

Vergaderjaar 2022–2023

36 125

Voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie (Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid Openbaar Ministerie)

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 10 maart 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de initiatiefnemer op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	1
1. Inleiding	3
2. Strekking van het wetsvoorstel	4
3. Nadere toelichting	4
4. Waarom moet het huidige systeem worden aangepast?	8
4.2. Het huidige systeem	8
4.3. Problemen van het huidige systeem	9
4.4. Balans tussen grondbeginselen	9
5. Recente ontwikkelingen	12
5.4. Europese ontwikkelingen	12
5.4.1 Uitspraak Hof van Justitie van de Europese Unie	12
5.4.2 Andere Europese actoren	13
6. Consultatie	13

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie danken de initiatiefnemer voor het tot stand brengen van het initiatiefwetsvoorstel, dat beoogt een fundamentele discussie over de relatie tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie (OM) nieuw leven in te blazen. Deze leden zien dat er veel werk is verricht om deze fundamentele discussie naar

aanleiding van een enkele casus middels dit wetsvoorstel wederom op de agenda te plaatsen. Deze leden nemen echter met gemengde gevoelens kennis van het voorstel van wet van het lid Sneller tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheden van de Minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie.

De leden van de VVD-fractie zijn het eens met het uitgangspunt dat het OM als zelfstandige entiteit binnen onze democratische rechtsstaat functioneert en moet blijven functioneren, maar deze leden betwijfelen of de veronderstelde voordelen van het geheel laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid opwegen tegen de mogelijke nadelen ervan. Fundamentele wetswijzigingen als onderhavige dienen daarnaast bij te dragen aan het oplossen van concrete problemen van inwoners van Nederland. De memorie van toelichting geeft volgens deze leden thans onvoldoende aanleiding om de concrete meerwaarde te zien van de voorgestelde fundamentele wijziging, terwijl invoering van het wetsvoorstel wel een aantal risico's met zich meebrengt. Zij maken nog een aantal opmerkingen en stellen nog een aantal vragen aan de initiatiefnemer.

De leden van de D66-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel, en hebben hierover geen aanvullende vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Sneller inzake de Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid Openbaar Ministerie. Deze leden danken de initiatiefnemer voor de tijd die hij heeft besteed aan het ontwerp van het initiatiefwetsvoorstel, desondanks heeft de initiatiefnemer deze leden nog niet overtuigd van de noodzaak om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid af te schaffen. Deze leden maken van de gelegenheid gebruik om enkele vragen te stellen aan de initiatiefnemer over onderhavig initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie willen de initiatiefnemer, de heer Sneller, complimenteren met dit initiatiefwetsvoorstel en het aanstippen van een actuele en fundamentele discussie over de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister. Deze leden zien daarin ook het belang van dit initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben hier nog een aantal vragen over.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden zijn van mening dat politieke beïnvloeding inzake individuele vervolgingsbeslissingen onwenselijk is en tot een minimum moet worden gereduceerd. Deze leden hebben enige vragen en opmerkingen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van het lid Sneller om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid met betrekking tot het Openbaar Ministerie te laten vervallen. Deze leden waarderen het zeer dat de initiatiefnemer en zijn ondersteuning zich inzetten om actieve bemoeienis van de Minister met concrete strafzaken in te perken. Met de initiatiefnemer zijn deze leden van mening dat politiek gemotiveerde beslissingen in strafzaken moeten worden vermeden. In de afgelopen jaren is gebleken dat, hoewel de formele bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet is gebruikt, de Minister en marge de vergaderingen met het College van procureurs-generaal bij het Openbaar Ministerie is bijgepraat over individuele strafzaken en

daarin mogelijkwijze de gang van de strafzaak heeft beïnvloed. Tegelijkertijd constateren deze leden dat de Raad van State zorgen heeft over de gevolgen van dit initiatiefwetsvoorstel voor het constitutionele kader, waarin het evenwicht tussen de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke basis voor de democratische controle op het handelen van de overheid enerzijds en de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde, in samenhang met de positie van het OM in het strafproces, anderzijds in het geding is. Deze leden hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben onder dankzegging kennisgenomen van het voorliggend initiatiefvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Deze leden spreken hun waardering uit voor het gebruikmaken van het recht van initiatief door de indiener. Zij hebben in deze fase behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van het OM op dit initiatiefwetsvoorstel. Het OM toont zich in een uitgebracht advies geen voorstander van de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, zo lezen deze leden. Volgens het College van procureurs-generaal komt het in de kern erop neer dat het de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het OM drastisch reduceert, terwijl niet kan worden overzien tot welke consequenties die reductie zal leiden. Deze leden delen deze kritiek en vragen de initiatiefnemer hierop te reageren. Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemer een breder beeld kan schetsen van de gevolgen die het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid met zich mee zou brengen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Raad van State constateert dat bij de totstandkoming van de Wet reorganisatie OM bij de wetgever een rol speelde dat juist in strafzaken het Openbaar Ministerie beslissingen neemt die diep kunnen ingrijpen in het leven van burgers en deze lang niet altijd aan de rechter worden voorgelegd. Daarnaast werd geconstateerd dat individuele strafzaken op bepaalde terreinen van groot belang kunnen zijn voor de beleidsontwikkeling door de Minister. Deze leden vragen of de initiatiefnemer verder kan ingaan op dit aspect en hier een reactie op kan geven.

