

Vergaderjaar 2025-2026

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 en enkele daarmee verband houdende wijzigingen (Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid openbaar ministerie)

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 mei 2026

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid van 22 januari 2026 inzake wetsvoorstel 36125 (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 en enkele daarmee verband houdende wijzigingen).¹ In dit verslag stellen de leden van de fracties van de VVD, ChristenUnie en de Fractie-Van de Sanden enkele vragen aan het kabinet. De leden van de fractie van de PvdD sluiten zich aan bij de gestelde vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie. Met deze brief beantwoord ik deze vragen. De vragen zijn cursief weergegeven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de fractie van de VVD willen graag enkele vragen stellen over het initiatiefvoorstel aan de initiatiefnemer, niet in de laatste plaats omdat de Raad van State in twee instanties adviseerde van het voorstel af te zien, te weten na ontvangst van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel en vervolgens nogmaals na aanpassing van het oorspronkelijke initiatiefvoorstel met inachtneming van het (eerste)advies van de Raad van State.² Deze vragen worden tevens aan de regering voorgelegd met het verzoek hier in bredere context op te reflecteren.

Vanuit de oogpunten van doelmatigheid en rechtmatigheid vragen de leden van de VVD-fractie zich het volgende af. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is al sinds 1827 in de wet opgenomen. In de verhouding tussen de minister en het OM draait het om twee grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke basis voor de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid en anderzijds de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijk procesorde in samenhang met de positie van het OM in het strafproces.

Naar aanleiding van de IRT-affaire, gevolgd door de parlementaire enquête Opsporingsbevoegdheden (commissie-Van Traa) en de reorganisatie van het OM in 1999 heeft voor het laatst een diepgaand debat plaatsgevonden over de balans tussen genoemde grondbeginselen van de rechtstaat. Zo stelde de commissie-Scheltema in het rapport "Steekhoudend ministerschap" dat als een minister met verantwoordelijkheid wordt belast er bevoegdheden moeten zijn om die verantwoordelijkheid te kunnen dragen: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.³ De

¹ Kamerstukken I 2025/26, 35125, B.

² Kamerstukken II 2022/23, 36125, nr. 4; Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78.

³ Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 41, rapport "Steekhoudend ministerschap", commissie-Scheltema, p. 9.

commissie-Scheltema stelde bovendien dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor individuele strafzaken in volle omvang gehandhaafd diende te blijven, omdat in dit geval fundamentele rechtsgoederen in het geding waren gekoppeld aan een aanzienlijke beleidsvrijheid voor het OM.⁴ De wetgever voegde daar destijds aan toe dat juist in strafzaken het OM beslissingen neemt die diep kunnen ingrijpen in de vrijheid van burgers. Een en ander leidde tot redactie van de huidige artikelen 127 en 128 Wet RO en het voortduren van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid van de minister voor het OM.

De leden van de fractie van de VVD zien dan ook geen grond voor wijziging. Zij zien zich gesterkt in die opvatting door de adviezen van de Raad van State, daaronder begrepen zowel de adviezen ter zake van dit voorstel als het ongevraagde advies uit juni 2020, en door het advies van 4 mei 2022 van het College van PG.⁵ Deze leden vrezen een “gat” in de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister voor het OM. Kan de initiatiefnemer duiden waarom thans fundamentele wijziging wordt voorgesteld? Hoe heeft initiatiefnemer de adviezen van de Raad van State en het College van PG daarin gewogen? Zijn constitutionele uitgangspunten gewijzigd sinds 1999? Hoe verhoudt de (resterende) ministeriële verantwoordelijkheid van de minister voor het OM zich tot de werkzaamheden van het OM waarvoor de minister niet politiek verantwoordelijk is? Onderkent initiatiefnemer dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet slechts beperkt kan zijn tot beleid? Wenst initiatiefnemer het risico van een regulatory state te accepteren? De leden van de VVD-fractie vragen initiatiefnemer bij de beantwoording te reflecteren op alle genoemde adviezen.

De regering heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat onderzoek nodig is om de effecten van dit initiatiefvoorstel te overzien.⁶ Tegelijkertijd concludeert het College van PG in zijn advies van 4 mei 2022 dat een juridisch-technische noodzaak om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid af te schaffen ontbreekt, dat de uitwerking van het initiatiefvoorstel problematisch is en zal leiden tot ontwrichting van strafzaken.⁷ Onderkent initiatiefnemer dat de gevolgen van het voorstel, ook in relatie tot de checks and balances in ons staatsbestel, nog niet althans onvoldoende in kaart zijn gebracht? Onderkent initiatiefnemer dat in het verlengde daarvan, zo constateren de leden van de fractie van de VVD, een zorgvuldige procedure tot dusverre heeft ontbroken? Acht de initiatiefnemer het wenselijk dat de gevolgen van het voorstel inzichtelijk zijn alvorens erover geoordeeld wordt?

