkelijk vastgelegd uit welke onderdelen het OM bestaat. Die eenvoudige en herkenbare aanduidingen komen in de wetgeving op diverse plaatsen terug, ook buiten de Wet RO.

Het parket-generaal is thans gevestigd te Den Haag, maar er is geen noodzaak de vestigingsplaats in de wet vast te leggen. Het is zeer wel denkbaar dat het College te zijner tijd meer centraal in Nederland gevestigd zal zijn; een wetswijziging moet daarvoor niet nodig zijn. Hetzelfde geldt voor het landelijk parket, dat thans gevestigd is in Rotterdam. De arrondissements- en ressortsparketten daarentegen dienen van rechtswege gevestigd te zijn in de plaatsen van vestiging van de desbetreffende gerechten. In de artikelen 135 tot en met 138 wordt in aansluiting daarop bepaald welke functionarissen bij de diverse parketten werkzaam zijn.

Artikel 135

Deze bepaling gaat over het parket-generaal. Het eerste lid legt vast dat bij het parket-generaal niet alleen de procureurs-generaal werkzaam zijn, die gezamenlijk het College van procureurs-generaal vormen, maar ook andere ambtenaren. Met die laatste categorie wordt niet alleen bedoeld op rechterlijke ambtenaren, die toegevoegd kunnen worden aan het parket-generaal, maar ook op de niet-rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn bij het parket-generaal. Deze bepaling beoogt mede tot uitdrukking te brengen dat in de nieuwe opzet ook dat deel van het personeel dat thans nog wordt aangeduid met de term «de ondersteuning», een integraal en volwaardig onderdeel is van de OM-organisatie, zij het dat de niet-rechterlijke ambtenaren geen «lid» van het OM zijn, zodat

aan hen niet de taken en bevoegdheden toekomen die de wet aan de rechterlijke ambtenaren van het OM (de leden van het OM) toekent.

Het tweede lid stelt buiten twijfel dat voor de rechterlijke ambtenaren die aan het parket-generaal worden toegevoegd, het rangenstelsel van het OM integraal gehanteerd kan worden. Dat betekent bij voorbeeld dat een hoofdofficier ook in die rang werkzaam kan zijn bij het parket-generaal. Zoals de NVvR terecht heeft opgemerkt kan in deze bepaling niet worden gelezen dat de bedoelde rangen bereikbaar zouden zijn voor ambtenaren zonder dat ten aanzien van hen de vereiste procedure is toegepast. De desbetreffende rangen staan slechts open voor rechterlijke ambtenaren die het daarvoor geldende wervings- en selectietraject hebben doorlopen.

Het derde lid legt vast dat het College het hoofd van dienst is van degenen die werkzaam zijn bij het parket-generaal.

Door middel van het vierde lid wordt bereikt dat de procureurs-generaal van rechtswege de bevoegdheden hebben die zijn toebedeeld aan de advocaten-generaal. Indien zij als zodanig optreden dan doen zij dat formeel onder verantwoordelijkheid van het hoofd van het desbetreffende parket. De NOvA vindt blijkens haar advies dat er veel voor te zeggen is om de PG's ook in het eerstelijnsparquet te laten opereren. Hoewel een uitbreiding in deze zin op zichzelf denkbaar is, acht ik deze niet voor de hand liggend. Voor het voeling houden met de praktijk is voldoende indien de PG's als plaatsvervangend AG kunnen optreden. Gezien de positie van het College als leidinggevend orgaan van het OM acht ik het gewenst het plaatsvervangerschap van de PG's te beperken tot de behandeling van zaken in hoger beroep waarin – mede in het licht van het algemene vervolgingsbeleid – een hernieuwde toetsing plaatsvindt. Voorts sluit de regeling goed aan bij de situatie die bestond voor de reorganisatie waarin de PG's bij het Hof waren geaccrediteerd.

Artikel 136

Deze bepaling gaat over de arrondissementsparketten. Het eerste lid bepaalt dat bij een arrondissementsparquet drie categorieën van ambtenaren werkzaam zijn: officieren van justitie, plaatsvervangende officieren van justitie en andere ambtenaren.

