

De ontwikkeling van de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie van 1838 tot heden

*'De huidige inrichting van het OM is niet de vrucht van een bewuste organisatorische keuze op een gegeven moment in de tijd, maar het resultaat van de ontwikkeling in de afgelopen 200 jaar.'*¹

1. Inleiding

Op 8 februari 2001 is door de Tweede Kamer het wetsvoorstel ter invoering van de functie van officier enkelvoudige zittingen aangenomen.² Het voorstel strekt er toe om binnen het openbaar ministerie een nieuwe functie te creëren, gelegen tussen die van officier van justitie en parketsecretaris. Degenen die in de toekomst in deze nieuwe functie van officier enkelvoudige zittingen benoemd worden, zullen met name werkzaamheden verrichten in zaken die door een alleenzittende rechter worden afgedaan, zoals politierechter- en kantonrechterzaken.³ Vereisten om in de functie te worden benoemd zijn het voltooien van een studie Nederlands recht en (kort gezegd) vier jaar praktijkervaring.⁴

Volgens de Memorie van Toelichting bij het voorstel is de nieuwe functie in de eerste plaats bedoeld om het 'loopbaangat' tussen de functie van parketsecretaris en die van officier van justitie op te vullen. Daarnaast kan de functie voorzien in het aanvullen van het tekort aan officieren van justitie.⁵ De officier enkelvoudige zittingen zal dezelfde bevoegdheden hebben als de officier van justitie, met dien verstande dat het optreden ter zitting van een meervoudige kamer van die bevoegdheden is uitgezonderd. Doorgaans zal hij door de aard van de door hem te behandelen zaken slechts in beperkte mate gebruik maken van alle bevoegdheden die een officier van justitie heeft, aldus de Memorie. In het voorlopig verslag van de Vaste Commissie voor Justitie bij de Eerste Kamer werd onlangs gevraagd wat in dit verband onder 'doorgaans' verstaan moet worden.⁶ Uit het antwoord van de Minister van Justitie blijkt dat die vraag niet precies is te beantwoorden. Met het woord 'doorgaans' wordt volgens de Minister tot uitdrukking gebracht dat niet kan worden uitgesloten dat een officier enkelvoudige zittingen in het voorkomend geval gebruik moet maken van een officiersbevoegdheid, waarbij het mogelijk is dat deze een gerechtelijk

¹ Commissie Openbaar Ministerie, *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag 1994, p. 15.

² Voorstel van wet tot Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de invoering van de functie van officier enkelvoudige zittingen, TK 1999-2000, 1-2, p. 1-4.

³ Tevens wordt in het voorstel de functie van plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen gecreëerd, die dient als opleidingsfunctie voor de officier enkelvoudige zittingen.

⁴ Voor de officier van justitie is dit zes jaar, TK 1999-2000, 26 962, nr. 3, p. 2.

⁵ Op dit moment is het voor parketsecretarissen, ook al zijn zij jurist, moeilijk om over te stappen naar de functie van officier van justitie, TK 1999-2000, 26 962, nr. 3, p. 1.

⁶ EK 2000-2001, 26 962, nr. 208a, p. 1-2.

WOLTING

vooronderzoek of de bewaring van een verdachte vordert.⁷

Het is niet de eerste keer in de geschiedenis van het Nederlandse openbaar ministerie dat uit carrièrenood van personeelsleden de organisatie wordt gewijzigd. Het zoeken naar 'alternatieve' functionarissen die (bepaalde) bevoegdheden van (bijvoorbeeld) de officier van justitie kunnen uitoefenen, om zo capaciteitsproblemen het hoofd te bieden, is evenmin een nieuw fenomeen. Telkens is daarbij de vraag opgedoken welke wettelijke bevoegdheden wél en welke niet door zo'n 'alternatieve' functionaris kunnen worden uitgeoefend. De wetgever heeft er in het verleden steeds blijk van gegeven dat bij een veranderende inrichting van het OM de kwaliteit van de strafvordering niet uit het oog mag worden verloren. De ontwikkeling van de organisatie van het OM tussen 1838 en 1999 lijkt echter toch in belangrijke mate aan het toeval te zijn overgelaten. Het aan het begin van dit artikel aangehaalde citaat spreekt boekdelen. Het is afkomstig uit het rapport 'Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving' uit 1994, waarop de Wet reorganisatie OM van 1999 in belangrijke mate is gebaseerd.⁸ Uit de behoefte aan invoering van de functie officier enkelvoudige zittingen kan worden afgeleid dat de in 1999 ingevoerde wettelijke inrichting van het OM waarschijnlijk niet definitief is. Het is met het oog op eventuele toekomstige wijzigingen van belang om kennis te hebben van de wijze waarop de inrichting sinds de inwerkingtreding van de Wet RO in 1838 in die wet is neergelegd. Functies die oorspronkelijk waren bedoeld ter vervanging van degenen die volgens de wet het OM uitoefenden, zijn in het verleden herhaaldelijk uitgegroeid tot functies waarin het vervangingselement geheel verdwenen is. Telkens keren met betrekking tot de wettelijke inrichting dezelfde onderwerpen terug; de verhouding tussen degenen in leidinggevende en niet-leidinggevende posities binnen het OM, de daarmee samenhangende bevoegdheidsverdeling, het oplossen van capaciteitsproblemen en het carrièreperspectief van degenen die werkzaam zijn bij het OM. Meer concreet kan uit de ontwikkeling van het OM sinds 1838 een aantal lessen worden geleerd, waarmee rekening zal moeten worden gehouden bij de invoering van de officier enkelvoudige zittingen. Op de ontwikkeling van de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie tussen 1838 en het heden zal in het navolgende worden ingegaan.⁹ Het bovengenoemde citaat geeft alvast een schot voor de boeg. De inrichting van het openbaar ministerie heeft in de afgelopen twee eeuwen een aantal grote en minder grote veranderingen gekend. De grootste veranderingen zullen hier worden behandeld. Startpunt

⁷ EK 2000-2001, 26 962, nr. 208b, p. 1-2.

⁸ Wet van 19 april 1999 tot 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.

⁹ Het openbaar ministerie bij de Hoge Raad blijft grotendeels buiten beschouwing, zie daarvoor J. Rimmelink, 'De procureur-generaal', in: *De Hoge Raad der Nederlanden 1838-1988, een portret*, Zwolle 1988, p. 201-209 en J. Rimmelink, 'Plaats en taak van het openbaar ministerie bij de Hoge Raad in strafzaken', in: *Beginselen (Mulder-bundel)*, Arnhem 1981, p. 291-308.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

is het jaar 1838, waarin de Nederlandse wetboeken worden ingevoerd.^{10 11} Eerst volgt echter een korte beschrijving van de inrichting van het OM zoals die thans in de Wet RO te vinden is.¹²

2. *Het huidige openbaar ministerie*

Het Wetboek van Strafvordering en de Wet RO

Het Wetboek van Strafvordering regelt¹³ in welke gevallen ‘de officier van justitie’, ‘de advocaat-generaal’, of ‘het openbaar ministerie’ bepaalde bevoegdheden uitoefenen. Het geeft echter geen nadere invulling aan die begrippen. Die materie is (grotendeels) geregeld in de Wet op de Rechterlijke Organisatie en de daarbij behorende lagere regelgeving, die de inrichting van het openbaar ministerie regelen. Een wijziging in de Wet RO kan gevolgen hebben voor de beantwoording van de vraag door welke functionaris een bepaalde bevoegdheid dient te worden uitgeoefend. Zowel het Wetboek van Strafvordering als de Wet RO zijn van belang bij de beantwoording van de vraag hoe bevoegdheden in het strafprocesrecht zijn verdeeld.

In 1999 is de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie voor het laatst gewijzigd. De bepalingen over de inrichting van het OM vinden we thans in hoofdstuk 4 van de Wet RO. Volgens art. 134 van genoemde wet bestaat het openbaar ministerie uit de arrondissementsparketten, het landelijk parket, ressortsparketten en het parket-generaal. De arrondissementsparketten en de ressortsparketten zijn gevestigd in de plaatsen van vestigingen van de arrondissementsrechtbanken, respectievelijk van de gerechtshoven. De procureur-generaal bij de Hoge Raad maakt sinds 1999 geen deel meer uit van het openbaar ministerie.

Inrichting van het openbaar ministerie

Bij een arrondissementsparket zijn volgens art. 136 lid 1 Wet RO officieren van justitie, plaatsvervangende officieren van justitie en andere ambtenaren werkzaam. De term officier van justitie is een functie-aanduiding; in het tweede, derde en vierde lid wordt bepaald in welke rangen men als officier van justitie werkzaam kan zijn.¹⁴ Aan het hoofd van het parket staat een officier van justitie in de rang van hoofdofficier. Deze voert de

¹⁰ P. Mostert, *Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?*, praeadvies NJV, Handelingen der Nederlandse Juristen-Vereniging 1968, I, Zwolle 1968, p. 274.

¹¹ Voor de inrichting van het openbaar ministerie voor 1838 verwijs ik naar J. de Bosch Kemper, *Wetboek van Strafvordering*, deel I, Amsterdam 1838, p. LXVIII e.v. en P. Mostert, HNJV 1968-1, p. 264 e.v.

¹² Zie voor een uitvoeriger verhandeling: G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, derde druk, Deventer 1999, p. 101-112.

¹³ Samen met een groot aantal bijzondere wetten.

¹⁴ TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 51.

WOLTING

titel hoofd van het arrondissementsparket. Tevens wordt bij een arrondissementsparket een officier in de rang van fungerend hoofdofficier of plaatsvervangend hoofdofficier benoemd. Een parket heeft een fungerend hoofdofficier wanneer in het arrondissement twee politieregio's zijn gelegen. Is dat niet het geval dan heeft het een plaatsvervangend hoofdofficier. Het hoofd wordt in geval van afwezigheid, belet of ontstentenis vervangen door de fungerend of plaatsvervangend hoofdofficier. De overige officieren worden benoemd in de rang van officier eerste klasse, officier of substituut-officier. De officieren van justitie bij een arrondissementsparket zijn van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie bij de overige arrondissementsparketten en bij het landelijk parket. Het College van procureurs-generaal kan een officier van justitie bij een arrondissementsparket benoemen tot plaatsvervangend advocaat-generaal. Voor het landelijk parket bepaalt art. 137 Wet RO vrijwel hetzelfde, met dien verstande dat er bij dat parket slechts een plaatsvervangend hoofdofficier kan worden benoemd en geen fungerend hoofdofficier.

Bij een ressortsparket werken advocaten-generaal, plaatsvervangende advocaten-generaal en andere ambtenaren (art. 138 Wet RO). Evenals bij het arrondissementsparket en het landelijk parket is er bij de ressortsparketten sprake van één functieaanduiding, te weten de advocaat-generaal. In deze functie kan men in verschillende rangen werkzaam zijn.¹⁵ Aan het hoofd van het parket staat een hoofdadvoaat-generaal, die kan worden vervangen door een plaatsvervangend hoofdadvoaat-generaal. De overige A-G's hebben de rang van ressorts-advocaat-generaal. De advocaten-generaal zijn van rechtswege plaatsvervangend advocaat-generaal bij de overige ressortsparketten. Het College van P-G's kan een advocaat-generaal benoemen tot plaatsvervangend officier van justitie.

Bij het parket-generaal tenslotte werken ten minste drie en ten hoogste vijf procureurs-generaal die samen het College van procureurs-generaal vormen. Daarnaast zijn volgens art. 135 Wet RO bij het parket-generaal andere ambtenaren werkzaam. Aan het hoofd van het parket-generaal staat het College. De procureurs-generaal zijn van rechtswege plaatsvervangend advocaat-generaal bij de ressortsparketten en plaatsvervangend officier van justitie bij de arrondissementsparketten en het landelijk parket. Art. 139 Wet RO bepaalt dat de hoofden van de parketten in hun ambtsuitoefening ondergeschikt zijn aan het College en dat andere bij een parket werkzame ambtenaren ondergeschikt zijn aan het hoofd van het parket.

Taken en bevoegdheden

De taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie worden volgens art. 125 Wet RO uitgeoefend door het College van procureurs-generaal, de (plaatsvervangende) officieren van justitie en de (plaatsvervangende) advocaten-generaal. Art. 126 Wet RO bepaalt echter dat de uitoefening van een of meer bevoegdheden van de officier van justitie of de advocaat-generaal kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar, indien het hoofd van het parket daarmee instemt. Deze bepaling maakt het

¹⁵ TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 52.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

mogelijk dat een officier of A-G één of meer van zijn bevoegdheden mandateert aan een niet-rechterlijke ambtenaar van het OM, zoals bijvoorbeeld een parketsecretaris.¹⁶ Het derde en vierde lid van het artikel beperken de mogelijkheid van mandaatverlening. Het opdragen van een bevoegdheid dient achterwege te blijven wanneer de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van bevoegdheid zich daartegen verzet. Daarvan is in elk geval sprake voor zover het gaat om het optreden ter terechtzitting in strafzaken en de toepassing van bepaalde dwangmiddelen, aldus art. 126 lid 3 en 4.¹⁷ Van een aantal bevoegdheden is echter niet duidelijk of deze wel of niet aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar kunnen worden gemandateerd.

Tot zover de beschrijving van de huidige wettelijke inrichting van het openbaar ministerie. We maken nu een sprong terug in de tijd en wel naar het jaar 1838.

3. *Het openbaar ministerie van 1838*

De Wet op de zamenstelling der Regterlijke Magt en het beleid der Justitie

Eén van de wetboeken die met ‘den klokslag van middernacht tusschen den 30sten September en den 1sten October’ van het jaar 1838 in werking treedt, is de Wet op de zamenstelling der Regterlijke Magt en het beleid der Justitie.¹⁸ De oorspronkelijke tekst van de wet dateert van 1827.¹⁹ Voor de inwerkingtreding, elf jaar later, wordt de wet reeds tweemaal gewijzigd.²⁰ Bovendien wordt door de heren Barthlemy, Van Crombrugghe, Donker Curtis en Schooneveld nog een geheel nieuw ontwerp uitgebracht. Dit ontwerp haalt het uiteindelijk niet.²¹ In de in 1838 ingevoerde wet, die nog steeds (in sterk gewijzigde vorm) van kracht is, maar tegenwoordig wordt aangeduid als de Wet op de

¹⁶ TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 40-41.

¹⁷ Art. 2 Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket somt in artikel 2 niet-limitatief een aantal bevoegdheden op die niet voor mandaatverlening in aanmerking komen, Besluit van 11 mei 1999, houdende regels in verband met de reorganisatie van het openbaar ministerie en de instelling van het landelijk parket, Stb. 1999, 197.

¹⁸ Besluit van den 10den April 1838, houdende bepaling van het tijdstip waarop de invoering der nieuwe Nederlandse wetgeving en de instelling van de Hoogen Raad zal plaatshebben, Stb. 1838, 12.

¹⁹ Wet op de zamenstelling der Regterlijke magt en het beleid der Justitie, Wet van 18 april 1827, Stb. 20.

²⁰ Wetten van 22 december 1828, Stb. 68, 73, 75 en 80 betreffende de rechterlijke indeeling en de Wet van 28 april 1835, Stb. 10, houdende veranderingen en wijzigingen in die van 18 april 1827 (staatsblad no. 20), op de zamenstelling van de regterlijke magt en het beleid der justitie. Als uitgangspunt zal hier de op moment van inwerkingtreding in 1838 geldende tekst worden genomen. De tekst van de officiële uitgave van 1837 (gepubliceerd ingevolge het KB van 4 juli 1837, Stb. 51), die hier en daar van de wet afwijkt wordt niet als de authentieke beschouwd. Vgl. het voorbericht bij P. Meyjes, *Wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie*, Alphen aan den Rijn, 1936.

²¹ Het wordt door de Eerste Kamer verworpen, Hand. EK, 1828-1829, p. 724.

WOLTING

Rechterlijke Organisatie, bepaalt art. 3:

‘Het openbaar ministerie wordt uitgeoefend:
Door den procureur-generaal, bij den hoogen raad;
Door de procureurs-generaal, bij de provinciale hoven,
en den officier van criminele justitie bij de criminele regtbank, respectievelijk;
Door de officieren, bij de arrondissements-regtbanken, en eindelijk, bij de kanton-geregten,
door de ambtenaren in deze wet te dien einde aangewezen.’

Bij de Hoge Raad en bij de afzonderlijke provinciale hoven wordt één procureur-generaal aangesteld.²² Bij elke arrondissementsrechtbank werkt één officier van justitie,²³ bij de criminele regtbank één officier van criminele justitie.²⁴ De functie van officier van criminele justitie is overigens geen lang leven beschoren. De criminele regtbank, die wat de competentie betreft vergelijkbaar is met de provinciale hoven²⁵, verdwijnt al in 1842.²⁶ Daarmee verdwijnt ook de officier van criminele justitie uit de Wet RO. Op de functie van officier van criminele justitie wordt hier verder niet ingegaan.

Naast de procureur-generaal kennen de Hoge Raad en de hoven één of meer advocaten-generaal.²⁷ Bij de arrondissementsrechtbanken werken niet alleen officieren van justitie, maar ook substituut-officieren.²⁸ Wat de (normale) verhouding is tussen de procureurs-generaal en hun advocaten-generaal en tussen de officieren van justitie en hun substituten bepaalt de wet niet. Wél bepaalt art. 6 door wie de dienst van het openbaar ministerie moet worden waargenomen in het bijzondere geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de procureurs-generaal of de officieren van justitie.²⁹ De waarneming van de dienst geschiedt in die gevallen door een advocaat-generaal (Hoge Raad en hoven) dan wel door een substituut (arrondissementsrechtbanken) en wel naar anciënniteit, de (naar benoeming) oudere A-G's en substituten gaan bij de waarneming vóór de jongere. Bij afwezigheid, belet of ontstentenis van advocaat-generaal of officier wordt de dienst waargenomen door één van de raadsheren of rechters, die daartoe door de president van de Hoge Raad, het gerechtshof of de arrondissementsrechtbank benoemd wordt.³⁰

²² Resp. art. 85 en 65.

²³ Art. 49 jo. de Staat van het personeel en de jaarwedden van de ambtenaren der arrondissementsregtbanken volgens artikel 49 der wet.

²⁴ Art. 81.

²⁵ P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 274.

²⁶ Wet van 26 mei 1841, Stb. 16, omtrent de regterlijke organisatie van Zuid-Holland en Noord-Holland, ingevolge Koninklijk besluit van 10 October 1841, Stb. 44, in werking getreden op 1 Januari 1842.

²⁷ Resp. art. 85 en 65.

²⁸ Vgl. art. 49 jo. 51. Overigens spreekt de wet zowel van substituut-officieren als van substituut-officiers.

²⁹ Vgl. J. de Bosch Kemper, *Wetboek van Strafvordering*, deel I, p. 163.

