No.W16.21.0086/II 's-Gravenhage, 1 juli 2021

**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**.**

Bij brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 maart 2021 heeft de Tweede Kamer bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt Voorstel van wet van het lid Groothuizen tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie in verband met het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheden van de minister met betrekking tot de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie (Wet verval bijzondere aanwijzingsbevoegdheden openbaar ministerie), met memorie van toelichting.

Het initiatiefvoorstel voorziet in een wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: Wet RO). Met deze wijzigingen beoogt de initiatiefnemer de bestaande bevoegdheden van de Minister van Justitie en Veiligheid (hierna: JenV) betreffende individuele strafzaken te schrappen. Daarbij gaat het met name om het laten vervallen van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid. De initiatiefnemer ziet, naar aanleiding van enkele recente strafzaken en internationale ontwikkelingen, aanleiding de mogelijke beïnvloeding door de Minister van JenV van concrete strafzaken volledig uit te sluiten.

De Afdeling advisering van de Raad van State beziet de door de initiatiefnemer voorgestelde wijzigingen in samenhang. Deze wijzigingen zijn immers allemaal gericht op de beëindiging van de bemoeienis van de Minister van JenV met de behandeling van specifieke strafzaken door het Openbaar Ministerie. De Afdeling gaat met het oog daarop eerst in op de voorgeschiedenis en op de twee grondbeginselen van de democratische rechtstaat die hier in het geding zijn. Daarbij gaat het om de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke basis voor de democratische controle op het handelen van de overheid enerzijds en de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde, in samenhang met de positie van het OM in het strafproces, anderzijds. Het daarover gevoerde, uitvoerige debat heeft destijds geresulteerd in een regeling in de Wet RO. Daarin is geprobeerd aan beide uitgangspunten recht te doen.

Mede gelet op het wettelijk vastgelegde evenwicht tussen de genoemde beginselen en gezien het debat dat voorafgaand aan het bereiken hiervan heeft plaatsgevonden, vindt de Afdeling het van belang dat een voorgestelde wijziging in dit evenwicht berust op een zorgvuldige afweging en een gedegen motivering van de noodzaak daarvan, bijvoorbeeld omdat de omstandigheden inmiddels zijn gewijzigd. Zij acht in dit licht bezien het initiatiefwetsvoorstel onvoldoende gemotiveerd. In verband hiermee adviseert de Afdeling het initiatiefvoorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

1. Het initiatiefwetsvoorstel

a. *Inhoud*

Het voorstel van de initiatiefnemer voorziet in vier wijzigingen. Allereerst stelt hij voor de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in een concreet geval (ook wel: de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid) te laten vervallen.[[1]](#footnote-1) Voorts wordt de inlichtingenplicht van het College van PG’s beperkt; over individuele zaken worden geen inlichtingen meer aan de minister verstrekt.[[2]](#footnote-2) Verder wordt voorgesteld de verplichting om (onder meer) beslissingen over de inzet van bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden[[3]](#footnote-3) aan de minister voor te leggen, te laten vervallen.[[4]](#footnote-4) Ten slotte stelt de initiatiefnemer voor in artikel 128 Wet RO te bepalen dat de uitoefening van taken en bevoegdheden door het OM in een concreet geval geschiedt zonder ondergeschiktheid aan de minister (voorgesteld eerste lid) en dat de minister zich dient te onthouden van overleg met het OM over individuele zaken (voorgesteld tweede lid).[[5]](#footnote-5)

b. *Aanleiding en doel*

De initiatiefnemer ziet aanleiding de mogelijke beïnvloeding door de minister van JenV van concrete strafzaken volledig uit te sluiten. Hij stelt dat het OM onderdeel is van de magistratuur en derhalve in onafhankelijkheid zijn werk moet kunnen doen en vraagt zich af of de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid, waardoor een politieke ambtsdrager zich kan mengen in een individuele strafzaak, zich hiermee goed verhoudt.[[6]](#footnote-6) Dat de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid in haar huidige vorm nog nooit is gebruikt doet daaraan volgens de initiatiefnemer niet af. De mogelijkheid dat een aanwijzing zal worden gegeven werkt volgens hem door in de contacten die de minister heeft met het OM. De initiatiefnemer meent dat het OM hierdoor mogelijk eerder geneigd zal zijn aan de wensen van de minister van JenV tegemoet te komen.[[7]](#footnote-7)