De term officier van justitie is een functie-aanduiding; in het tweede, derde en vierde lid wordt vervolgens bepaald in welke rangen men als officier van justitie werkzaam kan zijn. Deze rangen zijn achtereenvolgens:

- hoofdofficier,
- fungerend c.q. plaatsvervangend hoofdofficier,
- officier eerste klasse,
- officier en
- substituut-officier.

In het tweede lid is bepaald dat aan het hoofd van het arrondissementsparquet een officier van justitie staat in de rang van hoofdofficier. De hoofdofficier is hoofd van dienst van alle andere ambtenaren bij het arrondissementsparquet. In die hoedanigheid is hij bevoegd om aan bij zijn parket werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Deze bevoegdheid is vastgelegd in de tweede volzin van het tweede lid.

Artikel 137

Deze bepaling gaat over het landelijk parket. Omdat het landelijk parket evenals de arrondissementsparketten een eerste-lijnsparquet is, is deze

bepaling geplaatst na de bepaling over de arrondissementsparketten. Het landelijk parket is op dezelfde wijze gestructureerd als de arrondissementsparketten. De hoofdofficier is hoofd van dienst van alle andere ambtenaren bij het landelijk parket. In die hoedanigheid is hij bevoegd om aan bij zijn parket werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Deze bevoegdheid is vastgelegd in de tweede volzin van het tweede lid. Voor het overige zij verwezen naar de toelichting op artikel 136.

Artikel 138

Deze bepaling gaat over de ressortsparketten. Evenals bij de eerste lijnsparketten het geval is (één functie-aanduiding: officier van justitie) is nu ook bij de ressortsparketten sprake van één functie-aanduiding, te weten advocaat-generaal, met verschillende rangen, die zijn opgenomen in het tweede tot en met vierde lid.

Analoog aan de desbetreffende bepalingen in de artikelen 136 en 137 is in het tweede lid bepaald dat aan het hoofd van het ressortsparket een advocaat-generaal staat in de rang van hoofdadvoaat-generaal. Deze is hoofd van dienst van alle andere ambtenaren bij het ressortsparket. In die hoedanigheid is hij bevoegd om aan bij zijn parket werkzame ambtenaren algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Deze bevoegdheid is eveneens vastgelegd in het tweede lid.

Nieuw is het fenomeen plaatsvervangend advocaat-generaal. Tot 1 april 1994 kende de wet (art. 6a, eerste lid, onder c, Wet RO) de figuur van de waarnemend advocaat-generaal bij een hof. Als zodanig konden worden aangewezen een advocaat-generaal bij een ander hof en een officier van justitie. Sinds 1 april 1994 bestaat deze figuur niet meer. Wel bevat de wet (art. 6b, eerste lid, Wet RO) sinds die datum de mogelijkheid om een lid van het OM bij een hof of bij een arrondissementsparket «te belasten met de waarneming» van een ander ambt binnen het OM bij een hof of een arrondissementsparket. Indien de waarneming ten minste een maand heeft geduurd, ontvangt de betrokkene een waarnemingstoelage. Deze constructie is in het leven geroepen voor gevallen waarin een bepaalde vacature langdurig onvervuld blijft. Omdat soms behoefte bestaat aan de mogelijkheid om officieren van justitie bevoegd te maken als advocaat-generaal, bij voorbeeld in grote zaken of ter voorbereiding op een (mogelijke) benoeming tot advocaat-generaal, wordt in die gevallen de betrokkene belast met de waarneming van het ambt van advocaat-generaal, zonder recht op een waarnemingstoelage. Dat is echter een oneigenlijk gebruik van de desbetreffende bepaling. Ook kan een discussie ontstaan over het recht op een waarnemingstoelage. Een structurele oplossing is daarom nodig. Die – in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde – oplossing is aldus, dat – naar analogie van de plaatsvervangend officier van justitie bij het arrondissementsparket – de figuur van plaatsvervangend advocaat-generaal bij het ressortsparket wordt ingevoerd. Daaraan is het extra voordeel verbonden, dat dan ook «buitenstaanders» als zodanig kunnen worden benoemd, hetgeen spoort met de wens om advocaten-generaal ten dele ook uit die kring (en dus niet alleen uit de arrondissementsparketten) te recrutereren.