³⁰ De Bosch Kemper merkt over art. 6 op dat het niet alleen van toepassing is op langere dan wel kortere verhinderd, belet of ontstentenis, maar ook op de situatie waarin leden van het openbaar ministerie weigeren hun functie te vervullen, J. de Bosch Kemper, *Wetboek van*

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Reeds voor inwerkingtreding van de wet bestaat discussie over de beantwoording van de vraag of de in art. 3 gegeven opsomming van degenen die het openbaar ministerie uitoefenen wellicht te beperkt is. Deze vraag komt aan de orde in de beraadslagingen over het voorstel van wet van Barthlemy c.s., waarin art. 3 dusdanig gewijzigd is dat ook de advocaten-generaal en de substituten van de officieren belast zijn met de uitoefening van het openbaar ministerie. In de beraadslagingen naar aanleiding van het voorstel valt daarover het volgende te lezen:

‘La modification faite à cet article ne paraît pas heureuse: c’est aux Procureurs-Generaux près les cours, et aux Procureurs du Roi près les tribunaux de 1re instance,³¹ que doit être conféré l’ensemble des fonctions du ministère public. Les avocats généraux et les substituts ne sont que leurs collaborateurs: ils n’agissent qu’ au nom du Procureur-Général ou du Procureur de Roi. Les articles 3 et 6 de la loi de 18 avril paraissent plus conformes aux vrais principes.’³²

De opstellers van het voorstel reageren vervolgens:

‘Wat betreft de aanmerkingen (...), dat het alleen de prokureurs-generaals bij de Hoven, en officieren des Konings bij de regtbanken, zijn, aan welke het geheel der werkzaamheden van het openbaar Ministerie, moet worden opgedragen, om dat de advocaten-generaal en de substituten slechts medewerkers zijn, die niet op hunne eigen naam handelen, zoo oordeelt men, te moeten volharden in de mening dat die ambtenaren niettemin een deel van het openbaar Ministerie uitmaken, en dat zij als zoodanig onder de algemeene benaming van ambtenaren door wien het openbaar Ministerie wordt waargenomen, moeten worden begrepen.’³³

In de beraadslagingen wordt op die opvatting vervolgens als volgt op gereageerd:

‘Le procureur-général est placé sur la même ligne que ses substituts; le travail de ceux-ci est indépendant isolé et le même que celui du procureur-général, il n’y a aucune subordination. Le procureur-général répond des actes de ses substituts; d’après cette Loi nouvelle, il n’y a plus de responsabilité. Les substituts pourront prendre telle conclusion, tel réquisitoire qu’ils voudront, sans que le procureur-général puisse les en empêcher, ou les prendre lui-même, s’ils sont contraires á son opinion: il n’est plus le chef du ministère public. (...)’³⁴

Zoals gezegd haalt het wetsontwerp het niet, het wordt verworpen door de Eerste Kamer.³⁵ Bij inwerkingtreding van de wet in 1838 luidt artikel 3 dan ook zoals hierboven is weergegeven. Het openbaar ministerie bij de Hoge Raad, provinciale hoven en

Strafvordering, deel I, p. 164. De ‘rechter’ in art. 6 kan ook een rechter-plaatsvervanger zijn, HR 14 november 1873, W. 3658.

³¹ Vertaald: de officieren bij de rechtbanken.

³² Bijl. Hand. TK, 1828-1829, p. 745.

³³ Bijl. Hand. TK, 1828-1829, p. 745.

³⁴ Bijl. Hand. TK, 1828-1829, p. 772.

³⁵ Hand. EK 1828-1829, p. 274.

WOLTING

arrondissementsrechtbanken wordt volgens de wet dus uitgeoefend door procureurs-generaal en officieren van justitie. Het zal nog bijna anderhalve eeuw duren voordat het standpunt zoals ingenomen door Barthlemy c.s. in de wet is terug te vinden.

De positie van de advocaten-generaal en de substituut-officieren

Een interessant punt dat in de reactie van de ontwerpers van het voorstel wordt aangesneden is de vraag of de advocaten-generaal en de substituut-officieren deel dienen uit te maken van het openbaar ministerie. In de wet van 1838 is dat niet het geval. Met betrekking tot het arrondissementsparket maakt de wet onderscheid tussen 'leden van het openbaar ministerie' en 'ambtenaren van het openbaar ministerie'. Uit art. 49 blijkt dat de substituut-officieren geen lid zijn van het openbaar ministerie. Het bepaalt dat *de leden* van de arrondissementsrechtbanken en *van het openbaar ministerie*, bij voorkeur worden gekozen uit (onder andere) *de substituut-officieren*, griffiers en plaatsvervangers die gedurende vijf jaren de werkzaamheden 'met ijver en lof' hebben waargenomen. Een substituut-officier kan niet tot lid van het openbaar ministerie worden gekozen wanneer hij dat in de hoedanigheid van substituut al is. Uit art. 51 volgt dat de substituten echter wel *ambtenaren van het openbaar ministerie* zijn. Het artikel maakt deel uit van de derde afdeling van de wet, dat als opschrift 'Van de Arrondissements-regtbanken' heeft. Het bepaalt dat de *ambtenaren van het openbaar ministerie*, griffiers en derzelver substituten (...) door de Koning tot weder opzegging toe worden benoemd. Het openbaar ministerie bij de arrondissementsrechtbanken wordt volgens art. 3 uitgeoefend door de officieren. Art. 51 gaat echter niet uitsluitend over de benoeming van de officieren, anders had de wet in plaats van de woorden 'de ambtenaren van het openbaar ministerie' wel de meer specifieke aanduiding 'officieren bij de Arrondissements-regtbanken' gebruikt. De enige ambtenaren die in art. 51 (naast de officieren) onder 'ambtenaren van het openbaar ministerie' kunnen vallen, zijn de in art. 6 genoemde substituten. Hoewel de substituten van de officier geen lid zijn van het openbaar ministerie, zijn ze dus wel ambtenaar van het openbaar ministerie. Officieren bij de arrondissementsrechtbanken zijn zowel lid als ambtenaar van het openbaar ministerie. Op het parket bij een arrondissementsrechtbank werkt dus één lid van het openbaar ministerie (de officier), die tevens deel uitmaakt van de grotere groep ambtenaren van het openbaar ministerie (officier en substituten) bij dat parket.

Voor de Hoge Raad en de provinciale hoven valt anders dan bij de arrondissementsrechtbanken niet uit soortgelijke artikelen af te leiden wie leden dan wel ambtenaren van het openbaar ministerie zijn. Omdat in de artt. 3 en 6 de uitoefening van het openbaar ministerie en de waarneming van de dienst voor Hoge Raad, hoven en arrondissementsrechtbanken gelijkelijk is geregeld, kan worden aangenomen dat de advocaten-generaal in de wet van 1838, naar analogie van de zojuist besproken artikelen betreffende de arrondissementsrechtbanken, 'slechts' ambtenaar van het openbaar ministerie zijn. De procureurs-generaal bij de Hoge Raad en hoven zijn zowel lid als ambtenaar van het openbaar ministerie.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Het besluit van 14 september 1838³⁶ scheidt meer duidelijkheid over de verhouding tussen de procureurs-generaal, advocaten-generaal, officieren van justitie en substituten. Het geeft uitvoering aan art. 19 van de wet, waarin staat dat bij reglementen van openbaar bestuur onder andere alles betreffende de orde van de inwendige dienst van de Hoge Raad, hoven en rechtbanken dient te worden bepaald. De reglementen worden kort aangeduid als reglement I, II, III en IV.³⁷ Voor het openbaar ministerie is met name het eerste reglement van belang. Volgens een circulaire bij het Reglement zijn de procureurs-generaal bij de provinciale hoven ten aanzien van 'alle gewone voorkomende zaken en de geheele dagelijksche administratie der justitie (...) de eigenlijke hoofden van het Openbaar Ministerie en voor deszelfs geregelde werking verantwoordelijk.'³⁸ Uit art. 52 e.v. Reglement I blijkt dit ook met zoveel woorden. In dat artikel wordt de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast met de zorg voor de handhaving en uitvoering van de wetten en reglementen bij de Hoge Raad, de hoven, rechtbanken en kantongerechten. Volgens art. 53 moeten de procureurs-generaal bij de hoven en de officieren van justitie bij de rechtbanken de door de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot uitvoering van art. 52 gegeven bevelen naleven. Ze zijn dus binnen de grenzen van dat artikel aan zijn gezag onderworpen.³⁹ ⁴⁰ Dat het gezag van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven veel ruimer is, volgt uit art. 54 Reglement I. De procureurs-generaal zijn in hun ressort belast met de uitoefening en het beleid der criminele justitie en met de handhaving en uitvoering van de wetten en reglementen bij het hof, de rechtbanken en de kantongerechten in de provincie waarin het hof gevestigd is. De officieren van justitie bij de arrondissementsrechtbanken oefenen hun ambtsplichten ten aanzien van de criminele justitie uit onder het toezicht en de directie van de procureur-generaal bij het hof. Ze zijn verplicht de bevelen na te komen die door de

³⁶ Besluit van den 14den September 1838, waarbij worden vastgesteld de vier Reglementen, in voldoening aan art. 19 der Wet op de zamenstelling van de Regterlijke magt en het beleid der Justitie, Stb. 36.

³⁷ Volgens A.A. de Pinto vloeit de bevoegdheid tot de regeling van art. 52 e.v. Reglement I niet voort uit art. 19, maar uit art. 5 van de wet, A.A. de Pinto, *Handleiding tot de wet op de Regterlijke Organisatie en het beleid der Justitie*, tweede druk, Zwolle 1880, tweede gedeelte, p. 39. Art. 5 bepaalt dat de ambtenaren bij het openbaar ministerie verplicht zijn de bevelen na te komen, die hun in hun ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde macht, vanwege de Koning, zullen worden gegeven. Art. 5 blijft hier verder buiten beschouwing.

³⁸ Circulaire van de Minister van Justitie betreffende de invoering der Nederlandsche Wetgeving d.d. 25 september 1838, Bijvoegsel tot het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1838, nr. 218, aangehaald door P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 275-276.

³⁹ A.A. de Pinto, *Handleiding tot de Wet op de Regterlijke Organisatie*, tweede gedeelte, p. 40. Hetzelfde geldt volgens art. 55 voor de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongerechten. Deze blijven voorlopig echter buiten beschouwing en zullen in het navolgende vanwege hun bijzondere positie apart worden behandeld.

⁴⁰ Uit art. 53 Reglement I lijkt inderdaad afgeleid te kunnen worden dat de bevoegdheid tot de regeling in art. 52 e.v. Reglement I, zoals A.A. de Pinto stelt, voortvloeit uit art. 5 Wet RO. Volgens art. 53 worden de bevelen van de procureur-generaal naar aanleiding van art. 5 Wet RO gegeven. Het zijn dus bevelen die door de bevoegde macht (de procureur-generaal) tot uitvoering van het door de Koning gegeven voorschrift van art. 52 Regl. I zijn gegeven.

WOLTING

procureur-generaal bij het provinciaal gerechtshof worden gegeven.

Verder volgt uit art. 58 Reglement I dat de advocaten-generaal bij de Hoge Raad en de gerechtshoven en de substituut-officieren van justitie ondergeschikt zijn aan het hoofd van het parket waartoe zij behoren. Art. 57 van Reglement I bepaalt dat de procureurs-generaal en de officieren van justitie het werk verdelen tussen zichzelf en de advocaten-generaal respectievelijk de substituten, 'gelijk ieder hunner zulks in het belang der Justitie zal geraden oordeelen.' De procureurs-generaal en officieren van justitie behouden de bevoegdheid om de aan een ander opgedragen bevoegdheid zelf uit te oefenen. Het opdragen van bevoegdheden is overigens niet ongelimiteerd toegestaan. Ingevolge het derde lid van art. 57 dienen de procureur-generaal en de officier bij de plechtige terechtzittingen en de algemene vergaderingen van het college 'de functien van het Openbaar Ministerie' in persoon waar te nemen. Onduidelijk is of het hier gaat om een limitatieve opsomming van beperkingen, of dat er nog andere bevoegdheden zijn die niet aan een advocaat-generaal of substituut kunnen worden opgedragen. A.A. de Pinto meent dat art. 6 van de wet vrij weinig ruimte laat voor het opdragen van bevoegdheden conform art. 57 Reglement I. Volgens hem heeft art. 6 alleen betrekking op de dienst op de terechtzittingen. De Pinto beroept zich (zonder verdere motivering) op het laatste gedeelte van art. 6 over de waarneming van de dienst door één van de raadsheren of rechters.⁴¹ Kennelijk gaat De Pinto er van uit dat een raadsheer of rechter de dienst van het openbaar ministerie in ieder geval niet anders dan op de terechtzitting kan waarnemen en dat dit op gelijke voet geldt voor de advocaat-generaal en substituut-officier. Diens opvatting wordt door Diephuis in het Groningse tijdschrift *Opmerkingen en mededelingen* echter weerlegd. De 'dienst' in art. 6 omvat alles wat tot de werkzaamheden van het openbaar ministerie behoort, geen enkele bepaling verklaart immers de aanwezigheid op de terechtzittingen tot de voornaamste werkzaamheid van het openbaar ministerie, aldus Diephuis. Art. 4 Wet RO belast het OM met de handhaving van de wetten, de vervolging van misdrijven en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen en spreekt over de dienst op de terechtzittingen met geen enkel woord. Het door De Pinto aangevoerde argument snijdt volgens Diephuis geen hout omdat óók raadsheren of rechters het openbaar ministerie buiten de terechtzitting kunnen waarnemen. *Juist* wanneer geen terechtzitting wordt gehouden bestaat de kans dat een raadsheer of rechter als waarnemer moet optreden, omdat 'de ambtenaren van het openbaar ministerie zich bij voorkeur zullen verwijderen of het ligtst belet zijn op zoodanige dagen, waarop geene terechtzitting gehouden wordt, en de noodzakelijkheid hunner tegenwoordigheid dus minder kan worden vooruitgezien.' Diephuis illustreert de nadelige consequenties van de opvatting van De Pinto met een voorbeeld van een op heterdaad ontdekte moord. Volgens art. 54 van het Wetboek van Strafvordering nemen de hulpofficieren bij verhindering of ontstentenis een aantal 'bemoeijingen' van de officier van justitie waar, met uitzondering van de 'onverwijld opzending van processen-verbaal, akten, stukken en instrumenten, met de noodzakelijk geachte requisitoiren' aan de rechter-

⁴¹ A.A. de Pinto, *Handleiding tot de wet op de Regterlijke Organisatie*, tweede gedeelte, p. 44.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

commissaris. De genoemde uitzonderingen vallen onder het optreden buiten de terechtzitting. Wordt de opvatting van De Pinto gevolgd, dan zal niemand de uitgezonderde ‘bemoeijingen’ kunnen waarnemen wanneer er geen officier aanwezig is. De gang van justitie in de op heterdaad ontdekte moordzaak zal dan zijn gestremd, omdat er geen rechter als vervanger op mag treden. Volgens Diephuis kan dat niet de bedoeling zijn geweest.⁴²

Verder kunnen volgens De Pinto advocaten-generaal en substituten alleen werkzaamheden buiten de terechtzittingen verrichten wanneer de wet een bevoegdheid opdraagt aan ‘het openbaar ministerie’ in het algemeen. Draagt de wet een bevoegdheid op aan de procureur-generaal of officier, dan is optreden van een advocaat-generaal of substituut uitgesloten. Voor werkzaamheden op de terechtzitting dient volgens hem de dienst bij het openbaar ministerie zodanig te zijn ingericht, dat het hoofd van het parket voor een gedeelte de belangrijke werkzaamheden op de terechtzitting waarneemt.⁴³

Dat art. 6 Wet RO jo. artt. 57 en 58 Reglement I niet de door A.A. de Pinto veronderstelde beperkingen inhoudt, kan worden afgeleid uit het arrest van de Hoge Raad van 26 december 1841, W. 260.⁴⁴ Art. 242 van het toenmalig geldende Wetboek van Strafvordering schreef voor dat de officier van justitie binnen veertien dagen na de uitspraak ter griffie zijn verklaring van hoger beroep moest doen. Ook de procureur-generaal kon binnen die termijn in hoger beroep komen. In cassatie wordt in het eerste middel betoogd dat aan dit voorschrift i.c. niet was voldaan, omdat een substituut-officier van justitie de verklaring ter griffie had gedaan, in plaats van de officier van justitie in persoon. In het middel worden drie argumenten aangevoerd waarom art. 6 van de Wet RO geen uitkomst kan bieden. In de eerste plaats is niet gebleken van een geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de officier van justitie, terwijl art. 6 slechts op die gevallen het oog heeft. Ten tweede gaat volgens het middel de bijzonder bepaling van art. 242 Sv, die vordert dat de officier van justitie in persoon handelt, bóven de algemene bepaling van art. 6, volgens welke de substituut de officier kan vervangen. Ten derde heeft art. 6 alleen betrekking op verrichtingen op de terechtzitting, hetgeen blijkt uit de laatste woorden van art. 6, inhoudende dat raadsheren of rechters bij afwezigheid, belet of ontstentenis van een advocaat-generaal of substituut de dienst waarnemen. Het doen van een verklaring ter griffie is niet zo’n verrichting. De Hoge Raad oordeelt anders en overweegt:

‘O. (...), dat uit den aard der betrekking, waarin de officieren van justitie tot hunne substituten staan, van zelf volgt, dat laatstgemelden de hoofden van het parket, tot hetwelk

⁴² G. Diephuis, *Iets over art. 6 der Wet op de Regterlijke Organisatie*, Opmerkingen en mededelingen, Groningen 1847, p. 270-278. Diephuis verwijst nog naar J. de Bosch Kemper, *Wetboek van Strafvordering*, deel I, p. 164.

⁴³ A.A. de Pinto, *Handleiding tot de Wet op de Regterlijke Organisatie*, tweede gedeelte, p. 44.

⁴⁴ Aangehaald in A.A. de Pinto, *Handleiding tot de wet op de Regterlijke Organisatie*, tweede gedeelte, p. 44 en P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 338.

WOLTING

zij behooren, kunnen vervangen, en bevoegd zijn, om derzelve ambtspligten, waar te nemen; O. dat zulks ook op eene onmiskenbare wijze blijkt, uit art. 6 der wet op de Regterlijke Organisatie, alsmede uit art. 57 en 58 van het reglement, (...), goedgekeurd bij Koninklijk besluit van 14 Sept. 1838 (Stbl. nr 36);

O. dat er geene reden denkbaar is, waarom de wetgever, juist in het geval eener verklaring van in *hooger beroep* te komen, niet zoude gewild hebben, dat de officier van justitie door zijnen substituut werd vervangen, en dat dus de substituut-officier van justitie (...) bevoegd is geweest, om voormelde verklaring van hooger beroep te kunnen doen'.

