

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)

D **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 15 mei 2026

Inleiding

De initiatiefnemer dankt de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid voor het verslag dat zij heeft uitgebracht bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Met veel belangstelling heeft de initiatiefnemer kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van **BBB, VVD, D66, CDA, PVV, ChristenUnie, PvdD, JA21, SGP en de Fractie-Van de Sanden**. De initiatiefnemer heeft geprobeerd de vragen zo goed mogelijk te beantwoorden. Daarbij volgt de beantwoording zoveel mogelijk de indeling en volgorde van het verslag. De oorspronkelijke tekst van het verslag is integraal opgenomen in deze nota en is cursief weergegeven. Na de passages met vragen en opmerkingen uit het verslag volgt telkens de reactie van de initiatiefnemer in platte tekst. Ook voetnoten zijn gecursiveerd respectievelijk in platte tekst weergegeven. Omdat de nummering doorloopt is nummering van de voetnoten veranderd ten opzichte van de nummering in het verslag. Vragen van gelijke strekking zijn waar mogelijk op één plek beantwoord of zijn beantwoord onder verwijzing naar antwoorden van die gelijke strekking.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de BBB

De leden van de fractie van de BBB leggen de initiatiefnemer graag enkele vragen voor.

Het initiatiefvoorstel strekt er onder meer toe dat een wettelijke bevoegdheid van de Minister, namelijk de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, wordt afgeschaft. Deze aanwijzingsbevoegdheid is van grote invloed op de verhouding tussen enerzijds de Minister en anderzijds het OM en is daardoor medebepalend voor de positie die het OM inneemt binnen de rechtsstaat.

De initiatiefnemer heeft daarbij gewezen op het gevaar van «democratic backsliding» (in goed Nederlands: democratisch verval) en voorbeelden vermeld uit landen als Polen, Hongarije en de Verenigde Staten, waar naar zijn mening de positie van het OM onder druk was/is komen te staan.¹ Die ontwikkelingen en daarbij gevoegd het feit dat het Europees Hof van Justitie leden van het OM niet onder rechterlijke autoriteiten begreep – ten gevolge waarvan twee bevoegdheden ten aanzien van het Europees aanhoudingsbevel van de officier van justitie naar de rechter-commissaris werden overgeheveld – zouden nopen tot een afschaffing van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid.

¹ Kamerstukken II 2024/25, 36 125, nr. 7, p. 2.

Naar het oordeel van de Raad van State vormen die internationale ontwikkelingen echter onvoldoende aanleiding om de bestaande wettelijke regeling ex de artikelen 127 en 128 Wet RO te wijzigen.²

Daarnaast stelt het WODC-rapport van 30 september 2021, getiteld: «De rol en positie van het als justitiële autoriteit Europees strafrecht» dat de internationale component op zichzelf een te smalle basis vormt voor een integrale afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid: «Afschaffing (...) zou wel een forse staatsrechtelijke ingreep zijn. Het gaat erg ver om naar aanleiding van rechtspraak die in een heel specifieke context is geweest (justitiële samenwerking in strafzaken) een zo ingrijpende wijziging tot stand te brengen».³

Het College van procureurs-generaal (hierna: College van PG) heeft in zijn advies van 4 mei 2022 evenmin geconcludeerd tot afschaffing op grond van internationale ontwikkelingen.⁴

Gelet op de hiervoor vermelde feiten vragen de leden van de BBB-fractie de initiatiefnemer met redenen te omkleden waarom hij – anders dan voormelde instanties – de mening is toegedaan dat internationale ontwikkelingen (mede) nopen tot afschaffing van bedoelde bevoegdheid.

De initiatiefnemer dankt de leden van de BBB-fractie voor hun vragen. De initiatiefnemer is van mening dat internationale ontwikkelingen mede nopen tot afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en licht dat graag nader toe. Daarin zijn verschillende internationale ontwikkelingen te onderscheiden, te weten het gevaar van «democratic backsliding» in verschillende landen en de ontwikkelingen omtrent het geven van een Europees aanhoudingsbevel (EAB).

In een aantal landen doet zich een proces van democratisch verval voor waarbij democratische normen en instituties geleidelijk eroderen. In veel van die gevallen is het de rechterlijke macht die als eerste onder druk komt te staan van ondemocratische krachten. Wanneer de rechterlijke macht niet langer onafhankelijk haar rol in de trias politica kan uitoefenen, verdwijnt een van de belangrijkste waarborgen van de democratische rechtsstaat. Zo hebben we gezien dat de rechterlijke macht in Polen en Hongarije monddood is gemaakt, waardoor de uitvoerende macht onrechtsstatelijke plannen kunnen uitvoeren zonder rechterlijke controle. Ook in Nederland hebben we daar al de eerste tekenen van gezien. De initiatiefnemer wijst er in dit verband op dat het vorige kabinet voornemens was om de noodtoestand uit te roepen om het parlement te omzeilen. De PVV riep de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om de burgemeester van Amsterdam te ontslaan, omdat zij een voor die partij onwelgevallige demonstratie had toegestaan. De leden Wilders en Van Haga hebben de Minister expliciet gevraagd om de strafrechtelijke vervolging van Richard de Mos te stoppen middels een bijzondere aanwijzing.⁵ Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak waarschuwt voor de toegenomen bemoeienis van de politiek met individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden.⁶ De initiatiefnemer is daarom van

² Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 19.

³ De rol en positie van het OM als justitiële autoriteit in Europees strafrecht: Een verkennende studie naar een toekomstbestendige vormgeving van de rol en de positie van het OM in de EU-brede justitiële samenwerking in strafzaken, Den Haag: WODC 2021, p. 132.

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

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2012/23, nr. 2929.

⁶ 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaalrechtelijke ontwikkelingen en the rule of law, 3 juni 2021.

mening dat de rechterlijke macht zo onafhankelijk mogelijk van de uitvoerende macht en wetgevende macht moet worden gemaakt. Op die manier wordt de rechtsstaat weerbaar, om tegen ondemocratische krachten weerstand te kunnen bieden.

Daarnaast laten de internationale ontwikkelingen ten aanzien van het EAB zien waarom het Nederlandse OM in internationale context niet als onafhankelijk wordt bestempeld vanwege de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU komt naar voren dat het uitvaardigen van EAB's en het uitvoeren van inkomende EAB's niet door een OM kan worden gedaan dat in een individueel geval rechtstreeks kan worden aangestuurd door de uitvoerende macht zoals de Minister van Justitie. Omdat een dergelijk OM het risico loopt om te worden beïnvloed door de uitvoerende macht bij de beslissing om een Europees aanhoudingsbevel uit te vaardigen, kan dat OM niet voldoen aan de vereisten om te kunnen worden aangemerkt als "uitvaardigende rechterlijke autoriteit", in het bijzonder aan het vereiste dat zij kan garanderen onafhankelijk te handelen wanneer zij een dergelijk aanhoudingsbevel uitvaardigt.⁷ Het Nederlandse OM kan vanwege het bestaan van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid daarom ook niet voldoen aan deze onafhankelijkheidseis en derhalve niet worden aangemerkt als "rechterlijke autoriteit".⁸

De initiatiefnemer ziet in deze internationale ontwikkelingen mede de aanleiding om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid af te schaffen. Het gegeven dat met het verval van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid het OM als onafhankelijke rechterlijke autoriteit kan worden aangemerkt in het kader van het Europees recht is daarbij een additionele maar niet de primaire reden om het onderhavige voorstel van wet te doen. Wel raakt het aan de kern van het gesignaleerde probleem van een OM dat afhankelijk is van de Minister van Justitie en Veiligheid.

De ingrijpende wijziging van de Wet RO in 1999 resulteerde voor het OM in de structuur die het heden ten dage heeft. Bij gelegenheid van de wijziging kregen ook de artikelen 127, 128 en 129 Wet RO hun huidige inhoud. Het OM verkreeg een verregaande zelfstandigheid, maar niet een onafhankelijkheid zoals de rechter die heeft. Het College van PG concludeert op grond daarvan dat het bestaan van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet onverenigbaar is met de positie van het OM binnen het staatsbestel. Daaruit vloeit voort dat de afschaffing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet kan gelden als een noodzakelijk gebleken reparatie van een aan het licht getreden systeemfout; een juridisch technische noodzaak voor het initiatiefvoorstel ontbreekt.⁹ De Raad van State heeft evenmin gewezen op een dergelijke noodzaak.¹⁰

De leden van de fractie van de BBB zijn het eens met dit oordeel en vragen de initiatiefnemer of hij daarmee kan instemmen. Zo nee, waarom niet?

De initiatiefnemer is van mening dat OM binnen het staatsbestel van een democratische rechtsstaat de machtsverspreiding tussen de verschillende staatsmachten essentieel is voor het functioneren van die democratische rechtsstaat. Door het spreiden van de staatsmachten en het aanbrengen van checks and balances onderling wordt machtsconcentratie en het gevaar van machtsmisbruik voorkomen. De bevoegdheid van de uitvoerende macht om invloed uit te oefenen op strafrechtelijke vervolging tegen individuele personen past niet in een systeem van machtsverspreiding. Vanuit dit constitutionele rolbesef zijn Ministers van Justitie en Veiligheid in het verleden dan ook altijd terughoudend geweest met inhoudelijke mededelingen over lopende individuele strafzaken aan het

⁷ HvJ EU 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, punt 88.

⁸ HvJ EU 24 november 2020, ECLI:EU:C:2020:953.

⁹ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 9-10.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 21.

parlement.¹¹ Eveneens hebben Ministers in het verleden meermaals in debatten met het parlement aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen en zullen geven aan het OM, vanwege de spanningen die dat oproept met de democratische rechtsstaat.¹² Deze terughoudendheid is gebaseerd op constitutionele normen en democratische beginselen in plaats van wettelijke verankerde waarborgen en daarmee niet vanzelfsprekend. De initiatiefnemer merkt op dat het mogelijk is dat er in de toekomst minder voorzichtig om wordt gegaan met deze rechtsstatelijke en democratische uitgangspunten. Hier dient volgens de initiatiefnemer dan ook het voorzorgsbeginsel te worden toegepast. Men dient te voorkomen dat pas nadat er iets fout is gegaan, de maatregelen worden genomen die al veel eerder genomen hadden moeten worden. In het rapport van de Venetië Commissie over Nederland komt deze waarschuwing ook terug: "Whilst such informal norms supported by the transparency requirements in Article 128 of the Judicial Act may be effective under normal political conditions in the Netherlands, they do not render illegal politically motivated prosecutions or non-prosecutions."¹³ Om die reden wordt dan ook de aanbeveling gedaan door de Venetië Commissie om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen.¹⁴ Het gevaar van een politiek gemotiveerde beslissing om een individu niet te vervolgen heeft zich gemanifesteerd toen de leden Wilders en Van Haga de Minister opriepen om Richard de Mos niet verder te vervolgen.¹⁵ De initiatiefnemer is daarom van mening dat het verstandig is om de aanbeveling van de Venetië Commissie over te nemen en de constitutionele rolverdeling te formaliseren. De grondslag van het onderhavige wetsvoorstel is er daarom in gelegen om deze uitgangspunten in de wet te verankeren en op die wijze de democratische rechtsstaat te versterken en weerbaarder te maken.

Het Nederlandse OM beschikt ten gevolge van het opportuniteitsbeginsel over een aanzienlijke beleidsvrijheid. Het initiatiefvoorstel wil een deel van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM uitschakelen, namelijk de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, zodat slechts de algemene aanwijzingsbevoegdheid resteert.

Voor genoemde leden vragen de initiatiefnemer of hij voor deze uitschakeling iets in de plaats wil laten komen, zodat de toepassing van het opportuniteitsbeginsel niet in een politiek vacuüm terechtkomt.

Het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister het OM geen aanwijzingen meer mag geven in individuele, lopende strafzaken, tenzij hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. Dat is het geval, bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van

¹¹ 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.

¹² Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

¹³ The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), p. 18.

¹⁴ The Netherlands - Joint opinion of the Venice Commission and Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI) of the Council of Europe on the legal safeguards of the independence of the judiciary from the executive power, adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), p. 19.

¹⁵ 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaalrechtelijke ontwikkelingen en the rule of law, 3 juni 2021.

strafrechtelijke rechterlijke beslissingen.¹⁶ Het voorstel is derhalve alleen van invloed op de democratische controle op het OM, voor zover het individuele en nog niet afgedane strafzaken betreft. In die gevallen was de democratische controle in de praktijk, ook in de huidige situatie, al minimaal. Zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, doet de Minister daarover in de regel geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement, zoals ook hierboven beschreven. Dat uitgangspunt is van groot belang in een rechtsstaat, met name omdat strafrechtelijke vervolging in individuele gevallen niet mag worden beïnvloed door politieke motieven. Het is in strijd met de spreiding der machten wanneer de uitvoerende of wetgevende macht zich bemoeit met een lopende strafzaak. Wanneer dit wel gebeurt ontstaat er een risico van politieke vervolging, met antidemocratische gevolgen. De initiatiefnemer wijst in dit verband naar de Russische Federatie waar politieke tegenstanders door politiek gemotiveerde strafrechtelijke vervolging monddood worden gemaakt, zoals met oppositieleider Alksej Navalny gebeurde. In Belarus zijn na de presidentsverkiezingen van 2020 oppositieleiden en demonstranten op grote schaal strafrechtelijk vervolgd, onder meer wegens zogenaamde openbare-ordedelicten. Deze vervolgingen richtten zich in belangrijke mate op personen die zich kritisch uitlieten over de zittende macht, hetgeen door internationale organisaties is aangemerkt als een vorm van politiek gemotiveerde rechtsvervolging. Maar ook in landen waar dergelijke antirechtstatelijk optreden voorheen ondenkbaar was omdat gedacht werd dat er voldoende waarborgen waren om dit te voorkomen kan strafrechtelijke vervolging worden ingegeven door politieke motieven. Zo heeft President Donald Trump meerdere pogingen gedaan om een politiek tegenstander, voormalig FBI-directeur James Comey, strafrechtelijk te laten vervolgen door het ministerie van Justitie. Deze voorbeelden tonen aan dat, indien politieke actoren invloed kunnen uitoefenen op individuele vervolgingsbeslissingen, het strafrecht kan worden ingezet als instrument tegen politieke tegenstanders. Dit onderstreept het belang van waarborgen die de onafhankelijkheid van het OM en de rechterlijke macht in concrete gevallen beschermen. Het is vanwege die rechtsstatelijke normen en waarden dat terughoudendheid nu al bij lopende strafzaken wordt betracht. 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 de rechter bevinden dan ook niet moet worden overdreven. Deze terughoudende opstelling is echter niet vanzelfsprekend en wil de initiatiefnemer met het onderhavige voorstel in de wet vast te leggen. Ten aanzien van het algemene beleid van het OM ligt dat anders. De Minister blijft stelselverantwoordelijk voor het handelen van het OM, daar doet het onderhavige wetsvoorstel niet aan af. De Minister van Justitie en Veiligheid behoudt daarvoor de nodige bevoegdheden. Naast de algemene aanwijzingsbevoegdheid behoudt de Minister voldoende mogelijkheden om het algemene vervolgingsbeleid van het OM bij te sturen 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 verantwoordelijkheid over schuldig aan de Kamer.

Hoe ziet de initiatiefnemer de verhouding van interne checks and balances binnen het OM tot het verdwijnen van een extern politiek controlemiddel?

Ten aanzien van de vervolgingsbeslissing kent het huidige stelsel verschillende checks and balances binnen het OM die ook na het verdwijnen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in stand blijven. Zo draagt het Bureau Integriteit OM (BIOM) als onafhankelijk expertisecentrum bij aan het stimuleren van een gemeenschappelijke integriteitsaanpak door zowel medewerkers als leidinggevendenden, en ondersteunt hen hierin. Kwaliteitsofficieren en -AG's hebben intern een grote rol in het bevorderen van de kwaliteit van het werk van de juridische professionals. Inmiddels heeft

¹⁶ Art. 6:1:1 lid 2 Sv jo art. 6:1:10 lid 1 Sv.

elk parket meerdere kwaliteitsofficieren, werkzaam in de verschillende teams. Daarnaast beschikt het Ressortsparket over meerdere kwaliteits-AG's. De kwaliteitsofficieren en -AG's dragen onder meer zorg voor kennisoverdracht en kunnen worden betrokken bij interne tegenspraak. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) is een belangrijk intern orgaan voor de binnen het OM belegde onafhankelijke toetsing van en advisering op het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De CTC heeft drie 'algemene' kamers die het College adviseren over de voorgenomen inzet van een aantal ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methodieken, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie in woningen.¹⁷ Een bevel voor een dergelijke bevoegdheden kan bovendien slechts door de officier van Justitie worden afgegeven, nadat hij op zijn vordering een schriftelijke machtiging heeft gekregen van de rechter-commissaris.¹⁸ Daarnaast is er een OM-gedragscode, een klachtenregeling waar burgers een beroep op kunnen doen en zijn er verschillende vormen van collegiale toetsing en reflectie. In 2019 is de OM-Reflectiekamer kwaliteitsontwikkeling ingesteld door het College van procureurs-generaal. Deze 'kamer' kijkt naar vormverzuimen die tijdens rechtszaken door de rechter zijn geconstateerd en hoe het OM daar lering uit kan trekken. Daarnaast bestaan er nog enkele checks and balances buiten het OM die fungeren als controlemiddel. Zo biedt artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid aan rechtstreeks belanghebbende om beklag in te dienen bij het gerechtshof tegen een besluit van het OM om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Wanneer het gerechtshof de klacht gerechtvaardigd acht dwingt dit vervolging door het OM af. Het handelen van het OM in individuele zaken wordt bovendien getoetst door de rechter, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de naleving van procedurele voorschriften. Indien een vervolgingsbeslissing van het OM zoals bedoeld in artikel 167, eerste lid van het wetboek van Strafvordering onverenigbaar is met de goede procesorde kan de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaren.

Daarnaast heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bevoegdheid om de Minister in kennis te stellen indien naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.¹⁹ Het gaat daarbij om een meer brede vorm van toezicht op de taakuitoefening van het OM. De Minister kan vervolgens op basis daarvan een algemene aanwijzing aan het OM geven. Ook de Nationale Ombudsman heeft een controlefunctie. Hij kan naar aanleiding van klachten de behoorlijkheid van het optreden van het OM beoordelen.²⁰ Initiatiefnemer acht hiermee dat er voldoende in interne en externe checks and balances zijn op het handelen van het OM in een individuele strafzaak. Dat neemt niet weg dat het stelsel van checks and balances daar waar nodig kan worden uitgebreid.

Hoe wordt gewaarborgd dat (de grond voor) het handelen van het OM voldoende transparant blijft in zaken die grote maatschappelijke impact hebben?

Wat betreft de transparantie van het handelen van het OM bij individuele zaken die nog niet onherroepelijk zijn afgedaan is het uitgangspunt dat het OM in het belang van het onderzoek geen informatie over de inhoud van de zaak verschaft. Zoals neergelegd in artikel 121 van de Grondwet is het uitgangspunt dat terechtzittingen en de uitspraak in het openbaar geschieden. Bij de inhoudelijke behandeling ter terechtzitting zal het handelen van het OM daarom in de openbaarheid worden gebracht. Daarbij blijven alle waarborgen uit het Wetboek van Strafvordering onverkort gelden, waaronder die waarborgen die zien op transparantie. Ten aanzien van zaken die onherroepelijk zijn afgedaan blijft de inlichtingenplicht van het college van PG's jegens de Minister in stand. De Minister kan daarom over het handelen van het OM in zaken die onherroepelijk zijn

¹⁷ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, paragraaf 5.1.

¹⁸ Artikel 126f, vierde lid, Wetboek van Strafvordering.

¹⁹ Artikel 122, eerste lid, Wet RO.

²⁰ Artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht.

afgedaan, waaronder zaken die grote maatschappelijke impact hebben, informatie verschaffen aan het parlement. Hiermee acht de initiatiefnemer het gewaarborgd dat het handelen van het OM in zaken die grote maatschappelijke impact hebben voldoende transparant blijft.

Acht de initiatiefnemer met deze leden het uitschakelen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister problematisch voor de democratische controle op het handelen van het OM, en zo nee, waarom niet?

De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister wordt met het onderhavige wetsvoorstel geschrapt, maar de Minister behoudt de bevoegdheid tot het geven van een algemene (beleids-)aanwijzing,²¹ 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.²² Eveneens hebben de vorige Ministers van Justitie en Veiligheid meermaals in debatten met het parlement 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 de rechter bevinden niet moet worden overdreven. Anderzijds acht initiatiefnemer het in het 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.

Indien de verantwoordingsplicht van de Minister wordt beperkt tot algemene aanwijzingen – zoals de initiatiefnemer nastreeft – en door het OM in concrete gevallen van het door de Minister gewenste beleid wordt afgeweken, wordt dan niet het opportuniteitsbeginsel aan politieke verantwoording onttrokken, waardoor – zoals het College van PG stelt – de kans groter wordt dat de Kamer in reactie op de manier waarop het OM concrete gevallen behandelt wel eens direct naar het wetgevingsinstrument zal kunnen grijpen?²³ Acht de initiatiefnemer dat een mogelijke en wenselijke ontwikkeling?