Artikel 139

Het eerste lid bepaalt dat de hoofden van de parketten in hun ambtsuitoefening ondergeschikt zijn aan het College. Het College is derhalve hoofd van dienst van de hoofden van de parketten. In het verlengde hiervan is het College bevoegd algemene en bijzondere aanwijzingen te geven

betreffende de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie. Verwezen zij naar artikel 130, vierde lid.

Analoog aan het eerste lid is in het tweede lid bepaald dat de andere bij een parket werkzame ambtenaren ondergeschikt zijn aan het hoofd van het desbetreffende parket. Ook hier geldt dat het hoofd van het parket als uitvloeisel daarvan bevoegd is om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Verwezen zij naar artikel 136, tweede lid, 137, tweede lid, en 138, tweede lid, waarin deze bevoegdheid voor de hoofden van de onderscheiden parketten is vastgelegd. Vanzelfsprekend kan het hoofd van het parket slechts aanwijzingen geven met inachtneming van eventuele aanwijzingen van de minister en het College.

Ten slotte is in het derde lid bepaald dat de bij het parket-generaal werkzame ambtenaren ondergeschikt zijn aan het College. Deze bepaling behoeft geen nadere toelichting.

Paragraaf 3. Overige bepalingen

Artikel 140

Het eerste lid, eerste volzin, is de opvolger van de artikelen 51, tweede lid, en 62, tweede lid, Wet RO. De tweede volzin opent de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de benoemingsprocedures. Het tweede lid is de opvolger van artikel 59d Wet RO.

Conform de huidige praktijk kan bij het koninklijk besluit als bedoeld in het eerste lid, ook de standplaats worden bepaald waar de betrokkene is benoemd, maar de onderhavige bepaling verplicht daartoe niet. Voldoende is dat de betrokkene bij koninklijk besluit als procureur-generaal, advocaat-generaal of officier van justitie wordt benoemd in de toepasselijke rang. Om praktische redenen kan de standplaats vervolgens bij ministerieel besluit worden aangewezen of gewijzigd. De door de tweede volzin mogelijk gemaakte algemene maatregel van bestuur zal daaromtrent nadere regels kunnen stellen.

Artikel 141

Met deze bepaling wordt een specifieke afwijking mogelijk gemaakt van de algemene bepaling van artikel 5, eerste lid. De plaatsvervangers van rechtswege en de door het College te benoemen plaatsvervangers zijn, gelet op het gekozen stelsel, reeds beëdigd als advocaat-generaal onderscheidenlijk als officier van justitie. Het zou onpraktisch en zinloos zijn hen bij alle gerechten dezelfde eed te laten afleggen.

Artikel 142

In artikel 142 is de inhoud overgenomen van artikel 6b Wet RO. Op grond van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren geldt een beperkt aantal regels ter nadere uitwerking van de positie van degene die op grond van artikel 142 met de waarneming als hier bedoeld, is belast.

Artikel 143

Voor een toelichting op het eerste lid wordt verwezen naar de toelichting op artikel 122.

Het tweede lid is, wat het OM betreft, de opvolger van artikel 25 Wet RO.

Artikel 144

Dit artikel is, wat het OM betreft, de opvolger van artikel 28a Wet RO.

HOOFDSTUK 5. RECHTERLIJKE AMBTENAREN IN OPLEIDING

Artikel 145

In de nieuwe systematiek is de regeling inzake de rechterlijke ambtenaren in opleiding opgenomen in hoofdstuk 4 van de wet. De inhoud van de regeling is ongewijzigd gebleven. Artikel 147 is identiek aan het oude artikel 59i.