De Hoge Raad gaat niet expliciet in op de in het middel aangevoerde argumenten, maar beslist dat de officier de bevoegdheid heeft om zich door zijn substituten te doen vervangen,⁴⁵ tenzij er een reden denkbaar is, waarom de wetgever die vervanging niet gewild heeft. Bij dit oordeel is de aard van de betrekking tussen officier en substituut van doorslaggevende betekenis. Opgemerkt dient hier overigens te worden dat art. 6 Wet RO strikt genomen niet van toepassing is op de (normale) verdeling van werkzaamheden tussen de officier van justitie en zijn substituten die plaatsvindt in de gevallen dat de officier van justitie *aanwezig* is.⁴⁶

In arresten van later datum wordt op het eerste in het middel aangevoerde argument wél expliciet ingegaan.⁴⁷ HR 16 oktober 1866, W. 2860 betreft bijna dezelfde situatie als het arrest van 26 december 1841. Blijkens het arrest uit 1866 was de procureur-generaal van een hof bij het doen van een verklaring van beroep in cassatie ter griffie (art. 391 jo. 389 Sv 1838), door een advocaat-generaal vervangen. Bij pleidooi wordt de vraag opgeworpen of het beroep in cassatie wel ontvankelijk is, omdat in de akte van cassatie niet vermeld is dat de advocaat-generaal handelde namens de procureur-generaal. De Hoge Raad overweegt dat hoewel volgens art. 3 het openbaar ministerie wordt waargenomen door de procureurs-generaal en de officieren van justitie, zonder te spreken over advocaten-generaal en substituten, het openbaar ministerie bij elk rechterlijk college één en ondeelbaar is en het geen verschil maakt door wie het wordt vertegenwoordigd. Art. 6 vordert niet dat de verhindering (afwezigheid, belet of ontstentenis) van de procureur-generaal uitdrukkelijk wordt bewezen wanneer de dienst wordt waargenomen door een advocaat-generaal. Deze wordt in alle gevallen waarin de procureur-generaal wordt vervangen door een advocaat-generaal, verondersteld aanwezig te zijn. Uit het arrest blijkt dat ook de procureur-generaal een onvoorwaardelijke bevoegdheid heeft om zich door zijn advocaten-generaal te doen vervangen. Opvallend is dat het voorbehoud uit het arrest van 26 december 1841, W. 260, dat er geen reden denkbaar mag zijn waarom de wetgever de vervanging niet gewild heeft, niet herhaald wordt. Door de onvoorwaardelijke

⁴⁵ A.A. de Pinto, *Handleiding tot de Wet op de Regterlijke Organisatie*, tweede gedeelte, p. 44.

⁴⁶ J. de Bosch Kemper, *Wetboek van Strafvordering*, deel I, p. 164 en P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 337-338.

⁴⁷ HR 17 december 1850, Nld. Regtspr., dl. 37, pgf. 30, p. 170-173 en HR 16 oktober 1866, W. 2860. Het arrest van 16 oktober 1866 wordt aangehaald in A.A. de Pinto, *Handleiding tot de Wet op de Regterlijke Organisatie*, tweede gedeelte, p. 44 en P. Mostert, HNJV 198-I p. 338.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

bevoegdheid van substituten en advocaten-generaal om de officier van justitie of de procureur-generaal te vervangen blijkt overigens het hiervoor uiteengezette onderscheid tussen leden en niet-leden van het openbaar ministerie van minder groot belang te zijn dan aanvankelijk zou kunnen worden gedacht.

In het arrest HR 23 november 1874, W. 3798⁴⁸ is voor de officieren en de substituten nog eens uitgemaakt dat van afwezigheid, belet of ontstentenis bij toepassing van art. 6 evenmin hoeft te blijken. Het arrest is echter om nog een reden van belang. We hebben hiervoor gezien dat bij de behandeling van het wetsvoorstel van Barthlemy c.s. door sommigen de angst werd uitgesproken dat de procureur-generaal niet langer verantwoordelijk zou zijn voor de handelingen van zijn vervangers. De uitleg die de Hoge Raad aan de artikelen 3 en 6 geeft, doet de vraag rijzen wie verantwoordelijk is voor de uitoefening van een bevoegdheid door advocaat-generaal of substituut. Zijn dat de ambtenaren van het openbaar ministerie die de bevoegdheid daadwerkelijk uitoefenen, of zijn dat de leden van het openbaar ministerie voor wie zij optreden? De Hoge Raad beslist in het genoemde arrest dat voor de substituut-officier het laatste het geval is. Net als in het arrest van 26 december 1841, W. 260 staat de uitoefening van de bevoegdheid van art. 242 Sv door een substituut-officier ter discussie. In het tweede middel wordt door de raadsman van verdachte aangevoerd dat art. 242 Sv en art. 6 Wet RO zijn geschonden, omdat de verklaring van hoger beroep niet is gedaan door de officier van justitie of namens hem door zijn substituut, maar door de substituut-officier *suo nomine*. De Hoge Raad oordeelt dat het middel ongegrond is en overweegt dat '(...) de ambtelijke verrichtingen van een subst.-officier geacht moeten worden te zijn verricht door den officier van justitie in wiens plaats hij optreedt (...)'. In het concrete geval betekent dit dat '(...) het appel, aangeteekend door den subst.-officier, moet geacht worden te zijn aangeteekend door den daartoe bij art. 242 Strafvord. bevoegd verklaarden ambtenaar; en het daarom niet noodig is, dat hij in de uitoefening van deze ambtsverrigting melding make van te handelen namens den officier, of op diens last, of ter vervanging van den officier (...)'. De substituut-officier oefent dus geen bevoegdheden op eigen naam uit. Alle ambtelijke verrichtingen van de substituut-officier worden toegerekend aan de officier van justitie voor wie hij in de plaats optreedt. Omdat bij elk parket slechts één officier van justitie als lid van het openbaar ministerie is aangesteld, is steeds duidelijk aan wie de ambtelijke verrichtingen dienen te worden toegerekend. Hoewel dit niet met zoveel woorden uit de overwegingen van de Hoge Raad in het arrest blijkt, dient te worden aangenomen dat de advocaat-generaal net als de substituut-officier *niet* op eigen naam bevoegdheden uitoefent. Ook alle verrichtingen van de A-G worden toegerekend aan de procureur-generaal voor wie hij in de plaats optreedt. De regeling van de onderlinge verhouding en verdeling van werkzaamheden in de artikelen 3 en 6 Wet RO en 57 en 58 Reglement I is voor procureurs-generaal en advocaten-generaal enerzijds en officieren van justitie en substituten anderzijds immers

⁴⁸ Aangehaald in P. Meyes, *Wet op de regterlijke organisatie*, p. 20.

WOLTING

hetzelfde.⁴⁹

De constructie die bestudering van wet, reglement en jurisprudentie oplevert, heeft alle kenmerken van wat we naar huidig recht *mandaat* zouden noemen. Er vindt uitoefening van een bevoegdheid plaats door een ander dan degene aan wie een bevoegdheid door de wet is opgedragen. De originair bevoegde blijft bevoegd de opgedragen bevoegdheid zelf uit te oefenen en is volledig verantwoordelijk voor de in zijn naam uitgeoefende bevoegdheid. *Mandaat* als constructie in het strafprocesrecht (naar huidig recht te vinden in art. 126 Wet RO) blijkt dus bepaald niet nieuw te zijn!⁵⁰

Het openbaar ministerie bij de kantongerechten

Een bijzondere regeling waar tot nu toe nog geen aandacht aan is besteed, is de regeling die betrekking heeft op het openbaar ministerie bij de kantongerechten. Art. 3 van de wet van 1838 bepaalt dat het openbaar ministerie bij de kantongerechten wordt uitgeoefend door de ambtenaren die in de wet te dien einde zijn aangewezen. Art. 3 verwijst naar art. 45, dat als hoofdregel bepaalt dat het openbaar ministerie in strafzaken voor de kantonrechter wordt waargenomen door het hoofd van het bestuur van de gemeente waarbinnen het kantongerecht zitting houdt. Heeft die gemeente één of meer commissarissen van politie, dan kan het hoofd de werkzaamheden ook aan één van die ambtenaren opdragen. Heeft de gemeente geen commissaris dan kan een lid van het bestuur van de gemeente of een door de procureur-generaal bij het provinciaal gerechtshof goed te keuren persoon daartoe worden aangesteld. Opvallend is dat art. 3 spreekt van uitoefenen, terwijl art. 45 het heeft over waarnemen. De wet lijkt op dit punt een tegenstrijdigheid te bevatten. De regeling van de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantonrechter komt niet zonder slag of stoot tot stand. Deze wordt tussen de

⁴⁹ Van Maanen wijst in 1860 overigens op het gebruik dat alle stukken die van een ambtenaar van het openbaar ministerie uitgaan namens het hoofd van het parket worden getekend, C.F.Th. van Maanen, *Het Openbaar Ministerie in Nederland*, eerste gedeelte, Den Haag 1860, p. 36. Dit gebruik, dat het feit dat slechts in naam van het hoofd van het parket door andere ambtenaren wordt gehandeld voor de praktijk benadrukt, lijkt de conclusie dat ook de advocaat-generaal niet op eigen naam handelt te bekrachtigen. Anders: H.G. van de Bunt, *Officieren van Justitie, verslag van een participierend observatieonderzoek*, Zwolle 1985, p. 71. Volgens Van de Bunt wijst Van Maanen er op dat alle schriftelijke stukken die het parket uitgaan door het hoofd van het parket worden ondertekend. Overigens betwijfelt Van de Bunt of de formele hiërarchie in de praktijk een duidelijke substantiële betekenis heeft gehad.

⁵⁰ Ook P. Mostert concludeert dat substituut-officieren optreden krachtens een rechtsfiguur die in het administratieve recht wordt aangeduid als mandaat, P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 338. Hij baseert de conclusie echter slechts op de arresten van 21 december 1841 en 16 oktober 1866. M.i. wordt in die arresten door de Hoge Raad niet de vraag beantwoord door welke functionaris de door een substituut uitgeoefende bevoegdheid moet worden geacht te zijn uitgeoefend. In de arresten wordt slechts gesproken van 'vervanging' en 'waarneming'. Het voor de rechtsfiguur mandaat wezenlijke kenmerk dat de bevoegdheid wordt geacht te zijn verricht door degene in wiens naam de bevoegdheid wordt uitgeoefend (vgl. art. 10:2 Awb), volgt expliciet uit het arrest van 23 november 1874.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

aanneming van de wet van 18 april 1827 en de inwerkingtreding in 1838 nog bij de wet van 28 april 1835 gewijzigd.⁵¹ In de totstandkomingsgeschiedenis van het artikel is op alle in het artikel opgenomen waarnemingsvarianten (burgemeester, lid van het gemeentebestuur, commissaris van politie of bijzonder daartoe aan te stellen persoon) kritiek te vinden.

In het oorspronkelijk ontwerp van 23 januari 1827⁵² waren de rollen van de burgemeester en de commissaris van politie nog omgedraaid. Het bepaalde in art. 51 dat het openbaar ministerie bij het kantongerecht diende te worden waargenomen door de commissaris van politie van de hoofdplaats van het kanton en ter vervanging van deze door de burgemeester of een ander daartoe benoemd lid van het plaatselijk bestuur. In de beraadslagingen naar aanleiding van het oorspronkelijk ontwerp bleek dat er de nodige kritiek bestond op de waarneming van het openbaar ministerie door de politie:

‘La Section pense à l’ unanimité (...) que les commissaires de police, ne devant être considérés, que comme très subalternes, et leurs fonctions devant être restreintes absolument à la Police proprement dite, (sans que jamais elles doivent s’étendre plus loin), on ne doit pas leur confier les fonctions d’officier du ministère Public, même encore les faire remplacer par le Bourgmestres, comme s’ils avaient un rang au-dessus de ceux-ci et ils préfèrent donc, qu’ on confie le soin de se ministère à un membre de l’ administration, (...).’⁵³

In het gewijzigd ontwerp komt men aan de genoemde kritiek tegemoet. In de wet van 18 april 1827 bepaalt art. 48 dat het openbaar ministerie wordt waargenomen door de burgemeester of vanwege deze door een lid van het plaatselijk bestuur dan wel door een daartoe gemachtigde stedelijke ambtenaar.

Zoals gezegd wordt de wet voor inwerkingtreding in 1838 nog gewijzigd. Het ontwerp van 20 november 1834 dat tot de wijzigingswet van 28 april 1835 leidt, bepaalt dat het openbaar ministerie zal worden waargenomen door de burgemeester van de gemeente binnen welke het kantongerecht zijn zittingen houdt, of in zijn naam door een lid van het gemeentebestuur. In gemeenten waar één of meer commissarissen van politie zijn, kan de burgemeester de werkzaamheden aan één van die ambtenaren opdragen. In alle andere gemeenten heeft het plaatselijk bestuur de bevoegdheid om een bijzondere door de officier van justitie bij de arrondissementsrechtbank goed te keuren persoon daartoe aan te stellen.

Ondanks de kritiek op het voorgestelde artikel wordt het uiteindelijk vrijwel ongewijzigd aangenomen. De kritiek richt zich zowel op de waarneming van het openbaar ministerie bij het kantongerecht door private personen als op de waarneming door de burgemeester of een lid van het gemeentebestuur. In zijn nota behorende bij de aanmerkingen van de eerste afdeling naar aanleiding van het ontwerp merkt Frets op niet

⁵¹ Wet van 28 april 1835, Stb. 1835, 10.

⁵² Bijl. Hand. TK, 1826-1827, p. 311 e.v.

⁵³ Bijl. Hand. TK, 1826-1827, p. 411.

WOLTING

erg gelukkig te zijn met het artikel. Het liefst zou hij zien dat de laatste zin van het artikel geschrapt wordt. Buiten de commissaris van politie dient volgens hem geen ander dan de burgemeester of een lid van het gemeentebestuur het openbaar ministerie waar te nemen. 'De functiën van het openbaar ministerie, al is het bij de lagere regters, komen mij altoos te belangrijk voor, om die door private personen te laten waarnemen', aldus Frets. Bovendien zou bij waarneming door een lid van het gemeentebestuur tevens 'agreatie' van de officier of de procureur-generaal als voorwaarde moeten worden gesteld.⁵⁴ De tweede afdeling wijst er in zijn aanmerkingen op dat het stelsel van burgemeesters als 'regtsvorderaars' bij de kantonrechters ontleend is aan de Franse wetgeving. Men stelt voor de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten door de burgemeester en de leden van het gemeentebestuur te schrappen uit het artikel en deze over te laten aan de directeur of commissaris van politie, dan wel aan een ander daartoe aan te wijzen personen. In grote steden zijn ten tijde van de behandeling van het ontwerp behalve commissarissen ook directeuren van politie werkzaam.⁵⁵ Deze worden in tegenstelling tot de commissarissen rechtstreeks door de Koning benoemd en oefenen 'hunne ambtsbezigheden' onafhankelijk van het stedelijk bestuur uit en hoeven daaraan geen verantwoording af te leggen.⁵⁶

De tweede afdeling heeft met name moeite met het feit dat het bestuur of het hoofd daarvan rechtsvorderingen doet met betrekking tot overtredingen van reglementen die door hen zelf zijn vastgesteld. Ook de vervolging van overtredingen tegen het Wetboek van Strafrecht of andere wetten of algemene verordeningen door de burgemeester of een lid van het gemeentebestuur acht de tweede afdeling niet wenselijk. Vermenging of vereniging van 'de judiciale functiën' en 'de administratiën' wordt geacht geheel en al buiten de geest van de geldende staatsinrichting te liggen. De Grondwet heeft, door de rechterlijke macht geheel van het administratief gezag af te scheiden en in afzonderlijke hoofdstukken te behandelen, de grondlijnen aangewezen van de werkzaamheden van beiden.⁵⁷

De bedenkingen van de tweede afdeling bij de waarneming van het openbaar ministerie door de burgemeester en leden van de gemeentebesturen worden vervolgens gepareerd met de opmerking dat wanneer overall een persoon aangesteld zou moeten worden voor de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten, dit hoogst bezwaarlijk zou zijn voor de gemeentekassen. Reeds tijdens de totstandkoming van de Wet RO spelen financiële overwegingen een rol bij de wijze waarop het OM wordt

⁵⁴ Bijl. Hand. TK, 1834-1835, p. 293.

⁵⁵ J.L.M. Boek, *Organisatie, functie, en bevoegdheden van politie in Nederland*, Arnhem/Antwerpen 1995, p. 48.

⁵⁶ De benoeming van de commissarissen gebeurt op voordracht van het college van B&W. De directeuren zijn (anders dan de als plaatselijke politie-beambte aangeduide commissarissen van politie) rijksambtenaren. Eén en ander volgt uit de KB's van 19 maart 1818 en 3 november 1822, aangehaald in het vonnis van de Rb. Leiden van 20 oktober 1847, W. 858.

⁵⁷ Bijl. Hand. TK, 1834-1835, p. 295.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

georganiseerd. Verder zouden de bedenkingen van de afdeling met betrekking tot de door het plaatselijk bestuur zelf uitgevaardigde reglementen alleen van gewicht zijn wanneer het hoofd of een lid van het gemeentebestuur als *rechter* daarover zou moeten oordelen.⁵⁸ Het artikel wordt uiteindelijk vrijwel ongewijzigd aangenomen. Wijziging vindt slechts plaats op het punt van de goedkeuring van de bijzondere door het plaatselijk bestuur aan te stellen persoon. De goedkeuring dient niet te worden gegeven door de officier van justitie, maar door de procureur-generaal bij het gerechtshof.⁵⁹ Opmerkelijk is dat door de wijziging die de wet van 28 april 1835 aanbrengt, de commissaris van politie alsnog één van de potentiële waarnemers van het openbaar ministerie in de Wet RO van 1838 is. De directeurs van politie worden overigens niet als potentiële waarnemer genoemd. In zijn vonnis van 20 oktober 1847 oordeelt de rechtbank te Leiden dat het openbaar ministerie bij de kantongerechten niet door de directeur van politie kan worden waargenomen.⁶⁰ In cassatie wordt dit oordeel door de Hoge Raad bekrachtigd. Van belang is onder meer het feit dat de directeur van politie *niet ondergeschikt* is aan het stedelijk bestuur. Eén van de overwegingen luidt dat '(...), terwijl de commissarissen van politie (...) zijn ambtenaren, benoemd op voordragt van het plaatselijke bestuur en, (...), aan dat bestuur ondergeschikt, de directeurs van politie daarentegen, (...), regtstreeks door den Koning worden benoemd, en, hoewel in betrekking staande tot de stedelijke besturen, daaraan echter niet zijn ondergeschikt; dat het derhalve volkomen regelmatig moet worden geacht, dat de wet aan het hoofd van het bestuur der gemeente heeft toegekend de magt van delegatie van eenige anders aan het opgedragene werkzaamheden op eenen aan het bestuur der gemeente ondergeschikte ambtenaar; doch dat daarentegen niet mag worden verondersteld, dat de wet zoodanige delegatie zou hebben toegekend aan eenen aan het plaatselijk bestuur niet ondergeschikten ambtenaar aan wie (...) is opgedragen de onmiddellijke uitvoering der wetten of andere voorschriften op de plaatselijke politie, zonder dat de stedelijke besturen, ten zij daartoe door den Koning gemagtigd, haar aan zichzelf vermogen voor te behouden.'^{61 62}

⁵⁸ Bijl. Hand. TK, 1834-1835, p. 316.

⁵⁹ Overigens wordt op deze wijziging kritiek geleverd, omdat de kantongerechten wel in onmiddellijke aanraking staan met de rechtbank, maar niet met het hof, Bijl. Hand. TK, 1834-1835, p. 329.

⁶⁰ Zie het hiervoor reeds aangehaalde Rb. Leiden 20 oktober 1847, W. 858.