Graag ga ik in op het verzoek van de leden van de VVD-fractie om in bredere context op de gestelde vragen te reflecteren. Als adviseur van de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel namens het kabinet gewezen op een aantal risico's van het wetsvoorstel.⁸ Mijn ambtsvoorganger heeft erop gewezen dat invoering van dit wetsvoorstel betekent dat de Minister van Justitie en Veiligheid niet langer politiek verantwoordelijk is voor de opsporing en vervolging in concrete zaken. Dit heeft tot gevolg dat de democratische controle op het optreden van het openbaar ministerie (hierna: OM) in individuele zaken komt te vervallen. Daarmee ontstaat een lacune in het toezicht op het OM, die slechts beperkt kan worden ondervangen door rechterlijke controle of ander toezicht. Dit knelt temeer nu aan het OM conform het opportuniteitsbeginsel een ruime mate van vrijheid toekomt om op gronden van algemeen belang van strafvervolging af te zien. Die vrijheid wordt in het huidige systeem beteugeld door de mogelijkheid van democratische controle, maar die zou met dit wetsvoorstel wegvallen. De andere vorm van tegenwicht, de rechterlijke controle die op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) door het gerechtshof kan worden uitgeoefend, biedt niet altijd uitkomst, alleen al omdat er een rechtstreeks belanghebbende moet zijn die beklag instelt.

Dit wetsvoorstel schrapt de democratische controle in alle individuele zaken, terwijl de strafrechtelijke handhaving (potentieel) zeer ingrijpend in een mensenleven kan zijn. In de huidige wettelijke regeling is sprake van een uitgebalanceerde *spreiding van macht*, in plaats van een vergaande concentratie van macht bij het OM zoals de initiatiefnemer voor ogen heeft. Belangrijk hierbij zijn de stevige procedurele waarborgen voor het geven van aanwijzingen in concrete zaken

⁴ Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 41, rapport “Steekhoudend ministerschap”, commissie-Scheltema, p. 44.

⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36125, nr. 4; Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 78; Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

⁶ Handelingen II 2025/2026, nr. 15, item 13, p. 10.

⁷ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 10.

⁸ Handelingen II 2025/2026, nr. 15, item 13.

(artikel 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie, hierna: Wet RO), waar niet alleen voor de rechter, maar ook voor beide Kamers een belangrijke rol is weggelegd voor het geval de minister bij hoge uitzondering een bijzondere aanwijzing zou geven.⁹ Het kabinet meent dat een goede spreiding van macht (in plaats van concentratie van macht) bij uitstek een rechtsstatelijke waarborg is en wijst de Eerste Kamer op het belang van voldoende *checks and balances* bij de strafrechtelijke handhaving, in het bijzonder met het oog op de toepassing van het opportuniteitsbeginsel.

Anders dan de initiatiefnemer lijkt te veronderstellen, heeft het initiatiefwetsvoorstel naar het oordeel van het kabinet tot gevolg dat de democratische controle (de verantwoordingsplicht van de minister jegens het parlement) komt te vervallen voor het optreden van het OM in *alle* individuele zaken.¹⁰ Dat het initiatiefwetsvoorstel informatieverplichtingen van het College jegens de minister over zaken waarvoor zo'n verplichting uit een wettelijk voorschrift voortvloeit, handhaaft (voorgesteld art. 129, eerste lid, aanhef en onder a, Wet RO), brengt daarin geen verandering.¹¹ Evenmin wordt daarin verandering gebracht doordat de uitzondering op de inlichtingenplicht van het College jegens de minister in het initiatiefwetsvoorstel wordt beperkt tot lopende strafzaken (voorgesteld art. 129, eerste lid, aanhef en onder b, Wet RO). Het "herleven" van deze inlichtingenplicht nadat de strafzaak onherroepelijk is geworden, betekent immers niet dat dan door de minister alsnog verantwoording kan worden afgelegd over de handelwijze van het OM toen de zaak nog liep. Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, kan de minister derhalve ook ten aanzien van zaken die onherroepelijk zijn afgedaan uitsluitend nog politieke verantwoording afleggen voor het (te voeren) algemene beleid naar aanleiding van zo'n zaak. Daarnaast worden individuele zaken waarin het OM heeft besloten van vervolging af te zien, geheel aan democratische controle onttrokken. Ook voor andersoortige zaken komt deze controle te vervallen als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zoals bijvoorbeeld op verzoeken van het OM aan de rechter om een rechtspersoon waarvan het doel of de werkzaamheid in strijd is met de openbare orde te ontbinden (artikel 2:20 van het Burgerlijk Wetboek). Tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer heeft mijn ambtsvoorganger in zijn rol als adviseur daarnaast nog gewezen op voorgenomen beslissingen over de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden, zoals de inzet van burgerinfiltranten, die als extra waarborg nu vooraf aan de minister moeten worden voorgelegd. Als het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, komt ook deze waarborg te vervallen.