Daarnaast stelt de initiatiefnemer dat er steeds meer politieke aandacht is voor het werk van het OM, zeker ook in relatie tot individuele strafzaken. Hij vraagt zich af of dat wenselijk is; het feit dat de minister wordt geïnformeerd over individuele zaken en dus ook verantwoording daarover moet afleggen, legt een grote druk op het OM, aldus de initiatiefnemer.[[8]](#footnote-8) Voorts ziet deze in enkele recente, in de toelichting genoemde strafzaken (Wilders I en II, Shell) en ook in internationale ontwikkelingen aanleiding om de genoemde ministeriële bevoegdheden, te schrappen. Met het oog op het laatste wijst de initiatiefnemer op rechtspraak van het Hof van Justitie in Luxemburg en enkele internationale rapporten en aanbevelingen.

2. Constitutioneel kader en uitwerking in Wet RO

*a. Inleiding*

In de toelichting wordt ingegaan op de huidige Wet RO.[[9]](#footnote-9) De bespreking daarvan is grotendeels beperkt tot een beschrijving van enkele wettelijke bepalingen. Zij omvat niet de voorgeschiedenis van de wetswijziging van 1999 die de reorganisatie van het OM destijds verankerde. Evenmin besteedt de toelichting veel aandacht aan het voor het OM relevante constitutionele kader en de wijze waarop dit in de wet is uitgewerkt. Daarom gaat de Afdeling, alvorens het wetsvoorstel te beoordelen, eerst daarop in.[[10]](#footnote-10)

*b. Voorgeschiedenis*

Zoals de toelichting uiteenzet is de positie van het OM geregeld in de Wet RO uit 1827. Artikel 5 Wet RO bepaalde aanvankelijk dat ambtenaren van het OM verplicht zijn ‘de bevelen na te komen, welke hun in hunne ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde magt, van wege den Koning, worden gegeven.’ Hoewel er hierbij over het algemeen van uit werd gegaan dat leden van het OM onwettige bevelen naast zich neer konden leggen, gold als hoofdregel dat leden van het OM aanwijzingen van de minister dienden op te volgen, ook als het ging om aanwijzingen in concrete strafzaken.[[11]](#footnote-11)

In 1999 trad een wijziging van de Wet RO in verband met de reorganisatie van het Openbaar Ministerie en de instelling van een landelijk parket (hierna: Wet reorganisatie OM) in werking. Hiermee werd aangesloten bij ontwikkelingen die zich met name in de tweede helft van de twintigste eeuw hadden voorgedaan. De werkbelasting van en de maatschappelijke en politieke druk op het OM waren toegenomen, onder andere door een toename van wettelijke regels en een afname van de nalevingsbereidheid in de samenleving. Ook kan in dit verband gewezen worden op een toename van de publieke en politieke belangstelling voor de criminaliteitsbestrijding.

Deze ontwikkelingen leidden ertoe dat het OM, meer dan voorheen, (vervolgings)beleid moest gaan maken. Hiermee groeide de behoefte aan samenhang en consistentie. De noodzaak hiertoe werd destijds nog eens onderstreept door de bevindingen van de Enquêtecommissie opsporingsmethoden, die een gebrek aan controle en sturing door het OM constateerde.[[12]](#footnote-12) De Commissie Openbaar Ministerie adviseerde mede tegen deze achtergrond in 1993 tot een reorganisatie.[[13]](#footnote-13) De Wet reorganisatie OM voorzag ter uitvoering van deze rapporten in meer centrale sturing voor het OM. Om het OM meer als eenheid te laten functioneren stelde de wet het College van PG’s in.[[14]](#footnote-14) Het college werd de landelijke leiding van het OM en de daarvan deel uitmakende parketten.

De geschetste reorganisatie liet onverlet dat het OM, en daarmee ieder individueel lid van het OM, bleef fungeren onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Niettemin werd in de toelichting op het wetsvoorstel destijds geconstateerd dat behoefte was aan verduidelijking.[[15]](#footnote-15) Dat heeft geleid tot de huidige artikelen 127 en 128 van de Wet RO.