⁶¹ Ook naar huidig recht is het al dan niet ondergeschikt zijn van betekenis bij de geldigheid van mandaat en delegatie. Art. 10:4 Awb bepaalt dat indien de *gemandateerde* niet werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de mandaatgever, de mandaatverlening instemming van de gemandateerde en degene onder wiens verantwoordelijkheid deze werkt behoeft, tenzij bij wettelijk voorschrift in de bevoegdheid tot mandaatverlening is voorzien. Art. 10:14 bepaalt juist dat delegatie niet geschiedt aan ondergeschikten.

⁶² Vraag is of er in dit geval naar huidig recht ook van delegatie zou worden gesproken. Onduidelijk is of de personen die naast de burgemeester in art. 48 genoemd worden in eigen of in naam van de burgemeester de werkzaamheden uitoefenen. Dat het artikel spreekt van 'opdragen' (en niet van overdragen) van werkzaamheden wijst in de richting van mandaat. Ook in art. 57 Reglement I over de verdeling van werkzaamheden tussen o.a. procureurs-

4. 1877: ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht

Gestrande wetsontwerpen en een nooit inwerkinggetreden wet

Tien jaar na inwerkingtreding van de Wet RO komt de Grondwet van 1848 tot stand, die bepaalt dat er een nieuwe rechterlijke organisatie tot stand zal komen. Tussen 1851 en 1860 stranden echter vijf wetsontwerpen hiertoe.⁶³ In 1861 haalt een zesde voorstel wel de eindstreep, in dat jaar wordt een nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie aangenomen. De inwerkingtreding blijft echter achterwege omdat een aantal andere wetten nog aanpassing behoeft.⁶⁴ Eén van die wetten is het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Bij de behandeling van het wetsontwerp tot wijziging van dat wetboek in 1870 blijkt een meerderheid van de Tweede Kamer niet meer achter de nog niet inwerkinggetreden Wet RO van 1861 te staan.⁶⁵ In 1871 wordt daarom een nieuw ontwerp ingediend. Dit wetsontwerp wordt echter door de Tweede Kamer met 39 tegen 37 stemmen verworpen.⁶⁶ De Wet op de Rechterlijke Organisatie wordt daarna niet in zijn geheel gewijzigd, maar van onderwerp tot onderwerp bij afzonderlijke wetten.⁶⁷ Een belangrijke wijziging voor de organisatie van het openbaar ministerie vindt plaats in 1877, wanneer de ambtenaar van het openbaar ministerie bij de kantongerechten zijn intrede doet. Daarmee verdwijnt de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten door burgemeesters, commissarissen van politie, leden van het gemeentebestuur of bijzonder daartoe aan te stellen personen.⁶⁸

De waarneming van het openbaar ministerie bij het kantongerecht door burgemeesters staat overigens al sinds 1851 op gespannen voet met art. 62 van de in dat jaar ingevoerde gemeentewet, dat bepaalt dat de betrekking van burgemeester onverenigbaar is met onder

generaal en advocaten-generaal wordt het werkwoord opdragen gebruikt. Hiervoor is de uitoefening van bevoegdheden van de P-G door een A-G als mandaat gekwalificeerd. Zie uitvoeriger over de term 'opdragen' H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Delegatie en mandaat in het licht van het voorontwerp voor de Algemene wet bestuursrecht (Slot)*, Gst. 1992, 6956, p. 641-647.

⁶³ Het betreft de voorstellen van 19 februari 1851, Bijl. Hand. TK 1850-1851, p. 304 e.v., 2 april 1853, Bijl. Hand. TK 1852-1853, p. 589 e.v., 13 november 1855, Bijl. Hand. TK 1855-1856, p. 281 e.v., 5 januari 1857, Bijl. Hand. TK 1856-1857, p. 463 e.v. en 4 februari 1859, Bijl. Hand. TK 1858-1859, p. 759 e.v.

⁶⁴ P. Mostert, 1968, p. 276.

⁶⁵ Hand. TK 1869-1870, p. 1775.

⁶⁶ Hand. TK, 1872-1873, p. 1646.

⁶⁷ P. Mostert, 1968, p. 276. Zie over de ontwerpen ook A.A. de Pinto, *Handleiding tot de Wet op de Rechterlijke Organisatie*, p. 21-27.

⁶⁸ Volgens een mededeling in het Nederlands Juristenblad van 1937 (p. 502) hield P. s'Jacob in dat jaar vanwege het zestigjarige bestaan van het ambt van ambtenaar OM een lezing over 'De ambtenaar van het Openbaar Ministerie, 1877-1937'. Volgens de mededeling bevatte de lezing vooral over de zeer moeizame geboorte van het ambt (zie hierna) tal van interessante bijzonderheden en zou deze wellicht nog worden gepubliceerd. Naspeuringen naar een eventuele publicatie hebben (helaas) niets opgeleverd.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

meer de betrekking van ambtenaar van het openbaar ministerie of van de griffie bij 'enig rechterlijk collegie'. Zolang de Wet RO nog niet gewijzigd is, mag de bestaande praktijk echter in stand worden gehouden. Art. 292 van de gemeentewet bepaalt namelijk dat tot het moment dat daaromtrent bij de wet anders zal zijn voorzien, de bepaling van art. 45 (over de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten) van de Wet RO blijft gelden.⁶⁹ Dat de waarneming van het openbaar ministerie door de burgemeester in de praktijk tot problemen leidde, ligt nog meer voor de hand wanneer men weet dat de burgemeester nog meer nevenfuncties kon hebben. Illustratief is een arrest van de Hoge Raad van 19 juli 1845, Nld. Regtspr. dl. XXII, pgf. 24, p. 118-121. Een schipper was door de kantonrechter te Axel ter zake van het opzettelijk toebrengen van schade veroordeeld tot een geldboete van f 5,50. De eerste plaatsvervanger van de kantonrechter, de burgemeester van Axel, trad als kantonrechter-plaatsvervanger op. Normaal gesproken fungeerde de burgemeester als ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht. Het openbaar ministerie werd waargenomen door een wethouder die daartoe door de burgemeester 'gedelegeerd' was. Bij aanvang van de openbare terechtzitting waren de rollen van burgemeester en wethouder nog omgekeerd. De burgemeester was aanwezig in de hoedanigheid van ambtenaar van het openbaar ministerie en de wethouder in de hoedanigheid van tweede plaatsvervanger van de kantonrechter. Voor de opening van de zaak werd echter besloten dat de burgemeester als (eerste plaatsvervanger van de) kantonrechter op zou treden en de wethouder het openbaar ministerie zou waarnemen. De dagvaardingen van de beklaagde en de opgeroepen getuigen waren echter geschied op bevel van de burgemeester. De Hoge Raad kon zich niet vinden in deze gang van zaken. Hoewel beiden uit hoofde van hun dubbele betrekking in het algemeen bevoegd waren tot het fungeren als plaatsvervangers van de kantonrechter of als ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht te Axel, hadden beiden hun rechtsmacht overtreden. In deze stand van het rechtsgeding mocht de wethouder de kennisgeving en beslissing over de zaak niet meer aan de burgemeester overdragen en mocht de burgemeester er niet meer in bewilligen deze zaak als rechter te onderzoeken en te beslissen.⁷⁰ Uit de algemene bepalingen van de Wet RO vloeit volgens de Hoge Raad kennelijk voort dat de wet de uitoefening van de rechterlijke macht heeft afgescheiden van en gesteld tegenover de uitoefening van het openbaar ministerie. De wet heeft dus in ieder rechtsgeding de beide functies aan verschillende personen willen opdragen.⁷¹

In de vijf gestrande wetsontwerpen uit de periode van 1851-1860 betreffende de Wet RO is een viertal voorgestelde mogelijkheden voor de uitoefening van het openbaar

⁶⁹ Wet van 29 juni 1851, Stb. 1851, 85. Zie hierover HR 27 augustus 1852, W. 1452 en HR 4 januari 1853, W. 1465.

⁷⁰ In het arrest moet op p. 119, vierde en derde regel van onderen in plaats van 'eerste plaatsvervanger' m.i. worden gelezen 'tweede plaatsvervanger'.

⁷¹ Daarnaast wijst de Hoge Raad op art. 24 Wet RO dat de rechter verbiedt in een nog niet aanhangig geschil, waarvan hij vermoedt dat het voor hem aanhangig zal worden, 'eenige bijzondere onderrichting, memorie of schrifturen aan te nemen.'

WOLTING

ministerie bij de kantongerechten te vinden. In het eerste ontwerp (1851) wordt voorgesteld het openbaar ministerie te laten uitoefenen door de kantonnale commissarissen van politie bij de kantongerechten. In het tweede (1853) en vierde (1857) ontwerp wordt voorgesteld de substituut-officieren te belasten met de uitoefening van het openbaar ministerie bij de kantongerechten.⁷² Het derde ontwerp (1855) stelt voor de uitoefening op te dragen aan officieren van politie. In het vijfde (oorspronkelijk) ontwerp (1859) ten slotte wordt er voor gekozen om het OM bij de kantongerechten te laten uitoefenen door de ambtenaren van het openbaar ministerie bij die gerechten.⁷³ Waar de dienst der justitie dat toelaat kan de waarneming van het openbaar ministerie bij meer dan één kantongerecht aan dezelfde ambtenaar worden opgedragen. Het voorstel hinkt echter op twee gedachten, want het bepaalt tevens dat indien er ter plaatse van de zetel van het kantongerecht een commissaris van politie aanwezig is, de waarneming van het openbaar ministerie aan deze kan worden opgedragen. In de Memorie van beantwoording naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Commissie van rapporteurs wordt echter alsnog een keus gemaakt. 'De tot nu toe bestaande waarneming dier functie door de burgemeester of door de commissarissen van politie of particuliere personen, daartoe gedelegeerd ingevolge artikel 45 der tegenwoordige Wet op de Organisatie der Regterlijke Magt (...) kan en mag niet worden bestendig', zo valt in de Memorie te lezen.⁷⁴

De voorgestelde regeling van de uitoefening van het openbaar ministerie bij het kantongerecht in het (zesde) ontwerp van 6 mei 1860, dat uiteindelijk tot de wet van 1861 leidt, is aanvankelijk gelijk aan die van het ontwerp van 1859.⁷⁵ In het voorlopig verslag van de Commissie van rapporteurs wordt kritiek geleverd op het openhouden van de mogelijkheid om de waarneming van het openbaar ministerie aan een commissaris van politie op te dragen. Naar het oordeel van de Commissie sluiten de aard en de omvang van de eigenlijke werkring van de commissarissen van politie de voorgenomen gezamenlijke waarneming uit en dient bovendien de politie afgescheiden te zijn van de functiën van het openbaar ministerie.⁷⁶ Bij Nota van wijziging wordt in het ontwerp aan de kritiek

⁷² Dit was overigens ook voorgesteld in het verslag van de Commissie van rapporteurs bij het eerste wetsvoorstel; Bijl. Hand. TK, 1851-1852, p. 434. Bij dit eerste wetsvoorstel gaf ook een aantal ambtenaren van het openbaar ministerie hun visie op de invulling van de positie van het openbaar ministerie bij de kantongerechten. Zo stelden de officieren van justitie te Den Haag en Dordrecht voor om één ambtenaar voor alle kantongerechten in het arrondissement aan te stellen, die dan tevens de directie van de politie in het hele arrondissement op zich zou moeten nemen. Deze ambtenaar zou moeten behoren tot het parket van de arrondissementsrechtbank; Hand. TK, 1851-1852, p. 454.

⁷³ Ook in voorlopig verslag van de Commissie van rapporteurs bij het vierde voorstel was dit al voorgesteld; Bijl. Hand. TK, 1857-1858, p. 268.

⁷⁴ Overigens wordt in het gewijzigd ontwerp vervolgens niet meer gesproken van ambtenaren van het openbaar ministerie, maar van officieren van politie. Deze persoon zou zowel ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht zijn als belast met de uitoefening van de Rijkspolitie; Bijl. Handelingen TK 1858-1859, p. 1055 en 1063.

⁷⁵ Bijl. Hand. TK 1859-1860, p. 615.

⁷⁶ Bijl. Hand. TK 1859-1860, p. 670.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

tegemoetgekomen. Het ontwerp-artikel 4 bepaalt dat het OM wordt uitgeoefend door de ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht. Het tweede lid bepaalt dat in ieder arrondissement de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten wordt opgedragen aan één ambtenaar, met uitzondering van de gevallen waarin de dienst der justitie de opdracht van de waarneming aan meer dan één ambtenaar noodzakelijk maakt of juist de opdracht in meer dan één arrondissement aan dezelfde ambtenaar toelaat.⁷⁷

Bij de beraadslaging in de Tweede Kamer over het ontwerp van art. 4 Wet RO wordt met name ingegaan op de vraag of het ambtenaarschap van het openbaar ministerie onverenigbaar is met het burgemeesterschap en of het wellicht mogelijk is de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten toe te vertrouwen aan de substituut-officieren bij de rechtbanken. Wintgens is van mening dat art. 62 van de gemeentewet niet in de weg staat aan de waarneming van het openbaar ministerie bij het kantongerecht door de burgemeester. Het kamerlid wijst erop dat het artikel bepaalt dat de betrekking van de burgemeester onverenigbaar is met de betrekking van ambtenaar van het openbaar ministerie bij 'eenig regterlijk collegie'. Volgens Wintgens weet iedereen wat een 'collegie' is, het adagium luidt immers: '*Collegium tres faciunt*'. Aangezien de kantonrechter alleen recht spreekt is deze geen 'collegie' en staat art. 62 dus niet in de weg aan waarneming door de burgemeester. 'Collegiale geregten zijn die geregten, die met drie of meer personen regt spreken.'⁷⁸ Minister van Justitie Godefroi verweert zich met een beroep op het hiervoor genoemde art. 292 van de gemeentewet, dat de werking van art. 45 Wet RO 1838 tijdelijk laat voortbestaan. In het slechts voorlopig instandhouden van de regeling van het openbaar ministerie bij de kantongerechten in art. 45 ligt volgens hem het bewijs opgesloten dat 'men geene andere bedoeling gehad heeft dan het ambtenaarschap van het openbaar ministerie ook van de kantongeregten onverenigbaar te verklaren met het burgemeesterschap.'

Daarnaast noemt de Minister een tweetal bezwaren tegen de waarneming door de burgemeester. Het eerste bezwaar houdt in dat de waarneming teveel werk voor de burgemeester oplevert.⁷⁹ Het tweede bezwaar is dat het naar zijn mening niet wenselijk is om de betrekkingen van de burgemeester als hoofd van de gemeentepolitie en ambtenaar van het openbaar ministerie te verenigen.⁸⁰ 'Ik geloof dat het niet goed is, dat de verbalisende (verbaliserende?-VW) ambtenaar dezelfde zij die vervolgt', aldus de

⁷⁷ Bijl. Hand. TK 1860-1961, p. 378.

⁷⁸ Hand. TK 1860-1861, p. 146. Zie ook W. Wintgens, *Redevoeringen over de regterlijke organisatie*, Den Haag 1861, p. 43-58.

⁷⁹ Het werk bestaat uit het ontvangen van processen-verbaal of klachten, de beoordeling van vervolgbaarheid daarvan, dagvaarden, het voorbereiden van de openbare behandeling, het waarnemen van zittingen, de tenuitvoerlegging van vonnissen van de kantonrechter, het met de officier van justitie overleggen over het appel en het adviseren over de gratie.

⁸⁰ In 1851 werd de burgemeester belast met het (eenhoofdige) gezag over de gemeentepolitie, D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest en J. de Valk, *Het Nederlandse POLITIERECHT*, Zwolle 1995, p. 13.

WOLTING

Minister. Dit is met name met het oog op overtredingen van plaatselijke verordeningen niet raadzaam, omdat uit die vereniging een ‘overdreven ambtsijver’ zou kunnen voortvloeien:

‘Uit de vereeniging zal in dat opzigt kunnen voortvloeijen overdreven ambtsijver. Een burgemeester, die plaatselijke verordeningen met zijn gemeenteraad heeft tot stand gebragt, kan met grooten ijver bezield zijn om die reglementen gehandhaafd te zien, en zal bij de vervolging der overtredingen meer ambtsijver kunnen aan den dag leggen dan in het belang van de gemeentenaren dikwijls wenschelijk is.’⁸¹

Ook voor te weinig ijver bestaat volgens de Minister echter gevaar:

‘Aan den anderen kant kunnen er burgemeesters zijn die zich aan het ambtenaarschap van het openbaar ministerie weinig laten gelegen zijn, en daarin een lastpost zien: bij dezen zal weinig lust zijn tot verbaliseren, en de overtredingen van plaatselijke verordeningen zullen veelal overvolgd (onvervolgd?-VW) blijven.’⁸²

De Minister merkt tevens meer algemeen op dat de vereniging van de justitiële betrekkingen met de politie naar zijn mening niet erg raadzaam is. De achting voor de ambtenaar van het openbaar ministerie zou daaronder lijden en wellicht ook zijn onpartijdigheid tegen de beklaagde die voor het kantongerecht terecht moet staan.⁸³ Tevens zou de vereniging van de functies van ambtenaar van het openbaar ministerie en burgemeester tot problemen kunnen leiden op het punt van de afzetbaarheid als ambtenaar van het openbaar ministerie. Een burgemeester is immers ambtenaar van het OM *als* burgemeester. Wanneer de waarneming van het openbaar ministerie hem zou moeten worden ontnomen zou dit alleen kunnen door hem ook als burgemeester te ontslaan.⁸⁴

Zoals gezegd wordt bij de beraadslaging ook ingegaan op de vraag of het wellicht mogelijk is de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten toe te vertrouwen aan de substituut-officieren bij de rechtbanken. Het kamerlid Olivier meent dat het bezwaar dat door de Minister daartegen wordt aangevoerd geen hout snijdt. Het bezwaar van de Minister komt er kort gezegd op neer dat het onwenselijk is, dat een substituut-officier in één zaak zowel in eerste aanleg bij het kantongerecht als bij de rechtbank in hoger beroep optreedt. Olivier wijst erop dat de eenheid van het openbaar ministerie nooit meer kan worden bereikt dan wanneer één lid van het openbaar ministerie zowel bij kantongerecht als rechtbank het openbaar ministerie uitoefent. Anders dan bij de rechter, die niet over zijn eigen zaak kan oordelen, is er niets op tegen dat één en dezelfde

⁸¹ Hand. TK 1860-1861, p. 150.

⁸² De Minister meent dat het bewijs dat de burgemeesters in een aantal plaatsen de betrekking als ‘een last van de hals schuiven’ wordt geleverd door het feit dat in 1860 slechts in 64 van de 150 kantongerechten het openbaar ministerie door de burgemeester wordt waargenomen. In de overige kantongerechten wordt het ambt waargenomen door commissarissen van politie en andere personen, Hand. TK 1860-1861, p. 150-151.

⁸³ Hand. TK 1860-1861, p. 151.