De leden van de BBB-fractie verwijzen naar het wetgevingsadvies van het College van PG's waarin Hirsch Ballin wordt aangehaald die stelt dat de kamer die, bij afwezigheid van een rechtstreekse confrontatie met de Minister, reageert op de manier waarop het OM concrete gevallen behandelt, wel eens direct naar het wetgevingsinstrument zal kunnen grijpen en op die manier kunnen uitkomen bij mandatoire sancties of minimumstraffen. Het schrappen van de individuele aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister het OM geen aanwijzingen meer mag geven in individuele, lopende strafzaken, tenzij hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat.

²¹ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

²² 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.

²³ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 16.

Het voorstel is daarom alleen van invloed op de democratische controle op het OM, voor zover het individuele en nog niet afgedane strafzaken betreft. In die gevallen was de democratische controle op het opportuniteitsbeginsel in de praktijk ook in de huidige situatie al minimaal. Nu het parlement in de huidige situatie al minimaal parlementaire controle uitoefent op individuele strafzaken, vanwege de terughoudendheid tot informatieverschaffing van de Minister, doet het voorstel niet af aan de democratische controlemogelijkheden van het parlement op het OM. Daarbij merkt de initiatiefnemer op dat verantwoording door de Minister over zaken die onherroepelijk zijn afgedaan wel mogelijk blijft. Het optreden van het OM in zaken die zijn afgesloten kan dan worden geëvalueerd.

Het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geeft volgens de initiatiefnemer dan ook geen aanleiding om direct naar het wetgevingsinstrument te grijpen. Bovendien is de totstandkoming van nieuwe wetgeving doorgaans een tijdrovend proces, gelet op de parlementaire procedures die daarbij moeten worden doorlopen. Het is dan ook aannemelijk dat sommige zaken tegen die tijd onherroepelijk zijn afgedaan, zodat er wel over het individuele geval verantwoording kan worden afgelegd aan de Kamer. Tegen die achtergrond acht de initiatiefnemer het niet aannemelijk dat de kans toeneemt dat de Kamer in een individueel geval gebruik zal maken van het wetgevingsinstrument. Anders ligt dit wanneer sprake is van een bredere, structurele werkwijze van het OM, wanneer dit blijkt uit meerdere gevallen. In dergelijke situaties is het voorstelbaar dat de Kamer wel gebruikmaakt van haar wetgevende bevoegdheid of de Minister oproept een algemene aanwijzing te geven.

De initiatiefnemer heeft bij de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel op 19 november 2025 in de Tweede Kamer gewezen op het feit dat het instellen van juridische stappen door het OM ook grote schade kan toebrengen aan individuen of organisaties.²⁴ De leden van de BBB-fractie begrijpen dit zo dat hij (ook) daarom een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid in bijzondere gevallen – kennelijk strekkende tot een dergelijke vervolging – onwenselijk acht. De aanwijzingsbevoegdheid kan echter ook een negatieve strekking hebben (in welk geval beide Kamers moeten worden ingelicht – artikel 128 lid 6 Wet RO). Derhalve kan ook sprake zijn van een spiegelbeeldige situatie: indien het OM tot een gebrekkig onderbouwde of lichtzinnige of zelfs vexatoire vervolging overgaat kan in het vigerende stelsel de Minister met een negatieve injunctie die vervolging doen beëindigen.

Hoe weegt de initiatiefnemer het risico dat een OM dat in de beoordeling en vervolging geheel onafhankelijk is, zonder de mogelijkheid voor de Minister om in individuele gevallen van zijn bijzondere aanwijzingsbevoegdheid gebruik te maken, tot vervolging op, kort gezegd, dubieuze gronden zal kunnen overgaan?

De initiatiefnemer acht het risico dat het OM, dat in de beoordeling en vervolging in een individuele zaak onafhankelijk is van de Minister, tot vervolging op dubieuze gronden zal overgaan als zeer klein. De initiatiefnemer is overtuigd van het magistratelijke en professionele karakter van het Nederlandse OM. De initiatiefnemer ziet de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet als een extern controlemechanisme dat als zodanig wordt ingezet als waarborg op het handelen van het OM. Wel bestaan er andere externe en interne checks and balances die machtsmisbruik kunnen voorkomen. Ten aanzien van de vervolgingsbeslissing kent het huidige stelsel verschillende checks and balances ten aanzien van het OM die ook na het verdwijnen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in stand blijven. Zo biedt artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid aan rechtstreeks belanghebbende om beklag in te dienen bij het gerechtshof tegen een besluit van het OM om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Wanneer het gerechtshof de klacht

²⁴ *Handelingen II 2025/2026*, nr. 15, item 13, p. 3.

gerechtvaardigd acht dwingt dit vervolging door het OM af. Het handelen van het OM in individuele zaken wordt bovendien getoetst door de rechter, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de naleving van procedurele voorschriften. Daarnaast heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bevoegdheid om de Minister in kennis te stellen indien naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.²⁵ Het gaat daarbij om een meer brede vorm van toezicht op de taakuitoefening van het OM. De Minister kan vervolgens op basis daarvan een algemene aanwijzing aan het OM geven. Ook de Nationale Ombudsman heeft een controlefunctie. Hij kan naar aanleiding van klachten de behoorlijkheid van het optreden van het OM beoordelen.²⁶ Ook bestaan er binnen het OM zelf de nodige checks and balances om machtsmisbruik te voorkomen. Zo draagt het Bureau Integriteit OM (BIOM) als onafhankelijk expertisecentrum bij aan het stimuleren van een gemeenschappelijke integriteitsaanpak door zowel medewerkers als leidinggevenden, en ondersteunt hen hierin. Kwaliteitsofficieren en -AG's hebben intern een grote rol in het bevorderen van de kwaliteit van het werk van de juridische professionals. Inmiddels heeft elk parket meerdere kwaliteitsofficieren, werkzaam in de verschillende teams. Daarnaast beschikt het Ressortsparket over meerdere kwaliteits-AG's. De kwaliteitsofficieren en -AG's dragen onder meer zorg voor kennisoverdracht en kunnen worden betrokken bij interne tegenspraak. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) is een belangrijk intern orgaan voor de binnen het OM belegde onafhankelijke toetsing van en advisering op het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De CTC heeft drie 'algemene' kamers die het College adviseren over de voorgenomen inzet van een aantal ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methodieken, zoals infiltratie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie in woningen. Daarnaast is er een OM-gedragscode, een klachtenregeling waar burgers een beroep op kunnen doen en zijn er verschillende vormen van collegiale toetsing en reflectie. In 2019 is de OM-Reflectiekamer kwaliteitsontwikkeling ingesteld door het College van procureurs-generaal. Deze 'kamer' kijkt naar vormverzuimen die tijdens rechtszaken door de rechter zijn geconstateerd en hoe het OM daar lering uit kan trekken. Vanwege deze interne en externe checks and balances acht de initiatiefnemer het risico zeer klein dat het OM tot vervolging overgaat op grond van dubieuze gronden. Naast de interne checks and balances die het OM kent, is het optreden van het OM bovendien onderhevig aan rechterlijke controle. Het besluit tot het instellen van een strafvervolging strekt er immers toe de ten laste gelegde gedraging ter beoordeling aan de strafrechter voor te leggen. Indien dat besluit zou berusten op dubieuze gronden kan dit aan de strafrechter worden voorgelegd. In het geval dat van verdere vervolging wordt afgezien voordat het onderzoek ter terechtzitting heeft plaatsgevonden kan de civiele rechter zich uitlaten over de rechtmatigheid van het strafvorderlijk optreden van het OM. Volgens vaste rechtspraak kan iemand die verdachte is geweest in een strafzaak in een civiele procedure vergoeding van geleden schade vorderen indien er vanaf het begin geen rechtvaardiging heeft bestaan voor het optreden van politie en justitie doordat dit in strijd was met een publiekrechtelijke rechtsnorm, neergelegd in de wet of in het ongeschreven recht, onder meer doordat vanaf het begin geen sprake is geweest van een redelijk vermoeden van schuld.²⁷

Onderkent de initiatiefnemer - met voornoemde leden - dat er zonder de mogelijkheid voor de Minister om in het uiterste geval in een concrete zaak een aanwijzing te geven er dus geen mogelijkheid bestaat om bij te sturen in het geval waarin het OM een verkeerde afslag neemt?

²⁵ Artikel 122, eerste lid, Wet RO.

²⁶ Artikel 9:18 Awb.

²⁷ In het kader van de toerekening van onrechtmatig strafvorderlijk optreden kan worden gewezen op het arrest Staat en Van Hilten/M en het Begaclaim-arrest: HR 11 oktober 1991, [NJ 1993/165](#) m.nt. C.J.H. Brunner & G.J.M. Corstens (Staat en Van Hilten/M.); HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV6956, [NJ 2007/432](#) m.nt. J.B.M. Vranken (Begaclaim).

De initiatiefnemer merkt op dat ook na het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid het OM onderhevig is aan een stelsel van checks and balances. Het instellen van strafrechtelijk onderzoek en het nemen van vervolgingsbeslissingen door het OM is onderworpen aan verschillende waarborgen. Zo is voor de inzet van vergaande opsporings- en onderzoeksbevoegdheden de toestemming van een rechter-commissaris vereist. Indien een vervolgingsbeslissing van het OM zoals bedoeld in artikel 167, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering onverenigbaar is met de goede procesorde kan de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaren. Dat kan zich onder meer voordoen wanneer de vervolging wordt ingesteld of voortgezet terwijl geen redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat met (voortzetting van) de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn.²⁸ Deze waarborgen strekken ertoe dat in het geval waarin het OM een verkeerde afslag neemt er toch kan worden bijgestuurd. Voorts merkt de initiatiefnemer op dat het OM interne checks and balances kent, zoals hierboven beschreven, die dienen te voorkomen dat het OM een verkeerde afslag neemt.

In dit verband wijzen deze leden erop dat artikel 130 lid 2 Wet RO het College van PG aan het hoofd van het OM plaatst. Lid 6 geeft het College van PG de bevoegdheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Krachtens artikel 131 lid 2 Wet RO beslist dat het College van PG met meerderheid van stemmen en kan het op grond van artikel 130 lid 1 beslissingen nemen indien drie leden aanwezig zijn. Daarbij komt dat krachtens lid 4 van artikel 130 Wet RO één van de procureurs-generaal niet wordt aangesteld als rechterlijk ambtenaar. Theoretisch kan derhalve een bijzondere aanwijzing (tot vervolging of niet-vervolging) worden gegeven door twee leden van het College van PG, van welke twee leden een lid geen rechterlijk ambtenaar is.

Onderkent de initiatiefnemer met de leden van de fractie van de BBB de mogelijkheid dat een dergelijke vervolging wordt ingesteld slechts op aanwijzing van een tweetal leden van het College van PG, zulks terwijl door het uitschakelen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister correctie van hogerhand onmogelijk is en evenmin de Minister op zijn verantwoordelijkheid voor het handelen van het OM in een dergelijke specifieke zaak kan worden aangesproken?

De initiatiefnemer onderkent dat wanneer het onderhavige wetsontwerp tot wet wordt verheven, het voor de Minister onmogelijk is om een bijzondere aanwijzing te geven ten aanzien van een vervolgingsbeslissing in een concrete strafzaak. Met het uitschakelen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid kan de Minister niet worden aangesproken voor het handelen van het OM in een specifieke zaak, zolang deze nog niet onherroepelijk is afgedaan. Het is mogelijk dat bij een College van PG dat uit drie leden bestaat, er een aanwijzing in de zin van artikel 130, lid 6, Wet RO door twee leden van het College van PG kan worden gegeven. Bij de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie OM en instelling landelijk parket) heeft de regering een belangenafweging gemaakt tussen een eenhoofdige leiding of voor een vorm van collegiaal bestuur aan de top van het OM. De regering overwoog destijds dat een belangrijk nadeel van een eenhoofdige leiding, zeker bij een orgaan dat zulke gewichtige en diep ingrijpende taken en bevoegdheden uitoefent als het OM, het risico van een te grote machtsconcentratie bij een ambtsdrager bestaat. "Aan de top van het OM is dan immers geen sprake van een stelsel van checks and balances", aldus de regering.²⁹ De initiatiefnemer sluit zich aan bij de overweging van de regering en benadrukt dat er vanwege het collegiale bestuur een stelsel van checks and balances is ingebouwd aan de top van het OM, zodat machtsconcentratie wordt vermeden.

²⁸ HR 31 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:2795.

²⁹ Kamerstukken II 1996/97, 25 392, nr. 3.

Is de initiatiefnemer met voornoemde leden van oordeel dat de gevolgen van het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid nog onvoldoende in kaart zijn gebracht? Zo nee, waarom niet?

Al sinds de invoering in het begin 19^e eeuw bestaat er debat over de wenselijkheid van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.³⁰ Gelet op het feit dat deze discussie al zolang bestaat en nog altijd actueel is en de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de huidige vorm nooit is ingezet is de initiatiefnemer van oordeel dat de gevolgen van het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voldoende in kaart zijn gebracht.

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.³¹ 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.³² De 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.³³ 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.³⁴ Deze leden vrezen een «gat» in de ministeriële verantwoordelijkheid van

³⁰ M.E. Verburg, De Minister de baas. Minister van Justitie en OM. grepen uit de historie van de aanwijzingsbevoegdheid, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

³¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4; Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78.

³² Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 41, rapport «Steekhoudend ministerschap», commissie Scheltema, p. 9.

³³ Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 41, rapport «Steekhoudend ministerschap», commissie Scheltema, p. 44.

³⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4; Bijlage Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78; Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.

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 initiatiefnemer dankt de leden van de VVD-fractie voor hun vragen. Wat betreft de adviezen van de Raad van State merkt initiatiefnemer graag op dat de Raad van State op geen enkel moment heeft geadviseerd van het onderhavige wetsvoorstel af te zien. Wel heeft de Raad van State geadviseerd het wetsvoorstel niet in te dienen *tenzij* het voorstel werd aangepast. Initiatiefnemer heeft kennisgenomen van dit advies en de opmerkingen van de Afdeling verwerkt in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting alvorens het wetsvoorstel naar de Kamer is gestuurd. Dit blijkt ook uit de zeer uitgebreide toelichting bij het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Raad van State om nadere toelichting te geven. Voor zover er zorgen zijn ontstaan over de mogelijkheid van een «gat» in de ministeriële verantwoordelijkheid, komt de initiatiefnemer tot een ander oordeel. Het schrappen van de individuele aanwijzingsbevoegdheid heeft tot gevolg dat de Minister het OM geen aanwijzingen meer mag geven in individuele, lopende strafzaken, tenzij hiervoor een expliciete wettelijke grondslag bestaat. Dat blijft het geval, bijvoorbeeld bij de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke rechterlijke beslissingen.³⁵ Dat wil zeggen dat alle rechterlijke beslissingen en strafbeschikkingen waaraan een uitvoeringscomponent is verbonden binnen veertien dagen aan de Minister te worden verstrekt. De verantwoordelijkheid voor een deugdelijke tenuitvoerlegging van deze rechterlijke beslissingen en straffen blijft met het onderhavige wetsvoorstel belegd bij Onze Minister. Ook bij het toezicht op de naleving van in het kader van de strafrechtstoepassing opgelegde voorwaarden en maatregelen blijft de Minister bevoegd een aanwijzing aan het OM te geven.³⁶ Dit geldt ook voor situaties waarin de Minister een bestuurlijke boete oplegt³⁷, én bij uitleveringszaken, overleveringszaken of bij internationale rechtshulp in strafzaken.³⁸ De Minister behoudt eveneens de bevoegdheid tot het geven van een algemene (beleids-)aanwijzing,³⁹ 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. Het wetsvoorstel is derhalve alleen van invloed op de democratische controle op het OM, voor zover het individuele en niet afgedane strafzaken betreft. In die gevallen is de democratische controle in de praktijk ook al minimaal. Zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, doet de Minister daarover doorgaans al geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement. Ministers hebben het betrachten van die terughoudendheid meerdere malen bevestigd aan het parlement.⁴⁰ Initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht. Gezien deze

³⁵ Art. 6:1:1 lid 2 Sv jo. Art.6:1:10 lid 1, eerste zin Sv.

³⁶ Art. 6:3:15 Sv.

³⁷ Art. 5:44 lid 2 Awb.

³⁸ Zie de art. 17, 20, lid 1, eerste zin, 37 lid 2, 42 lid 3 Uitleveringswet; art. 6 lid 2, 6a lid 6 en 7 en 36 lid 2 Overleveringswet; art. 5.1.2 lid 1 en 3, 5.1.4 lid 1, 5.1.10 lid 1, eerste zin, 5.3.1 lid 1, 5.3.4, 5.3.6, 5.3.13 Sv.

³⁹ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op

reeds bestaande praktijk en het groot aantal resterende sturingsmogelijkheden waarvoor het parlement de Minister ter verantwoording kan roepen, dient het risico op een «gat» in de ministeriële verantwoordelijkheid niet te worden overdreven.

Over de gewijzigde constitutionele uitgangspunten sinds 1999 stelt initiatiefnemer zich op het standpunt dat hoewel sinds 1999 de constitutionele norm is geweest dat individuele lopende strafzaken geen onderwerp dienen te zijn van het politieke debat, er een reëel risico is dat deze norm zal eroderen. Initiatiefnemer is van mening dat, hoewel dezelfde constitutionele uitgangspunten bestaan, de context waarin deze uitgangspunten opereren sterk is veranderd. In deze context is het mogelijk dat de onwenselijke situatie ontstaat in onze democratische rechtsstaat, waar de politiek dan wel de Minister zich mengt in een individuele strafzaak. De initiatiefnemer is van mening dat het noodzakelijk is de democratische rechtsstaat weerbaar te maken tegen mogelijke politieke inmenging voordat het te laat is. Het wegvallen van democratische verantwoordingsmogelijkheden in individuele strafzaken is daarbij een logisch gevolg van het op afstand plaatsen van politieke inmenging in individuele strafzaken.

Ten aanzien van het verder reiken van de ministeriële verantwoordelijkheid dan beleid verwijst de initiatiefnemer graag naar de memorie van toelichting bij het huidige artikel 127 RO, waaruit blijkt dat de praktische betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid op het huidige moment vooral tot uitdrukking komt ten aanzien het door het OM uit te voeren beleid.⁴¹ De initiatiefnemer stelt zich op het standpunt, gesteund door de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (WeCo) “vermag niet in te zien, en ook de dagelijkse praktijk wijst dit niet uit, dat afbreuk zou worden gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid richting het parlement, als de minister zich niet (meer) zou kunnen mengen in individuele strafzaken door middel van een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.”⁴²

Zoals de initiatiefnemer in de memorie van toelichting ook heeft betoogd, 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 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.

23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

⁴¹ Kamerstukken II 1996/97. 25 392, nr. 3, p. 23

⁴² 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken, 3 juni 2021.

De regering heeft tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat onderzoek nodig is om de effecten van dit initiatiefvoorstel te overzien.⁴³ 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.⁴⁴ 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?

Naar de mening van de initiatiefnemer is het onderhavige wetsvoorstel het resultaat van een langdurig, zorgvuldig en volledig wetgevingsproces, met uitvoerige advisering, uitgebreide parlementaire behandeling en een grondige gedachtewisseling over constitutionele verhoudingen, de positie van het OM en de balans tussen ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en rechtsstatelijke waarborgen anderzijds. Initiatiefnemer is daarmee van mening dat sprake is van een gedegen wetgevingsproces. Daarbij geldt dat het voorspellen van ontwikkelingen slechts in beperkte mate mogelijk is, zeker daar waar het de toekomst betreft. Wetgeving wordt dan ook vaak noodzakelijkerwijs vastgesteld op basis van een zorgvuldige afweging van bekende inzichten en adviezen, zonder dat iedere toekomstige uitkomst met zekerheid kan worden voorspeld.