De leden van de CDA-fractie lezen dat het College van procureurs-generaal stelt dat wanneer opsporingsonderzoeken nog lopen of strafzaken zich nog onder de rechter bevinden, dit allerm minst geschikte momenten zijn voor parlementaire controle. Dat laat echter onverlet dat parlementaire controle over een individuele zaak wel degelijk mogelijk is op het moment dat de stand van die zaak dat toelaat. Diverse voorbeelden bewijzen dat volgens het College van procureurs-generaal. Deze leden refereren hierbij aan het Kamerdebat over de Schiedammer parkmoord of de zaak van marinier Eric O., die door het OM via een media-optreden beschuldigd werd van moord op een plunderaar tijdens missie Stabilisation Force Iraq. Deze leden constateren dat naar aanleiding van de rechtszaak tegen Eric O., die vrijgesproken werd, de Kamer unaniem een motie heeft aangenomen waarin de regering wordt verzocht door onafhankelijke deskundigen te laten beoordelen of de procedures en hantering van het huidige stelsel van het militaire strafprocesrecht bij operaties van Nederlandse militairen in risicogebieden voldoen. Deze

leden vragen de initiatiefnemer om een reactie op deze voorbeelden in relatie tot de voorgestelde wetswijziging. Hoe verhouden deze zich tot elkaar?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat eerder een soortgelijk initiatiefwetsvoorstel is ingediend. Kan de initiatiefnemer aangeven in welk opzicht zijn wetsvoorstel verschilt van het eerder ingediende wetsvoorstel? Deze leden constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) haar oordeel niet heeft gewijzigd en dus vasthoudt aan het advies om niet in te dienen, tenzij het voorstel nader is gewijzigd. Zij zijn benieuwd hoe initiatiefnemer hierop reflecteert.

2. Strekking van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie zien als rode draad, als kern van het voorstel, dat de initiatiefnemer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister wil laten vervallen. De Minister kan dan geen aanwijzing meer geven tot opsporing, tot vervolging of tot niet-vervolging of de wijze voorschrijven, waarop het OM in een concrete strafzaak zijn bevoegdheden moet inzetten. Deze leden hebben in het verleden de nodige kritiek gehad op de bemoeienis van de Minister met het OM en deze leden delen het idee dat juist in individuele zaken dit een negatieve uitwerking heeft. Was voor de initiatiefnemer de aangedragen casuïstiek over de zaken Wilders en tegen Shell de eerste aanleiding voor dit initiatiefvoorstel? Of heeft de initiatiefnemer al langer het idee dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid fundamenteel problematisch is? Wat is volgens de initiatiefnemer het grootste voordeel voor de samenleving voor het laten wegvallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

3. Nadere toelichting

De leden van de VVD-fractie constateren dat de initiatiefnemer in de inleiding van de memorie van toelichting terecht constateert dat het OM op grond van het opportuniteitsbeginsel een grote vrijheid heeft bij het wel of niet vervolgen en de vorm waarin wordt vervolgd. Deze leden constateren dat deze mate van beleidsvrijheid vrij uniek in Europa en in de wereld is. In veel andere landen heeft het OM veel minder beleidsvrijheid. Het zal de initiatiefnemer niet verbazen dat deze leden veel waarde hechten aan vrijheid. Vrijheden horen wat deze leden betreft wel altijd gepaard te gaan met verantwoordelijkheden. In de Nederlandse verhoudingen tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het OM en tussen kabinet en Kamer is een zeer grote mate van beleidsvrijheid mogelijk (geworden), omdat de verantwoordelijkheden (zeker sinds 1999) helder zijn vastgelegd. In landen zoals Duitsland, waar de strafrechtspleging niet is gebaseerd op het opportuniteitsbeginsel, liggen de verhoudingen anders. Erkent de initiatiefnemer dat het opportuniteitsbeginsel en de Nederlandse toepassing daarvan evident meer spanning oplevert dan in andere strafrechtstelsels in Europa, en dat een goede verantwoordingsplicht van het OM aan de Minister in de Nederlandse context nog belangrijker is dan in veel andere landen? Is het vanuit die gedachte niet logischer om onderhavig wetsvoorstel gepaard te laten gaan met een voorstel dat het opportuniteitsbeginsel inperkt?

De leden van de VVD-fractie merken op dat het College van procureurs-generaal in het voorstel geen enkele inlichtingen hoeft te verschaffen over concrete zaken, tenzij dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. In de toelichting wordt hierbij opgemerkt dat het dan bijvoorbeeld kan gaan om uitleveringszaken of internationale rechtshulpverzoeken waarbij een politieke dimensie komt kijken. Kan de initiatiefnemer een overzicht geven

van de wettelijke voorschriften op basis waarvan hij stelt dat er toch sprake is van een (beperkte) inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal jegens de Minister? Wie beoordeelt of er een «politieke dimensie» is of kan ontstaan bij een concrete zaak, het College van procureurs-generaal of de Minister? Wie beoordeelt de geschillen als de Minister van mening is dat de inlichtingenplicht geldt en het College van procureurs-generaal niet?