⁸⁴ Hand. TK 1860-1861, p. 150.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

persoon bij twee gerechten straf eist.⁸⁵ Uit de verduidelijking van het eerder door de Minister ingenomen standpunt blijkt dat de hiervoor beschreven mandaatsverhouding tussen officier en zijn substituten een rol speelt bij de bezwaren tegen waarneming door substituut-officieren. Volgens de Minister zou de regeling er dan op neerkomen dat de officier van justitie, vertegenwoordigd door zijn substituut, de zaken in beide instanties behandelt. Een dergelijke regeling is volgens Godefroi niet *'rationeel'*. Hij voegt daar aan toe dat de substituut-officier, die bij het kantongerecht heeft gerequireerd tot vrijspraak, het appèl bij de rechtbank moet behandelen en in die instantie wellicht tot veroordeling zal moeten requireren. 'Daarin ligt reeds iets onregelmatigs, iets dat vreemd is aan onze strafvordering', aldus de Minister. Daarnaast vreest hij dat bij meerdere rechtbanken het aantal substituut-officieren zal moeten worden vermeerderd.⁸⁶ Olivier vindt het antwoord van de Minister niet erg bevredigend. Het bezwaar dat de substituut-officier die in eerste aanleg tot vrijspraak heeft geconcludeerd, wellicht in sommige gevallen in hoger beroep straf zal moeten vorderen, is volgens hem geheel denkbeeldig. Het is niet waarschijnlijk dat de substituut-officier in eerste instantie een mening zal uiten, die in strijd is met die van het hoofd van het parket (de officier van justitie). Mocht dat toch voorkomen, dan kan de officier in zo'n geval zelf de behandeling in hoger beroep bij de rechtbank doen.⁸⁷

Volgens de Minister is de substituut echter geheel vrij in het uiten van zijn mening bij zowel kantongerecht als rechtbank. Het is voor sommige parketten niet bevorderlijk wanneer de officier steeds beschikbaar zou moeten zijn voor de behandeling van de appèlzaken waarbij in eerste instantie een mening is geuit, die niet de zijne is. Bovendien kan het feit dat de substituut voor de waarneming van het OM bij de kantongerechten vaak van het parket afwezig zal zijn tot problemen leiden, met name wanneer de officier slechts één substituut heeft. Volgens de Minister zou de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongerechten weliswaar winnen bij de waarneming door substituten, maar zouden de parketten bij de rechtbanken eronder lijden.⁸⁸

Het kamerlid Olivier geeft tevens aan dat hem niet duidelijk is in welke betrekking het voorgestelde openbaar ministerie bij het kantongerecht tot het hoofd van het parket bij de rechtbank staat.⁸⁹ De Minister antwoordt hierop dat dit dezelfde betrekking is, als waarin de officier van justitie bij de rechtbank tot de procureur-generaal staat. In tegenstelling tot de verhouding officier-substituut is hier dus geen sprake van een mandaatsverhouding. De ambtenaar van het openbaar ministerie is wel gehouden de bevelen op te volgen die hem door de officier van justitie worden gegeven. De ambtenaar bij het kantongerecht is weliswaar geen lid van het parket van de rechtbank, maar staat als afzonderlijk ambtenaar onder de bevelen van het hoofd van het parket. 'Zij zullen nevens

⁸⁵ Hand. TK 1860-1861, p. 149.

⁸⁶ Hand. TK 1860-1861, p. 151.

⁸⁷ Hand. TK 1860-1861, p. 153.

⁸⁸ Hand. TK 1860-1861, p. 154.

⁸⁹ Hand. TK 1860-1861, p. 149. Ook het kamerlid Meylink stelt een vraag met betrekking tot dit punt, Hand. TK 1860-1861, p. 146.

WOLTING

het parquet geplaatst zijn, maar voor de vervulling hunner ambtsbetrekking onder de bevelen staan van de officier van justitie.’ ‘[Z]ij zijn voor hunnen *geheelen* werkkring, dat is, voor de strafvordering bij de kantongerechten, ondergeschikt aan den officier.’⁹⁰

Bij amendement van kamerlid Olivier wordt het ontwerp-artikel 4 nog aanzienlijk gewijzigd. Na aanneming van het amendement bepaalt het dat het openbaar ministerie wordt uitgeoefend door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de procureurs-generaal bij de gerechtshoven en de officieren van justitie bij de rechtbanken en de kantongerechten. Volgens het kamerlid wordt zo ‘eene regtstreeksche, meer onmiddellijke aanraking en toezigt van den officier van justitie op de zaken van het openbaar ministerie bij het kantongeregt’ bewerkstelligd.⁹¹ Blijkens art. 4 van de nooit inwerkinggetreden wet van 31 mei 1861 wordt het openbaar ministerie bij de kantongerechten dus uitgeoefend door de officier van justitie. Opmerkelijk is dat het nog bijna 100 jaar zal duren (tot 1956) voor de Wet RO zal worden gewijzigd in de zin die Olivier in zijn amendement voorstelt.

Na de vaststelling in 1870 dat een meerderheid van de Tweede Kamer niet meer achter de wet van 1861 staat, ziet een jaar later een nieuw ontwerp voor de Wet RO het licht. Art. 4 van het ontwerp bepaalt dat het openbaar ministerie bij de kantongerechten wordt uitgeoefend door de ambtenaren van het openbaar ministerie bij die gerechten. Er is blijkens de Memorie van Toelichting voor gekozen de ambtenaren die zijn belast met de uitoefening van het OM bij de kantongerechten niet tevens te belasten met werkzaamheden bij het parket van de rechtbanken. Deze worden dan ook niet aan dat parket verbonden. Op deze manier wordt het gevaar vermeden dat bij tijdelijke drukte op het parket van de rechtbank de afdoening van de zaken bij de kantongerechten vertraging oploopt of minder zorgvuldig plaatsvindt.⁹² De wetgever geeft er blijk van oog te hebben voor eventuele capaciteitsproblemen binnen het OM en wil waken voor ‘creatieve oplossingen’ die tot nieuwe capaciteitsproblemen leiden. Bij de artikelsgewijze behandeling wordt het artikel aangenomen, het hele wetsontwerp wordt echter door de Tweede Kamer verworpen.⁹³

Het nieuwe artikel 3 van de Wet RO

Zoals gezegd wordt na de verwerping van het ontwerp van 1871 de Wet op de Rechterlijke Organisatie van onderwerp tot onderwerp gewijzigd. Op 15 mei 1877 treedt de wet in werking waarin de uitoefening van het openbaar ministerie bij de kantongerechten wordt

⁹⁰ Hand. TK 1860-1861, p. 152 en 154.

⁹¹ Hand. TK 1860-1861, p. 220.

⁹² Bijl. Hand. TK 1871-1872, p. 1109-1122. Uit het voorlopig verslag blijkt dat sommigen nog steeds de bestaande praktijk zouden willen bestendigen, welke vooral op het platteland ‘uitmuntend’ zou werken (!).

⁹³ Hand. TK 1872-1873, p. 1646.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

opgedragen aan de ambtenaren van het openbaar ministerie bij die gerechten.⁹⁴ Artikel 3 van de wet bepaalt:

‘Het openbaar ministerie wordt uitgeoefend door den procureur-generaal bij den Hoogen Raad, door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven, door de officieren van justitie bij de arrondissements-regtbanken en door de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongeregten.

In ieder arrondissement wordt de waarneming van het openbaar ministerie bij de kantongeregten opgedragen aan één of meer ambtenaren.

Bij opdracht aan meer dan éénen ambtenaar wordt het rechtsgebied, waarin ieder hunner werkzaam zal zijn, door den Koning aangewezen.’

Art. 35 schrijft voor dat de ambtenaren van het openbaar ministerie op een Rijks- of daarmee gelijkgestelde Nederlandse universiteit de graad van doctor in de rechtswetenschap dienen te hebben verkregen. Alleen gegraduateerden kunnen dus ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht worden. Art. 33 bepaalt dat deze kan worden vervangen door een plaatsvervanger van de kantonrechter.⁹⁵ Uitdrukkelijk zij er op gewezen dat art. 6 Wet RO niet wordt gewijzigd. Anders dan voor de procureur-generaal en de officier van justitie is in dat artikel voor de ambtenaar van het openbaar ministerie niet voorzien in een vervanger op het parket die namens hem (in mandaat) op kan treden.

In het ontwerp-artikel 3 ontbreekt in het eerste lid overigens de passage ‘en door de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongeregten’.⁹⁶ Dit leidt in het voorlopig verslag van de Commissie van rapporteurs tot de vraag wat de betekenis van de betrekking van ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht zal zijn. Men wijst erop dat volgens het tot dan toe geldende art. 45 van de Wet RO de betrekking geen permanent ambt is. De in het artikel genoemde functionarissen maken geen deel uit van het corps van ambtenaren van het openbaar ministerie. De Commissie vraagt zich af of het de bedoeling is die toestand te handhaven. ‘Verduidelijking van redactie schijnt derhalve wenschelijk, en men achtte het noodig, dat de Wet uitmake, niet alléén in welke verhouding de ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de Kantongeregten zullen staan tot ‘het Openbaar Ministerie’ maar ook welken naam die ambtenaren zullen dragen.’⁹⁷ Om aan de in het voorlopig verslag geuite kritiek tegemoet te komen, wordt genoemde passage alsnog

⁹⁴ Wet van den 9den April 1877, houdende wijziging van de artt. 3, 30 en 32 tot en met 37 der wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie, en intrekking van art. 45 dier wet, Stb. 1877, 73.

⁹⁵ Een doorlopende aanwijzing aan een kantonrechter-plaatsvervanger om, indien vereist, de ambtenaar OM te vervangen is niet in strijd met de wet, HR 13 juni 1898, W. 7144. Het arrest is tevens opgenomen in Nld. Regtspr., deel 179, pgf. 33, p. 219-225.

⁹⁶ Bijl. Hand. TK 1875-1876, 147, nr. 4, p. 2.

⁹⁷ Bijl. Hand. TK 1875-1876, 147, nr. 25, p. 153-155, aangehaald door C.M. van der Kemp, *Ontwikkeling van het recht betrekkelijk de kantongerechten*, derde verbeterde druk door L.G. Greeve, Schiedam 1880, p. 41-42.

WOLTING

in het artikel opgenomen.⁹⁸ Greeve merkt op dat daarmee de twijfel is weggenomen of de nieuwe ambtenaren van het OM bij de kantongerechten al dan niet ‘*volkomen dezelfde ambtenaren waren* als onder de oude bedeeeling’, of het al dan niet de bedoeling is geweest die toestand te handhaven. ‘Welnu, de geschiedenis toont, dunkt mij, duidelijk aan, dat de bestaande toestand niet is gehandhaafd, dat men afgerekend heeft met die kwasi-ambtenaren van het O.M. bij de oude Kantongerechten, die, slechts als nevenzaak (hun) ambt (konden) waarnemen (...) en dat daarvoor in de plaats zijn getreden ambtenaren van het O.M. met dezelfde attributen bekleed als zij, die bij andere colleges geplaatst zijn (...).’⁹⁹

Een punt van kritiek dat in de behandeling door de Tweede Kamer nog aan de orde komt, is de naam die aan de ambtenaar gegeven is. Volgens Van Eck is de naam veel te lang. Door de Minister van Justitie wordt toegezegd na te gaan of een andere benaming kan worden gevonden. Die andere benaming wordt blijkbaar niet gevonden, want op 15 mei 1877 treedt art. 3 Wet RO zonder een gewijzigde benaming in werking. De ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht zal tot 1956 deel uitmaken van het corps van ambtenaren van het openbaar ministerie. Hoewel er hiervoor al op gewezen is dat aan het onderscheid tussen leden en niet-leden van het openbaar ministerie geen grote betekenis dient te worden toegeschreven, zij toch nog gewezen op het volgende. Niet duidelijk is of de ambtenaar van het openbaar ministerie ook als *lid* van het openbaar ministerie heeft te gelden. De benaming ‘ambtenaar van het openbaar ministerie’ doet in ieder geval het tegendeel vermoeden. De term ambtenaar OM wordt voor de wijziging van 1877 immers al gebruikt om leden (P-G en officier) én niet-leden (A-G en substituten) van het openbaar ministerie mee aan te duiden. Had de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat het hier leden van het openbaar ministerie betreft, dan had deze hoogstwaarschijnlijk voor een andere aanduiding dan ‘ambtenaar van het openbaar ministerie bij de kantongerechten’ gekozen. Overigens verdwijnt het onderscheid tussen leden en ambtenaren van het openbaar ministerie in 1877 uit de wet. Bij Wet van 9 april 1877, Stb. 72 wordt het hiervoor besproken artikel 49 Wet RO ingetrokken. Het bepaalt niet langer dat de leden van arrondissementsrechtbanken en het openbaar ministerie bij voorkeur worden gekozen uit onder andere de substituut-officieren. Uit het artikel kan dan ook niet langer worden afgeleid welke ambtenaren binnen het OM nu wel en welke niet als ‘lid van het openbaar ministerie’ hebben te gelden.¹⁰⁰ Niets wijst er echter op dat door intrekking van het artikel de substituut-officieren en advocaten-generaal ook lid van het OM zijn geworden. Tot in de jaren dertig van de twintigste eeuw duikt het beschreven onderscheid tussen leden en niet-leden nog geregeld buiten de Wet RO op.

De uiteindelijke tekst van artikel 3 blinkt niet uit in duidelijkheid. Zo kan men zich

⁹⁸ Bijl. Hand. TK 1876-1877, 55, nr. 1, p. 17.

⁹⁹ *Ontwikkeling van het recht betreffende de kantongerechten*, p. 43.

¹⁰⁰ Wel blijft art. 60 Reglement I na de wijziging van 1877 van ‘leden van het openbaar ministerie’ spreken.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

afvragen waarom het eerste lid van het artikel bepaalt dat het openbaar ministerie door de ambtenaren van het OM wordt *uitgeoefend*, terwijl het tweede lid bepaalt dat de *waarneming* van het OM kan worden opgedragen aan één of meer ambtenaren. Het door elkaar gebruiken van de termen uitoefening en waarneming voor bepaalde ambtenaren in een bepaalde functie is niet erg gelukkig. Lid 2 heeft bovendien een zeer beperkte functie, het brengt slechts tot uitdrukking dat bij een kantongerecht meer dan één ambtenaar OM kan worden aangesteld. Dat art. 3 op dit punt later (om precies te zijn bij wet van 26 oktober 1935) nog zal worden aangepast is dan ook niet zo verwonderlijk. Het feit dat de ambtenaar van het OM bij het kantongerecht niet als waarnemer van een lid van het OM optreedt, wordt nog eens bekrachtigd in het arrest HR 26 mei 1896, W. 6817.¹⁰¹ De ambtenaar OM bij het kantongerecht handelt en *dient te handelen* op eigen naam. In de akte van aantekening van het cassatieberoep stond dat de ambtenaar OM bij het kantongerecht te Haarlem *namens de officier van justitie* bij de arrondissementsrechtbank Haarlem cassatie had ingesteld van een vonnis van dat kantongerecht. Dit dient volgens de Hoge Raad in die zin te worden opgevat, dat niet de ambtenaar van het OM bij het kantongerecht, maar de officier van justitie zich in cassatie heeft voorzien. Bij art. 3 Wet RO worden de ambtenaren aangewezen door wie het openbaar ministerie bij de rechterlijke colleges en de kantongerechten wordt uitgeoefend. Hieruit volgt volgens de Hoge Raad dat wanneer een wetsartikel zonder nadere aanwijzing aan ‘het openbaar ministerie’ een bevoegdheid toekent, die toekenning gerekend moet worden te zijn geschied aan die ambtenaar van het OM tot wiens werkkring de behandeling van de zaak behoort. De bevoegdheid om in cassatie te komen, moet geacht te zijn toegekend aan de ambtenaar van het OM bij het college of kantongerecht dat het arrest of vonnis heeft gewezen. Het beroep in cassatie had in dit concrete geval moeten worden ingesteld door de ambtenaar van het OM bij het kantongerecht te Haarlem en is, nu het door tussenkomst is ingesteld door de officier van justitie, niet-ontvankelijk.

5. *1910: de waarnemend procureur-generaal, officier, ambtenaar OM en substituut-officier*

Uitbreiding van de vervangingsregeling

Hiervoor hebben we gezien dat wanneer geen advocaat-generaal of substituut-officier voorhanden is, volgens art. 6 Wet RO de procureur-generaal of officier wordt vervangen door één van de raadsheren of rechters. Tevens zagen we dat art. 33 bepaalt dat de ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht, (die anders dan de P-G en de officier geen vervanger ten parkette heeft), vervangen kan worden door een

¹⁰¹ Zie ook HR 29 juni 1896, W. 6840, beide arresten aangehaald in P. Meyes, *Wet op de regterlijke organisatie*, p. 18.

WOLTING

plaatsvervanger van de kantonrechter. Bij wet van 5 juli 1910¹⁰² wordt een aantal nieuwe artikelen ingevoegd in de Wet RO. Met name de artikelen 3a en 6a springen in het oog. De artikelen voorzien in een drietal behoeftes. Ten eerste hoeft bij afwezigheid van procureur-generaal én advocaat-generaal of officier én substituut-officier niet meer telkens teruggevallen te worden op een raadshoor of rechter, omdat ambtenaren van het openbaar ministerie die werkzaam zijn bij een ander parket als waarnemend P-G of waarnemend officier kunnen worden aangesteld. Ten tweede wordt het mogelijk een vervanger afkomstig uit de gelederen van het OM voor de ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht aan te wijzen, waardoor deze bij verhindering niet steeds vervangen hoeft te worden door een plaatsvervanger van de kantonrechter. Ten derde kunnen ambtenaren van het openbaar ministerie bij het kantongerecht aangesteld worden als waarnemend substituut-officier, om op die manier op het parket van een rechtbank werkervaring op te doen, ofwel de verhinderde substituut-officier te vervangen.

De vervanging van de hoofden van de ressorts- en arrondissementsparketten door waarnemend procureurs-generaal dan wel waarnemend officieren van justitie vinden we in art. 6a lid 1 en 2. De vervanging van de ambtenaren van het OM bij het kantongerecht wordt geregeld in lid 3 van dat artikel. Het eerste lid van art. 6a bepaalt dat ter vervanging van de procureur-generaal bij een gerechtshof door de Kroon een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een officier van justitie bij een arrondissementsrechtbank als waarnemend procureur-generaal kan worden aangewezen.¹⁰³ Het tweede lid bepaalt dat door de P-G van een gerechtshof ter vervanging van de officier van justitie bij een rechtbank die binnen het rechtsgebied van dat hof valt, een substituut-officier of een ambtenaar van het openbaar ministerie aan kan worden gewezen om als waarnemend officier op te treden.¹⁰⁴ Volgens het derde lid kan door de officier van justitie van een rechtbank ter vervanging van de ambtenaar van het OM bij een kantongerecht dat binnen het rechtsgebied van die rechtbank valt een beëdigd klerk ten parkette als waarnemend ambtenaar worden aangewezen. Art. 6b roept deze ‘nieuwe titularissen’ in het leven. Het schrijft voor dat de beëdigde klerk ten parkette op aanbeveling van de officier voor één of meer kantongerechten wordt benoemd en dat hij de graad van doctor in de rechtswetenschap dient te hebben verkregen. Aan de beëdigde klerk ten parkette is met name behoefte door het nieuwe artikel 3a, dat bepaalt dat de ambtenaren OM bij het

¹⁰² Wet van den 5den Juli 1910, tot wijziging der wet op de Regterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie en van de Wetboeken van Burgerlijke Regtsvordering en van Strafvordering, Stb. 1910, 180.