Zoals eerder is aangegeven in de beantwoording van een vraag van de leden van de BBB-fractie bestaat al sinds de invoering in het begin 19^e eeuw debat over de wenselijkheid van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid.⁴⁵ Gelet op het feit dat deze discussie al zolang bestaat en nog altijd actueel is en de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de huidige vorm nooit is ingezet is de initiatiefnemer van oordeel dat de gevolgen van het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voldoende in kaart zijn gebracht. Voor zover het College wijst op mogelijke invloed van het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid op strafzaken meent de initiatiefnemer op dat deze vrees onvoldoende is onderbouwd. Sinds de herziening van de Wet RO is immers geen gebruik gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. De initiatiefnemer heeft dan ook geen aanleiding te veronderstellen dat het laten vervallen van een ongebruikte en in de praktijk reeds vermeden bevoegdheid tot ontwrichting van strafzaken zal leiden. Omtrent de *checks and balances* in ons staatsbestel merkt initiatiefnemer graag op dat met het wetsvoorstel de noodzakelijke checks and balances om het OM te controleren in tact blijven. Daarbij verwijst initiatiefnemer onder andere naar het feit dat beslissingen en gedragingen in geval van een daadwerkelijk doorgezette vervolging extern kunnen worden getoetst door een onafhankelijke rechter. Ook tegen de beslissing om niet te vervolgen staat een rechtsmiddel open. Dit kan worden voorgelegd aan het gerechtshof via een artikel 12 Wetboek van Strafvordering-procedure. Tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld op grond van artikel 257e Wetboek van Strafvordering. Juist omdat het OM beslissingen neemt die diep ingrijpen in het leven van burgers bestaan dus reeds de nodige checks en balances om het OM te controleren.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de fractie van D66 willen graag vragen stellen aan de initiatiefnemer. Deze leden onderschrijven het belang van een sterke en weerbare democratische rechtsstaat, waarin de

⁴³ *Handelingen II 2025/2026*, nr. 15, item 13, p. 10.

⁴⁴ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 10.

⁴⁵ M.E. Verburg, *De Minister de baas. Minister van Justitie en OM. grepen uit de historie van de aanwijzingsbevoegdheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

onafhankelijkheid van de strafrechtspleging en de scheiding der machten zorgvuldig zijn geborgd. Zij constateren met zorg dat in verschillende landen de rechtsstatelijke waarborgen onder druk staan en dat juist via politieke invloed op het OM of de vervolgingsbeslissing fundamentele beginselen van de rechtsstaat worden uitgehold. Tegen deze achtergrond waarderen zij de inzet van de initiatiefnemer om de positie van het OM in Nederland te verduidelijken en te versterken. Zij vragen de initiatiefnemer in hoeverre deze internationale ontwikkelingen mede aanleiding zijn geweest voor dit initiatiefvoorstel en of hij kan toelichten welke risico's hij ziet voor de Nederlandse rechtsstaat indien dergelijke institutionele waarborgen niet expliciet wettelijk worden vastgelegd.

De initiatiefnemer dankt de leden van de D66-fractie voor hun vragen en beantwoordt deze graag. In diverse landen heeft zich een proces voorgedaan van *democratic backsliding*, ofwel het geleidelijk afglijden van democratische normen en instituties. Dergelijke ontwikkelingen hebben 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.⁴⁶ De ontwikkelingen in deze landen laten zien hoe snel de rechtsstaat in verval kan raken als er onvoldoende institutionele mechanismen zijn die de onafhankelijkheid van de verschillende staatsmachten waarborgen. Het zijn immers deze mechanismen die een buffer kunnen opwerpen als de politiek opeens uit een hoek waait met minder vanzelfsprekend respect voor de onderscheiden rollen. Ook het Nederlandse systeem is niet immuun voor dergelijke ontwikkelingen. De initiatiefnemer wijst er in dit verband op dat het vorige kabinet voornemens was om de noodtoestand uit te roepen om op die manier het parlement te omzeilen. De PVV riep de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op om de burgemeester van Amsterdam te ontslaan, omdat zij een voor die partij onwelgevallige demonstratie had toegestaan. De leden Wilders en Van Haga hebben de Minister expliciet gevraagd om de strafrechtelijke vervolging van Richard de Mos te stoppen middels een bijzondere aanwijzing.⁴⁷ Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak waarschuwt voor de toegenomen bemoeienis van de politiek met individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden.⁴⁸ Het wetsvoorstel beoogt de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken en institutionele waarborgen op te werpen die bescherming bieden tegen anti-rechtsstatelijke krachten, die ook in Nederland zich voor kunnen doen.

In dat licht vragen de leden van de D66-fractie de initiatiefnemer hoe dit voorstel zich verhoudt tot ontwikkelingen en standaarden binnen Europa. Kan hij aangeven in hoeveel Europese landen de verantwoordelijke Minister nog beschikt over een bevoegdheid om in individuele strafzaken aanwijzingen te geven aan het OM? En hoe verhoudt de voorgestelde Nederlandse regeling zich tot internationale en Europese normen en aanbevelingen ten aanzien van de onafhankelijkheid van het OM? In hoeverre draagt dit initiatiefvoorstel bij aan het toekomstbestendig maken van de Nederlandse rechtsorde, juist met het oog op minder gunstige politieke omstandigheden in de toekomst?

Uit de EU Justice scoreboard monitor blijkt dat in 2020 er een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Justitie en Veiligheid bestond in Luxemburg, Nederland, Denemarken, België, Duitsland, Oostenrijk en Polen.⁴⁹ In 2023 heeft Luxemburg de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid

⁴⁶ Stephan Haggard & Lydia Tiede (2025) Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers, *Democratization*, 32:2, 513-537.

⁴⁷ Aanhangsel Handelingen II 2012/23, nr. 2929.

⁴⁸ 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaalrechtelijke ontwikkelingen en the rule of law, 3 juni 2021.

⁴⁹ The 2020 EU Justice Scoreboard, COM(2020) 306, p. 52.

afgeschaft.⁵⁰ De initiatiefnemer merkt op ten aanzien van de vraag over hoe het voorgenomen voorstel zich verhoudt tot internationale en Europese normen en aanbevelingen dat de Raad van Europa zich uitgesproken over de gewenste onafhankelijkheid van het Nederlandse OM. In een rapport uit 2016 beschrijft de Venetië Commissie in hoeverre de verschillende Europese systemen vatbaar zijn voor externe krachten, zoals politici, die invloed uit kunnen oefenen op een OM en daarbij de noodzakelijke onafhankelijkheid van officieren van justitie kunnen ondermijnen.⁵¹ Het rapport merkt op dat in Nederland «interferences of the administration» mogelijk zijn.⁵² In de conclusies wordt gesteld dat juridische garanties tegen ingrijpen van de uitvoerende macht hiertoe in Nederland «traditionally weak» zijn, maar dat Nederland wel een sterke traditie van onafhankelijkheid kent dat het werk van officieren van justitie beschermt.⁵³ Met het voorstel worden deze «interferences of the administration» voor een groot deel weggenomen. De initiatiefnemer voelt zich in dit opzicht gesterkt door het advies van de Wetenschappelijke Commissie van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, waarin wordt geconcludeerd dat “internationale ontwikkelingen op het gebied van de rule of law in Europa laten zien dat het enkele bestaan van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een mogelijke belemmering vormt voor het noodzakelijke wederzijdse vertrouwen dat landen van de EU in elkaar en elkaars rechtssysteem dienen te hebben.”⁵⁴ Ten aanzien van de minder gunstige politieke omstandigheden verwijst de initiatiefnemer naar het antwoord op de vorige vraag.

De leden van de D66-fractie lezen dat met het initiatiefvoorstel de mogelijkheid voor de Minister om in individuele strafzaken aanwijzingen te geven aan het OM vervalst, terwijl de algemene aanwijzingsbevoegdheid en de stelselverantwoordelijkheid van de Minister behouden blijven. Zij begrijpen dat hiermee wordt beoogd de machtenscheiding te versterken zonder afbreuk te doen aan democratische controle. Tegelijkertijd vragen deze leden of de initiatiefnemer kan reflecteren op de vraag of het uitsluitend behouden van een algemene aanwijzingsbevoegdheid voldoende ruimte laat voor de Minister om zijn politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het strafrechtelijk systeem waar te maken. Kan hij bevestigen dat de politieke verantwoordelijkheid van de Minister voor het functioneren van het OM in algemene zin volledig intact blijft en dat het voorstel uitsluitend ziet op het uitsluiten van politieke inmenging in individuele, niet-onherroepelijk afgedane strafzaken?

De Minister behoudt de bevoegdheid tot het geven van een algemene aanwijzing en kan daarmee sturing geven op het algemene beleid van het OM. Daarnaast behoudt de Minister 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. De initiatiefnemer kan bevestigen dat de Minister stelselverantwoordelijkheid behoudt en daarmee de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het OM in algemene zin volledig intact blijft. Het voorstel ziet inderdaad, zoals de leden van de D66-fractie vragen, uitsluitend op het

⁵⁰ CCPE, Thematic study of the CCPE on management practices of prosecution services in member states in connection with prosecutorial independence and impartiality, p. 10.

⁵¹ Raad van Europa, Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe, 24 maart 2016, p. 52.

⁵² Ibid., p. 48.

⁵³ Ibid., p. 52.

⁵⁴ 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken, 3 juni 2021.

voorkomen van (de schijn van) politieke inmenging in individuele zaken die nog niet onherroepelijk zijn afgedaan.

Naar aanleiding van het plenaire debat en de advisering van de Minister daarin aan de Tweede Kamer heeft de initiatiefnemer een nota van wijziging uitgebracht.⁵⁵ Daarin staat dat het College van PG de Minister alle inlichtingen kan verstrekken die het College van PG geraden acht. Hoe ziet dat er in praktijk uit, zo vragen de leden van de D66-fractie. Kan de Minister in het overleg met het College van PG een opmerking maken over een concrete, aanhangige strafzaak, waarna het College van PG «vrijwillig» over die concrete strafzaak dan informatie geeft? Wordt hierdoor niet via een achterdeur toch een vorm van informatieplicht over concrete strafzaken geïntroduceerd? Immers, het College van PG voelt zich misschien gedwongen de informatie te geven omdat het de Minister is die vanuit een gezagspositie (ook al is het OM niet ondergeschikt) dat overleg voert, en middelen tot zijn beschikking heeft om in ander verband het OM zijn wil op te leggen, zoals bij de financiering en begroting.

De initiatiefnemer begrijpt de zorgen van de leden van de D66-fractie en acht het van belang deze te adresseren. Met de nota van wijziging is beoogd te verduidelijken dat het College van procureurs-generaal uitsluitend die inlichtingen aan de Minister kan verstrekken die het College zélf geraden acht, en niet informatie waartoe het College zich gehouden zou moeten voelen op verzoek of aandringen van de Minister. In de praktijk betekent dit dat het initiatief en de uiteindelijke keuze tot het delen van informatie over concrete strafzaken uitsluitend bij het College van procureurs-generaal ligt. De Minister beschikt na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet over een bevoegdheid om informatie over aanhangige concrete strafzaken te verlangen, noch formeel, noch informeel. Het enkele feit dat overleg plaatsvindt tussen de Minister en het College brengt daarin geen verandering. De vrees dat via deze formulering langs een “achterdeur” alsnog een informatieplicht over concrete strafzaken ontstaat, deelt de initiatiefnemer dan ook niet. Het wetsvoorstel creëert geen verplichting, expliciet noch impliciet, voor het College om informatie te verstrekken over individuele zaken. Dat het College vanuit zijn professionele en magistratelijke verantwoordelijkheid in uitzonderlijke gevallen kan besluiten informatie te delen die het zelf relevant acht, doet daaraan niet af. Die beslissing behoort tot de eigen verantwoordelijkheid van het College en kan niet worden afgedwongen. De initiatiefnemer acht het Nederlandse OM voldoende professioneel en onafhankelijk om in deze context zijn eigen verantwoordelijkheid te nemen en acht het risico dat via informele druk alsnog structureel informatie wordt gedeeld over aanhangige strafzaken kleiner dan in de huidige situatie, waarin wél een formele bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en een brede inlichtingenplicht bestaan. Het machtsevenwicht in het contact tussen de Minister en het College verschuift ten aanzien van individuele strafzaken. Er ontstaat meer vrijheid voor het OM om een keuze te maken in hoeverre zij het van belang vinden om de politiek te informeren over strafvorderlijke ontwikkelingen in een individuele zaak. Met het wetsvoorstel wordt de huidige formele hiërarchische relatie doorbroken en wordt de ruimte voor politieke beïnvloeding in individuele strafzaken verder beperkt.

Tot slot achten de leden van de D66-fractie het van belang dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid niet alsnog wordt gebruikt om indirect te sturen op individuele zaken. Zij vragen de initiatiefnemer hoe wordt geborgd dat algemene aanwijzingen daadwerkelijk algemeen, toekomstgericht en abstract blijven, en niet feitelijk zijn ingegeven door concrete, actuele strafzaken. Kan de initiatiefnemer reflecteren op het belang van transparantie en zorgvuldige motivering van algemene aanwijzingen, mede om iedere schijn van politieke beïnvloeding van het

⁵⁵ Kamerstukken II 2025/26, 36 125, nr. 13.

OM te voorkomen en het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het vervolgingsmonopolie te versterken?

De initiatiefnemer deelt het standpunt van de leden van de D66-fractie dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid niet mag worden gebruikt om indirect te sturen op individuele strafzaken. Juist daarom is het van groot belang dat algemene aanwijzingen daadwerkelijk algemeen, waarvan het toepassingsbereik in de toekomst ligt en abstract van aard zijn, en niet expliciet noch impliciet zijn ingegeven dooreen individuele strafzaak. 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.⁵⁶ 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 wijst in dit verband op de zaak Chabot waarin de verantwoordelijke officier van justitie een bijzondere aanwijzing kreeg ten aanzien van de strafeis, hij verklaarde daarover: "Twee weken voor de zitting kreeg ik een telefoontje van een meneer die mij namens minister Hirsch Ballin liet weten dat ik een schuldigverklaring moest eisen. Ik was... laat ik maar zeggen: onaangenaam verrast."⁵⁷

De initiatiefnemer hecht er voorts waarde aan dat algemene aanwijzingen kenbaar zijn, zodat parlementaire controle daadwerkelijk kan plaatsvinden. De initiatiefnemer benadrukt dat het parlement zelf een verantwoordelijkheid draagt in het bewaken van grenzen van de algemene aanwijzingsbevoegdheid. Wanneer een algemene aanwijzing dusdanig wordt ingekleed dat deze het karakter van een bijzondere aanwijzing heeft, kan de Minister daarop politiek worden aangesproken. Die controle richt zich niet op individuele vervolgingsbeslissingen, maar op het juiste gebruik van een algemeen beleidsinstrument. De initiatiefnemer is van mening dat deze combinatie van normstelling, transparantie, motivering en parlementaire controle voldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid fungeert als een indirect instrument voor politieke beïnvloeding van individuele strafzaken, en dat zij bijdraagt aan het versterken van het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het vervolgingsmonopolie.

Daar komt bij dat met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een bepaling wordt opgenomen in de wet dat het OM zijn taken en bevoegdheden in individuele zaken uitoefent zonder ondergeschiktheid aan de Minister. Hoewel hiermee niet alle vormen van informele of indirecte beïnvloeding kunnen worden uitgesloten, stelt initiatiefnemer dat deze wijziging een wezenlijke machtsverschuiving teweegbrengt. Het OM komt op institutionele zin op gelijke hoogte te staan met de Minister, hetgeen niet alleen formeel van betekenis is, maar ook doorwerkt in de praktijk van de onderlinge verhoudingen. Deze wettelijke gelijkwaardigheid in individuele gevallen versterkt de positie van het OM om, waar nodig, effectief tegenwicht te bieden aan indirecte beïnvloeding.

⁵⁶ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 392, nr. 3.

⁵⁷ Het Parool d.d. 7 juni 1997. Met de zaak-Chabot wordt bedoeld op de psychiater B.E. Chabot die een zwaar depressieve patiënte op haar verzoek assisteerde bij zelfdoding.

Tot slot kan de rechter toetsen of een algemene aanwijzing daadwerkelijk algemeen is, of dat het feitelijk gaat om een bijzondere aanwijzing. Indien de algemene aanwijzingsbevoegdheid wordt gebruikt om een bijzondere aanwijzing te geven wordt misbruik gemaakt van de algemene aanwijzingsbevoegdheid en kan bij de rechter een beroep worden gedaan op het verbod van détournement de pouvoir. De initiatiefnemer dankt de leden van de D66-fractie voor de gelegenheid om in het kader van de parlementaire geschiedenis en de wetshistorische interpretatie hier nog eens duidelijk te kunnen maken dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid nooit mag worden gebruikt als sluiproute om een bijzondere aanwijzing te geven.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA wensen een aantal voor hen belangrijke vragen aan de initiatiefnemer te stellen. Deze leden maken zich zorgen over de gevolgen van het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voor de «checks and balances» ten aanzien van het OM. In dit verband vinden zij steun bij professor Hirsch Ballin die erop heeft gewezen dat toetsing van beleid niet zelden eerst aan de orde komt op het moment dat in concrete gevallen van dat beleid is afgeweken.⁵⁸ Als de verantwoordingsplicht van de Minister zou worden beperkt tot algemene aanwijzingen, dan zou het opportuniteitsbeginsel aan politieke verantwoording worden onttrokken. In dit verband noemde het College van PG het initiatief een «middel» dat «erger is dan de kwaal» en een «onverantwoorde stap in het duister», omdat de corresponderende bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als voorwaarde wordt gezien voor adequate ministeriële verantwoordelijkheid.⁵⁹ Hoe kijkt de initiatiefnemer hier tegenaan?

De initiatiefnemer dankt de leden van de fractie van het CDA voor hun vragen en beantwoordt deze graag. De initiatiefnemer is van mening dat met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de checks and balances van het strafrechtelijke systeem juist beter geborgd wordt. De keerzijde van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is immers dat het opportuniteitsbeginsel gepolitiseerd kan worden. Dan kan het ingezet worden tegen politiek onwelgevallige groepen of personen. Het OM wordt in individuele strafzaken onafhankelijk van de Minister, zolang een strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan. De Minister behoudt de bevoegdheid tot het geven van een algemene aanwijzing,⁶⁰ 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. Het opportuniteitsbeginsel wordt op die wijze niet aan politieke verantwoordelijkheid onttrokken, maar op een andere manier ingevuld die beter in lijn is met het waarborgen van de spreiding der machten en de onafhankelijkheid van het OM. Daar komt bij dat, zolang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan, het reeds staande praktijk is.⁶¹ Eveneens hebben de vorige Ministers van Justitie en Veiligheid 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

⁵⁸ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 15.

⁵⁹ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 2, 18.

⁶⁰ Artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie.

⁶¹ 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 medelen 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.

initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht, en stelt dat dit tot gevolg heeft dat de Ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het de toepassing van het opportuniteitsbeginsel van het OM in het geval van individuele strafzaken die zich nog onder de 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.

In de tweede plaats betwijfelen deze leden of het afschaffen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid daadwerkelijk zorgt voor het verdwijnen van iedere politieke bemoeienis. Dit terwijl de transparantie rond de invloed van de politiek nu juist geborgd is met de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Moet het initiatief in zoverre niet als symboolpolitiek worden gezien waarmee de rechtsstaat uiteindelijk niet wordt gediend?

Met het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt de invloed van de Minister in individuele strafzaken formeel weggehaald, behoudens voor de gevallen waarin enig wettelijk voorschrift hiertoe verplicht. De initiatiefnemer erkent echter dat ook op informele wijze sprake kan zijn van beïnvloeding dan wel politieke druk, waarbij de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet wordt aangewend. Maar deze informele route wint aan kracht onder dreiging van de formele aanwijzingsbevoegdheid. Juist daarom is het belangrijk dat deze er niet meer is. In ieder staatsrechtelijk bestel geldt dat het ontwerpen van een volledig waterdicht stelsel waarin iedere vorm van politieke beïnvloeding, druk of informeel contact in zijn geheel is uitgesloten, lastig is. Beslissend is dat instituties zodanig worden ingericht dat de ruimte voor politieke beïnvloeding zo klein mogelijk wordt. Tegen die achtergrond is het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van groot belang gezien de formele mogelijkheid wordt weggenomen voor de Minister om in een individuele strafzaak aanwijzingen te geven aan het OM. Daarmee verdwijnt een instrument dat naar zijn aard spanning oproept met de onafhankelijke en magistratelijke taakuitoefening van het OM.

Daarbij is initiatiefnemer van mening dat met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ook politieke beïnvloeding op informele wijze kan worden teruggedrongen, zoals reeds aangegeven. Op dit moment hangt de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid immers als 'zwaard van Damocles' boven het hoofd van het OM. Wanneer sprake is van een verschil van inzicht tussen het OM en de Minister, kan het OM zich in een vroeg stadium al geneigd voelen te schikken naar de wens van het Minister gezien anders een formele aanwijzing kan volgen. In dat geval is geen formele en schriftelijke aanwijzing nodig die anders later bij de processtukken zou zijn gevoegd of waarover beide Kamers van de Staten-Generaal worden ingelicht. Zo kan onbekend blijven dat vervolging de wens van de Minister was zonder dat dit wordt voorgelegd aan de rechter of dat het parlement hierover wordt geïnformeerd. Initiatiefnemer is van mening dat het feit dat het gebruik van de formele aanwijzingsbevoegdheid «boven de markt hangt», op zichzelf al ongewenst is. Door de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister te schrappen vervalt ook deze hiërarchische verhouding in gesprekken waarin niet formeel wordt 'gedreigd' met de inzet van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Het wetsvoorstel is dan ook evenwel bedoeld om de kans op dergelijke politieke bemoeienis, druk of invloed zo veel mogelijk te beperken. Het College is niet langer verplicht de Minister inlichtingen over concrete zaken te verstrekken, tenzij dit voortvloeit uit een wettelijk voorschrift. Die maatregel moet eveneens bijdragen aan het voorkomen van informele invloed. Daar komt bij dat de transparantie rondom politieke invloed op het OM dit moment slechts minimaal geborgd is. Niet alleen hebben beide Kamers van de Staten-Generaal geen toezicht op de informele gesprekken met het OM waar het gebruik van de formele aanwijzingsbevoegdheid dus

‘boven de markt’ hangt, maar ook is de Minister enkel bij een negatieve aanwijzing tot het niet-opsporen of niet-vervolgen, verplicht beide Kamers te informeren. Wanneer sprake is van een opdracht tot het wél vervolgen of opsporen van een verdachte bestaat deze verplichting immers niet en is de transparantie omtrent een dergelijke beslissing dan ook beperkt en conditioneel van aard. Concluderend, is initiatiefnemer, gezien het reële risico op politieke bemoeienis dat kan bestaan vanwege de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, van mening dat met het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke en noodzakelijke stap wordt gezet in het waarborgen van de onafhankelijkheid van het OM en het versterken van onze democratische rechtsstaat.