De leden van de VVD-fractie vragen welk doel deze uitgekleden en gemankeerde vorm van de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal jegens de Minister nog dient, nu daar geen consequenties aan kunnen worden verbonden. De ultieme consequentie die de Minister nu nog kan gebruiken, namelijk het geven van een aanwijzing, kan straks niet meer als het voorstel van de initiatiefnemer tot wet wordt verheven. Welke instrumenten kan een Minister dan nog wel gebruiken indien de inlichtingen in een concrete zaak ertoe leiden dat de Minister en het College van procureurs-generaal het niet eens zijn over een te nemen beslissing of de aangeleverde informatie? Het wetsvoorstel brengt het inherente risico met zich mee dat er concrete informatie over strafzaken geheim blijft en dat Kamerleden zich er niet meer mee kunnen bemoeien, zoals ook geconstateerd in het Nederlands Juristenblad.¹ Wellicht kunnen deze leden deze stelling nader toelichten met behulp van een voorbeeld. Zelfs wanneer de initiatiefnemer van mening zou zijn geweest dat bijvoorbeeld in de zaak van Julio Poch er aan de zijde van het OM sprake zou zijn geweest van verkapte uitlevering, dan is dat informatie waar de Minister niets mee kan. De Minister kan daar niet op acteren en kan de Kamer niet of slechts beperkt over informeren. De enige reactie die de Minister dan nog kan geven is «Ik ga er niet over». Deze leden vragen naar de inschatting van de initiatiefnemer of in de toekomst er meer informatie dan nu geheim zal blijven voor de Kamer, en of hij dat een wenselijke ontwikkeling vindt.

De leden van de VVD-fractie delen in zoverre de opvatting van initiatiefnemer dat op dit moment ook slechts beperkt een betekenisvolle invulling wordt gegeven aan de ministeriële verantwoordelijkheid als het gaat om het afleggen van verantwoording aan het parlement over het doen en laten van het OM in individuele rechtszaken. Maar deze beperkte invulling is nog altijd beter dan de invulling die de initiatiefnemer voorstelt, omdat het wetsvoorstel tot gevolg kan hebben dat er minder verantwoording zal worden afgelegd. Waarom neemt de initiatiefnemer op de koop toe dat zijn voorstel ertoe kan leiden dat er nog minder verantwoording aan de Tweede Kamer als Hoog College van Staat kan worden afgelegd?

De leden van de VVD-fractie delen in die zin dan ook de opvatting van voormalig Minister van Justitie Sorgdrager die tijdens haar ministerschap maar ook daarna het belang van verantwoording door het OM en de algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als onderdeel daarvan terecht bleef verdedigen.² De wetgever heeft destijds bij de wettelijke regeling terecht een aantal waarborgen nader vastgelegd, bijvoorbeeld dat aanwijzingen schriftelijk moeten worden gegeven, zodat de zakelijkheid van de relatie tussen OM en Minister duidelijk is en bovendien helder en controleerbaar is. Als het voorstel van de initiatiefnemer zou worden gevolgd, dan kan het OM geheel naar eigen inzicht in een zaak van strafvervolgning afzien. Voormalig Minister Sorgdrager constateerde in

¹ Nederlands Juristenblad, 29 januari 2021, «Met D66 op weg naar de politiestaat», (<https://njb.nl/blogs/met-d66-op-weg-naar-de-politiestaat/>).

² NRC, 16 juli 2003, «Aanwijzing» in individuele strafzaken blijft heikel punt, (<https://www.nrc.nl/nieuws/2003/07/16/aanwijzing-in-individuele-strafzaken-blijft-heikel-7646909-a1258232?t=1678105918>).

2003 terecht in NRC dat ten aanzien van deze beslissingen verantwoording moet worden afgelegd en correcties moeten kunnen plaatsvinden. De rechter zal uiteindelijk wel oordelen of de vervolging terecht was of niet. Kan de initiatiefnemer toelichten waarom hij desondanks van mening is dat er voldoende mogelijkheden zijn voor verantwoording door het OM wanneer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid volledig wordt geschrapt?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het advies van het College van procureurs-generaal. Het College heeft een advies van 21 pagina's uitgebracht over het wetsvoorstel. Het College beschrijft dat het wetsvoorstel in de kern erop neerkomt dat het de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor het OM drastisch reduceert, terwijl niet kan worden overzien tot welke consequenties die reductie zal leiden. In zoverre vindt het College het wetsvoorstel zowel democratisch als rechtsstatelijk te riskant. Deze leden zijn benieuwd naar de reactie van de initiatiefnemer op de bezwaren van het College van procureurs-generaal, aangezien het initiatief juist erop lijkt te zijn gericht om het College meer op afstand te zetten van de Minister en in zoverre wellicht een vermindering zou kunnen betekenen van de werklast van het College. Nu het College zelf geen voorstander is van het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, leggen deze leden graag een aantal vragen voor die eerder zijn opgeworpen door het College van procureurs-generaal en niet zijn geadresseerd door de initiatiefnemer.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het College beschrijft dat er geen sprake is van een weeffout in de structuur van de checks-and-balances. Niet vergeten mag worden dat het OM een zeer grote – soms aan onafhankelijkheid grenzende – zelfstandigheid heeft die reeds ten volle werd onderkend bij de totstandkoming van de wet van 1999. Voor zover het wetsvoorstel een verdergaande vergroting (of een nadere erkenning) van de zelfstandigheid van het OM beoogt – door het partieel doen wegvallen van de ministeriële verantwoordelijkheid – bestaat daartoe geen noodzaak, althans niet wat het College betreft. Hoe kijkt de initiatiefnemer naar de noodzaak van zijn wetsvoorstel in het licht van deze opmerkingen van het College? Ook beschrijft het College dat het plaatsen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de sleutel van de «corresponderende bevoegdheden» betekent dat de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een gat slaat in de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid houdt datgene waarmee die bevoegdheid «correspondeert», te weten de politieke verantwoordelijkheid van de Minister voor de afhandeling door het OM van individuele strafzaken, op te bestaan. Hoe reageert de initiatiefnemer op deze opmerkingen van het College? Kan de initiatiefnemer ook ingaan op de interpretatie van artikel 42 van de Grondwet van het College?