¹⁰³ In het oorspronkelijk wetsontwerp was niet voorzien in de vervanging van de procureur-generaal door een waarnemend P-G. Naar aanleiding van een opmerking hierover in het voorlopig verslag wordt het ontwerp zodanig gewijzigd dat ook de vervanging van de procureur-generaal in art. 6a wordt opgenomen, Bijl. Hand. TK 1909-1910, 44, nr. 1, p. 3.

¹⁰⁴ In het oorspronkelijk ontwerp kon slechts een substituut-officier als waarnemend officier worden aangewezen. Een motivering van de wijziging waardoor ook de ambtenaar van het OM bij het kantongerecht als waarnemend officier kan worden aangewezen is in de kamerstukken behorende bij de wet niet te vinden.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

kantongerecht kunnen worden aangesteld als waarnemend substituut-officier, om op die manier op het parket van een rechtbank werkervaring op te doen of in te springen waar substituut-officiëren verhinderd zijn op te treden. Volgens de Memorie van Toelichting zou zo'n waarnemend substituut wel eens te weinig tijd over kunnen houden om voor zijn eigen werk (als ambtenaar OM bij het kantongerecht) te kunnen zorgen. Alleen van de beëdigd klerk is voor langer tijd de regelmatige waarneming van een parket te verwachten, aldus de Memorie. In een wet van dezelfde datum, 5 juli 1910, Stb. 1910, 181 schrijft art. 10 voor dat de ambtenaren van het openbaar ministerie worden bijgestaan door schrijvers en hulpschrijvers ten parkette, de zogenaamde rechterlijke beambten. De schrijvers ten parkette voeren de titel rijksklerk ten parkette.¹⁰⁵ Wat de normale werkzaamheden van de klerken ten parkette zijn, is niet bekend. Vermeldenswaard is een circulaire van 31 januari 1905 waarin wordt aangegeven dat deze functionarissen de uitgaande dienststukken van ambtenaren OM bij het kantongerecht mogen waarmerken.¹⁰⁶ De zorg voor de behandeling en het bewaren van overtuigingsstukken mogen, evenals het teruggeven en het vernietigen van de voorwerpen die als overtuigingsstukken hebben gediend, niet aan de zorg van schrijvers en hulpschrijvers worden overgelaten. In een circulaire van de Minister van Justitie van 21 oktober 1912 wordt er op gewezen dat de praktijk niet altijd in overeenstemming is met dit voorschrift en dat in die praktijk verandering dient te worden gebracht.^{107 108}

In het voorlopig verslag van de Commissie van rapporteurs bij de Eerste Kamer wordt op het nieuwe instituut van vervanging niet door alle leden even positief gereageerd. Zo kan het naar de mening van verschillende leden tot verwarring en oponthoud leiden. Anderen menen daarentegen dat zaken juist spoediger afgedaan zullen worden. Volgens sommige leden van de Commissie van rapporteurs rust een regeling 'waarbij een lagere

¹⁰⁵ Art. 22 Reglement IV, zoals dat luidt na inwerkingtreding van het Besluit van 1 november 1910, Stb. 1910, 310.

¹⁰⁶ Circulaire van de Minister van Justitie, d.d. 31 januari 1905, afd. A.S. no. 300, Bijvoegsel tot het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1905, no. 77.

¹⁰⁷ Circulaire van de Minister van Justitie, d.d. 21 oktober 1912, 4^{de} afd., no. 500, Bijvoegsel tot het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 1912, no. 450.

¹⁰⁸ Volgens art. 35 Regl. IV kunnen de rijksklerken door de Minister van Justitie aangewezen worden om onder toezicht van degene in wie zij in hun ambtsbetrekking ondergeschikt zijn in algemeenen dienst op te treden. Wat met dat laatste bedoeld wordt, blijkt niet uit het Besluit. Op de rijksklerk ten parkette zal hier niet verder worden ingegaan. Volstaan wordt met een enkele verwijzing. Bij Wet van 1 november 1933, Stb. 1933, 562 wordt art. 10 van de Wet van 5 juli 1910, Stb. 1910, 181 gewijzigd. Voortaan wordt in plaats van schrijvers en hulpschrijvers gesproken van bureelambtenaren. Bij Besluit van 27 december 1933, Stb. 1933, 724 worden de afdelingen van Reglement IV die betrekking hebben op o.a. de klerken ten parkette ingetrokken. Daarvoor in de plaats komt het Besluit van 21 december 1933, no. 46 tot vaststelling van een Dienstreglement voor de bureelambtenaren ter griffie van en ten parkette bij de burgerlijke gerechten en voor de bedienden bij die gerechten, vermeld in P. Meyjes, 1936, p. 286-295. Het dienstreglement wordt bij Besluit van 10 mei 1960, nr. 41 vervangen, welk Besluit vervolgens wordt ingetrokken bij Besluit van 19 november 1990, Stb. 1990, 557.

WOLTING

ambtenaar met veel minder tractement gedwongen zal wezen zijn eigen werkkring op te offeren om elders tijdelijk werkzaam te zijn in de plaats van een hooger ambtenaar met hooger tractement, op ondeugdelijke grondslagen'. Het bij toerbeurt ambtenaren van het OM bij het kantongerecht bekend maken met de werkzaamheden op het parket van de rechtbank door hen aan te stellen als waarnemend *substituut*-officieren leidt niet tot verdeeldheid. Dit kan volgens de leden 'eene uitstekende oefenschool (...) voor jeugdige ambtenaren' zijn.¹⁰⁹ De figuren van beëdigde klerk ten parkette als waarnemend ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht en van de ambtenaar OM als waarnemend officier krijgen daarentegen de nodige kritiek te verduren. In het voorlopig verslag is de volgende passage te vinden:

'De leden stelden zich de vraag, waar het heen moet met de rechtspraak, wanneer de taak van den ambtenaar van het openbaar ministerie wordt opgedragen aan lagere ambtenaren, van wie allermint bekend is, dat zij voldoende in staat zijn de strafzaken behoorlijk op te zetten en te behandelen. Waar gaat het heen, wanneer op deze wijze met de rechtspleging als het ware gespeeld wordt? De rechter, die op den grondslag van hetgeen hem ter beslissing wordt aangeboden, moet recht spreken, zal ontmoedigd worden. Hij zal zich ergeren en de daad van den wetgever verwenschen, die alleen uit zuinigheid de nieuwe regeling maakte. Het decorum van rechtbank en kantongerecht, die beide niet meer hun eigen volledig complex van ambtenaren hebben, gaat bovendien verloren. De wetgever bedenke zich, alvorens op die regeling in te gaan.'¹¹⁰

Bij de behandeling in de Eerste Kamer doet het kamerlid Van den Biesen daar nog een schepje bovenop:

'Ook de vervanging van de ambtenaren van het openbaar ministerie, daartoe strekkende dat die heeren als predikanten worden uitgestuurd om bij toerbeurten hun rol te vervullen, zal vanzelf wegzinken. Het is de meest onmogelijke regeling, waarbij het zal voorkomen, dat een jong ambtenaar van 't openbaar ministerie bij de kantongerechten plotseling gepromoveerd wordt tot officier van justitie en een beëdigd klerk tot ambtenaar van 't openbaar ministerie bij een kantongerecht. Dit alles zal slechts verwarring teweegbrengen en machtsoverschrijding en het zal voor de rechters een Tantalusplaag zijn met dergelijke ongeoeffende heeren te zijn opgescheept. Waarlijk, de macht van een officier van justitie is te groot en te gewichtig, om er op deze wijze mede te spelen. – Jarenlange studie,

¹⁰⁹ Hand. EK 1909-1910, p. 447 en 448. Wel wordt geopperd de ambtenaren OM bij het kantongerecht aan te stellen als bijvoorbeeld substituut-officier tweede klasse, om deze zo te verbinden aan het parket van de officier van justitie. Een daarop gelijkend voorstel wordt ook in het verslag van de Commissie bij de Tweede Kamer gedaan, Bijl. Hand. TK 1909-1910, nr. 44, p. 2. In antwoord op de opmerking van de Commissie bij de Eerste Kamer wordt gesteld dat samensmelting van de parketten er toe zou leiden dat de officier rechtstreeks voor de behandeling en vervolging van de kantongerechtszaken aansprakelijk zou worden. Volgens het antwoord is dit teveel geëist, omdat de officieren nu de handen al meer dan vol hebben met de rechtbankzaken. De zelfstandige positie van de ambtenaar OM (niet zijnde mandataris van de officier) wordt dus bewust in stand gehouden.

¹¹⁰ Hand. EK 1909-1910, p. 448.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

voorbereiding en ondervinding zijn aan hunnen benoeming vooraf gegaan. Ook dit instituut zal vanzelf verdwijnen.’¹¹¹

De betekenis van het woord ‘waarnemend’ in art. 3a en 6a Wet RO

In genoemd voorlopig verslag blijkt op een tweetal belangrijke punten nog onduidelijkheid te bestaan. Het betreft de betekenis van het woord ‘waarnemend’ in de artikelen 3a en 6a en de volgorde waarin de verschillende vervangers onderling dienen op te treden. Deze punten zullen hier achtereenvolgens aan de orde komen. Kritiek op de redactie van de artikelen wordt onder andere geleverd in het verslag naar aanleiding van het ontwerp zoals dat aanhangig is gemaakt bij de Tweede Kamer. Volgens sommige leden is gebruik van het woord ‘waarnemend’ (bijvoorbeeld ten aanzien van de ambtenaar die volgens art. 3a als substituut-officier optreedt) misplaatst, omdat deze ‘gewoon’ op zal treden als substituut-officier. In antwoord daarop wordt gesteld dat de bedoelde ambtenaren inderdaad de dienst van een substituut-officier waarnemen en dat dus niet is in te zien waarom deze geen waarnemend substituut-officier mogen heten. De wet moet in de artikelen een nader bepalend bijvoeglijk naamwoord gebruiken, zodat duidelijk in het oog springt, dat in al die gevallen door de lagere ambtenaar slechts krachtens een speciale opdracht in de hogere rang van substituut-officier (etc.) wordt opgetreden.¹¹²

De Commissie van rapporteurs bij de Eerste Kamer vindt dit antwoord niet afdoende en wil graag weten of de uitdrukkingen van aangewezen worden ‘als waarnemend procureur-generaal’ of ‘als waarnemend officier van justitie’ in art. 6a dezelfde strekking hebben als de uitdrukking in artikel 6 dat ‘de dienst waargenomen wordt door een advocaat-generaal of substituut.’ Het antwoord daarop luidt dat dit niet het geval is. Met de uitdrukking ‘als waarnemend procureur-generaal’ of ‘als waarnemend officier van justitie’ geeft het ontwerp-artikel 6a te kennen dat de betrokkene aan de aanwijzing tot waarneming de bevoegdheid ontleent, als ware hij daartoe benoemd, in een hogere betrekking op te treden. De woorden van art. 6 zeggen iets anders, zij geven aan de advocaat-generaal of de substituut het recht, *suo jure*, bij verhindering van hun chef diens plaats in te nemen.¹¹³ Hoewel het antwoord niet in duidelijkheid uitblinkt, valt er uit af te leiden dat tussen waarnemen in art. 6 enerzijds en waarnemen in art. 3a en 6a anderzijds twee belangrijke verschillen bestaan. Het ene verschil is dat de waarnemer in art. 6, anders dan de waarnemers in de beide andere artikelen, geen bijzondere aanwijzing behoeft. De enkele aanstelling als substituut of advocaat-generaal brengt de bevoegdheid tot waarneming met zich. Het andere verschil is dat waarneming door de A-G en de substituut-officier volgens art. 6 in naam van P-G en officier geschiedt (zie hetgeen hiervoor daarover is opgemerkt),¹¹⁴ terwijl ‘waarnemend’ in art. 3a en 6a betekent dat

¹¹¹ Hand. EK 1909-1910, p. 516.

¹¹² Bijl. Hand. TK 1909-1910, 44, nr. 1, p. 6.

¹¹³ Hand. EK 1909-1910, p. 475.

¹¹⁴ Het gebruik van de woorden ‘*suo jure*’ (‘krachtens zijn persoonlijk recht’) kan hier tot verwarring leiden. Kennelijk is slechts bedoeld dat de advocaat-generaal en substituut-

WOLTING

zelfstandig ('als ware hij daartoe benoemd') in een hogere betrekking als substituut-officier, procureur-generaal, officier of ambtenaar OM wordt opgetreden. Dat 'waarnemend' in art. 3a en 6a een zelfstandig optreden in een bepaalde functie impliceert, voorkomt voor de waarnemend substituut-officier een nogal ingewikkelde constructie. Zou 'waarnemend' voor de waarnemend substituut als 'in naam van' moeten worden opgevat dan zou dit betekenen dat deze in naam van een substituut-officier handelt, die (zoals we hiervoor hebben gezien) zelf weer in mandaat namens de officier handelt. De officier zou in dat geval conform art. 57 Regl. I eerst het werk tussen zichzelf en de substituten moeten verdelen, waarna de waarnemend substituut weer in naam van één van de substituten zou dienen op te treden.

Dat een dergelijke omslachtige handelwijze door de Hoge Raad niet geëist wordt, volgt uit het arrest van de Hoge Raad van 16 november 1942, NJ 1943, 17. In het enige cassatiemiddel wordt aangevoerd dat de waarnemend substituut-officier van justitie bij de arrondissementsrechtbank in Amsterdam niet bevoegd was op eigen gezag hoger beroep in te stellen. Deze bevoegdheid van de officier van justitie is volgens de steller van het middel van zodanig gewicht dat de officier zich bij het uitoefenen daarvan zeker niet zonder volmacht door een waarnemend substituut kan laten vervangen. De Hoge Raad eist een dergelijke volmacht niet. Naast de overweging dat het middel feitelijke grondslag mist, overweegt de Hoge Raad dat onder substituten in art. 57 van Reglement I tevens de waarnemende substituut-officieren van justitie vallen. Werkzaamheden kunnen door de officier onder de substituten én de waarnemende substituten worden verdeeld. Geen enkel wettelijk voorschrift beperkt de bevoegdheid tot het instellen van hoger beroep in die zin, dat officieren het instellen van hoger beroep in strafzaken niet of althans slechts bij een schriftelijk bijzondere volmacht aan een waarnemend substituut mogen opdragen, aldus de Hoge Raad. Zoals in het eerste voorlopig verslag al werd opgemerkt, treedt de waarnemend substituut-officier inderdaad 'gewoon' op als substituut-officier. Ook de waarnemend substituut uit art. 3a oefent dus in (direct) mandaat de bevoegdheden van een officier van justitie uit en niet de bevoegdheden van een substituut-officier. Voor de waarnemend procureur-generaal, officier en ambtenaar OM (art. 6a) geldt eveneens dat zij 'gewoon' optreden, oftewel net zoals de P-G, officier, of ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht. Het gebruik van het woord 'tijdelijk' of 'fungerend' in plaats van 'waarnemend' in art. 3a en 6a was wellicht gelukkiger geweest.¹¹⁵

officier steeds bevoegd zijn namens de procureur-generaal of officier van justitie op te treden, zonder dat daartoe nog een aparte aanwijzing nodig is. Ten onrechte zou men echter 'suo jure' hier ook zo kunnen opvatten dat van een mandaatsverhouding tussen P-G en A-G en officier en substituut geen sprake is.

¹¹⁵ Zie voor een geval waarin kennelijk niet helemaal duidelijk is of iemand bedoeld heeft op te treden als waarnemend ambtenaar OM of waarnemer van het OM bij het kantongerecht als kantonrechter-plaatsvervanger het vonnis van de Rb. Assen van 22 juni 1934, NJ 1935, p. 1149 e.v.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Volgorde van toepassing van de artikelen 3a, 6 en 6a Wet RO

De uiteindelijke regeling in art. 3a en 6 en 6a blinkt verder niet uit in duidelijkheid waar het gaat om de beantwoording van de vraag wie nu eigenlijk bevoegd is namens de procureur-generaal bij het hof, de officier van justitie of de ambtenaar OM bij het kantongerecht op te treden, wanneer zich meer potentiële ‘vervangers’ aandienen. Art. 6 lid 1 bepaalt dat de P-G en de officier bij afwezigheid, belet of ontstentenis worden vervangen door een advocaat-generaal of een substituut en bij belet of ontstentenis van dezen door een raadsheer of rechter. Volgens lid 2 van het artikel wordt de ambtenaar OM bij de kantonrechter vervangen door een plaatsvervanger van de kantonrechter. Verder geeft art. 6a een regeling voor de waarnemend procureur, waarnemend officier en waarnemend ambtenaar OM bij het kantongerecht en bepaalt art. 3a dat ambtenaren OM bij het kantongerecht als waarnemend substituut-officier op kunnen treden.

Duidelijk is dat de rechter als potentiële vervanger als laatste aan de beurt is. In de Memorie van Toelichting wordt algemeen over de artikelen 3a en 6a opgemerkt dat de bestaande regeling van waarneming van het openbaar ministerie door (kort gezegd) rechters met name voor de gevallen van belet die niet van voorbijgaande aard zijn, niet onbedenklijk is:

‘Er schuilt toch innerlijke tegenspraak in de omstandigheid, dat aan iemand, wiens eigenlijke taak rechten is, voor maanden een partijrol kan worden opgedrongen. Of staat het oordeelen in strafzaken niet vierkant tegenover het vervolgen daarvan?’¹¹⁶

Toch wordt er niet voor gekozen om de rechter als potentiële vervanger uit de wet te schrappen. Het laatste lid van art. 33 (over de vervanging van de ambtenaar OM door de plaatsvervanger van de kantonrechter) wordt overgebracht naar het nieuwe tweede lid van art. 6, terwijl het artikel voor het overige ongewijzigd blijft. Dat roept de vraag op of ondanks aanwezigheid van een conform art. 3a en 6a aangewezen plaatsvervanger een rechter als plaatsvervanger op mag treden. Voor artikel 3a is die vraag eenvoudig te beantwoorden. Hiervoor zagen we reeds dat de officier de werkzaamheden onder de substituten én de waarnemende substituten mag verdelen omdat ook zij onder substituten in de zin van art. 57 Reglement I vallen. Zij gaan als vervanger vóór de rechters die werkzaam zijn bij de arrondissementsrechtbank. Wanneer een waarnemend substituut-officier beschikbaar is, treden geen rechters op als vervanger.

In het laatste lid van art. 6a is voor dát artikel het antwoord op de hiervoor gestelde vraag te vinden: ‘Bij zoodanige aanwijzing blijft, voor wat betreft het gerechtshof, de vervanging van de procureur-generaal door een raadsheer, voor wat betreft de regtbank, die van den officier van justitie door een regter en voor wat betreft het kantongerecht, die van ambtenaar van het openbaar ministerie door een plaatsvervangend kantonregter achterwege of houdt zij op, indien zij reeds was aangevangen.’ Is er een aanwijzing

¹¹⁶ Bijl. Hand. TK 1907-1908, 194, nr. 3, p. 6.