ARTIKEL II (Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren)

De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Wrra) wordt aangepast aan de wijzigingen in de Wet RO. Dit betreft vooral vernummeringen, redactionele aanpassingen en zuiver redactionele wijzigingen. Daarnaast wordt de nieuwe functie van hoofdofficier van het landelijk parket toegevoegd aan salariscategorie 3 in artikel 7, eerste lid, van de Wrra.

ARTIKEL III, IV EN VI (Beroepswet, Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie en Wet op de studiefinanciering)

In deze wetten worden de verwijzingen naar de Wet RO aangepast aan de wijzigingen in die wet.

ARTIKEL VII (Wet van 16 augustus 1951 (Stb. 386) tot openstelling van rechterlijke betrekkingen, advocatuur en notariaat voor bepaalde groepen van Indische juristen, notarissen en candidaat-notarissen)

Ook deze wet wordt in technische zin aangepast aan de wijzigingen in de Wet RO.

ARTIKEL VIII (Advocatenwet)

De regeling van de ambtskostuums van advocaten is thans nog gebaseerd op artikel 19 van de Wet RO. In verband met de wijziging van dat artikel ligt het voor de hand de regeling ten aanzien van advocaten voortaan rechtstreeks te baseren op de Advocatenwet. Het nieuwe artikel 70 strekt daartoe.

ARTIKEL IX (Wetboek van Strafvordering)

Algemeen

Artikel IX van het wetsvoorstel bevat de aanpassingen van het Wetboek van Strafvordering waartoe de reorganisatie van het OM en de instelling van het landelijk parket nopen. Vooropgesteld zij, dat deze wijzigingen geen betrekking hebben op de taken en bevoegdheden van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, noch waar het gaat om de zaken waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennisneemt, noch ten aanzien van andere

zaken. De onderhavige wijzigingen zijn reeds in het algemeen deel van deze toelichting toegelicht.

Onderdelen A, D, F, K en P

In deze onderdelen wordt het Wetboek van Strafvordering gewijzigd in verband met de instelling van het landelijk parket. In onderdeel A wordt door een aanvulling van artikel 2 bereikt dat, naast de rechtbanken die op grond van de huidige tekst reeds bevoegd zouden zijn, ook de Rechtbank Rotterdam bevoegd is, indien de officier van justitie bij het landelijk parket belast is met de vervolging van het strafbare feit.

Artikel 9 Sv geeft thans aan dat de officier van justitie is belast met de vervolging van alle strafzaken in eerste aanleg. Die taak blijft uiteraard in stand. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, regelt dit wetsvoorstel de instelling van het landelijk parket als nieuw type eerste-lijnsparquet. In de nieuwe opzet van artikel 9 Sv (onderdeel D) wordt dit als volgt tot uitdrukking gebracht. Het eerste lid geeft aan dat de officier van justitie bij het arrondissementsparket is belast met de vervolging van de strafbare feiten waarvan de rechtbank in het arrondissement kennis neemt. De territoriale bevoegdheid van de officier van justitie wordt aldus bepaald door de regeling van de relatieve competentie van de rechtbanken (vgl. artikel 2 Sv). Het tweede lid bepaalt de bevoegdheid van de officier van justitie bij het landelijk parket. Dat is uiteraard geen territoriale bevoegdheid maar een landelijke bevoegdheid. Gekozen is voor een stelsel waarin bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald welke zaken door het landelijk parket worden vervolgd. In die algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven in welke gevallen in het algemeen een taak voor het landelijk parket is weggelegd en op welke wijze per geval wordt bepaald dat het landelijk parket feitelijk bevoegd is. Aansluiting zal worden gezocht bij de werkzaamheden van het landelijk rechteam van het Korps landelijke politiediensten.

In het voorgestelde derde lid van artikel 9 wordt, parallel aan de regeling voor de eerste aanleg, bepaald dat de advocaat-generaal bij het hof is belast met de vervolging in strafzaken waarvan het hof in hoger beroep kennis neemt.

De wijzigingen in de onderdelen F (t.a.v. artikel 12), K (t.a.v. artikel 148a) en P (t.a.v. artikel 552i) hangen hiermee samen.