De Afdeling advisering van de Raad van State bracht een negatief advies uit. Ook het OM is beslist geen voorstander en spreekt van een onverantwoorde stap in het duister. Uit onder meer de reactie van het OM en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State kan de conclusie worden getrokken dat het wetsvoorstel nog onvoldoende doordacht is. Het kabinet onderschrijft dit en pleit ervoor om eerst diepgaander te onderzoeken of en hoe een grotere onafhankelijkheid van het OM kan worden gerealiseerd zonder afbreuk te doen aan de democratische controle op het OM en wat de gevolgen zijn van de eventuele afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de ChristenUnie

⁹ Gaat het om een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen in een zaak, dan bepaalt de wet dat de minister de Tweede en Eerste Kamer van de aanwijzing en de zienswijze van het College van procureurs-generaal in kennis stelt (artikel 128, zesde lid, Wet RO). Het parlement kan de minister hiervoor ter verantwoording roepen. Voor alle voorgenomen aanwijzingen in concrete zaken geldt dat het College van procureurs-generaal in de gelegenheid gesteld wordt schriftelijk zijn zienswijze kenbaar te maken voordat de minister in een concreet geval een aanwijzing geeft (artikel 128, eerste lid, Wet RO). Indien de minister daarna definitief de aanwijzing geeft, dan gebeurt dat schriftelijk en gemotiveerd (artikel 128, derde lid, Wet RO) en wordt deze vervolgens bij de processtukken gevoegd (artikel 128, vijfde lid, Wet RO). Indien in dat geval conform de aanwijzing vervolging wordt ingesteld kan de rechter zich daarover een oordeel vormen.

¹⁰ Zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt doet het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geen afbreuk aan de toepassing van artikel 9, tweede lid, Uitleveringswet en artikel 9, derde lid, Overleveringswet. In die bepalingen wordt aan de minister een specifieke bevoegdheid gegeven om de vervolging te staken om zo de mogelijkheden te vergroten om tot uitlevering of overlevering over te gaan. Die, van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te onderscheiden, specifieke bevoegdheden blijven bestaan. Zie *Kamerstukken II 2024/25, 36125, nr. 5, p. 22-23*.

¹¹ Opgemerkt zij dat er wel een verantwoordingsplicht is van de minister voor het handelen van het OM in individuele zaken in die gevallen waarin een specifieke wet een expliciete bijzondere aanwijzingsbevoegdheid bevat voor dat specifieke geval. De initiatiefnemer verwijst in de voetnoten 33, 34, 35 en 36 van de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2024/25, 36125, nr. 7, p. 17*) naar diverse wetsartikelen als voorbeelden waarin zo'n expliciete aanwijzingsbevoegdheid van de minister zou bestaan, wat het kabinet echter niet in alle gevallen goed kan volgen. Het gaat in deze wetsartikelen om gevallen waarin er een inlichtingenplicht van het OM jegens de minister wordt geregeld of verondersteld. De initiatiefnemer lijkt hier de informatieplicht van het OM jegens de minister en de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te verwarren.

Vragen aan de regering

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de regering de positie van het OM beziet binnen de rechtspleging en rechtshandhaving. En in het bijzonder de positie van het OM ten opzichte van de rechtspraak enerzijds en ten opzichte van de politiek-bestuurlijke structuur van de rijksoverheid anderzijds?