WOLTING

conform art. 6a gedaan dan mag in geen geval meer een rechter als plaatsvervanger optreden, ook niet wanneer de aangewezen vervanger verhinderd is. In HR 4 februari 1929, NJ 1929, p. 664 e.v. stelde de kantonrechter-plaatsvervanger bij het kantongerecht te Appingedam als vervanger van de ambtenaar van het openbaar ministerie hoger beroep in. Het door hem ingestelde beroep wordt door de rechtbank niet-ontvankelijk verklaard, omdat al voordat door hem hoger beroep werd ingesteld een beëdigd klerk ten parkette als waarnemend ambtenaar van het OM was aangewezen. Volgens de rechtbank hield gezien het laatste lid van art. 6a de aanwijzing van de kantonrechter-plaatsvervanger tot vervanger van de ambtenaar OM op, toen de klerk werd aangewezen. In cassatie wordt aangevoerd dat de strekking van het laatste lid van genoemd artikel slechts is te voorkomen dat twee personen gelijktijdig in één functie optreden. Nu de waarnemende ambtenaar van het OM niet naar Appingedam kon komen en diens aanwijzing op dat ogenblik dus geen feitelijk effect had, zou volgens het cassatiemiddel tóch de kantonrechter-plaatsvervanger kunnen optreden. Het door de rechtbank gehuldigde systeem leidt slechts tot tijdverlies en onnodige kosten, aldus het middel. De Hoge Raad verwerpt echter het cassatieberoep en merkt op dat zodra een beëdigd klerk is aangewezen, hij de vervanger is van de ambtenaar van het OM. De mogelijkheid dat de beëdigde klerk als waarnemend ambtenaar wordt vervangen door een kantonrechter-plaatsvervanger is uitgesloten. Hetzelfde geldt voor de overige plaatsvervangers uit art. 6a. Zodra een waarnemend procureur-generaal of officier is aangewezen kan het OM niet meer door een raadsheer of rechter worden waargenomen.

Terugkomend op de behandeling van het wetsvoorstel: Minister Heemskerk¹¹⁷ gaat naar aanleiding van de opmerkingen van het Tweede Kamerlid Van Doorn nog wat dieper op de kwestie van vervanging van de staande magistratuur in. Van Doorn ziet in het opnemen van de mogelijkheid dat een procureur-generaal wordt vervangen door een advocaat-generaal bij een ander ressortsparket of een officier een verkapte bezuinigingmaatregel. Hij vermoedt dat men bij de hoven die niet zoveel te doen hebben het een tijd lang zonder P-G wil proberen te stellen door het openbaar ministerie te doen waarnemen door een A-G of officier.¹¹⁸ Volgens de Minister houdt het Tweede Kamerlid met de grondgedachte waarvan is uitgegaan bij de voorgestelde regeling voor vervanging van de procureur-generaal geen rekening. Die grondgedachte houdt in dat het niet wenselijk is om ter vervanging van ambtenaren van het openbaar ministerie een beroep te doen op rechters en raadsheren, omdat deze in de rol van de rechtsprekende magistratuur moeten blijven en niet met die van de staande magistratuur moeten worden belast. Weliswaar moet ook het openbaar ministerie de rechtvaardigheid in acht nemen en mag het nimmer te zeer de rol van partij vervullen, maar die mate van onpartijdigheid te betrachten, die een rechter heeft in acht te nemen, is voor het OM niet weggelegd, aldus de

¹¹⁷ Minister Heemskerk was ten tijde van de behandeling door de Tweede Kamer Minister van Binnenlandse Zaken, maar ook tijdelijk belast met het beheer van het Departement van Justitie, Hand. TK 1909-1910, p. 1421.

¹¹⁸ Hand. TK 1910-1911, p. 1419.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Minister.¹¹⁹ Het doel van de nieuwe vervangingsregeling is met name gelegen in het ontheffen van rechters en raadsheren van een taak die niet bij hun eigenlijke werkkring past.¹²⁰

Uit de tekst van de wet wordt niet duidelijk of de procureur-generaal en de officier van justitie vervangen mogen worden door de waarnemend procureur-generaal dan wel officier (art. 6a) wanneer er een advocaat-generaal of substituut-officier (art. 6) voorhanden is. Uit het voorlopig verslag van de Commissie van rapporteurs bij de Eerste Kamer en het antwoord daarop blijkt dat dit niet het geval is. Alleen wanneer volgens de tot dan geldende regel¹²¹ zich een raadsheer of rechter met de werkzaamheden van het openbaar ministerie zou moeten belasten, mag een waarnemend P-G of officier optreden. Dat komt er volgens het antwoord praktisch op neer dat alleen daar waarnemend P-G's en officieren optreden, waar naast de procureur of officier geen A-G of substituut is geplaatst. Verwezen wordt naar de rechtbank te Zierikzee, waar het hoofd van het parket nog nauwelijks voldoende werk kan vinden.

‘Aanstelling van een substituut (...) bij zulk een gerecht is overdaad. Maar er moet voorzien worden in het geval, dat de chef van zulk een parket voor langeren tijd verhinderd is zijn ambt waar te nemen. Dan treedt, als zijn vervanging eenen (...) rechter te zwaar zou vallen, (...) de fungeerende officier op.’

Financiële overwegingen blijken dus wel degelijk een rol te spelen bij het creëren van de nieuwe vervangingsregeling! De Minister doet echter zijn uiterste best om te voorkomen dat de schijn van een verkapte bezuinigingsmaatregel wordt gewekt. De toepassing van art. 6a dient zoveel mogelijk uitzondering te wezen. Volstrekt uitgesloten is volgens hem dat ooit een advocaat-generaal of een officier als *waarnemend procureur-generaal* boven een advocaat-generaal komt te staan.¹²²

De volgorde voor de vervanging staat hiermee vast. Hoofdregel is dat de procureur-generaal wordt vervangen door een advocaat-generaal. Bij afwezigheid van deze vervangt de waarnemend procureur-generaal de P-G. Is geen waarnemend procureur-generaal aangewezen dan treedt een raadsheer op als vervanger. De eerste vervanger van de officier is de substituut-officier,¹²³ zijn tweede vervanger is de waarnemend officier of (in de gevallen dat er geen waarnemend officier is aangewezen) een rechter. Bij de kantongerechten treedt de ambtenaar OM op, die kan worden vervangen door een beëdigde klerk ten parkette of (wanneer er geen waarnemend ambtenaar OM is aangewezen) door een plaatsvervanger van de kantonrechter.

De officier van justitie die op grond van art. 6a als waarnemend procureur-generaal is

¹¹⁹ Hand. TK 1910-1911, p. 1422.

¹²⁰ Hand. EK 1909-1910, p. 475.

¹²¹ Het antwoord spreekt van ‘den gewonen regel’, Hand. EK 1909-1910, p. 474.

¹²² Hand. EK 1909-1910, p. 474 en 475.

¹²³ Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt mogen daaronder ook de als waarnemend substituut-officier aangewezen ambtenaren OM bij het kantongerecht worden gerekend.

WOLTING

aangewezen, kan zich in die kwaliteit niet op grond van art. 6 laten vervangen door één van de substituut-officieren die werkzaam zijn op het arrondissementsparket waarbij hij als officier is aangesteld. In die zin oordeelt de Hoge Raad in zijn arrest van 23 februari 1931, NJ 1932, p. 74 e.v. m.nt. W.P.¹²⁴ Namens procureur-generaal Tak wordt cassatie in belang der wet ingesteld omdat blijkens het proces-verbaal van de terechtzitting van het hof Den Haag bij de uitspraak een substituut-officier als waarnemend P-G optrad. Art. 364 jo. 415 Sv bedreigt afwezigheid van een vertegenwoordiger van het OM bij de uitspraak van het hof met nietigheid. De substituut-officier bij de rechtbank Rotterdam verving de officier van justitie bij die rechtbank, die op zijn beurt als vervanger van de procureur-generaal bij het hof Den Haag was aangewezen. Centrale vraag in het arrest is of de substituut op deze manier als vertegenwoordiger van het OM kon optreden. Procureur-generaal Tak kan zich volstrekt niet vinden in het combineren van de vervangingsregeling van art. 6 en die van art. 6a, die de logische wet tot 'eene ziellooze caricatuur' maakt. Hij beroept zich naast de wetsgeschiedenis onder andere op het feit dat art. 6 de gewone primaire vervangingsregeling en art. 6a de subsidiaire, buitengewone vervangingsregeling bevat. Vereenzelviging van de artikelen is ongeoorloofd, omdat ze elk een aparte, afgeronde materie inhouden. De substituut-officier wordt (kennelijk met opzet) niet in art. 6a als mogelijke vervanger van de procureur-generaal genoemd, aldus Tak. Volgens de P-G is een waarborg gelegen in het feit dat de Kroon een advocaat-generaal of officier van justitie als waarnemend P-G dient aan te wijzen. 'De waarborg toch voor de richtige uitoefening der hooger functie wordt daarin gezocht, in *de roeping*, d.i. de aanwijzing daartoe, terwijl indien waar zou zijn dat de Substituten hunne Officieren krachtens het eigen recht van art. 6 automatisch in die hoogere functie zouden opvolgen, die waarborg geheel zoek zijn zou, daar dan een soort erfrecht naar rangorde zou gelden en niet de maatstaf der verlangde geschiktheid.'¹²⁵ Wordt bovendien de door de substituut-officier gevolgde lijn doorgetrokken dan zou uiteindelijk de situatie kunnen ontstaan waarin de beëdigde klerk ten parkette bij het kantongerecht als waarnemend P-G bij een hof optreedt, zo redeneert de P-G. De Hoge Raad oordeelt dat het cassatiemiddel gegrond is en vernietigt 's hofs arrest. De substituut-officier is niet bevoegd om als waarnemend P-G bij

¹²⁴ Het arrest is tevens te vinden in W. 12279, m.nt. M.P.V. en wordt aangehaald in P. Meyes, *Wet op de regterlijke organisatie*, p. 20.

¹²⁵ P-G Tak wijst er op dat de aanwijzingen conform art. 6a aanvankelijk geschieden door met name de waarnemer aan te wijzen. Ten tijde van het nemen van zijn conclusie was het gebruik geworden de naam van de aangewezen in de aanwijzingen weg te laten. Als voorbeeld verwijst hij naar het K.B. van 11 november 1927, no. 22 luidende dat is goed gevonden en verstaan 'aan te wijzen tot waarnemend P.-G. bij het Hof te 's-Gravenhage den O.v.J. bij de Rb. te Rotterdam'. De naam van de officier van justitie wordt niet meer genoemd, zodat ook diens opvolger, of deze nu geschikt is of niet, waarnemend P-G bij genoemd hof zal zijn. Volgens Tak is de oude manier van geven van de aanwijzing 'veel meer, of liever uitsluitend in overeenstemming (...) met art. 6a en de bedoeling van de ontwerper.' De Hoge Raad gaat in zijn beoordeling van het middel op dit gedeelte van het middel niet in.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

het hof op te treden, zodat het OM bij de uitspraak van het arrest niet tegenwoordig was. Art. 6a noch enig ander artikel bepaalt dat de als waarnemend P-G aangewezen officier zich door een substituut-officier mag laten vervangen. Artikel 6 Wet RO biedt geen uitkomst, omdat de substituut door aanwezig te zijn bij de uitspraak van het arrest van het hof niet de dienst van de officier van justitie waarnam, maar die van de procureur-generaal. Genoemd artikel bevat slechts een interne regeling voor elk afzonderlijk rechterlijk college en blijft dus buiten toepassing. Art. 57 Reglement I, dat bepaalt dat officieren het werk verdelen tussen zichzelf en zijn substituten komt eveneens niet voor toepassing in aanmerking. In het artikel wordt voor de officier met 'werk' slechts zijn werk als officier van justitie bedoeld en dus niet zijn optreden als (waarnemend) procureur-generaal. Verder wijst de Hoge Raad op art. 6c Wet RO en art. 60a Reglement I die bepalen dat de waarnemende P-G's verblijf houden ter plaatse waar degenen die zij vervangen hun vast en voortdurend verblijf moeten hebben en dat zij tijdens de duur der waarneming van hun gewone ambtsverrichting zijn ontheven, tenzij bij de aanwijzing het tegendeel is bepaald. '[D]uidelijk blijkt dat de wetgever zich den toestand zóó heeft voorgesteld, dat de als waarnemend P.-G. aangewezen O.v.J. tijdens die waarneming enkel als waarnemend P.-G. zal optreden en bij zijne Rb. als O.v.J. op den grondslag van art. 6 R.O. wordt vervangen, zoodat ook daarom zijn vervanging als waarnemend P.-G. door een zijner Substituten uitgesloten moet worden geacht', aldus de Hoge Raad.¹²⁶ Pompe wijst er in zijn noot bij het arrest nog op dat het hier ging om het op straffe van nietigheid gegeven voorschrift dat het openbaar ministerie aanwezig moet zijn bij de uitspraak. Hij vraagt zich dan ook af of de Hoge Raad zou hebben gecasseerd wanneer de behandeling ter terechtzitting in hoger beroep had plaatsgevonden door een substituut-officier en er bij de uitspraak een P-G dan wel A-G van het hof aanwezig zou zijn geweest. Het niet-verschijnen van de juiste vertegenwoordiger van het OM op de terechtzitting is namelijk niet uitdrukkelijk met nietigheid bedreigd. Pompe meent dat de vraag bevestigend moet worden beantwoord. Wanneer het optreden van de substituut-officier bij de formaliteit van art. 415 jo. 362 Sv tot nietigheid leidt, moet a fortiori zijn optreden tijdens het onderzoek ter terechtzitting daartoe leiden.^{127 128}

¹²⁶ Nu de in aanmerking komende wettelijke voorschriften duidelijk zijn, wijst de Hoge Raad er 'slechts *ten overvloede*' op dat ook aan de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet geen enkel argument kan worden ontleend voor de opvatting dat de officier als waarnemend P-G zich door zijn substituten zou mogen laten vervangen, maar wel voor het tegendeel. In zijn noot windt annotator Vrij zich nogal op over het feit dat de Hoge Raad slechts 'ten overvloede' op de historische uitleg ingaat.

¹²⁷ In zijn noot wijst Pompe er op dat waarschijnlijk dezelfde kwestie speelde in HR 5 januari 1931, NJ 1931, p. 287 e.v., maar dat de raadsman toen een ander bezwaar te berde bracht, nl. dat het OM in eerste aanleg en in hoger beroep door dezelfde persoon was waargenomen. De HR ging niet in op het met het oog daarop geformuleerde cassatiemiddel (dat volgens de P-G opgevat dient te worden als een algemene grief), omdat reeds op grond van een ander cassatiemiddel het bestreden arrest niet kon worden gehandhaafd, waardoor het middel buiten onderzoek kon blijven. P-G Tak (dezelfde!) merkt in zijn conclusie op dat hem geen

WOLTING

Door het creëren van een nieuwe vervangingsregeling wordt de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie er bepaald niet eenvoudiger op. De gekozen regeling is verre van inzichtelijk. De regeling zal overigens nog meerdere malen worden gewijzigd, waarbij de wetgever de uitgangspunten van de oorspronkelijke regeling uit het oog lijkt te verliezen.

6. 1935 en 1938: enige wijzigingen

1935

Bij wet van 26 oktober 1935¹²⁹ wordt de inrichting van het OM op enkele punten gewijzigd. De eerste wijziging houdt verband met het hiervoor besproken arrest van de Hoge Raad van 4 februari 1929, NJ 1929, p. 664 e.v. Volgens de Memorie van Toelichting heeft de praktijk aangetoond dat het bepaalde in het tweede lid van art. 6a Wet RO tot moeilijkheden leidt, wanneer de aangewezen waarnemend procureur-generaal, waarnemend officier of waarnemend ambtenaar OM verhinderd is. Zoals we hiervoor hebben gezien kan het OM zodra een dergelijke plaatsvervanger is aangewezen naar het oordeel van de Hoge Raad niet meer door een raadsheer of rechter worden waargenomen. Om dergelijke moeilijkheden te voorkomen wordt de Wet RO veranderd in die zin dat de waarneming van de dienst door een lid van de zittende magistratuur tóch plaats kan vinden bij afwezigheid, belet of ontstentenis van de overeenkomstig art. 6a aangewezen waarnemer. Het laatste lid van art. 6a komt te vervallen, een nieuw art. 6d geeft de regeling voor de vervanging door raadsheren of rechters bij afwezigheid van waarnemers afkomstig uit de gelederen van het OM. Daarnaast wordt het maken van een uitzondering op het tot dan toe in art. 6 Wet RO gehanteerde systeem van anciënniteit mogelijk.

wetsartikelen bekend zijn die beletten dat de ambtenaar van het OM in eerste aanleg en hoger beroep dezelfde persoon is. Of een dergelijke gang van zaken wenselijk is, is een zaak die niet in cassatie tot oplossing kan worden gebracht, aldus Tak. 'Zij is van zuiver administratieve aard en raakt het beleid en de dienstregeling van het parket, welke berusten bij het hoofd daarvan en waarvan de rechter in ieder geval moet afblijven.' Blijkbaar bevreemdt het Pompe dat, er van uitgaande dat in dat arrest dezelfde kwestie speelde, Tak nu reden voor cassatie ziet. Net als Tak lijkt echter ook Pompe op een eerder standpunt te zijn teruggekomen. In zijn noot onder het arrest van 5 januari 1931 merkt hij namelijk nog op dat het optreden van de (substituut)-officier van justitie als waarnemend procureur-generaal in dezelfde zaak, waarin hij voor de rechtbank reeds optrad, hem noch verboden noch zonder meer ongewenst voorkomt!

¹²⁸ Anders HR 26 februari 1946, NJ 1946, 173 over een substituut-officier die als waarnemend advocaat-generaal bij uitspraak van een arrest aanwezig was geweest. Art. I van de verordening van de Rijkscommissaris (Verord. No. 137/1940) is naar het oordeel van de Hoge Raad zo ruim gesteld, dat ook de aanstelling of aanwijzing van een advocaat-generaal in afwijking van het bepaalde bij art. 6a Wet RO niet buiten zijn grenzen valt.

¹²⁹ Wet van den 26e October 1935, tot wijziging van de regelen betreffende het openbaar ministerie, vervat in de wet op de rechterlijke organisatie, Stb. 1935, 622.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Hoofdregeel blijft dat de oudst benoemde advocaat-generaal of substituut als eerste vervanger van de procureur-generaal respectievelijk officier optreedt. Van deze regel kan echter worden afgeweken. Gedacht wordt aan het geval waarin een substituut wordt overgeplaatst naar een voor hem nieuwe rechtbank terwijl daar al andere substituten werkzaam zijn. Bij de nieuwe rechtbank is hij dan de jongste naar benoeming. In het geval dat hij al jaren werkzaam is geweest bij een andere rechtbank kan er reden zijn hem voor te laten gaan bij collegae die in het geheel korter substituut zijn geweest dan hij. Overigens kan men zich afvragen waarom aan het systeem van anciënniteit wordt vastgehouden. Er bestaat in 1935 al sinds jaren een discrepantie tussen de regeling voor tijdelijke waarneming in art. 6 en de praktijk waarin bevoegdheden voortdurend in mandaat door *alle* op een parket werkzame advocaten-generaal en substituten worden uitgeoefend.