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemer te reageren op de opmerkingen van het College ten aanzien van de verkeerde volgorde die de initiatiefnemer volgens het College heeft gekozen. Het College beschrijft dat eerst in het politieke domein dient te worden gezien wat de omvang dient te zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid, en als in de politiek wordt gevonden dat die omvang zonder bezwaar kan afnemen, dat het pas daarna logisch is om de corresponderende bevoegdheden uit te schakelen. Het College constateert dat de initiatiefnemer eerst de bevoegdheden wil uitschakelen, om daarna te concluderen dat er kennelijk behoefte heeft bestaan aan het verminderen van de omvang van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wat vindt de initiatiefnemer van deze kritiek?

Het College beschrijft naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie ook terecht dat parlementaire controle op een individuele zaak wel degelijk mogelijk is op het moment dat de stand van die zaak dat toelaat. Diverse voorbeelden bewijzen dat. Het College benoemt hierbij het debat over de Schiedammer parkmoord. Naar aanleiding van de fouten die zijn gemaakt in die zaak zijn destijds structurele tekortkomingen bij het OM aan het licht gekomen. Zo zijn er talrijke voorbeelden te geven van zaken waarin, nu nog op grond van gesprekken tussen het College en de Minister over individuele zaken, bij de Minister een patroon kan ontwaren en straks door de gemankeerde inlichtingenplicht en het afschaffen van de aanwijzingsbevoegdheid niet meer. Hoe kijkt de initiatiefnemer aan tegen individuele strafzaken waarbij wel parlementaire controle effectief is uitgeoefend en verantwoording is afgelegd?

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat in de versie van het wetsvoorstel zoals dat luidde toen het College reageerde, de zinsnede «tenzij dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift» nog niet was toegevoegd aan het voorgestelde artikel 129 Wet op de Rechterlijke organisatie (Wet RO). Beoogt de initiatiefnemer hiermee tegemoet te komen aan de kritiek van het College van procureurs-generaal dat er een vacuüm zou ontstaan door het wetsvoorstel? Kan deze toevoeging van artikel 129 RO rekenen op instemming van het College van procureurs-generaal?

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de initiatiefnemer reageert op de constatering in het advies van het College dat de Kamer, bij afwezigheid van een rechtstreekse confrontatie met de Minister, weleens direct naar het wetgevingsinstrument kan grijpen en op die manier kan uitkomen bij minimumstraffen. Deze leden zijn voorstander van een toekomstbestendig stelsel van minimumstraffen voor ernstige gewelds- en zedenmisdrijven en als dit wetsvoorstel zo'n stelsel dichterbij zou brengen, dan kan dat op steun rekenen van deze leden. Maar de initiatiefnemer heeft tot op heden in het wetsvoorstel nog geen stelsel van minimumstraffen geïntroduceerd. Is de initiatiefnemer bereid dat alsnog te doen, om te voorkomen dat er een politiek vacuüm ontstaat als gevolg van het wetsvoorstel?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat de initiatiefnemer wil voorkomen dat de Minister invloed kan uitoefenen op individuele vervolgingsbeslissingen en hij daarom de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid moet verliezen. Hij hoeft daar dan ook geen politieke verantwoording meer over af te leggen. Het College van procureurs-generaal meent dat als de ministeriële verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid voor de individuele zaken verdwijnt er «een stevige bres» wordt geslagen «in de democratische controle op het handelen van het openbaar ministerie en daarmee op de democratische en rechtsstatelijke legitimatie van dat handelen. Naar het oordeel van het College betekent dit niet minder dan dat het systeem van checks-and-balances op losse schroeven komt te staan en dat de controle op het OM in elk geval deels wordt overgeleverd aan het vrije spel der krachten». Kan de initiatiefnemer hierop in gaan? Is het een beoogd effect dat de democratische controle op het OM op dit punt wordt afgezwakt? Of ontstaat er een ongewenst vacuüm in die controle?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de initiatiefnemer de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister wel in stand wil laten. Hoe kan voorkomen worden dat door middel van het gebruik van die aanwijzingsbevoegdheid of door middel van het overleg met College van procureurs-generaal een Minister toch zal sturen op een vervolgingsbeslissing in een individuele strafzaak? Ook al hoeft het OM nadat het voorliggende wetsvoorstel in werking is getreden de Minister in concrete zaken geen inlichtingen meer te verschaffen, dan nog kan de Minister, bijvoorbeeld na