Het OM heeft een bijzondere positie binnen de rechtspleging en rechtshandhaving, die direct samenhangt met de centrale plaats van het OM in het strafrecht. Die centrale plaats ontleent het OM aan zijn gezag over de politie, zijn vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. De leden van het OM zijn, net als rechters, leden van de rechterlijke macht in de zin van de Grondwet. Net als rechters zijn ook de leden van het OM rechterlijke ambtenaren in de zin van artikel 1 Wet RO en voor hen gelden, ten opzichte van de 'gewone' ambtenaren, bijzondere rechtspositionele bepalingen die zijn neergelegd in de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Anders dan rechters vervullen de leden van het OM echter geen rechtsprekende functie, maar een uitvoerende functie, namelijk de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De leden van het OM kunnen geen aanspraak maken op de grondwettelijke onafhankelijkheidswaarborgen die wel voor rechters gelden. Bij de grondwetsherziening van 1983 is over deze grondwettelijke onafhankelijkheidswaarborgen uitdrukkelijk overwogen dat deze voorbehouden moeten blijven aan rechters, en niet ook zouden moeten gelden voor de leden van het OM. Een meer zelfstandige en onafhankelijke positie van het OM werd omwille van de democratische controle op het OM door de grondwetgever uitdrukkelijk van de hand gewezen.¹²

Hoe beoordeelt de regering het functioneren van de huidige balans tussen ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM en de eigenstandigheid van het OM in de uitoefening van diens wettelijke bevoegdheden? Wat zou volgens de regering idealiter de omvang moeten zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM?

Met de regeling zoals neergelegd in de artikelen 127 en 128 Wet RO is, zoals ook de Afdeling advisering van de Raad van State overweegt in haar wetgevingsadvies, een evenwicht bereikt tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds, en een feitelijk zelfstandig opererend functioneren van het OM anderzijds. Dit evenwicht is tegelijkertijd ook een evenwicht tussen twee grondbeginselen van de democratische rechtsstaat: enerzijds de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke basis voor de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid, en anderzijds de bescherming van grondrechten en beginselen van een behoorlijke procesorde, in samenhang met de centrale positie van het OM in het strafrecht.

De wetgever koos in 1999 voor het in stand laten van de volledige politieke verantwoordelijkheid van de minister voor de opsporing en vervolging (artikel 127 Wet RO). De wetgever deed dit in navolging van de commissie "Steekhoudend ministerschap" (commissie-Scheltema), die van oordeel was dat de minister zich in het algemeen weliswaar niet zal inlaten met beslissingen in individuele strafzaken, maar dat tegelijkertijd geldt "dat hierbij fundamentele rechtsgoederen in het geding zijn, waarbij de officier van justitie over een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid beschikt die zich niet volledig in regels laat programmeren."¹³ De wetgever achtte deze factoren doorslaggevend om ook in de toekomst te blijven uitgaan van een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, met de bijbehorende mogelijkheid van democratische controle.

¹² *Kamerstukken II 1980/81, 16162, nr. 8, p. 7* (memorie van antwoord): "Het heeft ons verwonderd, dat de hier aan het woord zijnde leden sterk de nadruk erop leggen, dat het openbaar ministerie zelfstandige bevoegdheden heeft en een mate van onafhankelijkheid bij de uitoefening van zijn taak, die naar hun oordeel grondwettelijk zou moeten worden vastgelegd. En dat, terwijl in het recente verleden de Kamer, met inbegrip van de leden van de fractie van D'66, de Minister van Justitie verantwoording heeft laten afleggen voor het beleid van het openbaar ministerie, ook in enkele individuele zaken. Wil de Minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid voor het functioneren van het openbaar ministerie kunnen dragen - hetgeen, naar gebleken is, ook de Tweede Kamer wil -, dan kan dat slechts indien hij zeggenschap heeft over dat apparaat. Die zeggenschap heeft de Minister van Justitie ook, en wel krachtens artikel 5 van de Wet op de rechterlijke organisatie. Dit betekent niet, dat de Minister van Justitie deel uitmaakt van het openbaar ministerie en de bij de wet aan het openbaar ministerie toegekende bevoegdheden kan uitoefenen. (...) Het openbaar ministerie heeft eigen taken krachtens de wet, maar de uitoefening daarvan moet worden ingepast in het algemeen beleid van de Minister van Justitie. Beslissingen in concrete gevallen worden in beginsel door het openbaar ministerie alleen genomen, maar de Minister van Justitie moet daarvoor de uiteindelijke verantwoordelijkheid kunnen dragen. (...) Wij zien al met al geen reden om in de Grondwet vast te leggen dat het Openbaar Ministerie in bepaalde mate zelfstandig is."