Onderdeel C

Dit betreft een technische aanpassing aan de nieuwe structuur van het OM.

Onderdeel E

De verplichting voor de officier van justitie om de procureur-generaal te informeren omtrent de ter kennis gekomen feiten tot de vervolging waarvan hij bevoegd is, kan vervallen, mede gelet op de algemene informatiebepaling in de Wet RO. Artikel 11 past reeds geruime tijd niet meer bij de wijze van informatievoorziening binnen het OM.

Onderdelen G, H, L en O

Deze onderdelen voorzien in de vervanging van de term «procureur-generaal» (bij het gerechtshof) door advocaat-generaal.

Onderdeel I

Het algemene kader dat het Wetboek van Strafvordering geeft voor de aansturing en het toezicht van het OM op opsporingsambtenaren, strekt zich formeel ook uit over de buitengewoon opsporingsambtenaren. In het verleden onttrok de opsporing die de buitengewoon opsporingsambtenaren (toen nog de «bijzondere opsporingsambtenaren en onbezoldigde politieambtenaren») verrichtten zich evenwel grotendeels aan het zicht van het OM. Artikel 142 Sv, zoals recentelijk gewijzigd in de Politiewet 1993, en het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaren beogen een kader te scheppen op grond waarvan het OM beter in staat moet worden geacht zijn verantwoordelijkheid te nemen voor de opsporing door buitengewoon opsporingsambtenaren. De procureur-generaal is mede belast met het toekennen van opsporingsbevoegdheid, waarmee het OM beschikt over een instrument om te sturen op de opsporingscapaciteit. Voor het zicht op de capaciteit en de waarborging van de kwaliteit van de opsporing zijn voorts van belang de bevoegdheden van het OM tot beëdiging en registratie van de buitengewoon opsporingsambtenaar. Daarnaast is het OM belast met de toetsing van de bekwaamheid en betrouwbaarheid die plaatsvindt ter gelegenheid van het toekennen of verlengen van de opsporingsbevoegdheid en de beëdiging van de buitengewoon opsporingsambtenaar. De bevoegdheden zijn toegekend aan de procureur-generaal en moeten worden gezien in het licht van de rol die de procureur-generaal op grond van artikel 140 Sv inneemt. Dit neemt niet weg dat de uitvoering van de bevoegdheden als beëdiging en de kwaliteitstoets die en marge daarvan plaatsvindt, in de praktijk veelal wordt gedelegeerd aan de hoofdofficier van justitie binnen door de procureur-generaal gegeven kaders.

In de nieuwe organisatiestructuur vindt de uitoefening van de bevoegdheden jegens buitengewoon opsporingsambtenaren onder verantwoordelijkheid van het College plaats. Het College is immers ingevolge artikel 140 Sv verantwoordelijk voor de «richtige» opsporing. Hiermee wordt de bestaande praktijk gecontinueerd. Het College oefent formeel de bevoegdheden uit jegens de buitengewoon opsporingsambtenaren. Zoals hiervoor aangegeven zijn deze bevoegdheden aan te merken als belangrijke instrumenten bij het reguleren van de kwaliteit en de kwantiteit van de opsporing. Zij kunnen niet worden los gezien van de totale opsporingscapaciteit en worden betrokken bij het landelijke opsporings- en vervolgingsbeleid. Aan een centrale verantwoordelijkheid voor het College doet niet af dat in de praktijk de uitoefening van de bevoegdheden kan plaatsvinden door de hoofdofficier van justitie. Het vaststellen van de beleidsmatige kaders voor de uitvoeringspraktijk blijft voorbehouden aan het College.

Een bijkomend voordeel van het attribueren van de bevoegdheden aan het College is dat het College landelijk bevoegd is. Juist daar waar het bevoegdheden betreft die direct de uitvoering van het opsporingsbeleid raken, is landelijke sturing door het College aangewezen.

Onderdeel J

Het tweede lid is voor de opsporing de pendant van artikel 9, tweede lid, dat handelt over de vervolging.