daartoe via de media te zijn geïnformeerd, toch op vervolging in een concrete strafzaak ingaan. Hoe ziet de initiatiefnemer dit?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen ondanks de toelichting van de initiatiefnemer, op pagina 19 van de memorie van toelichting, niet waarom de suggestie van de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) dat de Minister in overleg met het OM zich dient te onthouden van overleg over individuele zaken niet wordt overgenomen. Kan de initiatiefnemer daar nader op in gaan? Waarom zou dat niet in wetgeving te regelen zijn en welke andere beleidsdoelen zou dat dan schaden, zoals de initiatiefnemer meent? Acht de initiatiefnemer het gewenst dat er meer transparantie wordt betracht ten aanzien van de invulling van de algemene aanwijzingsbevoegdheid of over welke onderwerpen er tijdens het overleg tussen het College van procureurs-generaal en de Minister wordt besproken? Zo ja, hoe gaat hij hier gevolg aan geven? Zo nee, waarom niet?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de initiatiefnemer kort en goed tot de conclusie komt dat de (dis)balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de bescherming van grondrechten van burgers en de fundamentele beginselen van behoorlijke procesorde anderzijds vraagt om een herijking van de aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Deze leden zien dat de Minister tot nu toe geen gebruik heeft gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. In de praktijk blijkt de Minister regelmatig *en marge* zijn overleggen met de voorzitter van het College van procureurs-generaal bij het Openbaar Ministerie te zijn bijgepraat over geruchtmakende strafzaken. Daarmee valt de precieze invloed van de Minister op het verloop van strafzaken niet of in ieder geval onvoldoende te reconstrueren. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer de informele overleggen tussen Minister en OM niet aan banden wil leggen omdat een dergelijk verbod lastig in wetgeving te regelen is en daarnaast andere beleidsdoelen zou schaden. Deze leden vragen de initiatiefnemer of in de praktijk eigenlijk überhaupt wel voorkomen kan worden dat een bewindspersoon vervolgingsbeslissingen van het OM langs informele weg beïnvloedt. Deze leden vragen of niet ook een notificatieplicht moet worden geïntroduceerd, in die zin dat de Minister aan de Kamer(s) meldt (vanzelfsprekend op het moment waarop het onderzoeksbelang zich er niet langer tegen verzet) over welke individuele strafzaken van gedachten is gewisseld met het OM. Graag een beschouwing van de initiatiefnemer hierover.

4. Waarom moet het huidige systeem worden aangepast?

4.2. Het huidige systeem

De leden van de CDA-fractie lezen dat de Minister van Justitie en Veiligheid het College van procureurs-generaal in de gelegenheid stelt de zienswijze kenbaar te maken voordat de Minister een concrete aanwijzing geeft. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer constateert dat deze zienswijze in de praktijk altijd negatief zal zijn. Zij vragen een onderbouwing van de initiatiefnemer van deze stellingname.

De leden van de CDA-fractie lezen dat uit de wetsgeschiedenis van de Wet op de rechterlijke organisatie blijkt dat de Minister zeer terughoudend dient om te gaan met het geven van bijzondere aanwijzingen. Deze leden lezen ook dat de initiatiefnemer stelt dat in de praktijk sinds de wijziging van eind vorige eeuw geen gebruik is gemaakt van de formele aanwijzingsbevoegdheid, maar dat het feit dat het gebruik hiervan boven de markt hangt, ook de informele gesprekken die de Minister met het Openbaar Ministerie voert, beïnvloedt. Zij vragen of de initiatiefnemer

deze constatering kan onderbouwen. Is de initiatiefnemer niet van mening dat het Openbaar Ministerie zelfstandig en professioneel genoeg is om zich niet onnodig informeel te laten beïnvloeden?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de initiatiefnemer stelt dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister in stand moet blijven omdat dat vanuit democratisch oogpunt te verdedigen valt. De initiatiefnemer wijst daarbij op het feit dat het OM «een kernspeler» bij het veiligheidsbeleid is. Kan de initiatiefnemer uitleggen als het om de gewenste onafhankelijkheid en de democratische controle gaat waarom de positie van het OM anders zou moeten zijn dan die van de rechterlijke macht (zittende magistratuur)? De initiatiefnemer stelt dat via de weg van algemene aanwijzingen de Minister «ook gevoelens die in de samenleving leven over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde [...] naar de praktijk van het OM» kunnen worden vertaald. Waarom is de weg via wetgeving niet afdoende om gevoelens van de samenleving naar de praktijk van het OM te vertalen?

De leden van de ChristenUnie-fractie zien de procedurele voorschriften die een waarborg vormen voor de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, vastgelegd in art. 128 Wet RO. Daarnaast nemen deze leden kennis van het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State die stelt dat deze bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk zelden wordt gebruikt. Kan de initiatiefnemer aangeven waarom voorliggend voorstel desondanks als noodzakelijk wordt gezien?

4.3. Problemen van het huidige systeem

De leden van de SP-fractie constateren dat een belangrijke fundamentele reden achter dit initiatiefwetsvoorstel is om iets te doen tegen de ongewenste vermenging van de politieke en rechterlijke macht. De initiatiefnemer geeft ook aan dat er een trend gaande is waarbij deze twee machten meer door elkaar beginnen te lopen. Daarbij speelt volgens de initiatiefnemer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een negatieve rol in deze grotere verwevenheid. Ziet de initiatiefnemer nog andere zaken in het huidige stelsel die eigenlijk op dezelfde wijze een negatieve rol spelen in deze verwevenheid? Zo ja, waarom is er dan alleen gekozen voor het weghalen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

Het valt de leden van de SP-fractie op dat de initiatiefnemer de tekst van dit wetsvoorstel ook schrijft met zorgen over de toekomst, en ter voorbereiding op een situatie waarin eventueel misbruik kan worden gemaakt van deze bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Kan de initiatiefnemer in meer detail ingaan op deze zorg? Klopt het dat deze zorg ook een motivatie is om dit voorstel in te dienen?