¹³ Rapport van de commissie-Scheltema, Steekhoudend ministerschap, *Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 41, p. 44-45.*

Op grond van artikel 127 Wet RO kan de minister aan elk lid van het OM algemene en bijzondere aanwijzingen geven betreffende de uitoefening van de taken en de bevoegdheden. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid betreft de aanwijzingen in concrete zaken. Het OM behoort zijn taak, gezien zijn centrale functie in de strafrechtspleging, op een zekere afstand van de politieke besluitvorming te kunnen uitoefenen.¹⁴ Het strafrechtelijk onderzoek, waaronder het opsporingsonderzoek en de berechting, en de strafrechtelijke sancties die kunnen worden opgelegd, kunnen, zoals ook is aangegeven in het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD, diep ingrijpen in de grondrechten en het leven van burgers. Daarom moet de strafprocedure aan de hoogste eisen van evenwichtige belangenafweging en de grondbeginselen van een behoorlijke procesorde voldoen. Hierbij past dat het OM niet al te rechtstreeks wordt blootgesteld aan politieke wensen. Vanuit deze achtergrond heeft de wetgever gekozen voor stevige procedurele waarborgen voor het geven van aanwijzingen in concrete zaken, waarbij niet alleen de rechter, maar ook het parlement een rol heeft (artikel 128 Wet RO).¹⁵

De argumenten die destijds (in 1999) door de wetgever zijn genoemd ter onderbouwing van de keuze voor volledige politieke verantwoordelijkheid gelden voor het kabinet, maar ook voor het OM zelf,¹⁶ nog onverkort. Sterker nog, gezien de ontwikkelingen ten aanzien van de ondermijnende criminaliteit kan zelfs beargumenteerd worden dat de behoefte aan volledige politieke verantwoordelijkheid en de daarmee samenhangende democratische controle ten opzichte van 1999 alleen maar groter is geworden. Het OM speelt immers een centrale rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarbij past een volledige politieke verantwoordelijkheid. Vanwege het staatsrechtelijke principe 'geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid' is voor volledige politieke verantwoordelijkheid nodig dat de minister ook bevoegd is aanwijzingen in concrete zaken te geven. Dat tot dusver nog nauwelijks gebruik is gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid doet daar niets aan af. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid brengt immers tot uitdrukking dat het handelen van het OM in individuele zaken steeds onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid valt. Dit maakt democratische controle mogelijk en het fungeert als extra 'check' op het handelen van het OM in individuele zaken: alles wat het OM doet, moet uitlegbaar zijn aan de minister en aan de Tweede en Eerste Kamer.

Zoals reeds uit het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de VVD volgt is naar het oordeel van het kabinet de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te belangrijk en te (potentieel) ingrijpend in een mensenleven om buiten democratische controle te plaatsen. Het kabinet adviseert daarom tot het behoud van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM.

*Deelt de minister het standpunt van de initiatiefnemer dat "de informatieplicht aan de Kamer alleen maar geldt als er een aanwijzing wordt gegeven waarin het OM wordt opgedragen om niet te vervolgen."?*¹⁷

Met deze uitspraak doelt de initiatiefnemer vermoedelijk op de bepaling in artikel 128, zesde lid, Wet RO dat de minister beide Kamers zo spoedig mogelijk in kennis stelt van een aanwijzing, indien het betreft een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen. Als feitelijk constatering is dit juist. Deze actieve informatieplicht is indertijd opgenomen omdat volgens de wetgever de behoefte aan adequate parlementaire controle sterker is bij een aanwijzing tot niet-vervolgung, omdat de daaruit voortvloeiende beslissing van de officier van de justitie in veel gevallen niet aan de rechter wordt voorgelegd. Overigens ligt het naar het oordeel van het kabinet voor de hand dat de minister van Justitie en Veiligheid het parlement uit eigen beweging informeert over iedere bijzondere aanwijzing, ongeacht de strekking daarvan, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet.

¹⁴ Dit is bij de herziening van de Wet RO in 1999 uitdrukkelijk door de wetgever overwogen: 'Een veelvuldige bemoeienis in individuele strafzaken staat op gespannen voet met het geldende strafrechtelijke systeem waarin beslissingen dienaangaande door de wetgever op grond van rechtsstatelijke overwegingen aan de officier van justitie zijn toegekend', aldus de memorie van toelichting, *Kamerstukken II 1996/97*, 25392, nr. 3, p. 30.