Ten derde heeft de Raad van State gewezen op de waarborgen die bestaan voordat de Minister in een concreet geval een aanwijzing geeft. Zo bepaalt de wet dat als het gaat om een aanwijzing tot het niet verder opsporen of vervolgen, de Minister de Tweede en Eerste Kamer van de aanwijzing, de voorgenomen aanwijzing en de zienswijze van het College van PG in kennis stelt.⁶² De initiatiefnemer heeft hierop gereageerd met de opmerking dat de genoemde waarborgen enkel bijdragen aan de publieke kenbaarheid van een formele bijzondere aanwijzing, maar niet wegnemen dat meer recht wordt gedaan aan de Ministeriële verantwoordelijkheid dan aan een feitelijk zelfstandig functioneren in individuele strafzaken.⁶³ Dat is op zichzelf juist, maar wordt hiermee de gunstige rol van de volksvertegenwoordiging – inclusief de vertrouwensregel – binnen het gehele stelsel van checks and balances ten aanzien van het OM niet miskend?

De procedurele waarborgen die het stelsel van checks and balances vormgeven, zijn naar mening van de initiatiefnemer niet in alle gevallen aanwezig waar het de democratische controle op het OM betreft. Zo volgt uit artikel 128, zesde lid, Wet RO dat de beide Kamers der Staten-Generaal slechts in kennis worden gesteld van de (voorgenomen) aanwijzing en de zienswijze van het College van procureurs-generaal indien sprake is van een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen, en bovendien slechts voor zover verstreking niet in strijd is met het belang van de staat. De parlementaire betrokkenheid is daarmee beperkt en conditioneel van aard. Daar komt bij dat wanneer sprake is van een andere bijzondere aanwijzing dan het niet of niet verder opsporen of vervolgen, het vereiste van het in kennis stellen van beide Kamers der Staten-Generaal niet bestaat. Daardoor kan de situatie zich voordoen dat een aanwijzing tot vervolging wordt gegeven, zonder dat hierover rechterlijke toetsing plaatsvindt of het parlement daarvan in kennis wordt gesteld. In die gevallen is de controlerende rol van de Staten-Generaal en de vertrouwensregel beperkt.

Daar komt bij dat de wijze waarop deze betrokkenheid in de praktijk wordt ingevuld, niet steeds bijdraagt aan een zorgvuldige rolopvatting. In lopende zaken wordt niet altijd de vereiste terughoudendheid betracht en mengen volksvertegenwoordigers zich soms prematuur en inhoudelijk in opsporings- en strafrechtelijke onderzoeken. In het verleden is meermaals voorgekomen dat vanuit de Kamer druk werd uitgeoefend op de Minister om in concrete gevallen tot vervolging over te gaan, dan wel daarvan af te zien.⁶⁴ Ook de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak waarschuwt voor de toegenomen bemoeienis van de politiek met individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden.⁶⁵ Zoals ook in de memorie van toelichting is betoogd reageert de Kamer steeds vaker, onder meer vanwege de opkomst van sociale media, hijgerig op lopende strafzaken en is er sprake van een verhardende parlementaire cultuur. Een te

⁶² Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 13.

⁶³ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 14.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld: Aanhangsel Handelingen II 2012/23, nr. 2929.

⁶⁵ 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaalrechtelijke ontwikkelingen en the rule of law, 3 juni 2021.

actieve en inhoudelijke betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging bij individuele strafzaken brengt het risico van politisering van het strafrecht met zich. Het stelsel beoogt juist te waarborgen dat beslissingen over opsporing en vervolging worden genomen op basis van juridische en opportuiniteitsgronden en niet onder invloed van politieke druk. Intensieve parlementaire bemoeienis in concrete gevallen kan dat uitgangspunt ondergraven.

Tegen deze achtergrond kan moeilijk worden volgehouden dat de rol van de volksvertegenwoordiging in dit verband wordt miskend. Eerder lijkt sprake van een spanningsveld, waarin de constitutionele verantwoordelijkheid van de Minister en de politieke dynamiek binnen het parlement niet steeds in evenwicht zijn met het uitgangspunt van een zelfstandig functionerend OM.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De fractieleden van de PVV hebben enkele vragen aan de initiatiefnemer. De leden van de fractie van de PVV vragen welke risico's er bestaan, bij aanneming van het initiatiefvoorstel, voor versnippering van verantwoordelijkheden, nu de politieke eindverantwoordelijkheid blijft bestaan zonder dat er een formeel sturingsmiddel beschikbaar is.

De initiatiefnemer dankt de leden van de PVV-fractie voor hun vragen en beantwoordt deze graag. Voor individuele strafzaken geldt dat de Minister in de praktijk ook nu al geen inhoudelijke verantwoording aflegt zolang zaken niet onherroepelijk zijn afgedaan. Het wetsvoorstel legt deze terughoudendheid vast in de wet. Ook van versnippering van verantwoordelijkheden is geen sprake, omdat het wetsvoorstel geen onduidelijkheid laat bestaan over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Het OM blijft exclusief verantwoordelijk voor opsporings- en vervolgingsbeslissingen in individuele strafzaken. De Minister blijft onverkort politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het OM in algemene zin, waaronder het gevoerde beleid, de prioriteitenstelling, de organisatie, de financiering en het wettelijke kader waarbinnen het OM opereert. Dat de Minister voor individuele strafzaken geen formeel sturingsmiddel meer heeft, betekent niet dat hij verantwoordelijk wordt gehouden zonder instrumenten. De instrumenten die de Minister behoudt, zoals de algemene aanwijzingsbevoegdheid, begrotings- en financieringsbevoegdheden en de mogelijkheid om bij te sturen middels wet- en regelgeving, sluiten aan bij de terreinen waarvoor hij politiek verantwoordelijk is en het parlement hem over ter verantwoording kan roepen.

Deze leden vragen ook hoe wordt geborgd dat de Minister in uitzonderlijke crisissituaties, waarbij nationale veiligheid of internationale belangen in het geding zijn, alsnog tijdig invloed kan uitoefenen op het handelen van het OM.

Welke alternatieve interventiemechanismen worden geïntroduceerd voor situaties waarin snel bestuurlijk ingrijpen noodzakelijk is, en hoe zijn deze juridisch en praktisch verankerd?

Het strafrecht is in de ogen van de initiatiefnemer in een uitzonderlijke 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.⁶⁶ De initiatiefnemer staat een brede 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.⁶⁷ Daarnaast zijn zij bevoegd het vertoeven in de open lucht te beperken.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰ Dit is wel onderworpen aan de noodrechtelijke systematiek van een voorafgaande inwerkingstellings-kb op voordracht van de Minister-President.⁷¹ 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.

Hoe wordt voorkomen dat beleidsmatige aanwijzingen alsnog als indirecte beïnvloeding van individuele zaken worden ingezet, gezien het ontbreken van heldere scheidslijnen in de praktijk?

Met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt in de wet expliciet vastgelegd dat het OM zijn taken en bevoegdheden in individuele zaken uitoefent zonder ondergeschiktheid aan de Minister. Hoewel hiermee niet alle vormen van informele of indirecte beïnvloeding kunnen worden uitgesloten, brengt deze wijziging een wezenlijke machtsverschuiving teweeg. Het OM komt op institutionele zin op gelijke hoogte te staan met de Minister, hetgeen niet alleen formeel van betekenis is, maar ook doorwerkt in de praktijk van de onderlinge verhoudingen. Deze wettelijke gelijkwaardigheid in individuele gevallen versterkt de positie van het OM om, waar nodig, effectief tegenwicht te bieden aan indirecte beïnvloeding. Ten aanzien van de werking van beleidsmatige aanwijzingen op individuele zaken verwijst de initiatiefnemer graag naar zijn eerdere beantwoording op de vraag van de leden van de D66-fractie over hoe wordt voorkomen dat de algemene aanwijzingsbevoegdheid niet feitelijk zijn ingegeven door concrete, actuele strafzaken.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de gevolgen zijn voor de ambtelijke voorbereiding en escalatielijnen binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid bij conflicten of onenigheid met het OM over gevoelige strafzaken.

De initiatiefnemer heeft geen volledig zicht op de interne procedures binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid maar is van mening dat het onderhavige wetsvoorstel slechts in beperkte mate van invloed zal zijn op de ambtelijke voorbereiding en escalatielijnen met het OM binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Er worden immers geen wijzigingen aangebracht in de wijze

⁶⁶ Afdeling advisering Raad van State, 'Ongevraagd advies 'van noodwet tot crisisrecht', 2021.

⁶⁷ Artikel 7, eerste lid, en 9 eerste lid, Wbbbg.

⁶⁸ Artikel 8, Wbbbg.

⁶⁹ Artikel 53, Wvr.

⁷⁰ Artikel 54, Wvr.

⁷¹ Artikel 52, Wvr.

waarop de Minister zijn departement, waaronder ambtelijke voorbereiding en escalatielijnen, zou moeten inrichten. Het voorstel ziet primair op de verhouding tussen de Minister en het OM in individuele zaken, niet op de interne organisatie of besluitvormingsprocessen binnen het Ministerie zelf. Hoe bovenstaande binnen het departement is georganiseerd berust onverkort bij de Minister. Het wetsvoorstel brengt een duidelijke begrenzing aan in de verhouding tussen de Minister en het OM waar het gaat om individuele strafzaken, maar laat de bestaande bestuurlijke en ambtelijke structuren in stand voor zover het de algemene aansturing en verantwoordelijkheid betreft. In de ambtelijke voorbereiding betekent dit dat ambtenaren de Minister blijven adviseren over het functioneren van het OM in algemene zin, over beleidsmatige vraagstukken, over wet- en regelgeving, over budgettaire keuzes en over de inzet van algemene beleidsinstrumenten. Ook signalen over structurele knelpunten of terugkerende problematiek in de strafrechtelijke handhaving kunnen langs de bestaande ambtelijke lijnen worden voorbereid en aan de Minister worden voorgelegd. Bij onenigheid of spanning met het OM over gevoelige strafzaken geldt dat escalatie niet plaatsvindt langs de lijn van individuele dossiers, maar langs de lijn van beleid, organisatie en kaderstelling. Wanneer een kwestie duidt op een breder of structureel probleem, kan dit aanleiding zijn voor overleg op bestuurlijk niveau, voor het geven of herijken van een algemene aanwijzing, voor aanpassing van beleidsregels of indien nodig voor wetswijziging. Die escalatielijnen blijven volledig intact. Voor individuele, nog niet afgedane strafzaken geldt daarentegen dat het ontbreken van een escalatielijns richting politieke besluitvorming juist een bewuste keuze is. De initiatiefnemer acht het wenselijk dat meningsverschillen over concrete vervolgingsbeslissingen niet via ambtelijke of politieke escalatie worden beslecht, maar binnen het strafrechtelijk stelsel zelf, onder verantwoordelijkheid van het OM en uiteindelijk de rechter. De initiatiefnemer is daarom van mening dat het wetsvoorstel niet leidt tot een verzwaring of complicatie van de ambtelijke voorbereiding, maar juist tot meer helderheid over wat wel en niet onderwerp kan zijn van ambtelijke advisering en politieke besluitvorming. Die duidelijkheid versterkt de rolvastheid binnen het ministerie en voorkomt dat ambtelijke trajecten worden belast met discussies over individuele strafzaken waarvoor geen politieke verantwoordelijkheid bestaat.

Welke aanpassingen zijn noodzakelijk in bestaande werkafspraken, instructies en communicatiestructuren tussen ministerie en OM, en hoe worden deze geïmplementeerd zonder frictie?

De initiatiefnemer heeft geen compleet inzicht in de exacte formulering van de huidige werkafspraken en communicatiestructuren tussen het ministerie en het OM. De initiatiefnemer acht echter geen aanpassingen noodzakelijk in bestaande werkafspraken, instructies en communicatiestructuren tussen ministerie en OM, aangezien de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk niet gebruikt wordt. Ten aanzien van het vervallen van de informatieplicht van het College van procureurs-generaal jegens de Minister hecht de initiatiefnemer eraan om hier nogmaals te benadrukken dat dit overlet laat dat de leden van het College van procureurs-generaal vrij alle inlichtingen aan de Minister kunnen verstrekken die zij gerade achten. Het komt initiatiefnemer logisch voor om bij het bepalen van de inwerkingtreding te zorgen dat het OM en het ministerie voldoende tijd krijgen om zich hierop voor te bereiden.

Hoe wordt toezicht gehouden op het handelen van het OM in individuele zaken, nu directe ministeriële bijsturing niet langer mogelijk is?

Ten aanzien van de vervolgingsbeslissing kent het huidige stelsel verschillende checks and balances binnen het OM die ook na het verdwijnen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in stand blijven. Zo draagt het Bureau Integriteit OM (BIOM) als onafhankelijk expertisecentrum bij aan het

stimuleren van een gemeenschappelijke integriteitsaanpak door zowel medewerkers als leidinggevendenden, en ondersteunt hen hierin. Kwaliteitsofficieren en -AG's hebben intern een grote rol in het bevorderen van de kwaliteit van het werk van de juridische professionals. Inmiddels heeft elk parket meerdere kwaliteitsofficieren, werkzaam in de verschillende teams. Daarnaast beschikt het Ressortsparket over meerdere kwaliteits-AG's. De kwaliteitsofficieren en -AG's dragen onder meer zorg voor kennisoverdracht en kunnen worden betrokken bij interne tegenspraak. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) is een belangrijk intern orgaan voor de binnen het OM belegde onafhankelijke toetsing van en advisering op het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De CTC heeft drie 'algemene' kamers die het College adviseren over de voorgenomen inzet van een aantal ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methodieken, zoals infiltratie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie in woningen. Daarnaast is er een OM-gedragscode, een klachtenregeling waar burgers een beroep op kunnen doen en zijn er verschillende vormen van collegiale toetsing en reflectie. In 2019 is de OM-Reflectiekamer kwaliteitsontwikkeling ingesteld door het College van procureurs-generaal. Deze 'kamer' kijkt naar vormverzuimen die tijdens rechtszaken door de rechter zijn geconstateerd en hoe het OM daar lering uit kan trekken. Daarnaast bestaan er nog enkele checks and balances buiten het OM die fungeren als controlemiddel. Zo biedt artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid aan rechtstreeks belanghebbende om beklag in te dienen bij het gerechtshof tegen een besluit van het OM om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Wanneer het gerechtshof de klacht gerechtvaardigd acht dwingt dit vervolging door het OM af. Het handelen van het OM in individuele zaken wordt bovendien getoetst door de rechter, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de naleving van procedurele voorschriften. Indien een vervolgingsbeslissing van het OM zoals bedoeld in artikel 167, eerste lid van het wetboek van Strafvordering onverenigbaar is met de goede procesorde kan de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaren. Tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld (artikel 257e Wetboek van Strafvordering). Daarnaast heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bevoegdheid om de Minister in kennis te stellen indien naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.⁷² Het gaat daarbij om een meer brede vorm van toezicht op de taakuitoefening van het OM. De Minister kan vervolgens op basis daarvan een algemene aanwijzing aan het OM geven. Ook de Nationale Ombudsman heeft een controlefunctie. Hij kan naar aanleiding van klachten de behoorlijkheid van het optreden van het OM beoordelen.⁷³ Daarnaast is het belangrijk om onderscheid te maken tussen lopende strafzaken en strafzaken die onherroepelijk zijn afgedaan. De Minister behoudt de mogelijkheid mededelingen te doen en verantwoording af te leggen over zaken die onherroepelijk zijn afgedaan. Het onderhavige wetsvoorstel doet hier niet aan af. Ook het parlement heeft dus controlemogelijkheden aangezien zij de Minister ten aanzien van de gesloten strafzaak ter verantwoording kan roepen. Het optreden van het OM in zaken die zijn afgesloten kunnen in dat licht ook nog worden geëvalueerd door bijvoorbeeld de inspectie Justitie en Veiligheid. In het licht van voorgaande acht initiatiefnemer derhalve het handelen van het OM in individuele zaken voldoende omkleed met waarborgen, controle en sturingsmogelijkheden.

Wat zijn de uitvoeringskosten (tijd, opleiding, procesaanpassingen) voor zowel het ministerie als het OM als gevolg van het schrappen van deze bevoegdheid, en hoe verhouden deze zich tot het verwachte praktisch nut?

In tegenstelling tot de advisering bij sommige andere wetsvoorstellen wordt in de consultatiereactie van het OM ten aanzien van onderhavig wetsvoorstel geen gewag gemaakt van uitvoeringskosten. Ook in de appreciatie van de Minister ten tijde van de behandeling in de Tweede Kamer is hier geen punt van gemaakt. De initiatiefnemer verwacht derhalve dat de uitvoeringskosten van het

⁷² Artikel 122, eerste lid, Wet RO.

⁷³ Artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht.

wetsvoorstel voor zowel het Ministerie van Justitie en Veiligheid als het OM beperkt zullen zijn. Het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid leidt niet tot een uitbreiding van taken of tot het opzetten van nieuwe structuren.

Deze leden vragen welke impact het initiatiefvoorstel heeft op de rechtsbescherming van burgers en bedrijven in gevallen waarin het OM ogenschijnlijk onzorgvuldig of disproportioneel handelt, en er geen bestuurlijke correctie mogelijk is.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijst de initiatiefnemer naar het antwoord op de vraag van de leden van de BBB-fractie hieromtrent en de vragen van de leden van de PVV-fractie over hoe toezicht wordt gehouden op het handelen van het OM in individuele zaken, wanneer directe ministeriële bijsturing niet langer mogelijk is.

Is onderzocht of het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid leidt tot juridische lacunes in andere wetgeving waarin deze bevoegdheid als vangnet wordt verondersteld?

De initiatiefnemer begrijpt de vraag van de leden en acht het van belang te benadrukken dat het wetsvoorstel gericht is op het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in individuele strafzaken. De inlichtingenplicht van het OM jegens de Minister over informatie in lopende individuele strafzaken komt daarmee ook te vervallen. Dat neemt niet weg dat wanneer het OM uit eigen beweging informatie wil delen met de Minister, daar geen verbod aan in de weg staat. Daarbij is uitdrukkelijk onderkend dat er in een beperkt aantal situaties wel een wettelijke noodzaak kan bestaan voor informatie-uitwisseling of afstemming op zaaksniveau tussen het OM en de Minister. Juist om te voorkomen dat het wetsvoorstel onbedoeld doorwerkt in dergelijke regelingen, is gekozen voor de expliciete clausulering in de wet dat informatieverstrekking niet op een concreet geval ziet tenzij de zaak onherroepelijk is afgedaan, het OM dit zelf geraden acht of uit enig wettelijk voorschrift anders voortvloeit. Lacunes die zouden optreden omdat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als vangnet impliciet wordt verondersteld in andere wetten is initiatiefnemer dan ook niet bekend en zijn ook niet door OM, Raad van State of de minister van Justitie en Veiligheid naar voren gebracht in de behandeling van onderhavig wetsvoorstel tot dusver.

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

De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken graag hun waardering uit richting de initiatiefnemer van het initiatiefvoorstel en degenen die hem daarin ondersteunen voor het genomen initiatief. Het voorgelegde initiatiefvoorstel is beperkt van omvang, maar raakt aan een thema dat zorgvuldige doordenking en beoordeling vraagt. Deze leden maken dan ook graag van de gelegenheid gebruik om zowel de initiatiefnemer als de regering een aantal vragen voor te leggen.

Vragen aan de initiatiefnemer

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de initiatiefnemer van het initiatiefvoorstel 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?