*c. Ministeriële verantwoordelijkheid*

Zoals ook bij de totstandkoming van de Wet reorganisatie OM werd geconstateerd gaat het in de verhouding tussen minister en OM steeds om twee grondbeginselen van de democratische rechtstaat. Enerzijds is dat de ministeriële verantwoordelijkheid als staatsrechtelijke basis voor de democratische controle op het handelen van de rijksoverheid. Anderzijds betreft het de bescherming van grondrechten en beginselen van behoorlijke procesorde, in samenhang met de positie van het OM in het strafproces.[[16]](#footnote-16) De centrale vraag is hoe deze uitgangspunten met elkaar in evenwicht kunnen worden gebracht. Daarbij is een onderscheid te maken tussen enerzijds het bestaan van ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds de wijze waarop daaraan praktisch invulling wordt gegeven.

De ministeriële verantwoordelijkheid neemt in ons parlementaire stelsel een centrale plaats in. Zij is vastgelegd in de artikelen 42, eerste lid, 44 en 68 Grondwet en vormt in ons stelsel het centrale aangrijpingspunt voor parlementaire controle.[[17]](#footnote-17) Deze grondgedachte brengt met zich dat bevoegdheden op het niveau van de rijksoverheid in beginsel worden uitgeoefend door de minister zélf of door organen waarover de minister volledige zeggenschap heeft. Dit is alleen anders als uit een heldere en ondubbelzinnige uitspraak van de formele wetgever het tegendeel blijkt.[[18]](#footnote-18)

Bij de totstandkoming van de Wet reorganisatie OM is de vraag onder ogen gezien of op basis van maatschappelijke ontwikkelingen de staatsrechtelijke verhouding tussen de minister en het OM moest worden gewijzigd. Daarbij is toen aansluiting gezocht bij het rapport ‘Steekhoudend ministerschap’ van de commissie-Scheltema. Deze was van oordeel dat een overheidstaak waarbij soms belangrijke, ook politiek verschillend te beoordelen, afwegingen gemaakt moeten worden, de ministeriële verantwoordelijkheid in volle omvang gehandhaafd dient te blijven. Als voorbeeld noemde de commissie het OM. Zij gaf aan dat de minister van Justitie in het algemeen zich weliswaar niet zal inlaten met beslissingen in individuele strafzaken maar dat tegelijkertijd geldt ‘dat hierbij fundamentele rechtsgoederen in het geding zijn, waarbij de officier van justitie over een aanzienlijke mate van beleidsvrijheid beschikt die zich niet volledig in regels laat programmeren.’[[19]](#footnote-19)

De wetgever sloot zich bij dit oordeel aan; de betrokkenheid van fundamentele rechtsgoederen gekoppeld aan een aanzienlijke beleidsvrijheid van het OM waren de doorslaggevende factoren om te blijven uitgaan van volledige politieke verantwoordelijkheid. Deze impliceert ook een aanwijzingsbevoegdheid in specifieke strafzaken. Daarbij speelde een rol dat juist in strafzaken het OM beslissingen neemt die diep kunnen ingrijpen in de vrijheid van burgers en deze lang niet altijd aan de rechter worden voorgelegd. Daarnaast werd geconstateerd dat individuele strafzaken op bepaalde terreinen van groot belang kunnen zijn voor de beleidsontwikkeling door de minister. Een voorbeeld uit de praktijk van de toenmalige minister van Justitie Sorgdrager betrof het euthanasiebeleid en de behoefte op dit terrein aan verduidelijking van de rechtspraak.[[20]](#footnote-20)

*d. Rechtsstatelijke waarborgen*

Bovenstaande gedachtevorming voorafgaand en tijdens de parlementaire behandeling heeft geleid tot een beslissing van de wetgever om de volledige ministeriële verantwoordelijkheid te handhaven, met inbegrip van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid.[[21]](#footnote-21) Daarbij is in lijn met de praktijk onder het oude artikel 5 Wet RO bevestigd dat de minister grote terughoudendheid moet betrachten. Het OM bepaalt in beginsel zelf of en zo ja, op welke wijze in een concrete zaak vervolging wordt ingesteld.

Daarnaast zijn, anders dan onder de oude Wet RO, voor de toepassing van de bijzondere aanwijzingsbevoegdheid procedurele waarborgen in de wet opgenomen. Deze beogen recht te doen aan de centrale positie van het OM in het strafproces en aan de rechtsstatelijke afwegingen die in dat kader worden gemaakt.[[22]](#footnote-22) Deze waarborgen houden in dat de minister voordat hij in een concreet geval een aanwijzing geeft het College van PG’s de voorgenomen aanwijzing en de motivering daarvan voorlegt en het College in de gelegenheid stelt schriftelijk en gemotiveerd zijn zienswijze daaromtrent kenbaar te maken.[[23]](#footnote-23) Indien de minister daarna definitief een aanwijzing geeft dan gebeurt dat schriftelijk en gemotiveerd[[24]](#footnote-24) en wordt deze vervolgens, tezamen met de voorgenomen aanwijzing en de zienswijze van het College, bij de processtukken gevoegd.[[25]](#footnote-25) Indien in dat geval conform de aanwijzing vervolging wordt ingesteld kan de rechter zich daarover een oordeel vormen. Gaat het om een aanwijzing tot het niet of niet verder opsporen of vervolgen, dan bepaalt de wet dat de minister Tweede en Eerste Kamer van de aanwijzing, de voorgenomen aanwijzing en de zienswijze van het College in kennis stelt.[[26]](#footnote-26)

De achterliggende gedachte van het wettelijk vastleggen van deze procedurele waarborgen was dat de speelruimte van de minister feitelijk beperkt is. Langs deze weg is rekening houdend met de van oudsher bestaande verschillen van opvatting over de verhouding tussen het OM en de minister en met inachtneming van de uitvoerige parlementaire gedachtevorming daarover, een evenwicht bereikt tussen de ministeriële verantwoordelijkheid enerzijds en een feitelijk zelfstandig functioneren van het OM anderzijds.[[27]](#footnote-27) Daarbij is ook aan de orde geweest dat, los van een eventuele aanwijzing, in situaties waarin het OM en/of de minister dat nodig oordeelt, er tussen hen contact kan zijn over een concrete strafzaak. Dergelijk contact werd gelet op de bestendige praktijk van ministeriële terughoudendheid en de professionaliteit van het OM niet als problematisch beoordeeld. In geval van verschil van opvatting mag er van worden uitgegaan dat het OM zijn eigen lijn volgt, tenzij de minister de geschetste wettelijke procedure in gang zet.[[28]](#footnote-28)

3. Beoordeling van het wetsvoorstel

a. *Inleiding*

Vanzelfsprekend staat voorop dat de wetgever binnen grondwettelijke grenzen een eerder genomen besluit kan herzien en de wet kan wijzigen.[[29]](#footnote-29) Zoals gememoreerd bestaan er van oudsher verschillen van opvatting over de verhouding tussen het OM en de minister. Ook tegenwoordig is dat nog het geval. Een nieuw debat daarover is legitiem en kan leiden tot een andere afweging door de wetgever dan in het verleden het geval is geweest.

Tegelijkertijd mag uit een oogpunt van zorgvuldigheid van wetgeving worden gevergd dat een wetswijziging deugdelijk wordt gemotiveerd. Dat geldt bij uitstek in gevallen waarin verschillende constitutionele beginselen en uitgangspunten in het geding zijn die niet zonder meer met elkaar verenigbaar zijn en daarom om een zorgvuldige weging vragen. Daarbij is de vraag aan de orde in hoeverre de constitutionele gezichtspunten die ten grondslag liggen aan het toen bereikte evenwicht, nog steeds gelden en in hoeverre de ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, in de huidige tijd tot een andere afweging en wettelijke regeling moeten leiden.

Vanuit dit perspectief is de Afdeling van oordeel dat het wetsvoorstel tekort schiet. Zoals hiervoor opgemerkt besteedt de toelichting niet of nauwelijks aandacht aan het voor het OM relevante constitutionele kader en de wijze waarop de relevante beginselen en uitgangspunten zich tot elkaar verhouden. In aanvulling daarop en ter nadere uitwerking daarvan merkt de Afdeling over de motivering van het voorstel het volgende op.

b. *Politieke invloed op individuele strafzaken*

Met verwijzing naar met name de zaken Wilders I en II vestigt de initiatiefnemer allereerst de aandacht op gevallen waarin weliswaar geen bijzondere aanwijzing is gegeven, maar er over een specifieke strafzaak wel overleg tussen het ministerie en het OM heeft plaatsgevonden. Hij acht dat ongewenst, met name wanneer deze contacten zijn onttrokken aan het zicht van het parlement en de rechter. Elke schijn van politieke beïnvloeding moet vermeden worden, zo stelt de toelichting.[[30]](#footnote-30) Het risico hierop is volgens de initiatiefnemer groter naarmate de politieke aandacht voor individuele zaken groter is.

De politieke aandacht voor het werk van het OM is zoals de initiatiefnemer stelt geleidelijk toegenomen maar dat is geen nieuw gegeven. Met name sinds de jaren ’70 zijn er voorbeelden van intensieve politieke aandacht voor specifieke casus.[[31]](#footnote-31) Daarbij is de heersende opvatting tot dusverre dat ook in individuele strafzaken de ministeriële verantwoordelijkheid heeft te gelden omdat er fundamentele vrijheden van burgers in het geding zijn en het OM als niet-rechterlijk orgaan over aanzienlijke beleidsruimte beschikt (zie hiervoor punt 2c). De toelichting gaat niet of nauwelijks op de ministeriële verantwoordelijkheid in. Evenmin maakt de toelichting duidelijk welke nieuwe ontwikkelingen tot het oordeel moeten leiden dat de huidige wet met de daarin opgenomen waarborgen (zie hiervoor punt 2d) nu niet meer toereikend is.

De Afdeling merkt verder op dat de toelichting geen concrete aanwijzingen bevat dat eventueel contact tussen het OM en de minister over een individuele strafzaak recentelijk heeft geleid tot ongeoorloofde praktijken. Ook de in de toelichting genoemde voorbeelden geven daartoe geen aanleiding.[[32]](#footnote-32) In dat licht bezien heeft de wetgever gelet op de bestendige praktijk van ministeriële terughoudendheid en de professionaliteit van het OM incidenteel contact over een concrete strafzaak niet problematisch geoordeeld. Gelet op de wettelijk gewaarborgde positie van het OM bevat de toelichting geen grond om aan te nemen dat, mocht een verschil van inzicht blijven bestaan, het OM niet zou vasthouden aan zijn eigen standpunt en de minister niet slechts door middel van een met waarborgen omklede procedure tot een ander resultaat kan komen.

c. *Internationale ontwikkelingen*

De initiatiefnemer motiveert zijn wetsvoorstel verder met diverse internationale ontwikkelingen. Dat betreft in de eerste plaats recente rechtspraak van het HvJEU.[[33]](#footnote-33) Daarin is overwogen dat als ‘derden, met name de uitvoerende macht’ bevoegd zijn om de officier van justitie aan te sturen of instructies te geven als het gaat om het geven van een Europees aanhoudingsbevel (EAB), de officier van justitie niet beschouwd kan worden als ‘rechterlijke autoriteit’ in de zin van het Kaderbesluit Europees Aanhoudingsbevel. In een later arrest[[34]](#footnote-34) is hetzelfde overwogen bij de verlening van (aanvullende) toestemming voor vervolging van een overleverde persoon voor andere feiten dan de feiten die de reden vormden voor de overlevering.[[35]](#footnote-35) Daarnaast wijst de initiatiefnemer op internationale rapporten en aanbevelingen waarin de noodzaak van onafhankelijkheid van het OM wordt benadrukt en met name wordt gewezen op de benodigde afstand tussen OM en andere staatsmachten.[[36]](#footnote-36)

De Afdeling merkt op dat internationale ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op nationale constitutionele verhoudingen. Ook gelet op de ruimte die de Grondwet laat voor doorwerking van internationaal recht kunnen gewijzigde internationale normen aanleiding zijn nationale regels opnieuw te bezien. Daarbij is van belang dat ook het OM ter bestrijding van internationale criminaliteit steeds vaker grensoverschrijdend werkt.[[37]](#footnote-37) Tegelijkertijd dient niet te gemakkelijk tot heroverweging te worden overgegaan. Internationale normen zijn niet altijd juridisch bindend en laten bovendien niet zelden ruimte voor nationale afwegingen. Dat laatste geldt in het bijzonder voor constitutionele verhoudingen. Gewezen kan in dit verband worden op artikel 4, tweede lid, VEU dat bepaalt dat de EU de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in ‘hun politieke en constitutionele basisstructuren’ eerbiedigt.

Tegen die achtergrond merkt de Afdeling op dat de genoemde rechtspraak slechts betrekking heeft op een zeer klein onderdeel van de taak van het OM; de kernactiviteiten worden er niet door geraakt. Deze rechtspraak noopt dan ook niet tot een zodanig ingrijpende herziening van de positie van het OM en van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals nu voorgesteld. Dat de minister van JenV naar aanleiding van de geschetste ontwikkelingen een onderzoek van het WODC heeft aangekondigd naar de rol van het OM in het Europese strafrecht, doet daaraan niet af.[[38]](#footnote-38) Een wetswijziging als nu voorgesteld vergt een brede afweging van constitutionele gezichtspunten. Daartoe geeft het Europese strafrecht vooralsnog geen aanleiding.

Ook de internationale aanbevelingen en gedragsregels zijn op dit moment geen doorslaggevende reden de ministeriële bevoegdheden in concrete strafzaken te schrappen. Mede gelet op het juridisch niet dwingende karakter van deze regels zijn deze bevoegdheden niet in strijd met het internationale recht. Daarbij merkt de Afdeling op dat met betrekking tot de specifieke positie van het OM in Nederland internationaal wordt erkend dat de specifieke aanwijzingsbevoegdheid onverlet laat dat er sprake is van een sterke historische traditie van feitelijke onafhankelijkheid. Voor dat oordeel was van belang dat een eventuele ministeriële bemoeienis in een bepaald geval op grond van de huidige Wet RO (zie hiervoor punt 2d) alleen in de volledige openbaarheid kon plaatsvinden.[[39]](#footnote-39)

d. *Conclusie*

De Afdeling acht in het licht van het voorgaande de motivering van het voorstel tekort schieten. Een zorgvuldige behandeling en afweging van constitutionele gezichtspunten ontbreekt. In dat kader gaat de toelichting voorts niet op toereikende wijze in op de vraag waarom het in de huidige wet verankerde evenwicht tussen die gezichtspunten, nu niet meer voldoet. De in de toelichting wél genoemde argumenten acht de Afdeling in dat licht bezien ontoereikend. Indien gelet op het voorgaande het wetsvoorstel niet van een grondige en zorgvuldige motivering kan worden voorzien, adviseert de Afdeling van het voorstel af te zien.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het initiatiefvoorstel en adviseert het voorstel niet in behandeling te nemen, tenzij het is aangepast.

De vice-president van de Raad van State,

1. Onderdeel A van het initiatiefwetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-1)
2. Onderdeel C van het initiatiefwetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-2)
3. Het gaat om de bevoegdheden als bedoeld in artikel 140a Sv. Zie artikel 131, vijfde lid, Wet RO. [↑](#footnote-ref-3)
4. Onderdeel D van het initiatiefwetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-4)
5. Onderdeel B van het initiatiefwetsvoorstel. [↑](#footnote-ref-5)
6. Onderdeel 3.2 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-6)
7. Onderdeel 3.1 en 4 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-7)
8. Onderdeel 4 van de memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-8)
9. Onderdeel 3.1 van de toelichting [↑](#footnote-ref-9)
10. Toepasselijke artikelen zijn laatstelijk ingrijpend gewijzigd bij de wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket), Stb. 1999, 194. [↑](#footnote-ref-10)
11. Zie voor een overzicht van de historie van artikel 5 Wet RO (oud): W.J. Witteveen, De minister en de officier: botsende rechtsstatelijke idealen, DD 28 (1998), afl. 5, p. 448-450. [↑](#footnote-ref-11)
12. Kamerstukken II 1995/96, 24072, nr. 11. [↑](#footnote-ref-12)
13. Rapport van de Commissie Openbaar Ministerie, *Het functioneren van het Openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag 1994. Zie met name hoofdstuk 5. [↑](#footnote-ref-13)
14. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 2.1; artikel 130, tweede lid, van de Wet RO. [↑](#footnote-ref-14)
15. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.2. [↑](#footnote-ref-15)
16. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.2. [↑](#footnote-ref-16)
17. Zie verder Ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 15 juni 2020 over de ministeriële verantwoordelijkheid (W04.20.0135/I), punt 2. [↑](#footnote-ref-17)
18. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.2. [↑](#footnote-ref-18)
19. Rapport van de Eerste externe commissie van de Bijzondere Commissie Vraagpunten (commissie-Scheltema) “Steekhoudend ministerschap”, Kamerstukken II 1992/93, 21427, nr. 41, p. 44-45. Zie ook Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.2. [↑](#footnote-ref-19)
20. Een voorbeeld was de zaak-Kadijk waarin een huisarts die het leven beëindigde van een ernstige gehandicapte baby. De Centrale Raad van Beroep bevestigde in 1997 dat Sorgdrager de officier van justitie terecht had berispt voor het feit dat deze na een bevel tot vervolging zijn eigen niet-ontvankelijkheid vorderde. De vrijheid van requisitoir bestaat slechts binnen de door de aanwijzing van de minister gegeven kaders. Het buiten deze kaders treden leidt tot plichtsverzuim, zo stelde de CRvB. CRvB, 10-07-1997, JB 1997/199, onderdeel II. [↑](#footnote-ref-20)
21. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.3. [↑](#footnote-ref-22)
23. Artikel 128, eerste en tweede lid, Wet RO. [↑](#footnote-ref-23)
24. Artikel 128, derde lid, Wet RO. [↑](#footnote-ref-24)
25. Artikel 128, vijfde lid, Wet RO [↑](#footnote-ref-25)
26. Artikel 128, zesde lid, Wet RO. Een en ander geldt tenzij het verstrekken van dergelijke stukken in strijd is met het belang van de staat. [↑](#footnote-ref-26)
27. Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.5. [↑](#footnote-ref-27)
28. Handelingen II 1997/98, 65, 4825, Handelingen II 1997/98, 64, 4806. [↑](#footnote-ref-28)
29. Zie ook Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, punt 3.2. [↑](#footnote-ref-29)
30. Punt 3.2.1 van de Memorie van toelichting. [↑](#footnote-ref-30)
31. Zo stelt ook J. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw: Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van* justitie, Den Haag: Boom Juridisch 2017, p. 59. P. Osinga, *Transacties in strafzaken: een onderzoek naar de positie van de transactie in het strafrechtelijk systeem,* Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 72 e.v. verwijst naar de zaken Bloemhove, Menten, Lockheed (jaren ’70) en de zaken Hans Kok, Slavenburgaffaire en Oude Pekela (jaren ’80). G.J.W. van Oven, ‘De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid’, Strafblad 2010, p. 220-222, wijst op de zaak inzake de Schipholtunnel (bouwfraude); L. van Troost, ‘De Grondwet, de doodstraf en de volksovertuiging’, *Ars Aequi*, oktober 2010, p. 733, wijst op het strafproces tegen de moordenaar van Pim Fortuyn. [↑](#footnote-ref-31)
32. De rechter heeft in hoger beroep in de zaak Wilders II geoordeeld dat er in deze zaak met de betrokkenheid van het ministerie niets onoorbaars was gebeurd. Gerechtshof Den Haag 4 september 2019, ECLI:NL:GHDHA:2020:1606, punt 7.1.4. [↑](#footnote-ref-32)
33. Hof van Justitie van de Europese Unie 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 (OG) en

 C-82/19 PPU (PI), ECLI:EU:C:2019:456. Ook in de literatuur wordt deze discussie gevoerd. Zie o.a. de noot van S.M.A. Lestrade bij Hof van Justitie van de Europese Unie 27 mei 2019, gevoegde zaken C-508/18 (OG) en C-82/19 PPU (PI), ECLI:EU:C:2019:456, *European Human Rights cases*, afl. 10 (oktober 2019), punt 12; J.W. Ouwerkerk, ‘Het begrip uitvaardigende autoriteit’ in de context van het overleveringsrecht’, *Ars Aequi* , december 2019, p. 1009-1010; M. de Meijer, ‘Focus op de integriteit van het Openbaar Ministerie’, *Ars Aequi,* december 2019, p. 950-951. [↑](#footnote-ref-33)
34. HvJEU 24 november 2020, C-510/19, ECLI:EU:C:2020:953. [↑](#footnote-ref-34)
35. In beide gevallen is deze rechtspraak aanleiding geweest de Overleveringswet te wijzigen en is de rechter-commissaris aangewezen als ‘rechterlijke autoriteit’. [↑](#footnote-ref-35)
36. Punt 3.2.3 van de toelichting. [↑](#footnote-ref-36)
37. M. de Meijer, *Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie: Een beschouwing van een*

*meerdimensionaal integriteitsconcept van het Openbaar Ministerie in een democratische rechtstaat,* Oratiereeks; Nr. 563, Universiteit van Amsterdam 2016, p. 9. [↑](#footnote-ref-37)
38. Kamerstukken II 2020/21, 35535, nr. 11, p. 5. [↑](#footnote-ref-38)
39. Betreffende de rol van het OM in het strafproces: *Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe*, Report prepared jointly by the Bureau of the CCJE and the Bureau of the CCPE for the attention of the Secretary General of the Council of Europe as a follow-up to his 2015 report entitled “State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – a shared responsibility for democratic security in Europe”. 24 maart 2016, punt 138. Zie in dit verband ook artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. [↑](#footnote-ref-39)