¹⁵ Zie voetnoot 9.

¹⁶ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 14-15.

¹⁷ *Handelingen II 2025/2026*, nr. 15, item 13, p. 4.

Daarbij dient overigens te worden benoemd dat artikel 128, vijfde lid, RO bepaalt dat telkens als een aanwijzing wordt gegeven (ongeacht de inhoud daarvan) deze, tezamen met de voorgenomen aanwijzing en de zienswijze van het College van procureurs-generaal, door de officier van justitie of de advocaat-generaal bij de processtukken wordt gevoegd. Daarmee is sprake van stevige procedurele waarborgen voor het geven van aanwijzingen in concrete zaken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zich verhoudt tot de praktijk dat de minister doorgaans niet inhoudelijk ingaat op vragen over lopende strafrechtelijke onderzoeken.

Ministeriële verantwoordelijkheid omvat meer dan het direct ten volle afleggen van verantwoording. Ook als de minister om goede redenen (meestal het opsporings- of vervolgingsbelang dan wel privacybelangen) op een bepaald moment beperkt is in zijn mogelijkheden om zaakgerelateerde informatie te verstrekken, geldt immers dat het OM steeds onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid handelt en daarover rekenschap heeft af te leggen aan de minister. Bovendien is het zelden zo dat een minister gedurende een onderzoek helemaal geen verantwoording kan afleggen. In de regel kan hij de Kamer in algemene zin informeren over individuele zaken en melden of er een strafrechtelijk onderzoek loopt, of en hoeveel aanhoudingen er zijn verricht et cetera. Na afloop van de desbetreffende strafzaak kan, ten slotte, wel degelijk een Kamerdebat over de (dan inmiddels afgesloten) opsporing en vervolging in een concrete zaak gevoerd worden.

Ter illustratie kan hieraan nog worden toegevoegd: zonder ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM in individuele zaken had de minister niet ter verantwoording geroepen kunnen worden voor individuele zaken als de IRT-affaire, de 'Teevendeaal', de tramaanslag in Utrecht, de rellen rond de voetbalwedstrijd Ajax-Maccabi Tel Aviv of voor zaken die samenhangen met het Marengo-proces, zoals de aanhouding van advocaten van de hoofdverdachte, de moorden op de broer van de kroongetuige, Derk Wiersum en Peter R. de Vries, en het per abuis verstrekken van een foto van de kroongetuige aan de rechtbank en de verdediging in de zaak. De stelling dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geen toegevoegde waarde heeft omdat de minister in debatten niet of onvoldoende ingaat op lopende strafzaken, doet daarom geen recht aan de werkelijkheid.

Deelt de regering de zorgen van de initiatiefnemer waar het gaat om de risico's van politieke bemoeienis met individuele strafzaken?

De initiatiefnemer ziet in het voorkomen van (schijn van) politieke beïnvloeding de belangrijkste aanleiding om de verhouding tussen het OM en de minister te wijzigen. Volgens de initiatiefnemer is deze (schijn van) politieke druk zodanig toegenomen, dat de wet moet worden aangepast. Volgens de initiatiefnemer is sprake van een veranderd politiek klimaat, dat zich onder andere uit in een toenemende behoefte vanuit het parlement om te reageren op individuele zaken op het gebied van criminaliteit en misdaad. De initiatiefnemer meent met name in de Tweede Kamer een trend te zien dat Kamerleden veel oog hebben een voor specifieke casus en de daarbij behorende details, waarbij volgens de initiatiefnemer niet altijd evenveel distantie of rolvastheid door Kamerleden wordt betracht.

Hoewel de samenleving sinds 1999 natuurlijk flink veranderd is, is enige (schijn van) politieke druk in gevoelige zaken van alle tijden. Ook ten tijde van de totstandkoming van artikel 127 Wet RO, toen uitvoerig en diepgaand is gediscussieerd over de wenselijkheid van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, waren er al zaken die in dit verband veelvuldig zijn genoemd als voorbeelden waarin sprake zou zijn van teveel bemoeienis. Als dergelijke voorbeelden kunnen worden genoemd de zaken Bloemenhove, Menten, Lockheed en Oude Pekela. Naar aanleiding van die discussie besloot de wetgever, zoals eerder beschreven, weloverwogen voor een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, met stevige procedurele waarborgen voor het geven van aanwijzingen in concrete zaken. Er is, zo overwoog ook de Afdeling advisering van de Raad van State in zijn wetgevingsadvies, geen aanleiding te veronderstellen dat deze stevige procedurele waarborgen ook in dit tijdsgewricht niet meer volstaan.