Initiatiefnemer dankt de leden van de ChristenUnie-fractie voor hun vragen. Het Openbaar Ministerie vervult een bijzondere en belangrijke rol in ons rechtssysteem, waar zij belast is met de handhaving van de rechtsorde en de exclusieve bevoegdheid heeft om strafrechtelijke vervolging in

te stellen tegen verdachten. De leden van het OM maken ingevolge de Grondwet onderdeel uit van de rechterlijke macht, maar zijn niet met rechtspraak belast.⁷⁴ Dit onderscheid komt in de praktijk bijvoorbeeld tot uiting in het gegeven dat wanneer de officier van justitie in de rechtszaal het woord voert, deze altijd staat. De rechter, die recht tegenover de verdachte zit, blijft altijd zitten. Het is om deze reden dat we de leden van het OM ook wel de staande magistratuur noemen en de rechters aanduiden als de zittende magistratuur, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie bekend is. Ook het feit dat de tafel van de officier altijd losstaat van de tafel van de rechter(s) symboliseert dat het OM op afstand staat van de rechtspraak.

Tegelijkertijd ressorteert het OM onder het gezag van de Minister van Justitie en Veiligheid. Daaruit vloeit voort dat over het handelen van het OM democratische verantwoording moet kunnen worden afgelegd. Vanuit rechtsstatelijk perspectief acht de initiatiefnemer het echter onwenselijk dat de uitvoerende macht zich in concrete strafzaken mengt in de taakuitoefening van het OM. Juist het spanningsveld tussen enerzijds de vereiste onafhankelijkheid van de strafrechtspleging en anderzijds de ministeriële verantwoordelijkheid vraagt om een heldere institutionele afbakening. Naar het oordeel van de initiatiefnemer behoren democratische sturing en politieke verantwoording zich primair te richten op algemene beleidskaders, wetgeving en de beschikbaarstelling van middelen, en niet op individuele vervolgingsbeslissingen of concrete strafzaken. Het wetsvoorstel beoogt dit onderscheid te verduidelijken door het OM in individuele zaken nadrukkelijker op afstand van de Minister te positioneren, zonder daarbij afbreuk te doen aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel als geheel.

De wettelijke mogelijkheid om op regeringsniveau invloed uit te oefenen op beslissingen van het OM bestaat al heel lang. In de Wet op de rechterlijke organisatie van 1827 kwam deze bevoegdheid al voor en sindsdien heeft ze in uiteenlopende bewoordingen en onder uiteenlopende politieke en maatschappelijke omstandigheden een plaats gehad in de wet. Kan de initiatiefnemer nog eens uiteenzetten waarom hij meent dat er aanleiding bestaat een deel van die bevoegdheid nu te schrappen?

De initiatiefnemer erkent dat de mogelijkheid om op regeringsniveau invloed uit te oefenen op beslissingen van het OM op enige wijze sinds 1827 heeft bestaan. De discussie over de positionering van het OM en de invloed van de uitvoerende macht daarop bestaat eveneens sinds de totstandkoming van de Wet op de rechterlijke organisatie, nu bijna twee eeuwen geleden. Bij latere herzieningen van de Wet RO heeft de wetgever expliciet een herijking gemaakt van de verhouding tussen minister en OM omdat maatschappelijke, staatsrechtelijke en strafrechtelijke opvattingen in de loop der tijd kunnen veranderen.

De initiatiefnemer meent dat er thans aanleiding bestaat om opnieuw tot een herijking te komen waar het gaat om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in individuele strafzaken. Initiatiefnemer wijst daarbij op de veranderende politieke, maatschappelijke en constitutionele opvattingen waarbij maatschappelijke en politieke druk op strafzaken is toegenomen. Het parlement reageert vaker, intensiever en sneller op individuele gebeurtenissen op het gebied van criminaliteit en misdaad. Zo hebben de leden Wilders en Van Haga de Minister expliciet gevraagd om de strafrechtelijke vervolging van Richard de Mos te stoppen middels een bijzondere aanwijzing.⁷⁵ De initiatiefnemer wijst in dit verband op het toegenomen belang van (social) media en de dynamiek die dit met zich meebrengt. Er is een zekere trend te ontwaren waarbij Kamerleden niet altijd evenveel distantie of rolvastheid betrachten als het gaat om individuele strafzaken die zich nog

⁷⁴ Dit blijkt uit artikel 116 lid 4 en artikel 117 lid 1 van de Grondwet (Gw). Onder leden van het OM worden verstaan: procureurs-generaal, advocaten-generaal en officieren van justitie.

⁷⁵ Aangangsel Handelingen II 2012/23, nr. 2929.

onder de rechter bevinden. Dit komt ook tot uitdrukking bij de inzet van parlementaire instrumenten. Vooral nog ziet de initiatiefnemer geen reden om aan te nemen dat deze trend op zijn retour is; eerder dat deze zich in versterkte mate zal voortzetten. Dit zal de druk op de Minister van Justitie ook vergroten om tot handelen over te gaan als een meerderheid of significant deel van de Kamer hiertoe oproept. De initiatiefnemer ziet die trend ook terug in de dynamiek waarbinnen het OM moet opereren. Die is over de jaren aan verandering onderhevig geweest. Steeds vaker worden individuele zaken het politieke en het maatschappelijke domein ingetrokken. Daarmee is de positie van het OM onderhevig aan de politieke dynamiek hieromtrent. Ter illustratie wijst initiatiefnemer op de zaken van Bart van U. (o.a. Els Borst)⁷⁶, Volkert van der G. (Pim Fortuijn)⁷⁷ en Michael P. (Anne Faber).⁷⁸ De initiatiefnemer ziet dan ook voldoende grond om te spreken van een veranderd en verhard politiek discours (en praxis), met meer aandacht voor individuele gevallen. Dit vergroot de behoefte aan een sterk en onafhankelijk OM.

Daar komt bij dat zowel internationale als Europese ontwikkelingen hebben laten zien hoe het proces van *democratic backsliding*, ofwel het geleidelijk afglijden van democratische normen en instituties zichtbaar kan worden. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht komt daarbij veelal onder druk te staan als gevolg van het ontbreken 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.⁷⁹ Het proces van «*democratic backsliding*» begint vaak met een aanval op de rechterlijke macht. In voornoemde landen uitte zich dit onder meer in het met vervroegd pensioen sturen van rechters dan wel het blokkeren van rechterlijke benoemingen. Daar komt bij dat, met name in Polen, is gebleken dat het herstellen van de rechtsstatelijke status quo ex ante, nadat deze zijn aangetast, in de praktijk bijzonder complex en tijdrovend is. Rechtsstatelijke normen die eenmaal geschonden zijn, helen langzaam. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen in de onafhankelijkheid en integriteit van rechtsstatelijke instituties als dit vertrouwen wordt beschadigd. En politiek geïnspireerde benoemingen in functies 'voor het leven', zoals in de rechterlijke macht, zijn door een nieuwe regering bezwaarlijk ongedaan te maken zonder zélf rechtsstatelijke normen te schenden. Tegen deze achtergrond is initiatiefnemer dan ook gesterkt in zijn stelling dat de democratische rechtsstaat geen rustig bezit is, maar voortdurend om bescherming en onderhoud vraagt en ook in Nederland een kritische reflectie op de inrichting en waarborgen van de eigen rechtsstaat gewenst is. Deze analyse noopt tot het betrachten van een zekere mate van voorzorg.

In de staatsrechtelijke literatuur wordt de koppeling gehanteerd tussen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. «Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid» is dan het uitgangspunt.⁸⁰ Hoe ziet de initiatiefnemer dit? Buiten kijf staat dat het OM grote en vergaande bevoegdheden heeft. In zekere zin wordt daarmee een deel van de staatsmacht tenuitvoergelegd. Op welke wijze zouden controle en verantwoording over dergelijke inzet van staatsmacht vorm en inhoud moeten krijgen als de Minister niet bevoegd is daarop in te grijpen?

⁷⁶ Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 247.

⁷⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van lid Krol (50PLUS) aan de Minister voor Rechtsbescherming over de regeling van het OM met Volkert van der Graaf (ingezonden 4 oktober 2018), Aangangsel Handelingen, nr. 483.

⁷⁸ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2018/19, Vragen van het lid Markuszower (PVV) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over de berichten rond Rinus Otte (ingezonden 17 april 2019), Aangangsel Handelingen, nr. 3000.

⁷⁹ Stephan Haggard & Lydia Tiede (2025) *Judicial backsliding: a guide to collapsing the separation of powers*, *Democratization*, 32:2, 513–537.

⁸⁰ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 12–13; Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid, Raad van State, 15 juni 2020, bijlage bij *Kamerstukken II 2019/20*, 35 300, nr. 78, p. 13.; *Kamerstukken II 2021/22*, 36 125, nr. 3, p. 4.

Initiatiefnemer onderschrijft het staatsrechtelijke uitgangspunt dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden met elkaar verbonden zijn. Naar zijn mening dient echter de praktische betekenis van die ministeriële verantwoordelijkheid zoals die materieel vis-à-vis het parlement wordt ingevuld in de huidige staatsrechtelijke praktijk in sterke mate gerelativeerd te worden. Daar geldt immers al dat de Minister zich onthoudt van inhoudelijke mededelingen aan het parlement en zich niet bemoeit met het optreden van het OM in concrete zaken. Ook ten aanzien van de inzet van bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van het OM waar een rol van de minister wettelijk dwingend wordt voorgeschreven en inlichtingenplicht van het OM richting de minister dus blijft bestaan, zal in de praktijk slechts marginaal of geheel geen informatie aan het parlement over worden verschaft. Ten overvloede wijst initiatiefnemer ook op de mogelijkheid tot verantwoording nadat een zaak is afgerond. Daarnaast blijft de democratische controle onverminderd bestaan gezien de resterende (algemene) aanwijzingsbevoegdheid van de Minister en waarover hij verantwoording kan afleggen: het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid, de prioriteitenstelling, de wettelijke kaders en de financiering van het OM. In die zin verandert onderhavig initiatiefwetsvoorstel weinig aan de bestaande wijze van parlementaire controle, maar wordt een stelsel gecreëerd dat aansluit bij de bestaande praktijk en de waarborgen van de democratische rechtsstaat. Ten aanzien van het stelsel van andere waarborgen omtrent de inzet van staatsmacht waar vragenstellers terecht aandacht voor vragen naar de beantwoording van de vragen van onder andere de leden van de BBB-fractie dienaangaande.

Het OM heeft in Nederland het vervolgingsmonopolie en is bovendien «dominus litis» in die zin dat het de omvang van de tenlastelegging bepaalt. Die posities zijn niet of nauwelijks onderhevig aan rechterlijke controle en in de toekomst evenmin aan controle door Minister en parlement als het voorgestelde kracht van wet krijgt. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer de wenselijkheid daarvan?

De initiatiefnemer deelt de opvatting niet geheel dat het vervolgingsmonopolie van het OM niet of nauwelijks onderhevig is aan rechterlijke controle. Zo biedt artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid aan rechtstreeks belanghebbende om beklag in te dienen bij het gerechtshof tegen een besluit van het OM om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Wanneer het gerechtshof de klacht gerechtvaardigd acht dwingt dit vervolging door het OM af. Het handelen van het OM in individuele zaken wordt bovendien getoetst door de rechter, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de naleving van procedurele voorschriften. Indien een vervolgingsbeslissing van het OM zoals bedoeld in artikel 167, eerste lid van het wetboek van Strafvordering onverenigbaar is met de goede procesorde kan de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaren. Tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld (artikel 257e Wetboek van Strafvordering). Daarnaast heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bevoegdheid om de Minister in kennis te stellen indien naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.⁸¹ Het gaat daarbij om een meer brede vorm van toezicht op de taakuitoefening van het OM. De Minister kan vervolgens op basis daarvan een algemene aanwijzing aan het OM geven. Ook de Nationale Ombudsman heeft een controlefunctie. Hij kan naar aanleiding van klachten de behoorlijkheid van het optreden van het OM beoordelen.⁸² Ten aanzien van de vervolgingsbeslissing kent het huidige stelsel verschillende checks and balances binnen het OM, die ook na het verdwijnen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in stand blijven. Zo draagt het Bureau Integriteit OM (BIOM) als onafhankelijk expertisecentrum bij aan het stimuleren van een gemeenschappelijke integriteitsaanpak door zowel medewerkers als leidinggevenden, en ondersteunt hen hierin. Kwaliteitsofficieren en -AG's hebben intern een grote rol in het bevorderen van de kwaliteit van het werk van de juridische professionals. Inmiddels heeft elk parket meerdere kwaliteitsofficieren, werkzaam in de verschillende teams. Daarnaast beschikt het Ressortsparket

⁸¹ Artikel 122, eerste lid, Wet RO.

⁸² Artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht.

over meerdere kwaliteits-AG's. De kwaliteitsofficieren en -AG's dragen onder meer zorg voor kennisoverdracht en kunnen worden betrokken bij interne tegenspraak. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) is een belangrijk intern orgaan voor de binnen het OM belegde onafhankelijke toetsing van en advisering op het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De CTC heeft drie 'algemene' kamers die het College adviseren over de voorgenomen inzet van een aantal ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methodieken, zoals infiltratie en het opnemen van vertrouwelijke communicatie in woningen. Daarnaast is er een OM-gedragscode, een klachtenregeling waar burgers een beroep op kunnen doen en zijn er verschillende vormen van collegiale toetsing en reflectie. In 2019 is de OM-Reflectiekamer kwaliteitsontwikkeling ingesteld door het College van procureurs-generaal. Deze 'kamer' kijkt naar vormverzuimen die tijdens rechtszaken door de rechter zijn geconstateerd en hoe het OM daar lering uit kan trekken. De initiatiefnemer acht derhalve het handelen van het OM in individuele zaken voldoende omkleed met waarborgen, controle en sturingsmogelijkheden.

In de vele discussies over de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is onder meer gewezen op het risico dat bepaalde belangen van de staat ernstig geschaad zouden kunnen worden door het optreden of afzien van optreden van het OM.⁸³ Zonder bijzondere aanwijzingsbevoegdheid zou dat een situatie kunnen opleveren waarin de regering daar niets tegen kan doen en er ook geen effectieve parlementaire controle op mogelijk is. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer dit?

De initiatiefnemer heeft moeite zich concrete voorbeelden voor te stellen waarin het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid zou leiden tot een situatie waarin belangen van de staat onbeschermd blijven dan wel dat daarop geen effectieve parlementaire controle mogelijk is. Daarbij wijst de initiatiefnemer op het feit dat het huidige stelsel reeds uitgaat van grote terughoudendheid van de Minister ten aanzien van individuele strafzaken. Opeenvolgende Ministers hebben herhaaldelijk aangegeven dat het niet past binnen een democratische rechtsstaat om uitspraken dan wel aanwijzingen te geven met betrekking tot individuele strafzaken.

Daarbij benadrukt de initiatiefnemer dat het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet betekent dat de regering dan wel het parlement geen instrumenten meer heeft om belangen van de staat te beschermen. De Minister behoudt immers zijn algemene aanwijzingsbevoegdheid en de mogelijkheid te sturen via wetgeving en financiering van het OM, waarop reeds parlementaire controle mogelijk is.

Bij zeer ernstige strafbare feiten, bijvoorbeeld gijzelingen of terroristische aanslagen, is voorzien in actieve betrokkenheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, bijvoorbeeld waar het gaat om het geven van toestemming voor de inzet van bepaalde geweldsmiddelen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe de initiatiefnemer dat beoordeelt. En hoe verhoudt dit zich tot het voorgestelde, in het bijzonder in situaties waarin – bijvoorbeeld als gevolg van het overlijden van de verdachte – geen onderzoek ter terechtzitting volgt?

De initiatiefnemer merkt op dat met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid, de verscheidene bevoegdheden die aan de Minister van Justitie en Veiligheid toekomen op grond van wettelijke voorschriften niet komen te vervallen. Ten aanzien van de inzet van de geweldsmiddelen waarvoor de Minister de bevoegdheid behoudt, draagt de Minister hiervoor nog steeds ministeriële verantwoordelijkheid. Het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en de informatieplicht van het College van PG voor het overige zoals beoogd met onderhavig wetsvoorstel doet daar niet aan af. Ten aanzien van de vraag van de

⁸³ Lindeman & Sikkema, «De aanwijzingsbevoegdheid (niet) ter discussie», NJB 2021/656.

leden van de fractie van de ChristenUnie over hoe dient te worden omgegaan met de inzet van geweldsmiddelen waarbij geen onderzoek ter terechtzitting volgt, merkt de initiatiefnemer op dat met het onderhavige voorstel geen verandering wordt gebracht in die praktijk. Desalniettemin is de initiatiefnemer van mening dat ook wanneer een verdachte komt te overlijden, het nog steeds wenselijk zou kunnen zijn om de inzet van geweldsmiddelen aan rechterlijke toetsing onderhevig te laten zijn. Een dergelijke regeling valt echter buiten de reikwijdte van het onderhavige voorstel en is mogelijk zonder een gezagsrelatie met de Minister ten aanzien van dergelijke individuele strafzaken. De initiatiefnemer verwijst in dat verband naar de (aangehouden) motie-Dittrich waarin de regering wordt verzocht een onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een onafhankelijke externe toetsingscommissie, die in geval van situaties waarbij iemand is overleden of ernstig gewond is geraakt, onderzoeksbeslissingen van het OM kan toetsen wanneer die beslissingen door belanghebbenden op redelijke gronden worden betwist.⁸⁴

In eerdere parlementaire debatten over de verhouding tussen Minister en OM is wel gesteld dat de Minister voor het algemene strafvervolgingsbeleid van het OM integraal verantwoordelijk is jegens het parlement. In individuele zaken zou de Minister slechts marginaal mogen toetsen. Is de initiatiefnemer het daarmee eens of gaat zelfs die marginale toets de initiatiefnemer te ver? En als de Minister marginaal mag toetsen, is hij dan ook slechts marginaal verantwoordelijk jegens het parlement waar het gaat om individuele zaken?

Initiatiefnemer onderschrijft dat de Minister integraal verantwoordelijk is voor het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM en daarover volledige verantwoording verschuldigd is aan het parlement. Waar het gaat om individuele strafzaken is de initiatiefnemer van mening dat de Minister zo veel mogelijk op afstand moet worden geplaatst. Het is in de ogen van de initiatiefnemer namelijk allerm minst een gegeven dat Ministers in de toekomst zich aan de marginale toets en bijbehorende terughoudendheid zullen houden in individuele zaken. Voor een voorbeeld dat laat zien dat over de marginale toetsing door de Minister in individuele zaken anders gedacht kan worden, verwijst de initiatiefnemer naar de Kamervragen van de leden Wilders en Van Haga die opriepen om van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in te zetten om de strafrechtelijke vervolging in de zaak De Mos te doen stoppen.⁸⁵ Toetsing zou dan ook niet moeten plaatsvinden door de Minister maar door de zittende en staande magistratuur alsmede overige controlemechanismen. Het instellen van strafrechtelijk onderzoek en het nemen van vervolgingsbeslissingen door het OM is in dat kader ook onderworpen aan verschillende waarborgen. Zo is voor de inzet van vergaande opsporings- en onderzoeksbevoegdheden de toestemming van een rechter-commissaris vereist. Indien een vervolgingsbeslissing van het OM zoals bedoeld in artikel 167, eerste lid van het wetboek van Strafvordering onverenigbaar is met de goede procesorde kan de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaren. Dat kan zich onder meer voordoen wanneer de vervolging wordt ingesteld of voortgezet terwijl geen redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat met (voortzetting van) de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn. Deze waarborgen strekken ertoe dat in het geval waarin het OM een verkeerde afslag neemt er toch kan worden bijgestuurd.

Heeft de initiatiefnemer aanleiding om te veronderstellen dat de politieke bemoeienis met individuele strafzaken recent is toegenomen of geïntensiveerd? Zo ja, waarop is dat gebaseerd?

De initiatiefnemer ziet onder meer in de adviezen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) aanleiding om te veronderstellen dat de politieke bemoeienis met individuele

⁸⁴ Kamerstukken I 2025/26, 36 327, L.

⁸⁵ Aangangsel Handelingen II 2012/23, nr. 2929.

strafzaken is toegenomen. In een brief van 25 augustus 1997 besteedde de NVvR al aandacht hieraan:

“Op het maatschappelijk zo belangrijke en gevoelige terrein van het strafrecht behoort het in de Nederlandse staatsinrichting tot de klassieke taak van het OM (om) bij het hanteren van het opportuniteitsbeginsel en door middel van een selectief vervolgingsbeleid ervoor te zorgen dat de rechter bij de beoordeling van de aan hem voorgelegde strafzaken zoveel mogelijk gevrijwaard is en blijft van de waan van de dag. In dit verband baart het de NVvR grote zorg dat vanuit uw Kamer een toenemende bemoeienis is te bespeuren met individuele strafzaken. De vele Kamervragen vanuit uw Kamer gesteld met betrekking tot strafzaken, die bovendien zich vaak nog onder de rechter bevinden, vormen een breuk met het van oudsher terughoudende beleid van de Kamer ten aanzien van hetgeen bij uitstek tot het terrein van de rechter behoort.”