Onderdelen M en P

De voorgestelde wijzigingen betreffen de bevoegdheid tot het intrekken van het ingestelde hoger beroep. Deze bevoegdheid is thans voorbehouden aan degenen die het hoger beroep kunnen instellen, wat betreft

het OM derhalve aan de officier van justitie. Deze regeling wordt in zoverre gewijzigd, dat ook de advocaat-generaal de bevoegdheid tot intrekking van het hoger beroep wordt verleend. Deze wijziging is op zich zelf niet een onmiddellijk gevolg van de reorganisatie van het OM. Zij heeft evenwel praktische voordelen en past ook heel wel bij de positie die de advocaat-generaal in de nieuwe organisatie is toebedacht. In verschillende adviezen wordt met dit onderdeel van het wetsvoorstel instemming betuigd.

Bij de praktische voordelen kan worden gedacht aan het geval waarin beide partijen hoger beroep hebben ingesteld en de verdachte zijn beroep kort voor de terechtzitting van het hof intrekt. Wanneer in een dergelijk geval het belang van het OM bij handhaving van het ingestelde beroep gering is zodat intrekking in aanmerking komt, is het praktisch niet altijd mogelijk de officier van justitie zo tijdig te bereiken, dat deze het ingestelde beroep nog kan intrekken. Dat leidt ertoe dat de zaak moet voortgezet hoewel geen van de partijen daarbij nog werkelijk belang heeft. In die situatie kan overbodige arbeid worden bespaard wanneer de advocaat-generaal op eigen gezag tot intrekking van het beroep kan overgaan.

De andere grond waarop de bevoegdheid tot het intrekken van ingesteld hoger beroep wordt voorgesteld, houdt verband met de verantwoordelijkheid die de advocaat-generaal draagt voor de kwaliteit van de zaken waarover het oordeel van het hof wordt gevraagd. Het is gewenst dat het OM in tweede aanleg de mogelijkheid heeft te voorkomen, dat zaken aan het hof worden voorgelegd in het geval dat op grond van ervaring die het met het eigen hof heeft, zinloos moet worden geacht. Het spreekt wel vanzelf, dat de advocaat-generaal, bijzondere omstandigheden daargelaten, zich met de officier van justitie zal verstaan alvorens van de hem verleende bevoegdheid gebruik te maken.

In het voorgestelde artikel 453 Sv is bepaald dat de advocaat-generaal van het gebruik van zijn bevoegdheid onverwijld kennis geeft aan de officier van justitie. Aldus raakt de officier van justitie altijd, ook indien vooraf geen overleg heeft plaatsgevonden, op de hoogte. Daarmee is gewaarborgd, dat deze de benadeelde partij van de intrekking van het hoger beroep kennis kan geven (vgl. artikel 455, tweede lid, Sv). N.a.v. het commentaar van de Hoge Raad wijs ik erop dat de mededeling van de intrekking aan de verdachte reeds volgt uit artikel 455, eerste lid, Sv.

Aangezien het van belang kan zijn dat de intrekking van het hoger beroep op de kortst mogelijke termijn plaatsvindt, bepaalt het voorgestelde artikel 454, tweede lid, Sv, dat de intrekking kan plaatsvinden door aflegging van een verklaring ter griffie van het gerechtshof in plaats van de rechtbank. De tweede volzin van die bepaling regelt die informatieverstrekking aan de eerste aanleg zodat de zaken overigens langs de thans gebruikelijke lijnen kunnen worden afgewikkeld.

Onderdeel Q

De voorgestelde wijziging loopt parallel met artikel 13f van de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnissen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat verzoeken om internationale rechtshulp nopen tot handelingen in diverse arrondissementen. Het is in dergelijke gevallen op praktische gronden gewenst indien de mogelijkheid zou bestaan de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een buitenlands verzoek in één hand te houden. De voorgestelde wijziging van artikel 552j beoogt daarin te voorzien. Bepaald wordt dat in elk van de betrokken arrondissementen de officier van justitie bevoegd is tot het in behandeling nemen

van het gehele verzoek. Ook is voorzien in de mogelijkheid om zo nodig de assistentie van ambtgenoten in andere arrondissementen in te roepen. Dit kan nodig blijken wanneer in een ander arrondissement de tussenkomst van de rechter-commissaris moet worden ingeroepen. De bestaande mogelijkheid om de behandeling van het verzoek aan een bevoegde ambtgenoot over te dragen als daardoor een spoedige en doelmatige afdoening wordt gediend, blijft in stand.