In zijn 'Bijdrage tot de herziening der Grondwet' schreef Thorbecke: "De vraag is, of strafvervolging een zwaard mag worden in de hand van het politisch of administratief bestuur, naar de inzichten van dat bestuur gezwaaid of in de schede gehouden. Mijns inziens moet niet alleen bij het vonnis, maar ook bij het aanleggen van vervolging [...] niets dan regterlijke ernst, niets dan

*rechtvaardigheid leiden.*¹⁸ *Deelt de regering deze opvatting? En is de regering van oordeel dat de bestaande systematiek van artikel 127 t/m 129 Wet RO hiervoor voldoende waarborgen biedt?*

Uit de context waarin Thorbecke deze uitspraak deed, blijkt dat de mogelijkheid om vervolging van een strafbaar feit af te dwingen via de rechter, voor hem een belangrijk argument was tegen ministeriële bevoegdheden ten opzichte van het OM. Hij stelde dat 'vervolging uitsluitend op de wet gegrond moet wezen, en de uitvoering der wet binnen den kring der regterlijke magt zelve kan worden verzekerd'. Thorbecke wees daarbij op voorschriften die vergelijkbaar zijn met de huidige beklagprocedure in de zin van artikel 12 Sv. Los van de vraag of dit argument in de historische context van 1848 overtuigend was, wijst het kabinet erop dat de rechterlijke controle die op grond van artikel 12 Sv door het gerechtshof kan worden uitgeoefend, niet altijd uitkomst biedt. Alleen al omdat er een rechtstreeks belanghebbende moet zijn die ervoor kiest beklag in te stellen. Dit knelt, zoals in het antwoord aan de leden van de fractie van de VVD reeds is aangegeven, temeer nu aan het OM conform het opportuniteitsbeginsel een ruime mate van vrijheid toekomt om op gronden van algemeen belang van strafvervolging af te zien.

Het belang van het opportuniteitsbeginsel is bovendien sinds de tijd van Thorbecke fors toegenomen vanwege de sindsdien toegenomen criminaliteit en het grotere aantal via het strafrecht te handhaven voorschriften. Dit heeft de druk op het OM substantieel doen toenemen. Omdat het OM niet alle zaken die zich aandienen kan vervolgen, is er een toenemende behoefte aan prioriteitsstelling ontstaan en heeft de toepassing van het opportuniteitsbeginsel 'meer reliëf gekregen'.¹⁹ Gelet op het voorgaande bestaat er ten opzichte van de tijd van Thorbecke veel meer behoefte aan democratische legitimatie van de toepassing van het opportuniteitsbeginsel door het OM, en dus ook aan de mogelijkheid het OM daarover aanwijzingen te geven.

Zijn er met de Nederlandse situatie vergelijkbare stelsels in andere landen die de Eerste Kamer bij het beoordelen van het voorgestelde zou kunnen betrekken?

Er zijn voor zover bekend geen stelsels in andere landen die een op een vergelijkbaar zijn met de Nederlandse situatie. Voor het realiseren van meer onafhankelijkheid van het OM pleit, zoals eerder toegelicht, het kabinet ervoor om eerst diepgaander te onderzoeken of en hoe deze grotere onafhankelijkheid van het OM kan worden gerealiseerd zonder afbreuk te doen aan de democratische controle op het OM, alsmede naar de gevolgen van de eventuele afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. De wijze waarop andere landen met dit vraagstuk omgaan zou hierbij kunnen worden meegenomen.

In de parlementaire behandeling is wel de vergelijking gemaakt tussen het OM en zelfstandige bestuursorganen.²⁰ Dergelijke ZBO's beschikken soms ook over eigenstandige bevoegdheden in de toepassing waarvan de minister zich niet mag mengen. Waarom zou dat in het geval van de bevoegdheden van het OM anders liggen?