4.4. Balans tussen grondbeginselen

Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie dat de initiatiefnemer de bescherming van grondrechten en de goede procesorde in de memorie van toelichting plaatst tegenover het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hierdoor wordt de suggestie gewekt dat door de opname van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de Wet op de Rechterlijke organisatie, waarvan de basis is gelegd in 1827 en sindsdien onafgebroken onderdeel is van onze rechtsstaat, de grondrechten van burgers niet of niet voldoende zouden worden beschermd. Terwijl juist ook de ministeriële verantwoordelijkheid beoogt de grondrechten van burgers te beschermen. Kan de initiatiefnemer ingaan op de gevolgen van de grondrechten van burgers die worden geraakt door het initiatiefwetsvoorstel door de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid?

Het voorgaande bevreemdt de leden van de VVD-fractie des te meer, nu uitholling van artikel 68 van de Grondwet met het wetsvoorstel niet alleen in beeld komt, maar ook acute problemen kan opleveren in de verhouding tussen de Minister en het OM en daarnaast ook zeker in de verhouding tussen de Minister en de Kamer. Hoe verhoudt het wetsvoorstel zich tot artikel 68 van de Grondwet? Er zijn genoeg voorbeelden te geven van vervolgingsbeslissingen van het OM, waarin de Minister straks niet alleen zal moeten zeggen dat zij geen uitspraken doet over individuele lopende strafzaken, maar ook los daarvan alleen nog kan zeggen «daar ga ik niet over». Als de Minister niet meer via overleg met het OM zich op de hoogte kan laten stellen van individuele strafzaken, zullen ook veel minder overleggen plaatsvinden tussen OM en Minister, waarbij veel minder mensen meekijken naar de juistheid van de beslissingen die het OM neemt. Wat vindt de initiatiefnemer daarvan?

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemer in de toelichting ook een vergelijking maakt met diverse zelfstandige bestuursorganen (zbo's) die ruime beleidsvrijheid hebben, zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB). Deze zbo's kunnen weliswaar bij de uitoefening van hun bevoegdheden diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers, maar hebben geen zelfstandige bevoegdheden om burgers hun persoonlijke bewegingsvrijheid te ontnemen. Ook kan de politie enkel en alleen onder het gezag van het OM het geweldsmonopolie uitoefenen dat bij de Staat berust. Ten derde heeft het OM de opdracht om de belangen van alle Nederlanders te vertegenwoordigen bij de strafrechter. Dat zijn wezenlijk andere bevoegdheden dan de bevoegdheden van de zbo's die de initiatiefnemer benoemt. Deze zbo's hebben specifieke bevoegdheden gekregen in verband met het uitoefenen van toezicht op de naleving van specifieke wettelijke voorschriften. Is de initiatiefnemer het eens met deze leden dat deze kenmerken het OM onderscheiden van toezichthouders? Is de initiatiefnemer het met deze leden eens dat het betoog van de initiatiefnemer op dit punt ook kan worden omgedraaid, in die zin dat er situaties denkbaar zijn waarin het goed is dat een zbo een Minister zorgvuldig informeert, ook over de stappen die zij zetten in hun rol als toezichthouder, bijvoorbeeld omdat een Minister wel politiek verantwoordelijk is voor fouten die worden gemaakt tijdens de uitoefening van toezicht? Hoe kijkt de initiatiefnemer hiernaar?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat de democratie weerbaar moet zijn, maar het de vraag is of dat nu afdoende het geval is wegens de mogelijkheid tot een formele aanwijzing die ertoe kan leiden dat het Openbaar Ministerie sneller tegemoetkomt aan informeel geuite wensen van de Minister of haar ambtenaren. Kan de initiatiefnemer aangeven waarop deze stellingname is gebaseerd? Deze leden vragen om een concrete beschrijving van een geval waarin een dergelijke situatie aan de orde zou zijn geweest.

De leden van de CDA-fractie lezen dat volgens de initiatiefnemer bepaalde ingrijpende bevoegdheden, zoals een OM-strafbeschikking zonder tussenkomst van de rechter, reden geven om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Deze leden vragen om een nadere uitleg van dit argument, nu zij constateren dat bij OM-strafbeschikkingen doorgaans sprake is van lichtere vergrijpen waarbij de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister eveneens als politieke inmenging niet aan de orde zouden komen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer zich bewust is van het risico dat een zogenaamde regulatory state ontstaat, waarin bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden veelvuldig op afstand van de

Minister worden geplaatst bij toezichthouders en onafhankelijke organen. Deze leden vragen aan de initiatiefnemer om in het kader van deze constatering het wetsvoorstel te beoordelen aan de hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Deze leden vragen ook om een nadere uitleg hoe dit risico zich verhoudt tot het initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de initiatiefnemer dat het van groot belang is dat er in individuele zaken afstand bestaat tussen degenen die over opsporing en vervolging beslissen en de politieke beslissers. Tevens lezen deze leden de mening van de initiatiefnemer dat er vanuit de Kamer niet altijd de gewenste distantie of rolvastheid wordt betracht. De initiatiefnemer wijst er daarbij op dat dat ook tot uitdrukking komt in moties waaruit het gebrek aan die distantie zou blijken. Kan de initiatiefnemer voorbeelden geven waarin de Kamer door middel van moties onvoldoende blijk geeft dat het afstand dient te houden van beslissingen door het OM? Hoe oordeelt de initiatiefnemer in dit verband over de motie-Omtzigt waarin de Nederlandse regering wordt verzocht te bevorderen dat in ieder geval leidinggevend van ISIS die in Nederland worden opgepakt, vervolgd worden voor genocide (Kamerstuk 29 754, nr. 6733). Deelt de initiatiefnemer de mening dat die motie oproept tot ingrijpen in het vervolgen van ook individuele verdachten? De Minister van Justitie en Veiligheid wees er in reactie op die motie op dat het natuurlijk altijd aan het Openbaar Ministerie is om te bepalen of iemand vervolgd wordt, en zo ja, voor welke strafbare feiten, desalniettemin stemde een Kamermeerderheid voor die motie. Hoe verhoudt zich dat tot de ook door de initiatiefnemer gewenste distantie van de Kamer tot het besluiten ten aanzien van vervolging?

De leden van de PvdA-fractie vragen ook hoe voorkomen kan worden dat de Kamer de Minister toch ter verantwoording gaat roepen over concrete strafzaken waar de Minister dan niet meer politiek verantwoordelijk voor is, dan wel dat de Kamer zelf gaat oordelen over individuele vervolgingsbeslissingen en daar als Kamer uitspraken over gaat doen.

De leden van de PvdA-fractie zouden voorts willen wijzen op de debatten over de Schiedammer Parkmoord of de zaak Humeyra. Deze individuele zaken stonden helaas model voor meer structurele problemen die om een oplossing vroegen. Deelt de initiatiefnemer de mening dat de Kamer wel over volledig afgeronde strafzaken zou moeten kunnen blijven debatteren? Mag een Minister in die gevallen wel door het OM worden ingelicht? Voorziet dit wetsvoorstel in die mogelijkheid?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat politieke motieven geen rol behoren te spelen bij een aanwijzingsbevoegdheid, deze leden onderschrijven dit. Zij vragen of de initiatiefnemer kan aangeven wat hij vindt van het advies van de NOvA over een extra lid toevoegen aan art. 128 Wet RO om informele invloeden uit te sluiten.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het alternatief om het OM toch te laten vervolgen, via een artikel 12-procedure of een strafbeschikking. Burgers kunnen echter alleen tegen een strafbeschikking in verzet gaan of een artikel 12-procedure aanspannen als zij worden aangemerkt als belanghebbenden. Deze leden begrijpen dat er een spanningsveld ontstaat tussen de ministeriële verantwoordelijkheid en de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde, maar vragen of initiatiefnemer zich kan voorstellen dat er situaties zijn waarin de artikel 12-procedure toch niet volstaat.

5. Recente ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de Afdeling advisering van de Raad van State terecht opmerkt dat contact tussen het Openbaar Ministerie en de Minister van Justitie en Veiligheid over een individuele strafzaak recentelijk niet heeft geleid tot ongeoorloofde praktijken. Ook de in de toelichting genoemde voorbeelden (de Wilders-zaken en de Shell-zaak) geven daartoe geen aanleiding, constateren deze leden. Deze leden nodigen de initiatiefnemer uit om voorbeelden te noemen waarbij wél sprake is geweest van ongeoorloofde praktijken. Deze leden lezen dat de initiatiefnemer stelt dat de politieke aandacht voor het werk van het Openbaar Ministerie geleidelijk is toegenomen. Deze leden vragen of de initiatiefnemer erkent, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State stelt, dat de heersende opvatting tot dusverre is dat ook in individuele strafzaken de ministeriële verantwoordelijkheid heeft te gelden omdat er fundamentele vrijheden van burgers in het geding zijn en het Openbaar Ministerie over aanzienlijke beleidsruimte beschikt. Deze leden vragen ook wat de reden is dat de initiatiefnemer de toegenomen media-aandacht voor strafzaken als argument gebruikt om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen, daar waar dit eerder een argument is geweest om deze in stand te houden.

De leden van de SP-fractie constateren dat ter versterking van het belang van het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de casuïstiek omtrent de zaken Wilders I en II en Shell wordt aangehaald. Deze leden zien dat als vrij treffende voorbeelden. Ziet de initiatiefnemer een trend waarbij dit soort zaken meer kunnen voorkomen dan een aantal jaar geleden? Kent de initiatiefnemer nog andere voorbeelden die genoemd hadden kunnen worden voor het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

5.4. Europese ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer van mening is dat naast nationale ontwikkelingen ook internationale ontwikkelingen aanleiding geven om voor te stellen om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Volgens de initiatiefnemer worden door deze Europese ontwikkelingen de «kernactiviteiten» van het Openbaar Ministerie geraakt. Deze leden lezen echter dat de Afdeling advisering van de Raad van State een andere mening is toegedaan, nu in het advies wordt geconstateerd dat dit slechts betrekking heeft op een zeer klein onderdeel van de taak van het Openbaar Ministerie. Deze leden verzoeken de initiatiefnemer nader op dit verschil van mening in te gaan.

5.4.1. Uitspraak Hof van Justitie van de Europese Unie

De leden van de CDA-fractie lezen dat in het rapport «De rol en positie van het openbaar ministerie als justitiële autoriteit in Europees strafrecht» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) wordt gesteld dat afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een «forse staatsrechtelijke ingreep» zou zijn en dat bovendien niet opportuun wordt geacht een zo ingrijpende staatsrechtelijke wijziging tot stand te brengen, aangezien de rechtspraak van het Hof van Justitie nog in ontwikkeling is. Deze leden zijn benieuwd naar de reactie van de initiatiefnemer op de conclusie uit dit WODC-onderzoek en vragen de initiatiefnemer hier nader op in te gaan.

5.4.2 Andere Europese actoren

De leden van de VVD-fractie merken op dat het recente WODC-onderzoek «De rol en positie van het openbaar ministerie als justitiële autoriteit in Europees strafrecht» door de initiatiefnemer wordt gezien als een aansporing gezien om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen en vervolgens zo nodig uitvoering te geven aan aanvullende voorwaarden die het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt. Kan de initiatiefnemer dit toelichten? Deze leden sluiten zich aan bij het advies van het College van procureurs-generaal van 4 mei 2022, waarin wordt opgemerkt dat de auteurs van het WODC-rapport schrijven dat de internationale component op zichzelf een te smalle basis vormt voor een integrale afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Op grond van het WODC-onderzoek kan niet de conclusie worden getrokken dat volledige afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wenselijk of noodzakelijk is, nog los van de andere argumenten die het College van procureurs-generaal benoemt en waar deze leden eerder aan hebben gerefereerd in hun inbreng. Kan de initiatiefnemer alsnog reageren op de opmerkingen van het College van procureurs-generaal over de internationale component?

6. Consultatie

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat er geen enkele reactie is gegeven op de internetconsultatie van het wetsvoorstel. Gelet op de inzet van het kabinet en de inzet die ook de initiatiefnemer tracht te plegen om burgers beter te betrekken bij de totstandkoming van wetgeving, vragen deze leden welke andere initiatieven heeft de initiatiefnemer ondernomen om participatie van burgers te bevorderen bij zijn initiatiefwetsvoorstel. Wat vindt de initiatiefnemer van het feit dat er geen enkele burger of organisatie bij de internetconsultatie van het wetsvoorstel überhaupt heeft gereageerd? Op basis waarvan stelt de initiatiefnemer vast dat het initiatiefwetsvoorstel toch een concreet probleem van burgers oplost?

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer uitgebreid ingaat op het schriftelijk advies van de NOvA, maar dat ook andere adviezen zijn binnengekomen naar aanleiding van de consultatieronde. Deze leden vragen of de initiatiefnemer ook in kan gaan op de andere uitgebrachte adviezen inzake dit initiatiefwetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie kunnen lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State voorzichtig heeft gewaarschuwd voor een regulatory state. Hierin worden bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden veelvuldig op afstand van de Minister geplaatst zonder adequate democratisch gelegitimeerde sturing en/of verantwoording. Deze leden kunnen lezen dat de initiatiefnemer zich bewust is van deze zorg. Deze leden zijn het eens met de argumentatie van de initiatiefnemer dat er genoeg middelen voor de Minister in handen blijven waardoor er van een regulatory state geen sprake zal zijn. Kan de initiatiefnemer ten aanzien hiervan ingaan op voorbeelden in het buitenland en of het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een precedent heeft geschapen van een meer regulatory state waar de Afdeling advisering van de Raad van State voor waarschuwt? Kan de initiatiefnemer in algemene zin ingaan op de zaken waar nog een verschil is tussen de het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State en het voorstel zoals het er nu ligt?

De leden van de SP-fractie zien dat de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) positief heeft gereageerd op dit initiatiefvoorstel. Een gedachte die gedeeld wordt door deze leden. De NVvR geeft onder andere

aan dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk een dode letter gebleken is. Is de initiatiefnemer het eens met deze harde conclusie?

De leden van de SP-fractie lezen dat ook de NOvA positief is over dit initiatiefvoorstel. De NOvA wijst er nog wel op dat daarmee niet ook automatisch de informele politieke bemoeienis, invloed en druk voorbij zal zijn. Dit is een reflectie die deze leden delen met de NOvA. De NOvA stelt nog wel voor om aan artikel 128 Wet RO een artikellid toe te voegen om informele beïnvloeding te voorkomen. Kan de initiatiefnemer reflecteren op deze analyse en dit voorstel?

Het valt de leden van de SP-fractie op dat het OM zelf behoorlijk kritisch lijkt te zijn op het initiatiefvoorstel. Het OM noemt het middel erger dan de kwaal waarmee een ongewenst vacuüm ontstaat. Het College van procureurs-generaal acht dit problematisch omdat zij de huidige rol van de Minister democratisch goed vinden passen. Hiermee komt er een disbalans in het systeem van checks-and-balances volgens het College. Kan de initiatiefnemer reflecteren op deze vrij fundamentele kritiek? Wat vindt de initiatiefnemer van deze zorgen? Zeker aangezien bij aanname van dit voorstel juist de rol van het OM groter zal worden? Hoe zal deze nieuwe praktijk er uit gaan zien? Hoe is dan de verhouding tussen het OM en de Minister? Hoe kan worden voorkomen dat er aan de ene kant een machts- of controle vacuüm ontstaat en er aan de andere kant nog sprake is van een, informelere, aanwijzingsbevoegdheid, ook als deze al is afgeschaft?

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van het College van procureurs-generaal van 4 mei 2022. Daarin geeft het College uitvoerig aan geen voorstander te zijn van de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Kan de initiatiefnemer alsnog puntsgewijs ingaan op de tegenargumenten die het College in die reactie noemt?

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Tilburg