ARTIKEL X (Politiewet 1993)

Onderdelen A, B, C, E en F

Deze wijzigingen zijn in het algemeen deel van deze memorie reeds toegelicht.

Onderdeel D

Artikel 43 Politiewet 1993 handelt over de bijzondere ambtenaren van politie, waaronder begrepen worden de rijksrecherche en de commissarissen van politie. In het eerste lid wordt het begrip «procureur-generaal» vervangen, omdat in de nieuwe organisatiestructuur van het OM de huidige territoriale toedeling van bijzondere ambtenaren aan de procureur-generaal verdwijnt. De bijzondere ambtenaren van politie worden thans toebedeeld aan het College van procureurs-generaal. Uit beheersmatige overwegingen verdient dit de voorkeur boven onderbrenging van deze ambtenaren bij de hoofdofficier van justitie.

Deze keuze beoogt geen afbreuk te doen aan de gezagspositie van de hoofdofficier van justitie in concrete strafrechtelijke onderzoeken. Dit betekent onder meer dat in het geval de Rijksrecherche een strafrechtelijk onderzoek instelt naar het handelen van individuele politieambtenaren, dit onder het gezag van de bevoegde hoofdofficier van justitie geschiedt. Niettemin heeft ook het College hier een belangrijke verantwoordelijkheid aangezien het bij inschakeling van de Rijksrecherche veelal gaat om politieke en beleidsgevoelige zaken. De betrokkenheid van het College dient mede om die reden te zijn gewaarborgd. Over de inzet van de Rijksrecherche wordt door of namens het College beslist. Het onderzoek wordt vervolgens uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie.

ARTIKEL XI (Arbeidswet 1919)

Deze bepaling betreft het verlenen van een machtiging tot het betreden van plaatsen. Met precisering van de aanduiding kan deze bevoegdheid worden verleend aan de advocaat-generaal.

ARTIKEL XII (Bijwet 1947)

Ook deze bepaling betreft het binnentreden, ter zake waarvan de bevoegdheid bij de advocaat-generaal komt te berusten.

ARTIKEL XIII (Oorlogswet voor Nederland)

Deze bepaling betreft de bevoegdheid van het militair gezag te voorzien in de uitoefening van bevoegdheden van het burgerlijk gezag, waaronder die van de procureur-generaal, fungerend directeur van politie, voor zover

niet betrekking hebbende op de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In de nieuwe organisatie van het OM berust die taak bij het College van procureurs-generaal.

ARTIKEL XIV (Pachtwet)

De bevoegdheid tot het instellen van beroep tegen een beslissing van de pachtkamer, toegekend aan de procureur-generaal bij het gerechtshof te Arnhem, wordt thans verleend aan de advocaat-generaal bij dat hof.

ARTIKEL XV (Vreemdelingenwet)

Deze bepaling betreft de opdracht aan de procureurs-generaal toezicht te houden op de naleving van de bij en krachtens de Vreemdelingenwet gestelde voorschriften en de aanwijzingen van de minister van Justitie betreffende het vreemdelingtoezicht. Met dat toezicht zijn belast de korpschefs, opsporingsambtenaren en andere daartoe aangewezen ambtenaren. Gelet op de gewijzigde taak van de ressortsparketten ligt het niet voor de hand de advocaat-generaal met deze bevoegdheid te belasten. In aansluiting op de gezagsrelatie ten opzichte van de politie ligt het voor de hand deze taak toe te delen aan de hoofdofficier, uiteraard in ondergeschiktheid aan het College.