Het OM onderscheidt zich van zelfstandige bestuursorganen door de centrale positie die het OM inneemt in het strafrecht. Deze centrale positie ontleent het OM aan zijn gezag over de politie, zijn vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel. Daarmee miskent het kabinet niet dat zelfstandige bestuursorganen soms ook over bevoegdheden beschikken die (diep) in kunnen grijpen in een mensenleven, maar deze zijn toch van wezenlijk andere orde dan de bevoegdheden waar het OM over beschikt. Deze bijzondere positie van het OM is door de (grond)wetgever onder meer tot uitdrukking gebracht door de leden van het OM deel uit te laten maken van de rechterlijke macht. Door deze keuze bevindt het OM zich, anders dan de zelfstandige bestuursorganen, als het ware tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende macht in, zoals ook is toegelicht in antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie over de positie van het OM binnen de rechtspleging en rechtshandhaving.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de Fractie-Van de Sanden

¹⁸ J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, Leiden: Van den Heuvel, 1848, p. 95.

¹⁹ L.F.M. Verhey, 'De organisatie van het Openbaar Ministerie: enkele beschouwingen mede in het licht van het EVRM', *NJCM-Bulletin* 2001/2, p. 172

²⁰ *Handelingen II 2025/2026*, nr. 15, item 13, p. 5.

Vanuit liberale kernwaarden als machtenscheiding, rechtszekerheid, onafhankelijke rechtshandhaving en democratische controle zonder politieke inmenging, legt het lid van de Fractie-Van de Sanden de volgende vragen voor aan zowel de initiatiefnemer als de regering. Dit lid vraagt hoe met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt geborgd dat strafvorderlijke beslissingen volledig vrij blijven van politieke druk, ook indirect via begroting, prioriteitenstelling of informele beïnvloeding.

Hoe wordt voorkomen dat ministeriële verantwoordelijkheid diffuus wordt wanneer de minister geen inhoudelijke invloed meer kan uitoefenen op vervolgingsbeslissingen? Het voornoemde lid vraagt op welke wijze transparantie richting parlement en samenleving gewaarborgd blijft zonder dat dit leidt tot politieke inmenging in concrete zaken.

Het kabinet heeft dezelfde vragen als het lid van de Fractie-Van de Sanden. Ook het OM geeft aan de consequenties van dit voorstel niet kunnen worden overzien. Voor het realiseren van meer onafhankelijkheid van het OM in concrete strafzaken ten opzichte van de minister zou eerst diepgaander onderzocht moeten worden of en hoe deze grotere onafhankelijkheid kan worden gerealiseerd zonder afbreuk te doen aan de democratische controle op het OM, alsmede naar de gevolgen van de eventuele afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

Het lid van de Fractie-Van de Sanden vraagt hoe de onafhankelijkheid van het College van PG institutioneel wordt versterkt in samenhang met dit voorstel.

Het voorstel richt zich op de bevoegdheden van de minister van Justitie en Veiligheid ten opzichte van individuele strafzaken, niet op een wijziging van de institutionele positie van het College van procureurs-generaal.

Hoe verhoudt deze regeling zich tot die in andere liberale rechtsstaten, zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen?

De positie van het OM in het Nederlandse rechtsbestel is niet een op een vergelijkbaar met andere landen. Een vergelijking met andere landen kan inzichten opleveren voor de beantwoording van de vraag hoe de onafhankelijke positie van het OM kan worden versterkt zonder afbreuk te doen aan de democratische controle. Het kabinet pleit daarom voor nader onderzoek hiernaar.

Hoe wordt het evenwicht bewaakt tussen operationele onafhankelijkheid van het OM en de noodzaak van uniforme, democratisch gelegitimeerde strafvorderlijke beleidskaders?

Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, verandert er niets aan de wijze waarop strafvorderlijke beleidskaders worden vastgesteld. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft dan echter geen bevoegdheden meer ten opzichte van het optreden van het OM in individuele zaken. De democratische controle op het optreden van het OM in individuele zaken komt hiermee te vervallen, waardoor het huidige evenwicht tussen de onafhankelijkheid van het OM en democratische controle wegvalt. Het kabinet wijst op het belang van adequate democratische controle op het OM en adviseert eerst diepgaander te onderzoeken of en hoe een grotere onafhankelijkheid van het OM kan worden gerealiseerd zonder afbreuk te doen aan de democratische controle op het OM, alsmede naar de gevolgen van de eventuele afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

Op welke wijze wordt geborgd dat zowel slachtoffers als verdachten effectieve rechtsbescherming behouden tegen mogelijke beleidsmatige sturing op afstand?

Zie het vorige antwoord. Indien het wetsvoorstel tot wet wordt verheven, verandert er niets aan de wijze waarop strafvorderlijke beleidskaders worden vastgesteld. Ook de algemene aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid verandert niet. De democratische controle op het handelen van het OM in individuele strafzaken valt echter weg.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