In de consultatiereactie van de NVvR op het onderhavige voorstel van wet onderschrijft de NVvR dit nog steeds.⁸⁶ De initiatiefnemer is het met de NVvR eens dat individuele zaken die nog niet zijn afgerond steeds vaker het politieke en het maatschappelijke domein ingetrokken worden. Daarmee is de positie van het OM onderhevig aan de politieke dynamiek hieromtrent. De initiatiefnemer ziet dan ook voldoende grond om te spreken van een veranderd en verhard politiek discours, met meer aandacht voor individuele gevallen. Dit vergroot de behoefte aan een sterk en onafhankelijk OM.

De bevoegdheden van het OM zijn niet afgeleid van die van de Minister, maar vloeien rechtstreeks voort uit de wet. Dat vraagt om terughoudendheid in parlementaire en ministeriële bemoeienis met individuele zaken. Met het voorgestelde wordt de mogelijkheid om in te grijpen in individuele zaken geheel geschrapt. Heeft de initiatiefnemer alternatieven overwogen die recht doen aan de gewenste terughoudendheid, maar minder verstrekkend zijn?

Zoals initiatiefnemer uiteen heeft gezet in de memorie van toelichting zijn de risico's die samenhangen met de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet gelegen in de wijze waarop deze tot dusver is toegepast, maar in het bestaan ervan als zodanig en hoe het instrument in de toekomst gebruikt zou kunnen worden. Ook bij terughoudende toepassing of aanvullende procedurele waarborgen blijft de mogelijkheid bestaan voor een Minister politieke invloed uit te oefenen op een individuele strafzaak. Dat risico acht de initiatiefnemer principieel onwenselijk. Initiatiefnemer ziet daarom het volledig laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als de beste waarborg om misbruik in de toekomst te voorkomen.

Dat van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid vrijwel nooit gebruik gemaakt wordt, hoeft op zichzelf niet zoveel te betekenen. Denkbaar is immers dat de Minister zeer wel in staat is zijn invloed op andere wijze uit te oefenen. Deelt de initiatiefnemer de gedachte dat juist die informele beïnvloeding of bemoeienis zich onttrekt aan parlementaire en rechterlijke controle? En in hoeverre biedt het voorgestelde daarvoor een oplossing?

De initiatiefnemer verwacht dat het OM minder vatbaar wordt voor beïnvloeding door het ministerie, omdat onderhavig voorstel een verschuiving betekent ten faveure van meer onafhankelijkheid (en daarmee een 'sterkere' positie van het OM). Voor een uitgebreidere toelichting verwijst hij in dit verband naar zijn beantwoording van de eerdere vragen gesteld door de leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie over informele beïnvloeding.

⁸⁶ 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 OM en de inlichtingenplicht in individuele zaken (art. 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie e.v.) in het perspectief van internationaalrechterlijke ontwikkelingen en the rule of law, 3 juni 2021.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre het voorgestelde kwetsbaar is voor het verwijt dat het een schijnoplossing is, nu het College van PG op grond van artikel 130 lid 6 Wet RO eveneens een aanwijzingsbevoegdheid heeft en de Minister dus ook via die band invloed kan uitoefenen.

De aanwijzingsbevoegdheid van het college van PG van artikel 130, zesde lid, Wet RO is een interne bevoegdheid binnen het OM. Deze bevoegdheid verschilt wezenlijk van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid die op dit moment is neergelegd bij de Minister, die politiker van aard is en sneller onderworpen kan zijn aan parlementaire of maatschappelijke druk. Met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en de inlichtingenplicht over individuele strafzaken, ontbreekt de mogelijkheid om via het College invloed uit te oefenen. Dat het College zijn interne aanwijzingsbevoegdheid behoudt, doet hieraan niet af, maar waarborgt dat binnen het OM sturing mogelijk blijft zonder dat daarbij de scheiding der machten onder druk komt te staan. Bovendien wordt met het onderhavige voorstel van wet de onafhankelijkheid van het OM ten opzichte van de Minister groter. De mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het OM, al dan niet over de band van artikel 130, zesde lid, Wet RO, wordt daardoor juist kleiner.

Het huidige artikel 128 Wet RO schrijft nadrukkelijk een schriftelijke aanwijzingsprocedure voor. Hoe beoordeelt de initiatiefnemer de effectiviteit van die procedure? En heeft de initiatiefnemer overwogen verbeteringen aan te brengen in de bestaande procedure in plaats van het schrappen van de gehele bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

De initiatiefnemer meent dat ook bij terughoudende toepassing of aanvullende procedurele waarborgen de mogelijkheid blijft bestaan voor een Minister om politieke invloed uit te oefenen op een individuele strafzaak. Dat risico acht de initiatiefnemer principieel onwenselijk. Initiatiefnemer ziet daarom het volledig laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als de beste waarborg om misbruik in de toekomst te voorkomen.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer op 19 november 2025 stelde de initiatiefnemer dat het in lijn met het bepaalde in de Wet RO is dat een algemene aanwijzing in de regel gericht zal zijn aan het College van PG, terwijl een bijzondere aanwijzing in beginsel gericht zal zijn aan het hoofd van het parket waarbinnen de concrete rechtszaak zich afspeelt.⁸⁷ Hoe verhoudt die stelling van de initiatiefnemer zich tot de schriftelijke aanwijzingsprocedure van artikel 128 RO, waarin nu juist uitsluitend het College van PG genoemd wordt?

Initiatiefnemer verwijst hierbij graag naar de memorie van toelichting van de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie uit 1997, pagina 43, waar uiteen is gezet dat een aanwijzing niet alleen gericht kan zijn tot het College, maar ook tot een of meer andere leden van het OM die met bepaalde taken of bevoegdheden van het OM zijn belast, namelijk de officieren van justitie, de plaatsvervangende officieren van justitie, de advocaten-generaal en de plaatsvervangende advocaten-generaal. Daarbij geeft de wetgever aan dat het voor de hand ligt om de aanwijzing te richten tot degene die binnen de gegeven structuur van het OM primair verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aanwijzing. Langs deze lijn zal in de regel een algemene aanwijzing gericht zijn aan het College, terwijl een bijzondere aanwijzing in beginsel gericht zal zijn aan het hoofd van het parket waarbinnen de betreffende zaak speelt.⁸⁸

⁸⁷ *Handelingen II 2025/2026*, nr. 15, item 13, p. 5.

⁸⁸ *Kamerstukken II 1996/97*, 25 392, nr. 3.

Heeft de initiatiefnemer overwogen om de invloed van de Minister te beperken door hem bijvoorbeeld uitsluitend de bevoegdheid te ontnemen het OM op te dragen niet of niet verder op te sporen of te vervolgen?⁸⁹ Kan de initiatiefnemer zijn afweging toelichten?

Volgens de initiatiefnemer schuilt het risico van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet uitsluitend in aanwijzingen tot niet- of niet verdere opsporing of vervolging, maar in het bredere probleem dat een Minister zich kan mengen in de strafrechtelijke vervolging in een concreet geval. Zo heeft een aanwijzing om wél te vervolgen in een individuele strafzaak ook grote gevolgen voor de onafhankelijkheid van het OM. Hiervoor wijst initiatiefnemer ook op de recente voorbeelden in de Verenigde Staten waar juist het wél instellen van opsporings- en vervolgingsonderzoek naar organisaties en personen tot grote negatieve gevolgen leidt voor betrokkenen. Ook ten aanzien de inhoudelijke behandeling van een individuele strafzaak, zoals de inhoud van het requisitoir of de te vorderen strafeis, acht de initiatiefnemer het onwenselijk dat de Minister zich daarin mengt. De initiatiefnemer overweegt daarom dat het niet toereikend is om slechts een deel van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te schrappen. Een dergelijke benadering laat het principiële risico van politieke beïnvloeding, of de schijn daarvan, bestaan met alle risico's van dien.

Vraagt volledige vrijwaring van het OM van politieke bemoeienis met individuele strafzaken niet om veel verdergaande maatregelen dan nu voorgesteld, zoals bijvoorbeeld een benoeming voor het leven? Heeft de initiatiefnemer dit overwogen? Acht hij zo iets wenselijk? Zo ja, waarom heeft hij er dan toch van afgezien iets dergelijks voor te stellen?

De initiatiefnemer heeft met het onderhavige voorstel gekozen om zich te beperken tot het doen laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. De initiatiefnemer sluit niet uit dat het volledig vrijwaren van het OM van politieke bemoeienis in individuele strafzaken nadere maatregelen vergt. Waarborgen ten aanzien van benoemingen binnen de magistratuur kunnen volgens de initiatiefnemer daar inderdaad aan bijdragen. Ook binnen de zittende en staande magistratuur zou een herziening van benoemingsprocedures kunnen bijdragen aan een onafhankelijker rechtspraak. In andere landen is te zien dat een proces van «*democratic backsliding*» vaak begint met het ondermijnen van de onafhankelijke rechtspraak. In Polen en Hongarije uitte zich dit onder meer in het met vervroegd pensioen sturen van rechters en het blokkeren of beïnvloeden van rechterlijke benoemingen. Daar komt bij dat, met name in Polen, is gebleken dat het herstellen van rechtsstatelijke waarborgen, nadat deze zijn aangetast, in de praktijk bijzonder complex en tijdrovend is. Tegen deze achtergrond is initiatiefnemer dan ook gesterkt in zijn stelling dat de democratische rechtsstaat geen rustig bezit is, maar voortdurend om bescherming en onderhoud vraagt en ook in Nederland een kritische reflectie op de inrichting en waarborgen van de eigen rechtsstaat gewenst is. Ook in Nederland is een trend te ontdekken waarbij de scheiding der machten onder druk is komen te staan. Initiatiefnemer wijst in dit verband onder meer op de verschuivende politieke, maatschappelijke en constitutionele normen, waarbij de maatschappelijke en politieke druk op strafzaken is toegenomen. De initiatiefnemer acht het dan ook van belang om te leren van de erosie van de scheiding der machten in Polen en Hongarije en de daaruit voortvloeiende inzichten en deze, met inachtneming van verschillen, te betrekken op Nederland. Met het onderhavige voorstel beoogt de initiatiefnemer een maatregel te nemen om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te versterken, maar erkent dat meer maatregelen nodig zijn om de democratische rechtsstaat te onderhouden en beschermen. De initiatiefnemer heeft ervoor gekozen om zich in dit voorstel van wet te beperken tot de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, maar staat zeer welwillend tegenover andere toekomstige voorstellen om de democratische rechtsstaat te versterken.

⁸⁹ Artikel 128 lid 6 Wet RO.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wie in de visie van de initiatiefnemer een zekere vorm van controle zou moeten hebben over de inzet van bevoegdheden en de beoordeling van strafzaken die in het geheel niet bij een rechter uitkomen.

De initiatiefnemer merkt op dat het van belang is dat het OM intern de nodige *checks and balances*. Zo draagt het Bureau Integriteit OM (BIOM) als onafhankelijk expertisecentrum bij aan het stimuleren van een gemeenschappelijke integriteitsaanpak door zowel medewerkers als leidinggevendenden, en ondersteunt hen hierin. Kwaliteitsofficieren en -AG's hebben intern een grote rol in het bevorderen van de kwaliteit van het werk van de juridische professionals. Inmiddels heeft elk parket meerdere kwaliteitsofficieren, werkzaam in de verschillende teams. Daarnaast beschikt het Ressortsparket over meerdere kwaliteits-AG's. De kwaliteitsofficieren en -AG's dragen onder meer zorg voor kennisoverdracht en kunnen worden betrokken bij interne tegenspraak. De Centrale Toetsingscommissie (CTC) is een belangrijk intern orgaan voor de binnen het OM belegde onafhankelijke toetsing van en advisering op het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De CTC heeft drie 'algemene' kamers die het College adviseren over de voorgenomen inzet van een aantal ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden en -methodieken, zoals het opnemen van vertrouwelijke communicatie in woningen.⁹⁰ Een bevel voor een dergelijke bevoegdheden kan bovendien slechts door de officier van Justitie worden afgegeven, nadat hij op zijn vordering een schriftelijke machtiging heeft gekregen van de rechter-commissaris.⁹¹ Daarnaast is er een OM-gedragscode, een klachtenregeling waar burgers een beroep op kunnen doen en zijn er verschillende vormen van collegiale toetsing en reflectie. In 2019 is de OM-Reflectiekamer kwaliteitsontwikkeling ingesteld door het College van procureurs-generaal. Deze 'kamer' kijkt naar vormverzuimen die tijdens rechtszaken door de rechter zijn geconstateerd en hoe het OM daar lering uit kan trekken. Daarnaast bestaan er nog enkele checks and balances buiten het OM die fungeren als controlemiddel. Zo biedt artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid aan rechtstreeks belanghebbende om beklag in te dienen bij het gerechtshof tegen een besluit van het OM om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Wanneer het gerechtshof de klacht gerechtvaardigd acht dwingt dit vervolging door het OM af.

Daarnaast heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad de bevoegdheid om de Minister in kennis te stellen indien naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.⁹² Het gaat daarbij om een meer brede vorm van toezicht op de taakuitoefening van het OM. De Minister kan vervolgens op basis daarvan een algemene aanwijzing aan het OM geven. Ook de Nationale Ombudsman heeft een controlefunctie. Hij kan naar aanleiding van klachten de behoorlijkheid van het optreden van het OM beoordelen.⁹³ Initiatiefnemer acht hiermee dat er voldoende in interne en externe checks and balances zijn op het handelen van het OM in een individuele strafzaak. Dat neemt niet weg dat het stelsel van checks and balances daar waar nodig kan worden uitgebreid. Zo ziet de initiatiefnemer een waardevolle toevoeging dat in geval van situaties waarbij iemand is overleden of ernstig gewond is geraakt en er geen (technisch) onderzoek wordt verricht, een onafhankelijke externe commissie de onderzoeksbeslissingen van het OM kan toetsen, wanneer die beslissingen van het OM door belanghebbenden op redelijke gronden worden betwist.

⁹⁰ Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, paragraaf 5.1.

⁹¹ Artikel 126f, vierde lid, Wetboek van Strafvordering.

⁹² Artikel 122, eerste lid, Wet RO.

⁹³ Artikel 9:18 Algemene wet bestuursrecht.

Het College van PG noemt het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een «stap in het duister».⁹⁴ Dit houdt onder meer verband met de onduidelijkheid over de vraag wie na aanvaarding van het voorgestelde op welke juridische grondslag en tegenover wie verantwoording zou moeten afleggen over het optreden van het OM in een individueel geval. Bovendien is onzeker welke juridische en feitelijke consequenties er nog meer opkomen als het voorgestelde kracht van wet krijgt. Heeft de initiatiefnemer een «pilotbepaling» en/of een vooraf vastgelegd moment van evaluatie overwogen?

De initiatiefnemer deelt de kwalificatie van het College van procureurs-generaal dat sprake zou zijn van een «stap in het duister» niet. Het wetsvoorstel sluit in belangrijke mate aan bij een reeds langer bestaande staatsrechtelijke praktijk, waarin de Minister zich in individuele strafzaken terughoudend opstelt en zich onthoudt van inhoudelijke sturing of van mededelingen aan het parlement over concrete zaken. In zoverre beoogt het voorstel vooral een codificatie van een in de praktijk reeds bestendigde verhouding tussen de Minister en het openbaar ministerie.

Tegen die achtergrond acht de initiatiefnemer een pilotconstructie niet passend. Een pilot ligt vooral voor de hand wanneer sprake is van experimentele regelgeving of wanneer op voorhand grote onzekerheid bestaat over de werking van een voorstel. Daarvan is hier naar het oordeel van de initiatiefnemer geen sprake. Bovendien raakt het wetsvoorstel aan fundamentele staatsrechtelijke verhoudingen, waaronder de positie van het openbaar ministerie, de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen regering en parlement. De aard en het gewicht van deze materie lenen zich daarom minder goed voor een tijdelijke of experimentele regeling.

Wel kan de initiatiefnemer zich goed voorstellen dat het wetsvoorstel een zekere periode na inwerkingtreding wordt geëvalueerd. Een evaluatie zou kunnen bijdragen aan een zorgvuldige beoordeling van de praktische werking van de voorgestelde regeling en van de gevolgen daarvan voor de verhouding tussen de Minister en het openbaar ministerie, de informatievoorziening aan het parlement en de democratische controle op het optreden van het openbaar ministerie. Daarbij kan tevens worden bezien of zich in de praktijk knelpunten voordoen ten aanzien van de toepassing van de gewijzigde artikelen van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De initiatiefnemer ziet uit naar het vernemen van de gedachten van de leden van de ChristenUnie-fractie bij de mondelinge behandeling over de wijze waarop een dergelijke evaluatie het beste kan worden vormgegeven, alsmede over het meest geschikte moment waarop deze zou moeten plaatsvinden.

Waar het gaat om het voorgestelde schrappen van de inlichtingenplicht waarschuwt het OM dat dit de normale verhoudingen tussen Minister en OM ernstig zou compliceren en de communicatie tussen beide voor een deel verdacht zou maken. Hoe kijkt de initiatiefnemer hiernaar? Is wat hem betreft een harde koppeling van het schrappen van zowel de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid als de inlichtingenplicht onvermijdelijk?

Met het onderhavige voorstel van wet wordt naast het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ook de inlichtingenplicht met betrekking tot concrete zaken wordt geschrapt. Het doel van het voorstel is erin gelegen om het OM onafhankelijker te positioneren ten opzichte van de Minister van Justitie en Veiligheid. Hoewel het mogelijk zou zijn om de naast het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid de inlichtingenplicht in stand te laten, acht de initiatiefnemer ook het schrappen daarvan als logische complementerende maatregel. De Minister

⁹⁴ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 2.

kan geen informatie aan het OM opvragen over individuele strafzaken die niet onherroepelijk zijn afgedaan, maar blijft wel verantwoordelijk voor het opereren van het OM in algemene zin en kan zich voor het uitvoeren van die taak ook verschaffen van informatie op beleidsniveau. Die inlichtingen kunnen desgevraagd met de Kamer worden gedeeld. Het College behoudt daarnaast de mogelijkheid om aan de Minister alle informatie te verschaffen die het College wenselijk acht. Dit kan dus ook informatie betreffen over concrete lopende zaken, die ingevolge het voorgestelde artikel 129, eerste lid, Wet RO buiten de reikwijdte van de informatieverplichting valt. Net zoals geldt voor de informatie die valt onder de verplichting in artikel 129, eerste lid, geldt voor de in artikel 129, tweede lid, bedoelde informatie dat deze door het College kan worden verstrekt uit eigen beweging of op verzoek van de Minister. Op die wijze is het Openbaar Ministerie onafhankelijker van de Minister geïntegreerd, wat volgens de initiatiefnemer aansluit bij het magistraatlijke karakter van het Nederlandse Openbare Ministerie.

Het voorgestelde artikel 129 lid 2 Wet RO bepaalt dat het College van PG de Minister alle inlichtingen kan verstrekken die het College van PG geraden acht. Staat dit niet op gespannen voet met de «brandgang» die de initiatiefnemer middels dit initiatiefvoorstel beoogt aan te brengen tussen Minister en OM?

Het huidige artikel 129 lid 2 Wet RO blijft in het initiatiefvoorstel ongewijzigd van inhoud, maar wordt vernummerd tot het derde lid. Dit artikellid blijft dus voorschrijven dat de leden van het OM het College van PG de inlichtingen verstrekken die het College van PG nodig heeft. Het nieuw in te voegen vierde lid bepaalt dat het derde lid onverlet laat dat de leden van het OM het College van PG alle inlichtingen kunnen verstrekken die zij geraden achten. Wat is de ratio van deze toevoeging?

Het wetsvoorstel beoogt primair politieke bemoeienis in individuele strafzaken te voorkomen, zonder daarbij communicatie tussen het OM en de Minister onmogelijk te maken bijvoorbeeld als dit naar het oordeel van het OM niet in de weg staat aan dat doel. Initiatiefnemer kan zich immers voorstellen dat het College in bepaalde individuele strafzaken uit eigen beweging wel informatie wil verstrekken aan de Minister. Zoals eerder aangegeven is de initiatiefnemer in dit kader overtuigd van het magistraatlijke en professionele karakter van het Nederlandse OM.

Het nieuwe artikel 129, tweede lid, verduidelijkt dat de informatieplicht van het College van PG richting de Minister onverlet laat dat het College nog steeds de bevoegdheid houdt om uit eigen beweging informatie te verstrekken die het geraden acht. Hiermee wordt voorkomen dat uit het beperken van de verplichting ten onrechte zou worden afgeleid dat ook de mogelijkheid tot vrijwillige informatieverstrekking zou zijn uitgesloten. Hetzelfde geldt voor het voorgestelde vierde lid, waarin wordt vastgelegd dat ook de leden van het OM bevoegd blijven om het College alle inlichtingen te verstrekken die zij geraden achten. Zoals toegelicht in de tweede nota van wijziging: "Om a contrario redeneringen binnen artikel 129 te voorkomen, is in het nieuw voorgestelde vierde lid vastgelegd dat de bevoegdheid ook geldt voor informatie door leden van het openbaar ministerie aan het College, waarvoor in het huidige tweede lid (te vernummeren tot derde lid) van artikel 129 een verplichting is geregeld."

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van JA21

De leden van de fractie van JA21 hebben enkele vragen aan de initiatiefnemer. Deze leden vragen of de initiatiefnemer kan toelichten op welke gronden het gerechtvaardigd kan worden geacht om het Nederlandse staatsrechtelijk stelsel aan te passen op basis van ontwikkelingen in de genoemde landen, zoals Polen en Hongarije met een wezenlijk andere democratische en constitutionele

context. In hoeverre is daarbij vastgesteld dat juist de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een doorslaggevende rol speelde?

De initiatiefnemer dankt de leden van de JA21-fractie voor hun vragen en beantwoordt deze graag. De initiatiefnemer begrijpt de vraag en onderschrijft dat de constitutionele en politieke context in landen als Polen en Hongarije wezenlijk verschilt van die in Nederland. De initiatiefnemer baseert zijn voorstel dan ook niet op de stelling dat Nederland zich in een vergelijkbare situatie bevindt, noch op de veronderstelling dat ontwikkelingen daar één-op-één kunnen worden vertaald naar de Nederlandse context. Initiatiefnemer is echter van mening dat er enkele algemene lessen kunnen worden getrokken uit de ontwikkelingen in Polen en Hongarije als het gaat over de erosie van rechtsstatelijke beginselen in de praktijk. In de eerste plaats is in beide landen gebleken hoe snel de rechtsstaat in verval kan raken als er onvoldoende waarborgen zijn op institutioneel niveau. In de praktijk begint dat vaak met druk op instituties die bescherming moeten bieden tegen politieke inmenging, en dat institutionele waarborgen juist bedoeld zijn om ook in minder gunstige politieke omstandigheden stand te houden. In dat verband is de positie van de rechtsspraak en het OM van bijzonder belang gebleken. Het proces van «*democratic backsliding*» begint vaak met een aanval op de rechterlijke macht. In voorgenoemde landen uitte zich dit onder meer in het met vervroegd pensioen sturen van rechters dan wel het blokkeren van rechterlijke benoemingen. Daar komt bij dat, met name in Polen, is gebleken dat het herstellen van rechtsstatelijke waarborgen, nadat deze zijn aangetast, in de praktijk bijzonder complex en tijdrovend is. Tegen deze achtergrond is initiatiefnemer dan ook gesterkt in zijn stelling dat de democratische rechtsstaat geen rustig bezit is, maar voortdurend om bescherming en onderhoud vraagt en ook in Nederland een kritische reflectie op de inrichting en waarborgen van de eigen rechtsstaat gewenst is. Daarbij stelt de initiatiefnemer niet dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in bovengenoemde landen een doorslaggevende rol heeft gespeeld, noch dat de problematiek in Nederland van gelijke aard is. Nederland kent een eigen democratisch bestel met eigen kenmerken en rechtsbeginselen, wat vraagt om een zelfstandige beoordeling en maatregelen om onze democratie weerbaar te maken. Ook in Nederland is een trend te ontdekken waarbij de scheiding der machten onder druk is komen te staan. Initiatiefnemer wijst in dit verband onder meer op de verschuivende politieke, maatschappelijke en constitutionele normen, waarbij de maatschappelijke en politieke druk op strafzaken is toegenomen. De initiatiefnemer acht het dan ook van belang om te leren van de erosie van de scheiding der machten in Polen en Hongarije en de daaruit voortvloeiende inzichten en deze, met inachtneming van verschillen, te betrekken op Nederland. Daarbij stelt initiatiefnemer dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een mogelijk risico vormt op de onafhankelijkheid van het OM en in ongunstige omstandigheden kan worden aangewend als drukmiddel. Gelet op het feit dat is gebleken dat autoritaire regimes vaak al genoeg hebben aan één drukmiddel, is initiatiefnemer dan ook van mening dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid moet worden geschrapt op om onze rechtsstaat weerbaar te maken.

In de memorie van toelichting voor het initiatiefvoorstel schrijft de initiatiefnemer het volgende: «In het verlengde daarvan merkt de initiatiefnemer op dat het nog maar de vraag is in hoeverre een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van toegevoegde waarde is voor die democratische verantwoording. (...) En in de zaak Wilders moest het parlement informatie over de rol van de Minister en zijn ambtenaren middels verzoeken op basis van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) boven tafel halen. Daarbij is de tendens dat Ministers überhaupt liever geen gebruik willen maken van hun bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, omdat dit niet past bij de onafhankelijkheid van het OM.»⁹⁵

⁹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 36 125, nr. 3, p. 12.

De leden van de JA21-fractie vragen of de initiatiefnemer kan toelichten waarom deze voorbeelden, die wijzen op een terughoudendheid van de Minister om gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid en een duidelijke informatiebehoefte van het parlement, volgens hem aanleiding vormen om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken.

De initiatiefnemer dankt de leden van de JA21-fractie voor deze vraag en de mogelijkheid deze voorbeelden nader toe te lichten. De initiatiefnemer wil middels deze voorbeelden laten zien dat de ministeriële verantwoordelijkheid in individuele strafzaken die niet onherroepelijk zijn afgedaan reeds zeer beperkt is. De Minister doet geen inhoudelijke mededelingen aan het parlement zo lang een individuele strafzaak nog niet onherroepelijk is afgedaan. Zo stelde de Minister ten aanzien van de Shell-zaak ter illustratie: «Zoals bij u bekend, kan ik geen inhoudelijke mededelingen doen over individuele strafzaken waarin het strafrechtelijk onderzoek loopt.»⁹⁶ Ook ten aanzien van andere zaken hebben voormalig ministers aangegeven geen uitspraken te willen dor over individuele strafzaken gezien zij dit niet passend achten in een rechtsstaat.⁹⁷ De initiatiefnemer acht deze terughoudendheid terecht en stelt dat tot gevolg heeft dat de parlementaire controle op individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden in de praktijk weinig om het lijf heeft. De initiatiefnemer is voorts van mening dat de vrees tot reductie van de politieke verantwoordelijkheid van de Minister niet moet worden overdreven. De genoemde voorbeelden illustreren evenwel dat de uitoefening van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in belangrijke mate afhankelijk is van de door de Minister betrachtte terughoudendheid. Indien deze terughoudendheid in de toekomst niet op dezelfde wijze wordt betracht, dreigen de scheidslijnen tussen de politiek en het onafhankelijke OM te vervagen. Initiatiefnemer benadrukt graag dat enkel de terughoudendheid van ministers tot dusver met betrekking tot de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid geen garantie biedt voor de toekomst. Tegen deze achtergrond is initiatiefnemer van mening dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in individuele strafzaken moet komen te vervallen om politieke beïnvloeding te kunnen voorkomen.

Hoe beoordeelt de initiatiefnemer de constatering van de Raad van State dat er weinig concrete aanwijzingen zijn dat het OM onder ongewenste «informele» politieke druk staat als gevolg van periodiek overleg met het Ministerie van Justitie en Veiligheid?»⁹⁸

Hoewel initiatiefnemer zich tot op zekere hoogte kan vinden in de constatering van de Raad van State, rijst de vraag hoe een 'concrete aanwijzing' tot informele politieke druk er in de praktijk uit zou zien. Er hoeft immers geen verslag, mededeling of andere schriftelijke notering van informele politieke druk te worden gemaakt en de kring van aanwezigen is klein. Daar komt bij dat enkel het ontbreken van concrete aanwijzingen tot informele politieke druk als gevolg van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, niet betekent dat deze druk niet heeft plaatsgevonden. Afwezigheid van bewijs is geen bewijs van afwezigheid, zoals het adagium luidt. Tot slot stelt initiatiefnemer zich op het standpunt dat de afwezigheid van concrete aanwijzingen dat het OM onder ongewenste informele politieke druk staat als gevolg van periodiek overleg met het Ministerie van Justitie en Veiligheid geen garantie biedt voor de afwezigheid van die politieke druk middels de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in de toekomst. Prestaties uit het verleden, en de terughoudendheid van

⁹⁶ Antwoorden van de Minister van Justitie en Veiligheid op de vragen van het lid Van Nispen (SP) over de betrokkenheid van de Minister bij een mogelijke megaschikking met Shell voor corruptie in Nigeria (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1901).

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»).

⁹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 16.

Ministers hieromtrent, vormen immers geen garantie voor de toekomst. De initiatiefnemer beoogt met onderhavig wetsvoorstel de democratische rechtsstaat weerbaarder te maken, opdat rechtstatelijke waarborgen machtsmisbruik kunnen voorkomen mocht de politieke wind uit een minder rechtstatelijke hoek waaien in de toekomst. Wanneer het onderhavige voorstel tot wet wordt verheven blijft overleg tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het OM bovendien mogelijk. De initiatiefnemer heeft daarbij tijdens de behandeling in de Tweede Kamer met een nota van wijziging beoogd te verduidelijken dat het College van procureurs-generaal uitsluitend die inlichtingen aan de Minister kan verstrekken die het College zélf geraden acht, en niet informatie waartoe het College zich gehouden zou moeten voelen op verzoek of aandringen van de Minister. In de praktijk betekent dit dat het initiatief tot het delen van informatie over concrete strafzaken uitsluitend bij het College van procureurs-generaal ligt.

*Hoe beoordeelt de initiatiefnemer de constatering van het College van PG dat het uitschakelen van een deel van de ministeriële verantwoordelijkheid leidt tot een politiek vacuüm?*⁹⁹

De initiatiefnemer deelt deze constatering van het College van PG niet. Er blijven immers voldoende onderdelen waarover de Minister verantwoording dient af te leggen en waarop het parlement hem kan controleren. Voor een nadere toelichting op deze waarborgen verwijst initiatiefnemer graag naar de beantwoording van de vraag van de leden van de BBB-fractie hieromtrent.

De leden van de fractie van JA21 vragen of de initiatiefnemer uiteen kan zetten op welke wijze na inwerkingtreding van het initiatiefvoorstel de Minister aanspreekbaar blijft wanneer het verloop van een individuele strafzaak aanleiding geeft tot parlementaire vragen.

Na de inwerkingtreding van het voorstel blijft de Minister aanspreekbaar voor het functioneren van het OM in algemene zin. Dat betreft onder meer het gevoerde vervolgingsbeleid, de prioriteitenstelling, de organisatie en inrichting van het OM, de beschikbare middelen en de wettelijke kaders waarbinnen het OM opereert. Indien het verloop van een individuele strafzaak vragen oproept over structurele werkwijzen, beleidskeuzes of systemische knelpunten, kan de Minister daarop door het parlement worden bevraagd en ter verantwoording worden geroepen. Voor de inhoudelijke behandeling van een individuele, lopende strafzaak geldt echter dat de Minister na inwerkingtreding van het wetsvoorstel net als in de huidige praktijk geen inhoudelijke uitspraken doet en daar ook niet op kan of mag ingrijpen. Die beperking van aanspreekbaarheid is geen nieuw gevolg van het wetsvoorstel, maar sluit aan bij de bestaande staatsrechtelijke norm dat lopende strafzaken tot het domein van het OM en uiteindelijk de rechter behoren. Wanneer een individuele strafzaak is afgerond en geen rechtsmiddelen meer openstaan, blijft het parlement de mogelijkheid houden om het verloop van die zaak te betrekken bij een breder debat over het functioneren van het OM of het geldende beleid. De Minister kan in dat kader worden aangesproken op basis van openbaar geworden feiten, rechterlijke uitspraken of rapportages, zonder dat dit neerkomt op politieke inmenging in de individuele zaak zelf. De initiatiefnemer is van mening dat deze vorm van aanspreekbaarheid recht doet aan de spreiding der machten: het voorkomt politieke bemoeienis met individuele strafzaken, maar waarborgt tegelijkertijd dat de Minister aanspreekbaar blijft op beleid, structuur en 'stelselmatige' keuzes. Daarmee blijft de parlementaire controle effectief, terwijl de onafhankelijkheid van het vervolgingsmonopolie wordt versterkt.

Acht de initiatiefnemer het verenigbaar met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat dat, als gevolg van dit initiatiefvoorstel, de Minister bij individuele strafzaken niet langer politieke verantwoording kan afleggen aan het parlement?

⁹⁹ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 21.

De initiatiefnemer acht dit verenigbaar met de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat en is van mening dat dit juist een logische en noodzakelijke uitwerking daarvan is. De initiatiefnemer is van mening dat OM binnen het staatsbestel van een democratische rechtsstaat de machtsverspreiding tussen de verschillende staatsmachten essentieel is voor het functioneren van die democratische rechtsstaat. Door het spreiden van de staatsmachten en het aanbrengen van checks and balances onderling wordt machtsconcentratie en het gevaar van machtsmisbruik voorkomen. De bevoegdheid van de uitvoerende macht om invloed uit te oefenen op strafrechtelijke vervolging tegen individuele personen past niet in een systeem van machtsverspreiding. Vanuit dit constitutionele rolbesef zijn Ministers van Justitie en Veiligheid in het verleden dan ook altijd terughoudend geweest met inhoudelijke mededelingen over lopende individuele strafzaken aan het parlement.¹⁰⁰ Eveneens hebben Ministers in het verleden meermaals in debatten met het parlement aangegeven geen bijzondere aanwijzing te willen en zullen geven aan het OM, vanwege de spanningen die dat oproept met de democratische rechtsstaat.¹⁰¹ Deze terughoudendheid is gebaseerd op constitutionele normen en democratische beginselen in plaats van wettelijke verankerde waarborgen en daarmee niet vanzelfsprekend. De initiatiefnemer merkt op dat het mogelijk is dat er in de toekomst minder voorzichtig om wordt gegaan met deze rechtsstatelijke en democratische uitgangspunten. Hier dient volgens de initiatiefnemer dan ook het voorzorgsbeginsel te worden toegepast. Men dient te voorkomen dat pas nadat er iets fout is gegaan, de maatregelen worden genomen die al veel eerder genomen hadden moeten worden.

Kan de initiatiefnemer aangeven hoe vaak sinds de inwerkingtreding van artikel 127 Wet RO in 1999 gebruik is gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid en kan de initiatiefnemer aangeven op welke feitelijke gronden het aannemelijk is dat deze bevoegdheid in de komende decennia kan worden ingezet?

Sinds de inwerkingtreding van artikel 127 Wet RO in 1999 is geen gebruik gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Dat de bevoegdheid in de afgelopen decennia niet is ingezet, betekent echter naar het oordeel van de initiatiefnemer niet dat zij geen betekenis of risico heeft. Juist het bestaan van een formele bevoegdheid, ook wanneer deze niet wordt gebruikt, kan invloed uitoefenen op verhoudingen tussen OM en de Minister. De bijzondere aanwijzingsbevoegdheid fungeert daarbij als een latente bevoegdheid, zij hoeft niet daadwerkelijk te worden ingezet om effect te sorteren, maar kan als “stok achter de deur” de informele interactie tussen ministerie en OM beïnvloeden.

Ontwikkelingen in Polen en Hongarije laten zien hoe snel de rechtsstaat in gevaar kan raken. Kan de initiatiefnemer toelichten hoe hij de proportionaliteit van dit initiatiefvoorstel beoordeelt, gelet op het feit dat in de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat met genoemde Oost-Europese landen vergelijkbare ontwikkelingen zich in Nederland zullen

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ Zie bijvoorbeeld het commissiedebat Seksueel misbruik en kindermisbruik op 6 april 2022, waar de vraag opkwam of de Minister van Justitie en Veiligheid, naar aanleiding van cijfers waaruit bleek dat het OM de eigen richtlijnen en aanwijzingen omtrent vervolging en strafeisen niet altijd volgde, zich actief met de gang van zaken bij het OM moest bemoeien. De Minister wilde hier niet aan. Bij het debat over Strafrechtelijke Onderwerpen op 23 februari 2022 spreidde zij een vergelijkbare opvatting ten toon («Het is altijd aan het OM om zelfstandig te beslissen welke afdoening passend is en daar mengt een Minister zich niet in»). Dat komt overeen met de opvatting van haar ambtsvoorganger Grapperhaus hieromtrent. Tijdens het Commissiedebat Strafrechtelijke Onderwerpen op 3 juni 2021 gaf hij aan nooit van plan te zijn (geweest) een aanwijzing te geven aan het OM.

voordoen,¹⁰² terwijl het voorstel wel aanzienlijke gevolgen heeft voor de democratische controle op het OM?

De initiatiefnemer baseert zijn voorstel niet op de stelling dat Nederland zich in een vergelijkbare situatie als de genoemde Oost-Europese landen bevindt, en ook niet op de veronderstelling dat ontwikkelingen daar één-op-één kunnen worden vertaald naar de Nederlandse context. Initiatiefnemer is echter van mening dat er enkele algemene lessen kunnen worden getrokken uit de ontwikkelingen in Polen en Hongarije als het gaat over de erosie van rechtsstatelijke beginselen in de praktijk. In de eerste plaats is in beide landen gebleken hoe snel de rechtsstaat in verval kan raken als er onvoldoende waarborgen zijn op institutioneel niveau. In de praktijk begint dat vaak met druk op instituties die bescherming moeten bieden tegen politieke inmenging, en dat institutionele waarborgen juist bedoeld zijn om ook in minder gunstige politieke omstandigheden stand te houden. In dat verband is de positie van de rechtspraak en het OM van bijzonder belang gebleken. Het proces van «*democratic backsliding*» begint dan ook vaak met een aanval op de rechterlijke macht. In voorgenoemde landen uitte zich dit onder meer in het met vervoegd pensioen sturen van rechters en het blokkeren van rechterlijke benoemingen. Daar komt bij dat, met name in Polen, is gebleken dat het herstellen van rechtsstatelijke waarborgen, nadat deze zijn aangetast, in de praktijk bijzonder complex en tijdrovend is. Tegen deze achtergrond is initiatiefnemer dan ook gesterkt in zijn stelling dat de democratische rechtsstaat geen rustig bezit is, maar voortdurend om bescherming en onderhoud vraagt en ook in Nederland een kritische reflectie op de inrichting en waarborgen van de eigen rechtsstaat gewenst is. Daarbij stelt de initiatiefnemer niet dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in bovengenoemde landen een doorslaggevende rol heeft gespeeld, noch dat de problematiek in Nederland van gelijke aard is. Nederland kent een eigen democratisch bestel met eigen kenmerken en rechtsbeginselen, wat vraagt om een zelfstandige beoordeling en maatregelen om onze democratie weerbaar te maken. Ook in Nederland is een trend te ontdekken waarbij de scheiding der machten onder druk is komen te staan. Initiatiefnemer wijst in dit verband onder meer op de verschuivende politieke, maatschappelijke en constitutionele normen, waarbij de maatschappelijke en politieke druk op strafzaken is toegenomen. De initiatiefnemer acht het dan ook van belang om te leren van de erosie van de scheiding der machten in Polen en Hongarije en de daaruit voortvloeiende inzichten en deze, met inachtneming van verschillen, te betrekken op Nederland. Daarbij stelt initiatiefnemer dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid een mogelijk risico vormt op de onafhankelijkheid van het OM en in ongunstige omstandigheden kan worden aangewend als drukmiddel. Autoritaire regimes hebben vaak al genoeg aan één drukmiddel. Om deze reden is de initiatiefnemer dan ook van mening dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid moet worden geschrapt op om onze rechtsstaat weerbaar te maken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SGP

De leden van de fractie van de SGP hebben kennisgenomen van het initiatiefvoorstel en hebben daarover een aantal vragen aan de initiatiefnemer.

Het lijkt erop dat indien de Minister zijn bijzondere aanwijzingsbevoegdheid gebruikt om tot een besluit te komen, een dergelijk besluit kan worden getoetst door een instantie behorend tot de rechterlijke macht. Klopt dat in alle gevallen? Zo nee, wanneer niet?

Initiatiefnemer dankt de leden van de SGP-fractie voor hun vragen. Wanneer de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is ingezet, kan het besluit dat daaruit volgt in enkele gevallen worden getoetst door de rechter. In geval van een beslissing om niet te vervolgen, kan dit besluit worden

¹⁰² Kamerstukken II 2021/22, 36 125, nr. 3, p. 10.

voorgelegd aan het gerechtshof (artikel 12 Wetboek van Strafvordering) en ook tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld (artikel 257e Wetboek van Strafvordering). Van belang om te onderstrepen is echter dat wanneer het OM zich in een vroeg stadium voegt naar de wens van de Minister deze informele aanwijzing niet openbaar wordt. Er is dan immers geen formele en schriftelijke aanwijzing nodig die anders later bij de processtukken zou zijn gevoegd. Zo kan onbekend blijven dat vervolging de wens van de Minister was. Het OM kan dus het hoofd buigen voor de Minister zonder dat dit wordt voorgelegd aan de rechter of dat het parlement hierover wordt geïnformeerd. Bij een aanwijzing tot niet-verdere vervolging worden beide Kamers van de Staten-Generaal hierover geïnformeerd, maar bij een bijzondere aanwijzing om vervolging in te stellen is daar geen verplichting toe. Tussen het moment waarop de bijzondere aanwijzing wordt gegeven en het moment dat het besluit tot vervolging wordt getoetst door een rechter kan veel tijd zitten. In die tijd kan aan een individu al veel schade zijn toegebracht vanwege de ingezette strafvervolging. Het is volgens de initiatiefnemer van belang dat er rechterlijke controle is, maar dit kan bij misbruik van de bijzondere aanwijzing pas aan de orde zijn op het moment dat de daadwerkelijke schade al is geleden. Daarnaast hoeft de inzet van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid niet te leiden tot een besluit dat ter toetsing aan een rechter kan worden voorgelegd. Zo kan de Minister middels de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid zich invloed uitoefenen op het requisitoir of de strafeis in een individuele zaak, zonder dat die bemoeienis van de Minister door de rechter getoetst kan worden.

De initiatiefnemer geeft aan het voldoende te vinden dat de Minister een algemene aanwijzingsbevoegdheid heeft waarmee de Minister concreet kan 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. Er kunnen zich echter in de praktijk onvoorziene situaties voordoen die zich van tevoren niet in beleidskaders laten gieten, waarbij het wenselijk is dat in zo'n situatie kan worden bijgestuurd. Hoe moet in dat geval, zoals voor die bijsturing, (politieke) verantwoordelijkheid worden afgelegd?

Voor beantwoording van bovenstaande verwijst initiatiefnemer naar zijn eerdere beantwoording van o.a. de leden van de BBB-fractie en de D66-fractie over de algemene aanwijzingsbevoegdheid.

De initiatiefnemer wijst op de (dis)balans tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en de bescherming van grondrechten van burgers en fundamentele beginselen van behoorlijke procesorde anderzijds en dat dit thans vraagt om een herijking van de (bijzondere) aanwijzingsbevoegdheid in de Wet RO. Kan de initiatiefnemer concrete voorbeelden geven van het gebruik van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid waarbij de grondrechten van burgers zijn aangetast dan wel de fundamentele beginselen van een behoorlijke procesorde zijn geschaad? Kan de initiatiefnemer verder reageren op het standpunt van de Raad van State dat in het initiatiefvoorstel onvoldoende is onderbouwd dat het huidige evenwicht tussen verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid van het OM niet meer voldoet?¹⁰³

Initiatiefnemer baseert zijn betoog niet op concrete gevallen waarin de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is ingezet, maar juist dat het bestaan van deze aanwijzingsbevoegdheid spanningen oproept met het recht op een eerlijk proces, de beginselen van een goede procesorde en de scheiding der machten. Daarbij heeft initiatiefnemer o.a. gewezen op de strafzaak Wilders II waar deze spanning, zonder dat de aanwijzingsbevoegdheid werd ingezet, zichtbaar werd. Ten aanzien van het standpunt van de Raad van State merkt initiatiefnemer op 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

¹⁰³ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 16, 21.

deze daar bij het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid onverminderd verantwoording over schuldig aan de Kamer. Het evenwicht tussen verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid van het OM blijft in de ogen van initiatiefnemer dan ook in stand.

Met betrekking tot de zaak Wilders II lezen de leden van de fractie van de SGP niet dat de Minister gebruik maakte van zijn bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, maar dat de spanning ontstond door bemoeienis van de Minister en ambtenaren van het ministerie rondom de zaak.¹⁰⁴ Pleit dit niet juist voor concretere kaders waarin gebruik zou moeten worden gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid?

Ook in de Shell-zaak gebruikte of dreigde de Minister niet met het gebruik maken van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.¹⁰⁵ Indien de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt geschrapt, hoe voorkomt dit in de toekomst vergelijkbaar gedrag van de Minister zoals in de Shell-zaak? Of kan de Minister zich dan nog steeds op exact dezelfde wijze gedragen?

Initiatiefnemer deelt de observatie dat in de zaken Wilders II en Shell geen formeel gebruik is gemaakt van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. Deze voorbeelden onderstrepen echter wel een probleem dat het wetsvoorstel beoogt weg te nemen. Zoals betoogd in de memorie van toelichting, gaat het risico niet uitsluitend uit van het formele gebruik van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, maar van het bestaan ervan als institutionele mogelijkheid, die kan fungeren als een 'stok achter deur' en daarmee informele beïnvloeding in de hand werkt. Door de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid is zijn geheel te schrappen en door te bevestigen dat het OM haar taken in een concreet geval niet ondergeschikt uitvoert aan de Minister, wordt deze 'stok' weggenomen.

Ter verdere onderbouwing verwijst de initiatiefnemer naar het veranderde politieke klimaat en de wijze waarop politici reageren op het nieuws en individuele rechtszaken. De leden van de SGP-fractie vragen welke consequenties de wijze waarop politici reageren heeft gehad voor de Minister, en of die consequenties als positief of negatief zijn te duiden.

Initiatiefnemer wijst op diverse individuele cases, waarop Kamervragen zijn gesteld. Hoe reageert de initiatiefnemer op de opmerking van de Raad van State dat politieke aandacht voor individuele strafzaken van alle tijden is en dat de door de initiatiefnemer benoemde strafzaken geen aanleiding vormen voor een herziening van het bestaande evenwicht tussen verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid van het OM?¹⁰⁶

De initiatiefnemer is van mening dat het veranderde politieke klimaat niet enkel ziet op het bestaan van politieke aandacht, maar op de intensiteit, snelheid en aard daarvan. Als het gaat om de doorwerking van gebeurtenissen van individuele zaken op het gebied van criminaliteit en misdaad zijn frequentie, intensiteit en tempo waarmee het parlement hierop reageert flink gestegen. Politici zien zich tegenwoordig vaak gehouden om zo snel mogelijk te reageren op het laatste nieuws. Zonder de pretentie hier een uitputtende analyse te geven van de onderliggende oorzaken daarvan wijst de initiatiefnemer op het toegenomen belang van (social) media en de dynamiek die dit met zich meebrengt. Daarnaast is een zekere trend te ontwaren waaruit blijkt dat Kamerleden veel oog hebben voor specifieke casus en daarbij behorende details, waarbij niet altijd evenveel distantie of rolvastheid wordt betracht. Dit komt ook tot uitdrukking bij de inzet van diverse parlementaire instrumenten, van moties tot schriftelijke vragen. Grote woorden worden hierbij ook niet geschuwd,

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 10, 15.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 10.

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2022/23, 36 125, nr. 4, p. 15.

zo onderschrijft de Afdeling in zijn voorlichting over de ministeriële verantwoordelijkheid: «Ook de mogelijkheden om met elkaar te communiceren zijn drastisch uitgebreid. Via sociale media is de communicatie sneller en directer geworden. De maatschappelijke omgangsvormen zijn mede daardoor veranderd en soms ruwer geworden. Die ontwikkeling zien we terug in een verhardende parlementaire cultuur.»¹⁰⁷ Dit kan naar de opvatting van initiatiefnemer leiden tot meer druk op de Minister van Justitie om zijn bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te gebruiken als een significant deel van de kamer hiertoe oproept. Mede deze ontwikkeling geeft wat betreft initiatiefnemer aanleiding om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister te herzien.

*Het College van PG adviseerde tegen het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid omdat het de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid drastisch reduceert terwijl niet kan worden overzien tot welke consequenties die reductie zal leiden. Voornoemde leden vragen of de initiatiefnemer overleg heeft gepleegd met het College van PG. Is er om verduidelijking gevraagd wat het College van PG bedoelt met een vacuüm en wat dit behelst?*¹⁰⁸

Initiatiefnemer merkt op dat er geen afzonderlijk overleg heeft plaatsgevonden met het college van PG buiten de formele adviesprocedure om. Het College heeft zijn standpunten uitvoerig uiteengezet in het advies van 4 mei 2022, waarop in zowel de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag gemotiveerd is ingegaan. De initiatiefnemer deelt de analyse van het ontstaan van een vacuüm niet. De Minister behoudt immers 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. Daarom zal geen machts- of controle vacuüm ontstaan, aldus initiatiefnemer. Daarop kan de Kamer de Minister dan ook controleren, bevragen en verantwoordelijk houden.

De initiatiefnemer verwijst steeds naar het versterken van de scheiding der machten en het belang daarvan, terecht aldus de leden van de SGP-fractie. In het kader van de Trias Politica wordt ook altijd gesproken over checks and balances, manieren waarop de drie machten elkaar in het gareel houden, zodat onafhankelijkheid niet leidt tot onschendbaarheid of onaantastbaarheid, in die zin, dat een orgaan zich niet hoeft te verantwoorden of kan worden bijgestuurd. Waarom betoogt de initiatiefnemer in dit licht toch dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid moet worden geschrapt?

Initiatiefnemer onderschrijft het belang van checks and balances als omschreven door de leden van de SGP-fractie. Initiatiefnemer is echter van mening dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in dit kader geen noodzakelijke waarborg toevoegt, maar wel een inherent risico van politieke inmenging in een individuele strafzaak introduceert. Met het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid komt dit risico te vervallen maar blijven de noodzakelijke checks and balances om het OM te controleren intact. Daarbij verwijst initiatiefnemer o.a. naar het feit dat beslissingen en gedragingen in geval van een daadwerkelijk doorgezette vervolging extern kunnen worden getoetst door een onafhankelijke rechter. Ook tegen de beslissing om niet te vervolgen staat een rechtsmiddel open. Dit kan worden voorgelegd aan het gerechtshof via een artikel 12

¹⁰⁷ Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid van 15 juni 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 35 300, nr. 78, p. 46.

¹⁰⁸ Wetgevingsadvies College van procureurs-generaal, 4 mei 2022 over initiatiefvoorstel verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, p. 21.

Wetboek van Strafvordering-procedure. Tegen een strafbeschikking kan verzet worden ingesteld op grond van artikel 257e Wetboek van Strafvordering. Juist omdat het OM beslissingen neemt die diep ingrijpen in het leven van burgers bestaan dus de nodige checks en balances en met voldoende rechtswaarborgen omklede procedures, die geen van allen bij een politiek orgaan zoals de Minister zijn belegd en waar met het beoogde voorstel niet aan afgedaan wordt.

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

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.

De initiatiefnemer dankt het lid van de Fractie-Van de Sanden voor zijn vragen en beantwoordt deze graag. De initiatiefnemer onderschrijft de liberale kernwaarden die door het lid van de Fractie-Van de Sanden worden benoemd en ziet het initiatiefvoorstel juist als een versterking daarvan.

Tegelijkertijd erkent de initiatiefnemer ook het gevaar van indirecte politieke druk, die wellicht minder zichtbaar, maar even schadelijk voor de onafhankelijkheid van het OM kan zijn. Daarbij is initiatiefnemer van oordeel dat met het vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid ook informele politieke beïnvloeding kan worden teruggedrongen. Op dit moment hangt de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid immers als een 'zwaard van Damocles' boven tafel tijdens gesprekken tussen het OM en de Minister. Wanneer sprake is van een verschil van inzicht tussen het OM en de Minister, kan het OM zich in een vroeg stadium schikken naar de wens van de Minister, juist omdat anders een formele aanwijzing kan volgen. In een dergelijke situatie blijft een formele, schriftelijke aanwijzing achterwege. Door de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te laten vervallen, komt het OM ook in informele gesprekken op gelijke hoogte te staan met de Minister, waarmee initiatiefnemer beoogt de kans op politieke bemoeienis of druk op individuele strafzaken zoveel mogelijk te beperken. Verdere waarborgen om politieke beïnvloeding via de begroting, prioriteitenstelling of informele beïnvloeding anderszins tegen te gaan vallen echter buiten de reikwijdte van dit voorstel. De initiatiefnemer staat welwillend tegenover voorstellen aangaande deze thematiek.

Hoe wordt voorkomen dat ministeriële verantwoordelijkheid diffuus wordt wanneer de Minister geen inhoudelijke invloed meer kan uitoefenen op vervolgingsbeslissingen?

De initiatiefnemer merkt op dat ten aanzien van de ministriële verantwoordelijkheid in individuele strafzaken die zich nog onder de rechter bevinden grote terughoudendheid wordt betracht gelet op de spreiding der machten. Deze terughoudendheid is gebaseerd op constitutionele uitgangspunten, maar is niet als zodanig wettelijk vastgelegd. De initiatiefnemer tracht met het onderhavige voorstel van wet deze constitutionele uitgangspunten als waarborg in de wet te verankeren. In dat verband verwijst hij naar beantwoording van vragen van de leden van de BBB-fractie hieromtrent.

Het voornoemde lid vraagt op welke wijze transparantie richting parlement en samenleving gewaarborgd blijft zonder dat dit leidt tot politieke inmenging in concrete zaken.

De initiatiefnemer erkent met het lid van de Fractie-Van de Sanden het belang van transparantie richting het parlement en de samenleving en licht dit dan ook graag toe. Initiatiefnemer is van mening dat de transparantie voldoende gewaarborgd wordt zonder dat dit leidt tot politieke

inmenging in concrete zaken. Allereerst hecht initiatiefnemer er grote waarde aan dat algemene aanwijzingen van de Minister kenbaar zijn, zodat parlementaire controle door beide Kamers op zorgvuldige wijze kan plaatsvinden. Transparantie stelt het parlement in staat de Minister aan te spreken, en vormt daarmee een belangrijke waarborg tegen oneigenlijk gebruik van de algemene aanwijzingsbevoegdheid. Wat betreft de transparantie van het handelen van het OM bij individuele zaken die nog niet onherroepelijk zijn afgedaan is het uitgangspunt dat het OM in het belang van het onderzoek geen informatie over de inhoud van de zaak verschaft. Zoals neergelegd in artikel 121 van de Grondwet is het uitgangspunt dat terechtzittingen en de uitspraak in het openbaar geschieden. Bij de inhoudelijke behandeling ter terechtzitting zal het handelen van het OM daarom in de openbaarheid worden gebracht. Daarbij blijven alle waarborgen uit het Wetboek van Strafvordering onverkort gelden, waaronder die waarborgen die zien op transparantie. Ten aanzien van zaken die onherroepelijk zijn afgedaan blijft de inlichtingenplicht van het college van PG's jegens de Minister in stand. De Minister kan daarom over het handelen van het OM in zaken die onherroepelijk zijn afgedaan, waaronder zaken die grote maatschappelijke impact hebben, informatie verschaffen aan het parlement. Hiermee acht de initiatiefnemer het gewaarborgd dat het handelen van het OM in zaken die grote maatschappelijke impact hebben voldoende transparant blijft.

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.

De onafhankelijkheid van het College van PG wordt institutioneel versterkt met dit voorstel omdat de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM, en daarmee het College, in een concreet geval voortaan geschiedt zonder ondergeschiktheid aan de Minister van Justitie en Veiligheid. In concreto betekent dit dat het College in een individuele zaak niet door de Minister kan worden opgedragen om een persoon te vervolgen, juist niet te vervolgen of tot het nemen van een beslissing omtrent de strafvervolgning anderszins. Het College is ook niet langer verplicht de Minister te informeren over individuele lopende zaken. Dit laat onverlet dat het College de Minister kan informeren indien zij dit zelf geraden acht.

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

Uit de EU Justice scoreboard monitor blijkt dat in 2020 er een bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Justitie en Veiligheid bestond in de volgende EU-lidstaten: Luxemburg, Nederland, Denemarken, België, Duitsland, Oostenrijk en Polen.¹⁰⁹ In 2023 heeft Luxemburg de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid afgeschaft.¹¹⁰ De initiatiefnemer merkt op dat het kabinet-Scholz het voornemen had in het coalitieakkoord om de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister te schrappen. Dit heeft echter voor zover hem bekend niet heeft geleid tot een (voor het publiek kenbaar) wetsvoorstel.¹¹¹ Recentelijk heeft de Duitse rechtersvereniging de 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.¹¹² Ten aanzien van het Verenigd Koninkrijk merkt de initiatiefnemer op

¹⁰⁹ The 2020 EU Justice Scoreboard, COM(2020) 306, p. 52.

¹¹⁰ CCPE, Thematic study of the CCPE on management practices of prosecution services in member states in connection with prosecutorial independence and impartiality, p. 10.

¹¹¹ Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste, Kurzinformation: Weisungsbefugnisse gegenüber der Staatsanwalt, 2023.

¹¹² Zeit online, geraadpleegd 14 mei 2025: <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2025-05/richterbund-bundesverfassungsgericht-schutz-vor-politischem-missbrauch>.

dat daar geen bijzondere aanwijzingsbevoegdheid voor de Minister van Justitie en Veiligheid bestaat.

Acht de initiatiefnemer aanvullende waarborgen nodig tegen politisering via benoemingsprocedures van topfunctionarissen binnen het OM?

De initiatiefnemer heeft met het onderhavige voorstel gekozen om zich te beperken tot het doen laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid. De initiatiefnemer sluit niet uit dat het volledig vrijwaren van het OM van politieke bemoeienis in individuele strafzaken nadere maatregelen vergt. Waarborgen ten aanzien van benoemingen binnen de staande magistratuur kunnen volgens de initiatiefnemer daar inderdaad aan bijdragen. Ook binnen de zittende magistratuur zou een herziening van benoemingsprocedures kunnen bijdragen aan een onafhankelijker rechtspraak. Omwille van de omvang van een dergelijke herziening van de wet op de Rechterlijke Organisatie is ervoor gekozen om met het onderhavige wetsvoorstel enkel een wijziging ten aanzien van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid te bewerkstelligen. Desalniettemin staat de initiatiefnemer welwillend tegenover dergelijke voorstellen in de toekomst.

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

Door het schrappen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid wordt het OM in individuele strafzaken die (nog) niet onherroepelijk zijn afgedaan volledig onafhankelijk van de Minister van Justitie en Veiligheid, voor zover er geen wettelijke voorschriften zijn die anders voorschrijven. De operationele onafhankelijkheid van het OM in een individuele zaak wordt daarmee versterkt. Anderzijds behoudt de Minister de algemene aanwijzingsbevoegdheid, 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 strafvorderlijke 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. De initiatiefnemer acht dat hiermee het evenwicht tussen operationele onafhankelijkheid en de noodzaak van uniforme, democratische gelegitimeerde strafvorderlijke beleidskaders beter in evenwicht.

Kan de initiatiefnemer uiteenzetten hoe dit voorstel zich verhoudt tot het EVRM en de jurisprudentie over de vereiste appearance of independence van vervolgingsinstanties?

Het onderhavige voorstel van wet beoogt politieke bemoeienis in het individuele strafproces uit te sluiten. Dergelijke bemoeienis vormt een ernstige inbreuk op het recht op een eerlijk proces. Het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter is een mensenrecht en is onder meer neergelegd in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Het EHRM spreekt bij de toepassing van artikel 6 EVRM ten aanzien van rechters van 'safeguards against outside pressures' en van 'appearance of independence'.¹¹³ De onafhankelijkheidswaarborgen zijn dus niet louter formeel van aard, maar kennen ook een subjectief element met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid. De initiatiefnemer acht deze subjectieve onafhankelijkheidswaarborg niet alleen van belang voor de rechter, maar ook voor de vervolgingsinstanties. Het OM moet volgens hem daarom ook beschikken over de 'appearance of

¹¹³ EHRM 25 september 2001, nr. 33368/96 (*Yakış/Turkije*).

independence'. Het bestaan van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid kan de schijn van politieke invloed wekken en daarmee afdoen aan de 'appearance of independence'. De burger moet erop kunnen vertrouwen dat de rechter onafhankelijk is, maar dit geldt eveneens ten aanzien van het OM. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de 'appearance of independence' van het OM daarom vergroot.

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

Met deze vragen beoogt het lid van de fractie-Van de Sanden te toetsen of het voorstel de scheiding der machten versterkt, zonder afbreuk te doen aan democratische verantwoording en rechtsstatelijke waarborgen.

Het Nederlandse straf(proces)recht kent meerdere waarborgen die zowel slachtoffers als verdachten effectieve rechtsbescherming bieden. Zo kan in het geval het OM besluit geen vervolging in te stellen, een artikel 12 Sv-procedure worden gestart bij het gerechtshof door slachtoffers. Anderzijds is de strafvervolging van een verdachte ook onderworpen aan rechterlijke toetsing. Zo is voor de inzet van vergaande opsporings- en onderzoeksbevoegdheden de toestemming van een rechter-commissaris vereist. Indien een vervolgingsbeslissing van het OM zoals bedoeld in artikel 167, eerste lid van het wetboek van Strafvordering onverenigbaar is met de goede procesorde kan de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaren. Dat kan zich onder meer voordoen wanneer de vervolging wordt ingesteld of voortgezet terwijl geen redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat met (voortzetting van) de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn.¹¹⁴ De initiatiefnemer acht hiermee voldoende waarborgen aanwezig zodat zowel slachtoffers als verdachten effectieve rechtsbescherming behouden tegen mogelijke beleidsmatige sturing op afstand.

¹¹⁴ HR 31 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:2795.