ARTIKEL XVI (Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften)

In overeenstemming met de voorgestelde artikelen 8 en 140 Sv valt het toezicht op de handhaving van verkeersvoorschriften waarmee de procureur-generaal thans is belast, toe aan het College.

ARTIKEL XVII (Wet bescherming staatsgeheimen 1951)

De bevoegdheid tot machtiging tot het betreden van plaatsen wordt aan de advocaat-generaal toegekend.

ARTIKEL XVIII (Algemene wet op het binnentreden)

De bevoegdheid tot het verlenen van een machtiging tot binnentreden, komt thans te berusten bij de advocaat-generaal bij het hof. Overigens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een misslag te herstellen (onderdeel b).

ARTIKEL XIX (Wet op de economische delicten)

Deze bepaling bevatte een verwijzing naar de procureur-generaal bij het gerechtshof. Aangezien deze bepaling die overgangsrecht bevat in zaken vallende onder het Besluit tuchtrechtspraak voedselvoorziening, thans niet meer van betekenis is, wordt schrapping voorgesteld.

ARTIKEL XX (Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag)

Deze bepaling betreft de mogelijkheid bij koninklijk besluit aan de procureurs-generaal de bevoegdheid te verlenen inlichtingen uit de justitiële documentatie te verstrekken aan personen met een publieke taak belast. Gelet op de aard van deze taak en de wenselijkheid van een landelijk uniforme toepassing dient deze bevoegdheid aan het College van procureurs-generaal toe te komen.

ARTIKEL XXI (Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten)

Deze bepaling regelt het contact tussen het OM en de betrokken diensten. In de nieuwe organisatie zal het College van procureurs-generaal (de facto een lid van het College) hiermee worden belast.

ARTIKEL XXII (Wet oorlogsstrafrecht)

Met het vervallen van die functie kan de verwijzing naar de procureur-generaal bij het gerechtshof worden geschrapt (a), onderscheidenlijk worden vervangen door die naar de advocaat-generaal (b).

ARTIKEL XXIII (Wet tarieven in strafzaken)

De machtiging tot het maken van bijzondere kosten dient in de toekomst te worden verleend door de advocaat-generaal bij het hof.

ARTIKEL XXIV (Burgerlijk Wetboek)

In de regeling voor de procedure bij de ondernemingskamer van het Amsterdamse hof betreffende het recht van enquête is de aanduiding van de procureur-generaal telkens gewijzigd in die van de advocaat-generaal bij dat hof.

ARTIKEL XXV (Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)

Deze bepaling betreft de bevoegdheid van de procureur-generaal te Amsterdam om ter zake van de jaarrekening of het jaarverslag een rechtsvordering in het openbaar belang in te stellen. Deze taak zal door de advocaat-generaal bij dat hof worden vervuld.

ARTIKEL XXVI (Wetboek van Strafrecht)

Onderdeel a betreft wijzingen die nodig zijn omdat de functie van procureur-generaal bij het gerechtshof komt te vervallen.

Onderdeel b heeft op het volgende betrekking. Het thans geldende artikel 74c, vierde lid, Wetboek van Strafrecht schrijft kort gezegd voor, dat de bevoegdheid tot politietransactie wordt uitgeoefend overeenkomstig richtlijnen uitgevaardigd dan wel goedgekeurd door de procureur-generaal bij het gerechtshof. In de nieuwe organisatie komt de zorg voor de inhoud van richtlijnen toe aan het College. Daarbij is niet van belang of het College zelf de richtlijnen uitvaardigt dan wel goedkeuring hecht aan door anderen opgestelde richtlijnen. In de voorgestelde bepaling is

daarom bepaald, dat de richtlijnen door het College moeten zijn vastgesteld. Aldus is gewaarborgd, dat de bevoegdheid tot politietransactie slechts wordt uitgeoefend op grond van richtlijnen welke de instemming van het College hebben.

ARTIKEL XXVII (Wetboek van Militair Strafrecht)

Deze wijziging komt overeen met die van artikel 74c, vierde lid, Wetboek van Strafrecht. Naar de toelichting op dat onderdeel zij verwezen.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager