

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. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG
Vastgesteld 26 juni 2025

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt nader 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	2
2. Strekking van het wetsvoorstel	6
3. Nadere toelichting	7
4. Waarom moet het huidige systeem worden aangepast?	10
4.1. Problemen van het huidige systeem	12
4.2. Balans tussen grondbeginselen	13
5. Recente ontwikkelingen	15
5.1. De zaken Wilders I en II	15
6. Consultatie	15
7. Overige opmerkingen	16

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie danken de initiatiefnemer voor het uitbrengen van de nota naar aanleiding van het verslag 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 aanwijzingsbevoegdheid van de Minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie (hierna: het wetsvoorstel). De nota heeft bij deze leden nog enkele nadere vragen opgeroepen en zij maken graag van de gelegenheid gebruik deze

vragen te stellen aan de initiatiefnemer. Als eerste vragen zij of er naast het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) nog andere partijen zijn geconsulteerd over het wetsvoorstel.

De initiatiefnemer bedankt de leden van de VVD-fractie voor hun inbreng. Hij beantwoordt hun vragen graag. Slechts van het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Nederlandse orde van advocaten (Nova) zijn consultatiereacties ontvangen. Verder verwacht de initiatiefnemer geen grote uitvoeringsconsequenties voor organisaties die niet van zich hebben laten horen.

De leden van de NSC-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel en de bijbehorende stukken. Deze leden zijn groot voorstander van het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister richting het Openbaar Ministerie (OM). Wat deze leden betreft hoort geen sprake te zijn van (bindende) bemoeienis van een politiek ambtsdrager in individuele zaken. Deze leden vinden dat met de algemene aanwijzingsbevoegdheid kan worden volstaan. Deze leden verwijzen hierbij ook naar de kritiek van de Venetië-commissie op de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van een Minister richting het OM. Zij hebben nog enkele vragen over het voorstel.

De initiatiefnemer dankt de leden van de NSC-fractie voor hun inbreng en is verblijd dat deze leden groot voorstander zijn van het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Hij beantwoordt de vragen die deze leden nog hebben over het voorstel graag.

De leden van de BBB-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en de nota naar aanleiding van het verslag. Zij hebben hier nog twee vragen over.

De initiatiefnemer dankt de leden van de BBB-fractie en beantwoordt graag hun vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel. Deze leden danken de initiatiefnemer voor de beantwoording van de gestelde vragen. Enkele zorgen van deze leden zijn hierdoor weggenomen, maar deze leden maken wel graag nog gebruik van de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen over de nota naar aanleiding van het verslag van onderhavig initiatiefwetsvoorstel.

De initiatiefnemer dankt de leden van de CDA-fractie voor hun inbreng. Hij beantwoordt graag hun vragen en hoopt dat eventuele zorgen die nog bestaan bij die leden kunnen worden weggenomen door deze beantwoording.

De leden van de SP-fractie hebben de beantwoording op de gestelde vragen betreffende het wetsvoorstel gelezen. Deze leden willen de initiatiefnemer bedanken voor de beantwoording. Deze leden hebben geen verdere vragen.

De initiatiefnemer dankt de leden van de SP-fractie voor hun inbreng.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie delen de constatering van de initiatiefnemer dat in het kader van het weerbaarder maken van onze democratische rechtsstaat maatregelen genomen moeten worden. Heeft de initiatief-

nemer andere voorstellen die de weerbaarheid van de rechtsstaat kunnen versterken, los van het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister?

De initiatiefnemer dankt de leden van de CDA-fractie voor hun vraag en licht graag toe welke andere voorstellen de initiatiefnemer naast dit voorstel heeft om de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken. Hij is namelijk van mening dat een meeromvattend onderhoud van de democratische rechtsstaat nodig is. Het voert te ver binnen deze context om die hele agenda uit de doeken te doen, maar hij noemt graag enkele voorbeelden. Zo heeft de initiatiefnemer recentelijk, samen met het lid Boswijk, Kamervragen gesteld over de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.¹ Zij verwijzen daarin naar de bundel «Constitutionele waarborgen» (onder redactie van Soeharno, Graaf en Uzman) waarin een analyse van kwetsbaarheden met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Nederland. In deze vragen wordt de regering gevraagd om een reactie op een onafhankelijk positie voor de Raad voor de Rechtspraak – onder meer door deze in de Grondwet te verankeren als een Hoog College van Staat – een voorstel waar de initiatiefnemer voorstander van is. De initiatiefnemer heeft een (aangenomen) amendement ingediend op de Wet op de rechterlijke organisatie om de Raad voor de rechtspraak altijd te laten bestaan uit een meerderheid van rechterlijke ambtenaren met rechtspraak belast.² Ook heeft de initiatiefnemer middels een (aangenomen) motie de regering opgeroepen om met een wetsvoorstel te komen die de benoeming van de leden van de Raad voor de rechtspraak op afstand van de Minister plaatst.³ De initiatiefnemer is voorts voorstander van de afschaffing van artikel 120 Grondwet, zodat constitutionele toetsing door de bestaande gerechten mogelijk wordt, zodat de democratische rechtsstaat weerbaarder wordt. In het kader van transparantie is de initiatiefnemer voorstander van het vaker publiceren van rechterlijke uitspraken. Desgewenst gaat initiatiefnemer bij de mondelinge behandeling graag in op verdere voorstellen ter versterking van de democratische rechtsstaat, maar deze liggen buiten de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel.⁴

De leden van de CDA-fractie lezen dat op grond van onderhavig initiatiefwetsvoorstel de Minister het OM ook niet meer kan voorschrijven op welke wijze zij haar bevoegdheden moet inzetten in een concrete strafzaak. Zijn er gevallen bekend waarin deze bevoegdheid ooit is ingezet?

Sinds de wet op de Rechterlijke Organisatie (hierna: RO) ingrijpend is gewijzigd eind vorige eeuw is geen gebruik gemaakt de formele aanwijzingsbevoegdheid zoals deze nu is geformuleerd in artikel 127 RO. De initiatiefnemer merkt daar verder bij op dat het niet valt te controleren of (en zo ja, op welke wijze) Ministers in het verleden druk hebben uitgeoefend op de werkwijze van het Openbaar Ministerie in een concrete strafzaak op informele wijze, waarbij de formele aanwijzingsbevoegdheid als spreekwoordelijke stok achter de deur fungeerde.

De leden van de CDA-fractie volgen de initiatiefnemer in de constatering dat het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid leidt tot een betere scheiding der machten, maar vragen tegelijkertijd wel hoe de initiatiefnemer ervoor waakt dat wanneer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid vervalt, de Minister in mindere mate of minder volledig

¹ Kamerstukken II 2024/25, 2025Z02392.

² Kamerstukken II 2023/24, 36 243 nr. 12.

³ Kamerstukken II 2023/24, 29 279 nr. 845.

⁴ Verkiezingsprogramma D66, Nieuwe energie voor Nederland, 2023–2027.

verantwoording af kan leggen aan de Kamer over het OM. Daarnaast vragen deze leden of de initiatiefnemer kan reageren op de kritiek die op dit punt is geuit door de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

De initiatiefnemer verneemt met genoegen dat de leden van de CDA-fractie het met hem eens zijn dat het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid leidt tot een betere scheiding der machten. Het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister in individuele strafzaken die (nog) niet onherroepelijk zijn afgedaan geen aanwijzing meer kan geven, en daarover derhalve geen verantwoording aan de Kamer kan afleggen. De initiatiefnemer merkt op dat het reeds staande praktijk is dat Ministers zich niet uitlaten over individuele strafzaken, zolang deze zich nog onder de rechter bevinden. Die «verantwoording aan de Kamer» is zijns inziens dan ook onder het huidige wettelijke stelsel niet in substantieve zin aan de orde. Ten aanzien van de sturing door de Minister alsmede de verantwoording van de Minister jegens de Kamer benadrukt de initiatiefnemer dat er nog steeds een algemene aanwijzingsbevoegdheid blijft bestaan evenals de bevoegdheden inzake financiering van het OM. Ook via de wet kan de Minister invloed uitoefenen op het handelen van het OM en blijft deze daar bij het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid onverminderd verantwoording over schuldig aan de Kamer. De Afdeling merkt in haar advies op dat het in de verhouding tussen Minister en OM steeds gaat om twee grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke basis voor democratische controle op het handelen van de overheid; anderzijds de bescherming van grondrechten en de beginselen van een behoorlijke procesorde, in samenhang met de positie van het OM in het strafproces. De Afdeling merkt verder op dat de wetgever zich bij de totstandkoming van de Wet reorganisatie OM heeft aangesloten bij het oordeel dat de betrokkenheid van fundamentele rechtsgoederen gekoppeld aan een aanzienlijke beleidsvrijheid van het OM doorslaggevende factoren waren om te blijven uitgaan van volledige politieke verantwoordelijkheid. De initiatiefnemer is van mening dat de wetgever thans, meer dan 25 jaar na die vorige weging, tot een andere balans tussen beide belangen dient te komen. De initiatiefnemer meent dat bevoegdheden zoals hiervoor benoemd voldoende sturing van het OM door de Minister met zich meebrengen, waarop de democratisch gelegitimeerde wetgever controle kan uitoefenen. Daarnaast sluit de initiatiefnemer zich aan bij het advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak dat stelt dat de gronden die hebben geleid tot de invoering van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in individuele strafzaken zijn komen te vervallen. Onder meer omdat binnen het OM de afgelopen 25 jaar diverse organisatorische ontwikkelingen hebben plaatsgevonden die de handhaving van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet langer mogelijk maken. De reorganisatie van het OM heeft geleid tot een meer eenduidig en aangestuurd beleid op het gebied van opsporing en vervolging. Dit beleid wordt voortdurend geëvalueerd en aangepast. Zo resulteerde dit in 2005 onder andere in de start van het Programma Versterking Opsporing en Vervolging en de invoering van diverse kwaliteitsinstrumenten, zoals de Centrale Toetsingscommissie (CTC) en, recenter, de oprichting van de Reflectiekamer Kwaliteitsontwikkeling. Ter ondersteuning van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het opsporings- en vervolgingsbeleid beschikt de Minister van Justitie en Veiligheid over de algemene

aanwijzingsbevoegdheid.⁵ Ten aanzien van de beslissingen die het OM neemt die diep ingrijpen op de vrijheid van burgers merkt de initiatiefnemer op dat er voldoende rechtsmiddelen aangewend kunnen worden om het handelen van het OM te laten toetsen door een onafhankelijke rechter.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer wijst op het feit dat in diverse landen waar zich een proces van democratic backsliding heeft voorgedaan, het ontbreken van institutionele waarborgen ertoe heeft geleid dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder druk is komen te staan. Kan de initiatiefnemer hier nader op ingaan en aangeven in welke landen dit aan de orde is (geweest)?

Het proces van *democratic backsliding*, ofwel het geleidelijk afglijden van democratische normen en instituties, is in meerdere landen zichtbaar geweest, waarbij met name de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder druk is komen te staan als gevolg van het ontbreken of aantasten van institutionele waarborgen. Een proces van *democratic backsliding* heeft zich de afgelopen jaren voorgedaan in onder andere Venezuela en tien andere Centraal- en Zuid-Amerikaanse landen waaronder Bolivia, Ecuador, Nicaragua en Brazilië, maar ook in verschillende Balkanlanden, in de Verenigde Staten, Turkije, Hongarije en Polen.⁶ Omdat de laatste twee landen net zoals Nederland onderdeel zijn van de Europese Unie wordt op deze dieper ingegaan.

Zo is in Polen een proces van democratic backsliding gestart in 2015. Dat jaar won de politieke partij voor Recht en Rechtvaardigheid (PiS) de Poolse verkiezingen. Voor die verkiezing had de *Sejm*, de Tweede Kamer van het Poolse parlement, vijf rechters gekozen voor het Constitutioneel Tribunaal. President Duda (ook afkomstig van de PiS partij) weigerde de benoeming van deze rechters te bekrachtigen. De *Sejm* in nieuwe samenstelling haalde een streep door de eerdere benoeming, en benoemde vijf andere rechters gelieerd aan de regering.⁷ In 2021 verklaarde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) deze gang van zaken onrechtmatig en in strijd met het Poolse recht.⁸ Daarnaast is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder druk komen te staan door het samenvoegen van de functie van Minister van Justitie en de functie van de hoogste Officier van Justitie (*Prokurator Generalny*). De Venetië Commissie heeft zich in een rapport daarover uitgelaten.⁹

Ook in Hongarije heeft het ontbreken van institutionele waarborgen ertoe geleid dat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht onder druk is komen te staan. Zo trad in 2011 een nieuwe Grondwet in werking waardoor zittende rechters op 62-jarige leeftijd met pensioen moesten, in plaats van 70-jarige leeftijd. Hierdoor moesten in korte tijd honderden rechters gedwongen met pensioen. De Europese Commissie startte daarom een inbreukprocedure. In 2013 werd opnieuw de Grondwet

⁵ Reactie van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op het initiatiefwetsvoorstel van D66 inzake de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid in de richting van het Openbaar Ministerie en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaal-rechterlijke ontwikkelingen en the rule of law, 2021, p. 4.

⁶ Stephan Haggard & Lydia Tiede (2025) Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers, *Democratization*, 32:2, 513–537.

⁷ A. Bodnar, «Polish Road Toward and Illiberal State: Methods and Resistance» w: *Indiana Law Journal*, Vol. 96, Issue 4, Summer 2021, pp. 1062–1064.

⁸ EHRM, 7 mei 2021, ECLI:CE:ECHR:2021:0507JUD000490718 (Xero Flor).

⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), Opinion 892 / 2017.

gewijzigd zodat de rechterlijke macht verder werd ingeperkt, en eerdere uitspraken van het Constitutioneel Hof werden daarbij genegeerd.¹⁰

De leden van de CDA-fractie lezen dat de initiatiefnemer meent dat het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid met zich meebrengt dat het individuele recht op een eerlijk proces beter is geborgd. Kan de initiatiefnemer dit verduidelijken?

Het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid heeft tot doel om toekomstige potentiële politieke inmenging door de Minister van Justitie en Veiligheid in individuele strafprocessen te voorkomen. De initiatiefnemer is van mening dat politieke inmenging in een individueel strafproces een schending kan opleveren van het recht op een eerlijk proces. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geeft de Minister van Justitie en Veiligheid de bevoegdheid om zich te mengen in een individueel strafproces, bijvoorbeeld door een aanwijzing te geven tot (niet) vervolging of zich inhoudelijk in te laten met het requisitoir van het OM.¹¹ Door het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt de mogelijkheid tot bemoeienis van de Minister van Justitie en Veiligheid in individuele zaken uitgesloten en daarmee wordt het individuele recht op een eerlijk proces beter geborgd.

2. Strekking van het wetsvoorstel

De initiatiefnemer stelt dat het veranderde politieke klimaat aanleiding is geweest voor het initiatiefwetsvoorstel, alsmede het feit dat het parlement vaker, intensiever en sneller op individuele gebeurtenissen reageert op het gebied van criminaliteit en misdaad. Deze leden (de initiatiefnemer vermoedt dat het hier om de leden van de CDA-fractie gaat, maar dit blijkt uit het Nader Verslag niet eenduidig) vragen aan de initiatiefnemer of hij van mening is dat hierbij ook een rol is weggelegd voor het parlement als het gaat om het versterken van de democratische rechtsstaat en het voorkomen dat de politiek zich in verregaande mate mengt in een lopende, individuele strafzaak. Zo ja, hoe ziet de initiatiefnemer dat voor zich?

De trias politica is een essentieel onderdeel van de democratische rechtsstaat en verlangt dat de macht niet bij één onderdeel van de Staat wordt belegd om machtsconcentratie en misbruik daarvan te voorkomen. De initiatiefnemer is van mening dat het belangrijk is voor alle staatsmachten om rolvastheid van de constitutionele taken binnen de trias politica te betrachten. Daarin is ook een rol voor het parlement weggelegd om zich terughoudend op te stellen ten aanzien van lopende, individuele strafzaken. Die individuele strafzaken dienen namelijk (eerst) te worden afgedaan binnen de onafhankelijke rechterlijke macht. Dat is niet alleen staatsrechtelijk zuiver, maar komt onder andere ten goede aan de waarheidsvinding, een van de kerndoelen van het straf(proces)recht. Wanneer te snel op een individuele gebeurtenis wordt gereageerd, waarvan de relevante feiten en omstandigheden nog niet voldoende bekend of vastgesteld zijn, bestaat het risico dat die reactie gebaseerd is op een onjuiste of onvolledige voorstelling van zaken. De initiatiefnemer spreekt daarom de wens uit dat het parlement zich bewust weet van de constitutionele positie en rol binnen de trias politica. Daarom is terughoudendheid geboden bij individuele strafzaken waarover de rechter nog geen onherroepelijke uitspraak heeft gedaan. Tegelijkertijd constateert initiatiefnemer dat van deze terughoudendheid niet altijd sprake is en is hij van mening dat onze rechtsstatelijke spelregels niet alleen dienen te

¹⁰ Omstreden wetswijziging Hongarije NOS, 11 maart 2013.

¹¹ Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3.

zijn toegespitst op situaties waarin alle constitutionele actoren zich gedragen zoals ze «zouden moeten», maar juist ook dienen te voorzien in vangrails voor de situaties waarin dat niet het geval is.

3. Nadere toelichting

De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel aanvankelijk een andere titel had. In elk geval toen het wetsvoorstel aan het College van procureurs-generaal voor advies werd overlegd, werd er gesproken over «de Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheden Openbaar Ministerie». Daarna is de titel van het wetsvoorstel aangepast, in die zin dat er nu alleen wordt gesproken over de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid (enkelvoud). Kan de initiatiefnemer verduidelijken dat hij aanvankelijk meerdere bevoegdheden op het oog had om te schrappen, maar dat later is besloten het wetsvoorstel te beperken tot enkel de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid die ziet op individuele strafzaken?

De initiatiefnemer dankt de leden van de VVD-fractie voor hun vraag, hoewel het hem niet duidelijk is waarom deze vraag pas in het nader verslag wordt gesteld, geeft hij graag verduidelijking. Het eerder ingediende wetsvoorstel had de titel «Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheden Openbaar Ministerie» en is komen te vervallen op grond van een (toentertijd) nieuwe regeling in het Reglement van Orde, omdat de toenmalige initiatiefnemer geen Kamerlid meer was. Bij de indiening van onderhavig wetsvoorstel heeft de initiatiefnemer gekozen voor de titel «Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid Openbaar Ministerie» omdat «bijzondere aanwijzingsbevoegdheid» (enkelvoud) de gangbare term is binnen de wetenschappelijke literatuur.¹² De initiatiefnemer verwijst voor de volledigheid graag naar de parlementaire stukken behorende bij het eerdere wetsvoorstel die voor eenieder nog steeds te raadplegen zijn.¹³

De leden van de VVD-fractie lezen in de reactie op het advies van de Afdeling dat de initiatiefnemer het vermeldenswaardig vindt dat er in Duitsland een wetswijziging wordt voorbereid om de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister aldaar aan te passen. Kan de initiatiefnemer aangeven in welk stadium deze wetswijziging inmiddels ruim drie jaar later zich bevindt? Is deze wijziging in werking getreden en heeft de Duitse Minister van Justitie geen enkele bijzondere aanwijzingsbevoegdheid meer in individuele strafzaken?

De initiatiefnemer merkt op dat het voornemen van het kabinet-Scholz in het coalitieakkoord om de individuele aanwijzingsbevoegdheid van de Minister te schrappen voor zover hem bekend niet heeft geleid tot een (voor het publiek kenbaar) wetsvoorstel.¹⁴ Recentelijk heeft de Duitse rechtersvereniging de nieuwe regering van Duitsland opgeroepen om de rechterlijke macht beter te beschermen tegen autoritaire machten. Daarbij wordt met name gewaarschuwd voor het recht van de Minister van Justitie om officieren van Justitie instructies te geven.¹⁵

¹² Zie bijvoorbeeld: P.P.T. Bovend'eert, Rechter, rechterlijke organisatie en rechtspraak (SBR Wetenschap) 2022/7.4.

¹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 768.

¹⁴ Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation: Weisungsbefugnisse gegenüber der Staatsanwalt, 2023.

¹⁵ Zeit online, geraadpleegd 14 mei 2025: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-05/richterbund-bundesverfassungsgericht-schutz-vor-politischem-missbrauch>.

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. De aan het woord zijnde leden hebben bij het verslag eerder verzocht om een overzicht van deze wettelijke voorschriften. Naar aanleiding daarvan heeft de initiatiefnemer verwezen naar «de wet» en een viertal voorbeelden genoemd. Deze leden vinden het belangrijk dat de consequenties van het wetsvoorstel voor zowel de Minister als het College van procureurs-generaal zo duidelijk mogelijk zijn. Daarom nogmaals de vraag aan de initiatiefnemer om een uitputtend overzicht van de bepalingen waar zijn wetsvoorstel op ziet. Uit welke wettelijke voorschriften vloeit naar het oordeel van de initiatiefnemer nog altijd een inlichtingenplicht voort na inwerkingtreding van het wetsvoorstel? Door de wijze waarop de initiatiefnemer de uitzondering formuleert, kunnen er in de praktijk geschillen ontstaan over de vraag of het uit een wettelijk voorschrift voortvloeit dat het College van procureurs-generaal inlichtingen moet verschaffen aan de Minister. Deze geschillen moeten volgens de initiatiefnemer op bestuurlijk niveau, maar daarna door de rechter uiteindelijk worden beslist. Wat is de wettelijke grondslag die de Minister of het College van procureurs-generaal kan gebruiken om naar de rechter te stappen bij een geschil over de vraag of er een inlichtingenplicht bestaat die voortvloeit uit een wettelijk voorschrift? Welke juridische procedures moeten in dat licht worden gevoerd en welke rechterlijke instantie is bevoegd om kennis te nemen van deze geschillen? Deze leden vragen de initiatiefnemer een en ander hierover te verduidelijken.

De initiatiefnemer heeft in het verslag een overzicht gegeven van de bij hem bekende wettelijke voorschriften waaruit een inlichtingenplicht voortvloeit in individuele zaken voor het College van procureurs-generaal jegens de Minister. De initiatiefnemer sluit niet uit dat elders in de wet voorschriften te vinden zijn waar dit ook uit voortvloeit. Een uitputtend overzicht is noch bij de initiatiefnemer noch bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid bekend. Op dit moment bestaat er geen specifieke regeling voor geschilbeslechting indien er geschillen ontstaan over de vraag of het uit een wettelijk voorschrift voortvloeit dat het College van procureurs-generaal inlichtingen moet verschaffen aan de Minister. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt daar geen verandering in gebracht. De initiatiefnemer heeft geen aanwijzingen dat er bij het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geschillen zullen ontstaan ten aanzien van de inlichtingenplichten die voortvloeien uit wettelijke voorschriften. Mocht een dergelijke situatie zich wel voordoen dan verwacht de initiatiefnemer dat het geschil op het bestuurlijk niveau kan worden opgelost. Blijft ook daar het geschil standhouden, dan staat in het uiterste geval de weg naar de rechter open. Het hangt van diverse omstandigheden af of dat de bestuursrechter is of de civiele rechter. Voor de toegang tot de bestuursrechter is onder meer van belang of sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Als het vorderen van inlichtingen door de Minister niet wordt gekwalificeerd als een besluit maar als feitelijk handelen, is de civiele rechter als restrechter bevoegd. Voor de bevoegdheid van de bestuursrechter is in de context van de inlichtingenplicht van het College van procureurs-generaal overigens nog specifiek van belang dat ingevolge artikel 1:6 Awb de hoofdstukken 2 tot en met 8 en 10 van de Awb, waaronder dus de hoofdstukken over bestuursrechtelijk bezwaar en beroep, niet van toepassing zijn op de opsporing en vervolging van strafbare feiten, alsmede de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.

De leden van de VVD-fractie lezen in de nota naar aanleiding van het verslag dat de Minister na inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog altijd wel de mogelijkheid heeft om, ingeval onenigheid blijft bestaan over

bijvoorbeeld het vervolgingsbeleid in meerdere concrete zaken, daar een algemene aanwijzing over te geven en het OM op die wijze bij te sturen. Wanneer is daar sprake van volgens de initiatiefnemer? Is dat al het geval bij twee concrete zaken? Is dat het geval bij één afgesloten strafzaak en meerdere lopende strafzaken over hetzelfde onderwerp?

De initiatiefnemer vindt de vraag van de VVD-fractie zeer begrijpelijk maar deze laat zich niet in algemeenheid beantwoorden. De initiatiefnemer merkt op dat op voorhand geen concreet aantal van zaken is te noemen die zich laat lenen voor een algemene aanwijzing. Die beoordeling zal aan de omstandigheden van de betrokken zaken moeten worden gewogen. Het mag dan niet gaan om de omstandigheden die zich enkel in een specifiek geval voordoen, waarbij geen algemeen beleidsdoel wordt nagestreefd. Bij meerdere zaken die over hetzelfde onderwerp reeds zijn afgedaan zal daar eerder sprake van zijn dan bij zaken die zich nog onder de rechter bevinden. De initiatiefnemer sluit niet uit dat ook daar een algemene aanwijzingsbevoegdheid voor kan worden ingezet, maar merkt op dat daar een grotere terughoudendheid betracht dient te worden dan ten aanzien van zaken waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat. In de memorie van toelichting van het huidige artikel 127 Wet RO wordt een onderscheid in dat verband gemaakt tussen het door het OM te voeren beleid en het optreden van het OM in individuele zaken. 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.¹⁶ Aanwijzingen die gericht zijn op de wijze waarop in een concreet geval van de bevoegdheden inzake opsporing of vervolging gebruik wordt gemaakt, waaronder ook de inhoud van een concreet requisitoir valt, zijn in ieder geval uitgesloten van de algemene aanwijzingsbevoegdheid. De initiatiefnemer merkt voorts op dat bij oneigenlijk gebruik van de algemene aanwijzingsbevoegdheid, doordat deze niet ziet op het nastreven van een algemeen beleidsdoel maar op een individueel concreet geval, het parlement de Minister daarvoor ter verantwoording kan roepen.

De leden van de VVD-fractie vragen nogmaals welke andere initiatieven, naast de internetconsultatie die nul reacties opleverde, de initiatiefnemer heeft ondernomen om participatie van burgers te bevorderen bij zijn initiatiefwetsvoorstel. Deze leden vragen ook nogmaals op basis waarvan de initiatiefnemer vaststelt dat het initiatiefwetsvoorstel een concreet probleem van burgers oplost.

De initiatiefnemer betreurt het dat de internetconsultatie geen reacties heeft opgeleverd en heeft naast de internetconsultatie geen andere initiatieven ondernomen om participatie van burgers te bevorderen bij zijn initiatiefwetsvoorstel. Hij verneemt tijdens de mondelinge behandeling graag de suggesties van de VVD-fractie dienaangaande. De initiatiefnemer is van mening dat het versterken van de democratische rechtsstaat niet altijd een concreet probleem van burgers dat zij nu ervaren oplost, maar wel degelijk problemen van burgers in de toekomst kan voorkomen. We moeten immers voorkomen dat de wetgever pas in actie komt als de schade al geleden is. Dat is des te meer het geval wanneer het institutionele arrangementen of regels die de verhouding tussen verschillende actoren in de democratische rechtsstaat betreft. Wanneer een burger te maken krijgt met politieke bemoeienis in een strafproces vormt dit een ernstige inbreuk op het recht van een eerlijk proces. Het recht op een eerlijk proces is een mensenrecht, en is onder meer neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mensen en artikel 17 van de Grondwet. De initiatiefnemer is van mening dat een inbreuk op

¹⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3.

een mensenrecht een concreet probleem voor burgers is. Bovendien kan het vertrouwen in de democratische rechtsstaat geschaad worden door dergelijke inmenging of de schijn daarvan. Dat gaat uiteindelijk ook alle Nederlanders aan. Met het onderhavige wetsvoorstel kan worden voorkomen dat door politieke bemoeienis het recht van burgers op een eerlijk proces wordt geschonden.

De initiatiefnemer stelt in de nota naar aanleiding van het verslag dat zijn voorstel niet afdoet aan de ministeriële verantwoordelijkheid, en dat er dus van een uitholling geen sprake kan zijn. De leden van de VVD-fractie merken op dat er wel degelijk formeel sprake is van een zekere uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid; nu op grond van de huidige wet de Minister een aanwijzing kan geven op grond van zijn bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. De omvang van de uitholling kan naar het oordeel van de initiatiefnemer aanvaardbaar zijn ten opzichte van de winst die wordt geboekt bij het bereiken van een verdere onafhankelijkheid van het OM, maar dat betekent niet dat er in het geheel geen uitholling plaatsvindt van de geldende ministeriële verantwoordelijkheid die de Minister op grond van de huidige wet draagt voor het functioneren van het OM. Is de initiatiefnemer het hiermee eens?

De initiatiefnemer stelt dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM blijft bestaan, omdat de Minister nog steeds de bevoegdheid houdt tot het geven van een algemene aanwijzing, bevoegdheden inzake de financiering van het OM en het vervaardigen van wet- en regelgeving. Ten aanzien van die bevoegdheden die met onderhavige wetsvoorstel komen te vervallen, draagt de Minister in de toekomst geen formele ministeriële verantwoordelijkheid. De opmerkingen van de initiatiefnemer over de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid moeten worden gelezen tegen de achtergrond van de constatering dat in de praktijk de Minister van Justitie en Veiligheid geen mededelingen doet aan de Kamer over lopende strafzaken en dat derhalve van het daadwerkelijk invullen van de ministeriële verantwoordelijkheid vis-à-vis het parlement geen sprake is. In de memorie van toelichting bij het huidige artikel 127 RO staat bovendien ook dat de praktische betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid vooral tot uitdrukking komt ten aanzien het door het OM uit te voeren beleid.¹⁷ De initiatiefnemer stelt zich op het standpunt, gesteund door de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak,¹⁸ dat met het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid daarom geen afbreuk plaatsvindt van de ministeriële verantwoordelijkheid richting het parlement.

4. Waarom moet het huidige systeem worden aangepast?

De leden van de BBB-fractie hebben gelezen dat het OM zich in een van haar adviezen kritisch heeft opgesteld ten opzichte van dit initiatiefwetsvoorstel. Volgens deze leden komt het erop neer dat dat de politieke verantwoordelijkheid van de Minister drastisch verminderd wordt. Er kan daarbij niet overzien worden wat hiervan de consequenties zijn. Deze leden vragen hoe de initiatiefnemer hiernaar kijkt.

¹⁷ Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 23.

¹⁸ Reactie van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak op het initiatiefwetsvoorstel van D66 inzake de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid in de richting van het Openbaar Ministerie en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaal-rechterlijke ontwikkelingen en the rule of law, 2021, p. 8.

Zoals initiatiefnemer in een eerdere beantwoording heeft betoogd, deelt hij de mening niet dat het onderhavige wetsvoorstel een drastische vermindering van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister zou behelzen. De Minister behoudt de bevoegdheid tot het geven van een algemene (beleids-)aanwijzing,¹⁹ evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en de mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister veel mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. De Minister houdt dus sturingsmogelijkheden op die terreinen waarvoor het parlement hem ter verantwoording kan roepen. Zolang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, is het staande praktijk dat de Minister daarover geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement doet.²⁰ Eveneens heeft de vorige Minister van Justitie en Veiligheid evenals haar ambtsvoorganger meermaals in debatten met de Tweede Kamer aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen en zullen geven aan het OM. Dat vonden deze niet passen bij een democratische rechtsstaat. De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht, en stelt dat dit tot gevolg heeft dat de parlementaire controle waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid zou worden «geactiveerd» in het geval van individuele strafzaken die zich nog onder te rechter bevinden niet moet worden overdreven. Anderzijds acht initiatiefnemer het in kader van het weerbaarder maken van onze democratische rechtsstaat raadzaam om de mogelijkheid tot inmenging in individuele strafzaken te schrappen. De terughoudendheid die we tot nu toe hebben gezien bij Ministers is immers geen vaststaand gegeven voor de toekomst.

Daarnaast zijn de leden van de BBB-fractie van mening dat zich specifieke casuïstiek kan voordoen, waarbij het gewenst is dat de Minister van Justitie en Veiligheid de mogelijkheid heeft tot instructie van het OM; denk bijvoorbeeld aan grote crisis- of veiligheidssituaties. Deze leden achten het dan van belang dat, in situaties zoals deze, een overkoepelend persoon het gezag kan nemen. Hoe kijkt de initiatiefnemer hiernaar?

De initiatiefnemer meent dat het «gezag nemen door een overkoepelend persoon,» zoals de leden van de BBB-fractie vragen, in een dergelijke omstandigheid primair een bestuurlijke aangelegenheid en geen strafrechtelijke zal zijn. Het strafrecht is in de ogen van de initiatiefnemer in een acute crisis- of veiligheidssituatie niet het meest aangewezen vehikel dat aangewend wordt. In eerste instantie zullen de bepalingen uit de Wet veiligheidsregio's (Wvr) in een dergelijke situatie worden geactiveerd. In die wet en aanverwante regelingen en beleid is vastgelegd welke personen bepaalde taken en bevoegdheden krijgen om de crisis- of noodsituatie het hoofd te bieden (zoals de Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdingsprocedure). Biedt dat stelsel onvoldoende sturing, dan kan worden overgegaan op het staatsnoodrecht. Het huidige stelsel van staatsnood- en crisisrecht is echter complex vormgegeven. In 2021 bracht de Afdeling Advisering van de Raad van State daar een ongevraagd advies over uit, waarin zij adviseert te kiezen voor een brede herinrichting van het (staats)nood- en crisisrecht.²¹ De initiatiefnemer staat een brede

¹⁹ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

²⁰ Zie bijvoorbeeld de beantwoording van Kamervragen van de heer van Nispen, waarin de Minister van Justitie en Veiligheid stelt: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt. Wel kan ik u meedelen dat ik – zoals te doen gebruikelijk in gevoelige strafzaken – door het OM ben geïnformeerd over de stand van zaken in het lopende onderzoek.» Vergaderjaar 2019–2020, 2 maart 2020, nr. 1807.

²¹ Afdeling advisering Raad van State, «Ongevraagd advies «van noodwet tot crisisrecht»», 2021.

herinrichting voor teneinde de constitutionele waarborgen in ons bestel te versterken, zoals ook in commissiedebatten daarover naar voren is gebracht door de rapporteurs namens de Kamer. Die modernisering staat echter los van onderhavig wetsvoorstel. Ten aanzien van de bestaande bevoegdheden van de Minister van Justitie en Veiligheid om gezag te nemen, is het volgende van belang. Het staatsnoodrecht heeft een constitutionele basis in artikel 103 van de Grondwet en is uitgewerkt in lagere wetgeving, onder meer in de Coördinatiewet uitzonderingstoestanden (Cwu) en de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Wbbbg). Op grond van de Wbbbg komen zowel aan de Minister van Justitie en Veiligheid als aan de commissaris van de Koning (CdK) bevoegdheden toe die de handhaving van de openbare orde en veiligheid betreffen. Zo kan er worden gekozen voor het opleggen van een gebiedsverbod aan bepaalde personen dan wel iemand op te dragen zich juist naar een bepaald gebied te begeven.²² Daarnaast zijn zij bevoegd het vertoeven in de open lucht te beperken.²³ In paragraaf 12 van de Wet veiligheidsregio's zijn enkele bepalingen opgenomen die verder gericht zijn op buitengewone omstandigheden. Op grond daarvan komt de CdK de bevoegdheid toe om de burgemeester de nodige aanwijzingen te geven over de rampenbestrijding. De Minister van Justitie en Veiligheid kan de commissaris opdragen hiertoe over te gaan.²⁴ Daarnaast kan de Minister van Justitie en Veiligheid besluiten alle bevoegdheden die de commissaris en de burgemeester op basis van de Wvr hebben, aan zich te trekken.²⁵ Dit is wel onderworpen aan de noodrechtelijke systematiek van een voorafgaande inwerkingstellings-kb op voordracht van de Minister-President.²⁶ Het onderhavige wetsvoorstel doet niets af aan deze bestuurlijke bevoegdheden, in het geval van een acute nood- of crisissituatie, voor de Minister van Justitie en Veiligheid.

4.1. Problemen van het huidige systeem

De leden van de NSC-fractie merken op dat met dit wetsvoorstel het contact dat op informele wijze plaatsvindt tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het OM niet wordt tegengehouden, ook niet waar het gaat over individuele zaken. De voorbeelden die in de memorie van toelichting worden aangehaald zijn voorbeelden van situaties waarin geen gebruik is gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Deze leden hebben ook gelezen wat de initiatiefnemer hierover heeft opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag. Kan de initiatiefnemer nader onderbouwen of hij het risico ziet dat met het vervallen van de formele aanwijzingsbevoegdheid juist vaker gebruik zal worden gemaakt van informele wegen?

De initiatiefnemer is van mening dat met het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de kans op beïnvloeding van het Openbaar Ministerie langs de informele weg wordt verkleind in individuele strafzaken, omdat de Minister niet langer de bevoegdheid heeft tot het geven van een formele bijzondere aanwijzing heeft als stok achter de deur. Bovendien wordt het verstrekken van inlichtingen door het OM aan de Minister beperkt waardoor ook de kans op beïnvloeding via informele weg kleiner wordt.

²² Artikel 7, eerste lid, en 9 eerste lid, Wbbbg.

²³ Artikel 8, Wbbbg.

²⁴ Artikel 53, Wvr.

²⁵ Artikel 54, Wvr.

²⁶ Artikel 52, Wvr.

4.2. Balans tussen grondbeginselen

De initiatiefnemer merkt in de nota naar aanleiding van het verslag op dat het nog maar de vraag is in hoeverre een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van toegevoegde waarde is voor democratische verantwoording, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Juist in individuele strafzaken geeft de Minister immers vaak aan geen informatie te kunnen verstrekken. Deze leden betwisten deze stelling, in zoverre, dat ook wanneer er weinig informatie kan worden verstrekt, er toch sprake kan zijn van democratische verantwoording, ook in een vroeg stadium. Zij illustreren dit aan de hand van het voorbeeld van de aanhouding van de advocaat van R.T. op 10 april 2025. Dit was de derde advocaat van betrokkene die is aangehouden in verband met een verdenking van deelname aan een criminele organisatie. De Minister schreef in zijn brief aan de Kamer dat, omdat advocaten essentieel zijn in onze democratische rechtsstaat, hij eraan hecht de Kamer over de kwestie te informeren (Kamerstuk 29 911, nr. 467). Vervolgens kunnen er vanuit de Kamer over de zaak vragen worden gesteld; maar zeker ook naar aanleiding van de zaak kunnen er debatten worden gevoerd met het kabinet over bijvoorbeeld het voortgezet crimineel handelen in detentie of het toezicht op de advocatuur. Wanneer het voorstel van de initiatiefnemer tot wet is verheven, wordt de Minister niet meer geïnformeerd over dit type aanhoudingen, die voor het publieke debat van bijzonder belang kunnen zijn; althans, hij verliest een wettelijke grondslag om inlichtingen te vragen aan het OM; een grondslag die in de praktijk geen problemen oplevert. Hoe kijkt de initiatiefnemer hiernaar en kan de initiatiefnemer ook ingaan op het voorbeeld van de aanhouding van 10 april 2025?

In de brief van de Minister van Justitie en Veiligheid waar de leden van de VVD-fractie naar verwijzen werd geen nieuwe informatie verstrekt aan de Kamer, die op dat moment niet openbaar was. Het nieuwsbericht dat het OM eerder die dag heeft gepubliceerd bevatte deze zelfde informatie namelijk al.²⁷ Het enige wat niet in het nieuwsbericht stond maar wel in de Kamerbrief, is dat de Minister van Justitie en Veiligheid in het belang van het onderzoek geen verdere mededelingen doet aan de Kamer. Dat is, los van de staatsrechtelijke kant, tekenend voor de beperkte zinnigheid om over deze individuele zaak een debat te voeren. De initiatiefnemer vindt daarvoor steun in opmerking van de Minister dat hij geen verdere mededelingen doet in het belang van het strafrechtelijk onderzoek. De initiatiefnemer is van mening dat deze casus daarom goed laat zien waarom de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid juist geschrapt dient te worden. Daarnaast kan ook zonder een brief van de Minister met details over de individuele zaak een Kamerdebat gevoerd worden met het kabinet over voortgezet crimineel handelen in detentie of toezicht op de advocatuur. In die gevallen kan de Minister dan gevraagd worden een van de andere instrumenten in te zetten die hij tot zijn beschikking houdt.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de initiatiefnemer een voorbeeld kan geven van een Minister die door de Kamer werd weggestuurd omdat hij in het belang van het lopende strafrechtelijk onderzoek geen verdere mededelingen aan de Kamer wenste te verstrekken. De Kamer neemt voor zover deze leden kunnen inschatten altijd genoegen met deze mededeling; en hoewel deze mededeling ook een zekere frustratie met zich meebrengt voor sommigen; die frustratie moet worden afgezet tegen de frustratie die zal ontstaan als gevolg van het voorstel van de initiatiefnemer; namelijk: geen democratische verantwoordingsmoge-

²⁷ Advocaat (36) aangehouden na bezoek aan cliënt R.T. in EBI, Openbaar Ministerie, 10 april 2025.

lijkheden meer in individuele strafzaken. Kan de initiatiefnemer hierop reflecteren?

Het is tot op heden nimmer voorgekomen dat de Kamer het vertrouwen in een Minister opzegde vanwege het weigeren om mededelingen te doen inzake een lopend strafrechtelijk onderzoek. De initiatiefnemer is het eens met de leden van de VVD-fractie voor zover de constatering dat de Kamer tot op heden altijd genoeg heeft genomen met deze mededeling. Dat de Kamer daar in het verleden altijd genoeg mee heeft genomen is een uitwerking van de constitutionele norm dat individuele lopende strafzaken geen onderwerp van politiek debat dienen te zijn voordat deze onherroepelijk zijn afgedaan door de rechterlijke macht. De initiatiefnemer stelt echter dat het mogelijk is dat constitutionele normen in de toekomst eroderen waardoor er een situatie kan ontstaan die de democratische rechtsstaat aantast. De initiatiefnemer schaaft daar politieke bemoeienis van een Minister in individuele strafzaken onder. Daarop anticiperend is de initiatiefnemer van mening dat maatregelen die de democratische rechtsstaat weerbaarder maken tegen onrechtstatelijke actoren in de toekomst van essentieel belang is. Het wegvallen van democratische verantwoordingsmogelijkheden in individuele strafzaken is dan ook een logisch gevolg van het op afstand plaatsen van politieke inmenging in individuele strafzaken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat ook de initiatiefnemer terecht het risico erkent van een «regulatory state»; waarin bestuurlijke taken en verantwoordelijkheden veelvuldig op afstand van de Minister worden geplaatst bij toezichthouders en onafhankelijke organen. Heeft hij nagedacht hoe het risico hierop kan worden gemitigeerd? Kan de initiatiefnemer ook ingaan op het vraagstuk of het wetsvoorstel kan leiden tot enige «handelingsverlegenheid» bij ofwel de Minister ofwel het OM wanneer als gevolg van het wetsvoorstel informatie over individuele strafzaken niet langer wordt gedeeld?

De initiatiefnemer wijst in antwoord op deze vraag naar zijn eerdere antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie hieromtrent in de nota naar aanleiding van het verslag:

«Zoals de initiatiefnemer in de memorie van toelichting ook heeft toegelicht, is hij zich bewust van het mogelijke risico dat een zogenaamde «regulatory state» kan ontstaan. Tegelijkertijd heeft de initiatiefnemer opgemerkt dat juist vanwege de bijzondere positie en bevoegdheden van het OM het wenselijk is dat het OM in algemene zin verantwoording aflegt aan de Minister, en dat de Minister daarover politieke verantwoording aflegt. De Minister behoudt zijn bevoegdheid tot het kunnen geven van een algemene (beleids-) aanwijzing, evenals de bevoegdheden inzake de financiering van het OM en zijn mogelijkheid om door middel van het indienen van wetgeving (en sommige lagere regelgeving) te bepalen binnen welke kaders het OM kan en moet opereren. Met deze instrumenten heeft de Minister voldoende mogelijkheden om concreet te sturen op de prestaties van het OM, de beleidskaders, de wijze waarop het OM met zijn taken en bevoegdheden omgaat en welke prioriteiten het OM stelt. Het risico wordt als zodanig erkend, doch bestaan er voldoende sturingsmogelijkheden voor de Minister om, ook zonder de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, ten aanzien van de werkwijze van het OM democratische verantwoording af te leggen. De initiatiefnemer acht het voorstel daarmee in lijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.»

Voorts kan de initiatiefnemer zich moeilijk voorstellen dat het wetsvoorstel zal leiden tot «handelingsverlegenheid» bij ofwel de Minister ofwel het OM. De Minister wordt in individuele strafzaken geacht helemaal niet te handelen gelet op de scheiding der machten, zodat er voor verlegenheid daaromtrent geen plaats is. Dit is alleen anders als de betrokkenheid van de Minister voortvloeit uit een wettelijke plicht en in die, duidelijk omschreven, gevallen zou het na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel niet anders (hoeven) gaan dan tot nog toe. De initiatiefnemer is daarnaast overtuigd van het magistratelijke en professionele karakter van het Nederlandse OM en ziet daarom geen aanleiding voor «handelingsverlegenheid» door het OM wanneer zij niet langer de Minister over individuele strafzaken informeert.

5. Recente ontwikkelingen

5.1. De zaken Wilders I en II

De initiatiefnemer beschrijft dat de Wilders I en II -zaken aanleiding geven tot discussie en leiden tot beschuldigingen aan het adres van het OM, en dat het OM zich begrijpelijk ongemakkelijk voelde bij deze discussie. De leden van de VVD-fractie merken hierbij op dat er altijd discussie zal blijven bestaan bij politiek-gevoelige strafzaken. Het alternatief voor de huidige situatie dat de initiatiefnemer naar voren brengt, leidt er niet toe dat er geen discussie meer zal plaatsvinden over de handelwijze of beslissingen van het OM en/of de Minister. Het leidt er wel toe dat de Minister in een positie wordt gebracht waarbij in het geheel geen democratische verantwoording in concrete strafzaken kan worden afgelegd. Graag ontvangen deze leden een reactie hierop.

Voor het antwoord op de vraag hoe de initiatiefnemer aankijkt tegen laten wegvallen van democratische controle in individuele strafzaken die niet onherroepelijk zijn afgedaan door de rechterlijke macht verwijst de initiatiefnemer naar de eerdere vraag van de VVD-fractie over het wegvallen van democratische verantwoording bij individuele zaken hierboven.

6. Consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemer er niet voor heeft gekozen de suggestie van de NOvA over te nemen en dus niet in artikel 128, tweede lid van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) te bepalen dat er geen overleg tussen de Minister en het OM mag plaatsvinden over individuele zaken; onder andere omdat het doel van de initiatiefnemer is om informele overleggen tussen het OM en de Minister aan banden te leggen en een verbod hierop lastig in wetgeving te regelen is. Wel wil de initiatiefnemer regelen dat aan het eerste lid van artikel 129 Wet RO wordt toegevoegd dat de inlichtingen die het College van procureurs-generaal aan de Minister verstrekt niet zien op een concreet geval. Wat zou er volgens de initiatiefnemer moeten gebeuren als het OM het toch belangrijk vindt om informatie over concrete lopende strafzaken te verstrekken en er geen concreet wettelijk voorschrift voorhanden is waaruit voortvloeit dat informatieverstrekking mogelijk is? Oordeelt de initiatiefnemer dat er een onbegrensde mogelijkheid voor het OM blijft om informatie over strafzaken te delen met de Minister, en dat de Minister enkel geen recht meer heeft om dergelijke informatie te verzoeken (tenzij voortvloeit uit enig wettelijk voorschrift)?

Het Openbaar Ministerie blijft, voor zover zij zich aan de wet houdt, even vrij om publiekelijk informatie te strekken over concrete lopende strafzaken wanneer zij dit nodig acht, bijvoorbeeld door middel van een

persbericht zoals ook thans af en toe gebeurt. Daarbij zal het OM in het belang van het strafproces en onderzoek overigens over het algemeen terughoudend zijn. In het onderhavige wetsvoorstel bestaat geen wettelijke plicht meer voor het Openbaar Ministerie om die gegevens te verstrekken aan de Minister wanneer het gaat om een concrete strafzaak. Omdat het in sommige gevallen wel wenselijk – en zelfs noodzakelijk – kan zijn dat de Minister en het OM informatie uitwisselen over concrete strafzaken, schrijft de wet dat in een aantal gevallen expliciet voor; wat betekent dat ook daarover overleg kan of moet plaatsvinden tussen de Minister en het OM. Het betreft dan bijvoorbeeld uitleveringszaken of internationale rechtshulpverzoeken. De initiatiefnemer beoogt met zijn voorstel deze overlegmogelijkheden niet te beperken. Daarom kiest de initiatiefnemer ervoor om aan artikel 129, eerste lid, Wet RO, de algemene clausulering «tenzij uit enig wettelijk voorschrift anders voortvloeit» toe te voegen. Dat leidt tot het resultaat dat er alleen in die gevallen waarin de wet expliciet voorziet informatie-uitwisseling over concrete zaken tussen het OM en de Minister een verplichting bestaat tot het verstrekken van inlichtingen door het OM aan de Minister over individuele zaken.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de initiatiefnemer stelt dat een aantal beleidsregels over concrete strafzaken of voornemens gerelateerd aan concrete strafzaken moet worden aangepast. Heeft de initiatiefnemer het College van procureurs-generaal geconsulteerd over de impact die het aanpassen van de beleidsregels heeft op de bedrijfsvoering van het OM en andere organisaties?

De initiatiefnemer heeft van het College van procureurs-generaal een advies over het wetsvoorstel ontvangen. Daarin is het College van procureurs-generaal niet ingegaan op de impact van het aanpassen van de beleidsregel voor de bedrijfsvoering van het OM en andere organisaties. De initiatiefnemer maakt daarop uit dat de bezwaren van het College van procureurs-generaal niet zien op de impact van het aanpassen van de beleidsregels heeft op de bedrijfsvoering van het OM en andere organisaties.

7. Overige opmerkingen

De leden van de NSC-fractie willen ter overweging meegeven dat binnen het type strafzaak waarin de verdachte een (zeer) machtige rechtspersoon is, het opportuun kan zijn om wel een aanwijzing aan het OM te geven om deze voor de rechter te brengen. Dit om iedere schijn te voorkomen dat er in Nederland grote bedrijven kunnen bestaan die zich achter gesloten deuren kunnen onttrekken aan het hoeven afleggen van verantwoording aan de samenleving over hun overtredingen of misdrijven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan fraudezaken waarin een grote bank verdachte is of milieustrafzaken met een groot (bekend) bedrijf als verdachte. Deze zaken worden vaak buiten de publiciteit afgedaan via een schikking, wat volgens deze leden niet wenselijk is. Wat deze leden betreft zou hier enige bijsturing wel op zijn plek zijn. Daarvoor is niet de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid nodig, maar dit zou wat deze leden betreft ook op een algemenere wijze kunnen waarbij kaders worden geschetst voor de afdoening van dergelijke zaken. Hoe ziet de initiatiefnemer dit, deelt hij deze gedachtegang? Verwacht hij dat hier een leemte ontstaat als de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid verdwijnt?

De initiatiefnemer deelt de zorgen van de NSC-fractie over het niet voor de rechter brengen van machtige rechtspersonen. De initiatiefnemer is van mening dat strafzaken in beginsel in de openbaarheid door de rechter te worden behandeld. Ook deelt hij de mening dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid daar geen geschikt middel voor is. De initiatiefnemer is

het eens met de leden van de NSC-fractie dat algemene wijze bijsturing voor de afdoening van dergelijke zaken wenselijk is. Hij acht een dergelijke bijsturing als een algemene beleidsaanpassing van het OM waar de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de Minister zich bij uitstek voor leent.

Sneller