Verder wordt uit art. 3a het voorschrift geschrapt dat bij de aanwijzing tot waarnemend substituut-officier een 'toerbeurt' in acht wordt genomen. In de Memorie wordt hierover slechts opgemerkt dat dit in de praktijk een ondoelmatige beperking is gebleken. Minister van Justitie Van Schaik wijst er op dat de onderlinge verhouding van art. 6, 6a en 6d zal zijn dat art. 6 de vervanging van rechtswege geeft, art. 6a de vervanging ingevolge bijzondere aanwijzing met krachten uit het OM zelf en art. 6d de vervanging, ingevolge bijzondere aanwijzing met krachten uit de zittende magistratuur.¹³⁰

Resumerend luiden na inwerkingtreding van de wijzigingswet de artikelen 3a, 6, 6a en 6d:

Art. 3a. Overeenkomstig regels door Ons te stellen wijzen de procureurs-generaal bij de gerechtshoven, ieder in zijn ambtsgebied, ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongeregten aan om als waarnemend substituut-officier op te treden.

Art. 6. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van den procureur-generaal of van den officier bij de arrondissements-regtbank, wordt de dienst waargenomen door een advocaat-generaal of een substituut en wel, voor zoover van Onzentwege niet anders is bepaald, volgens den rang hunner benoeming.

Art. 6a. Ter vervanging van den procureur-generaal bij een gerechtshof kan door Ons een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een officier van justitie bij eene arrondissements-regtbank als waarnemend procureur-generaal worden aangewezen.

Ter vervanging van den officier van justitie kan de procureur-generaal bij het gerechtshof, binnen welks regtsgebied de arrondissements-regtbank is gelegen, binnen zijn ambtsgebied een substituut-officier bij eene andere regtbank of een ambtenaar van het openbaar ministerie aanwijzen om als waarnemend officier op te treden.

Ter vervanging van den ambtenaar van het openbaar ministerie bij een kantongeregte kan door den officier van justitie bij de regtbank, tot wier regtsgebied dit kanton behoort, een beëdigd klerk ten parkette als waarnemend ambtenaar worden aangewezen.

Art. 6d. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van procureur-generaal en advocaten-generaal bij den hoogen raad,

¹³⁰ Bijl. Hand. TK 1934-1935, 449, 1-3, p. 1 en 2. De bijzondere aanwijzing bestaat erin dat een van de raadsheren, rechters of kantonrechter-plaatsvervangers daartoe door de president van het college dan wel de kantonrechter wordt benoemd. Dit levert geen wijziging op.

WOLTING

procureur-generaal, advocaten-generaal en waarnemend procureur-generaal bij een gerechtshof, of officier, substituut-officieren, waarnemend officier en waarnemend substituut-officieren bij eene arrondissements-regtbank, wordt de dienst waargenomen door een der raadsheeren of regters, door den president van het collegie te benoemen. Bij afwezigheid, belet of ontstentenis van de ambtenaren en waarnemende ambtenaren van het openbaar ministerie bij een kantongeregt, wordt de dienst waargenomen door een plaatsvervanger van den kantonregter, door dezen te benoemen.

Hiervoor werd reeds gewezen op de bevreemding opwekkende redactie van art. 3 Wet RO, dat in het eerste lid met betrekking tot de ambtenaren van het openbaar ministerie bij het kantongerecht bepaalt dat door hen het openbaar ministerie ‘wordt uitgeoefend’, terwijl het tweede lid spreekt van ‘de waarneming’ van het openbaar ministerie door deze ambtenaren. Om het woord ‘waarneming’ in artikel 3 te vermijden, wordt ook dit artikel in 1935 gewijzigd. Het tweede en derde lid van het artikel worden vervangen door één lid 2, dat luidt:

In ieder arrondissement geschiedt de uitoefening van het openbaar ministerie bij de kantongeregten door één of meer ambtenaren. Bij opdracht aan meer dan één ambtenaar wordt het regtsgebied, waarin ieder hunner werkzaam zal zijn, door Ons aangewezen.

De Minister van Justitie ziet hierin niet meer dan het wegwerken van een schoonheidsfoutje:

‘Van minder belang is de ontworpen wijziging van artikel 3. Zij strekt er uitsluitend toe in dit artikel het woord ‘waarneming’ te vermijden, ten einde verwarring te voorkomen met het eigenlijke waarnemen, bedoeld bij de artikelen 6, 6a en 6d.’^{131 132}

¹³¹ Bijl. Hand. TK 1934-1935, 449, 1-3, p. 2.

¹³² Opmerking verdient nog het feit dat uit de openingszin van de Memorie van Toelichting kan worden afgeleid dat aan het onderscheid tussen leden en niet-leden van het OM nog immer wordt vastgehouden: ‘Oorspronkelijk was de regeling van de vervanging van de leden van het openbaar ministerie, vervat in de wet op de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie, beperkt tot de bepaling, dat bij afwezigheid, belet of ontstentenis van den procureur-generaal of den officier de dienst wordt waargenomen door een advocaat-generaal of substituut en bij afwezigheid, belet of ontstentenis ook van dezen door een raadsheer of rechter, door den president van het collegie te benoemen (art. 6 *oud*), terwijl de ambtenaar van het openbaar ministerie bij een kantongerecht eventueel werd vervangen door een kantonrechter-plaatsvervanger, door den kantonrechter aan te wijzen (art. 33, lid 4 *oud*).’¹³² Slechts de procureurs-generaal en de officieren van justitie worden door de Minister van Justitie als leden van het openbaar ministerie genoemd.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

1938

In 1938 wordt de regeling van de inrichting van het openbaar ministerie in de Wet RO nogmaals gewijzigd.¹³³ Aanvankelijk wordt voorgesteld om aan artikel 3a een lid toe te voegen dat bepaalt dat substituut-officieren van justitie aangewezen kunnen worden om als waarnemend substituut-officier bij een andere rechtbank op te treden. De wijziging is bedoeld voor de situatie dat een substituut-officier van justitie bij een rechtbank geen volledige dagtaak heeft, terwijl men op een andere rechtbank juist handen te kort komt. Tevens wordt voorgesteld om aan art. 6a een nieuw tweede lid toe te voegen inhoudende dat een officier van justitie of een substituut als waarnemend advocaat-generaal bij een gerechtshof kan worden benoemd. Volgens Minister van Justitie Goseling is bij verschillende gelegenheden de moeilijkheid aan het licht getreden om tot aanwijzing van een waarnemend P-G te komen. Volgens hem kan de verwachting gekoesterd worden dat het in de praktijk gemakkelijker zal zijn om de aanwijzing van een A-G te bewerkstelligen. Helaas gaat de Minister niet in op de aard van de door hem genoemde moeilijkheden.¹³⁴ In het *Nederlands Juristenblad* van 1937 is een kort artikel van Besier over het wetsvoorstel te vinden. Volgens hem is niet precies duidelijk wat de bedoeling van de wetgever met betrekking tot de waarnemend advocaat-generaal is. Besier heeft er vrede mee indien de waarnemend advocaat-generaal slechts tijdelijk op zal treden ter vervanging van een advocaat-generaal die, eveneens tijdelijk, tot waarnemend procureur-generaal is benoemd. Hij is echter fel gekant tegen de vast benoemde waarnemend advocaat-generaal, die volgens hem vergelijkbaar is met de op sommige arrondissementsparketten voorkomende ambtenaar van het OM die krachtens art. 3a Wet RO als vaste hulpkracht (waarnemend substituut-officier) optreedt: 'Mocht dit inderdaad de bedoeling of mede de bedoeling zijn, dan zou met het wetsontwerp een nieuwe stap zijn gedaan op den weg van vervulling van rechterlijke ambten door ambtenaren van lagere rang (...), een weg, die geen andere benaming verdient dan wettelijk toegelaten klaplooperij door den Staat op de leden zijner rechterlijke macht en die wel bezuiniging medebrengt, maar toch eigenlijk den Staat onwaardig is en er op den duur toe zal leiden, dat de meest geschikte personen zich van het zoeken van een loopbaan in de rechterlijke macht zullen afwenden, omdat daarin geen redelijke promotiekans en geen redelijk bestaan voor hen te vinden is.'¹³⁵ De door Besier gedane voorspelling zal in de jaren vijftig uitkomen, met als gevolg dat de inrichting van het openbaar ministerie in 1956 ingrijpend wordt gewijzigd.

De Vaste Commissie voor Privaatrecht en Strafrecht merkt in het voorlopig verslag op dat zij het in het algemeen niet juist acht dat lagere rechterlijke ambtenaren anders dan

¹³³ Wet van 28 april 1938, houdende wijzigingen van enkele artikelen van de wet op de regterlijke organisatie en het beleid der justitie, Stb. 1938, 200.

¹³⁴ Bijl. Hand. TK 1937, 512, p. 1-2.

¹³⁵ L.Ch. Besier, 'Opmerkingen en Mededeelingen, Waarnemende leden der Rechterlijke Macht', *NJB* 1937, p. 691-693. Schrijver verwijst naar een artikel in de *Nieuwe Rotterdamse Courant* van 26 juni 1937, Avondblad D, p. 1.

WOLTING

bij uitzondering de functies van hoger geplaatsten waarnemen. De op meer rechtbanken voorkomende praktijk waarin een ambtenaar OM voortdurend als waarnemend substituut-officier van justitie dienst doet (waarnaar ook Besier al verwijst), acht de Commissie onbevredigend. Het voorstel om aan artikel 3a een lid toe te voegen dat bepaalt dat substituut-officieren van justitie aangewezen kunnen worden om als waarnemend substituut-officier bij een andere rechtbank op te treden, kan dan ook op instemming van de Vaste Commissie rekenen. Aan de ambtenaar OM die optreedt als waarnemend substituut-officier zal dan minder behoefte zijn. Daarnaast vertrouwt men er op dat van de mogelijkheid om een officier of substituut-officier als waarnemend advocaat-generaal te benoemen slechts bij uitzondering gebruik zal worden gemaakt.¹³⁶ In zijn Memorie van Antwoord geeft de Minister te kennen het eens te zijn met de opvatting van de Commissie dat lagere ambtenaren slechts bij uitzondering de functies van hoger geplaatsten dienen over te nemen. Het vrijwel voortdurend optreden van ambtenaren OM als waarnemend substituut-officier kan slechts in uitzonderingsgevallen worden gerechtvaardigd. Hierop kondigt de Minister een aantal wijzigingen aan. Artikel 3a van de Wet RO komt te vervallen, terwijl in art. 6a een stelselmatige opsomming van de waarnemende *leden* van het OM zal worden opgenomen. Het is opvallend dat hier gesproken wordt van 'leden' van het OM. In art. 6a wordt namelijk ook de positie van de waarnemend advocaat-generaal en de waarnemend ambtenaar van het openbaar ministerie geregeld. In het voorgaande is betoogd dat deze functionarissen tot dan niet als lid van het openbaar ministerie worden beschouwd. Onduidelijk is of door Minister Goseling bewust gebroken wordt met het hiervoor beschreven onderscheid tussen leden en niet-leden van het OM. In de uiteindelijke wettekst zijn geen aanknopingspunten te vinden die er op wijzen dat het onderscheid is komen te vervallen. In de navolgende jaren zullen de advocaten-generaal en de substituut-officieren echter steeds vaker onder de leden van het openbaar ministerie worden begrepen.¹³⁷

Verder wordt 'om redenen van hiërarchischen aard' bij nadere overweging de bevoegdheid om een substituut-officier aan te wijzen tot waarnemend A-G niet gehandhaafd. Wél wordt het mogelijk een A-G bij een ander hof of een officier van justitie als waarnemend A-G aan te wijzen. Ook wordt de mogelijkheid geopend een ambtenaar OM als waarnemend ambtenaar OM bij een ander kantongerecht aan te wijzen. Daarnaast kunnen de procureurs-generaal voortaan een substituut-officier of ambtenaar OM die werkzaam is binnen het rechtsgebied van een ander hof als waarnemend officier van justitie aanwijzen. De woorden 'binnen zijn ambtsgebied' in art. 6a komen daartoe te vervallen. Van de bevoegdheid om waarnemende leden van het OM aan te wijzen zal naar het oordeel van de Minister met spaarzaamheid gebruik moeten worden gemaakt.¹³⁸ Het gewijzigde voorstel wordt vervolgens zonder veel tegenspraak door beide Kamers

¹³⁶ Bijl. Hand. TK 1937-1938, 171, p. 1.

¹³⁷ Voor deze veranderende opvatting heb ik overigens geen aanwijsbare redenen kunnen vinden.

¹³⁸ Bijl. Hand. TK 1937-1938, 171, p. 3.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

aangenomen. In het eindverslag van de Commissie van rapporteurs bij de Eerste Kamer wordt door sommige leden nog opgemerkt dat zij het onjuist achten dat de officieren het werk van hun parket vaak ten dele laten verrichten door de ambtenaren van het OM. Zij spreken de hoop uit op verbetering ten gevolge van de voorgestelde wetswijziging en richten tot de Minister het verzoek 'waakzaam te zijn, dat bedoelde misstand verdwijne.'¹³⁹

Art. 3a Wet RO komt dus te vervallen, artikel 6 blijft ongewijzigd. De hiervoor aangehaalde artikelen 6a en 6d (dat wordt vernummerd tot art. 6b) luiden voortaan:

Art. 6a. Als waarnemend procureur-generaal bij een gerechtshof kan door Ons een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een officier van justitie bij eene arrondissements-regtbank worden aangewezen.

Als waarnemend advocaat-generaal bij een gerechtshof kan Onze Minister van Justitie een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een officier van justitie bij eene arrondissements-regtbank aanwijzen.

Als waarnemend officier van justitie of substituut-officier van justitie kan de procureur-generaal bij het gerechtshof, binnen welks rechtsgebied de arrondissements-regtbank is gelegen, naar regels door Ons te stellen, een substituut-officier bij eene andere regtbank of een ambtenaar van het openbaar ministerie aanwijzen.

Als waarnemend ambtenaar van het openbaar ministerie bij een kantongeregte kan de officier van justitie bij de regtbank, binnen welker rechtsgebied het kantongeregte is gelegen, naar regels door Ons te stellen, een ambtenaar van het openbaar ministerie bij een ander kantongeregte of een beëdigd klerk ten parkette aanwijzen.

Art. 6b. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van procureur-generaal en advocaten-generaal bij den hoogen raad, procureur-generaal, waarnemend procureur-generaal, advocaten-generaal en waarnemende advocaten-generaal bij een gerechtshof, of officier, waarnemend officier, substituut-officieren en waarnemende substituut-officieren bij eene arrondissements-regtbank, wordt de dienst waargenomen door een der raadsheeren of regters, door den president van het collegie te benoemen.

Bij afwezigheid, belet of ontstentenis van de ambtenaren en waarnemende ambtenaren van het openbaar ministerie bij een kantongeregte, wordt de dienst waargenomen door een plaatsvervanger van den kantonregter, door dezen te benoemen.¹⁴⁰

De veranderende opvatting over wie 'leden van het OM' zijn, wordt in een wettelijke bepaling zichtbaar door inwerkingtreding van de Wet van 17 december 1952, Stb. 1952, 653 waarbij de Wet van 18 december 1947, Stb. 1947, H 430 over o.a. de bezoldiging van rechterlijke ambtenaren wordt gewijzigd.¹⁴¹ Aan laatstgenoemde wet wordt een artikel toegevoegd, dat bepaalt dat een lid van het openbaar ministerie dat met toepassing van art.

¹³⁹ Bijl. Hand. EK 1937-1938, 171, p. 3.

¹⁴⁰ Opgemerkt zij dat het tweede lid niet gewijzigd wordt.

¹⁴¹ Wet van 17 december 1952, houdende nadere wijziging van de wet van 18 december 1847 (Stb. H 430) tot vaststelling van een nieuwe regeling van de samenstelling van de Hoge Raad, de gerechtshoven, de arrondissements-rechtbanken en de kantongerechten en van de bezoldiging der rechterlijke ambtenaren.

WOLTING

6a lid 1-3 Wet RO is aangewezen als waarnemend lid van het OM bij een ander gerecht, een extra vergoeding krijgt toegekend. Deze bedraagt twee derde van het verschil in bezoldiging tussen het waargenomen ambt en het eigen ambt. In het artikel over de extra vergoeding vallen onder 'het lid van het openbaar ministerie' ook de advocaat-generaal, de substituut-officier en de ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht. Een andere uitleg waarin wordt vastgehouden aan de enge betekenis van het begrip 'lid van het OM' is bij toepassing van lid 1 van art. 6a bijzonder onredelijk en bij lid 3 zelfs niet goed denkbaar. De enge uitleg zou er bij lid 1 immers toe leiden dat alleen de officier van justitie en niet de advocaat-generaal die als waarnemend procureur-generaal optreedt een extra vergoeding opstrijkt. Diezelfde uitleg zou er bij lid 3 toe leiden dat de substituut-officier noch de ambtenaar van het openbaar ministerie aanspraak op een extra vergoeding kunnen maken. Beide functionarissen zijn volgens de enge uitleg immers geen lid van het OM. De verwijzing naar artikel 6a, derde lid, zou dan overbodig zijn gemaakt. Dat de wetgever hier heeft willen vasthouden aan de enge uitleg ligt dan ook beslist niet voor de hand. Dat de substituut-officieren en advocaten-generaal steeds meer worden beschouwd als 'volwaardig lid' van het openbaar ministerie kan worden gezien als een teken aan de wand. In 1956 wordt de inrichting van het OM sterk gewijzigd, waarbij met name de op dat moment bij het OM werkzame substituut-officieren een enorme opwaardering krijgen.¹⁴²

7. 1956: herstructurering geboren uit carrière nood

Nota inzake de herziening van de rechterlijke macht

De sterke wijziging in de inrichting van het OM vindt plaats door de inwerkingtreding van de Wet van 28 juni 1956, Stb. 1956, 377.¹⁴³ Hoofdpunten van de wet betreffende de inrichting van het openbaar ministerie zijn het samensmelten van de arrondissementsparketten en de parketten van de kantongerechten en daarmee het verdwijnen van de ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht, de mogelijkheid om meer officieren van justitie bij één arrondissementsparket aan te stellen en een met deze mogelijkheid samenhangend nieuw rangensysteem. Bij de Rijksbegroting van 1954¹⁴⁴ biedt Minister van Justitie Donker aan de Tweede Kamer een nota inzake de herziening van de rechterlijk macht aan. In 1946 spreekt Donker al over de mogelijkheid van een zekere vernieuwing bij de rechterlijke macht, waarbij gestreefd zal worden naar

¹⁴² Opmerking verdient het feit dat lid 4 van art. 6a Wet RO niet genoemd wordt. De beëdigd klerk ten parkette wordt dus niet genoemd als lid van het OM dat aanspraak kan maken op een vergoeding wanneer hij als waarnemend ambtenaar OM optreedt.

¹⁴³ Wet van 28 juni 1956, houdende wijziging in de rechterlijke organisatie, Stb. 1956, 377. Zie hierover H.G. van de Bunt, 'Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie', *Tijdschrift voor Criminologie* 1982, nr. 2, p. 57-75.

¹⁴⁴ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

een meer verantwoorde bezetting van de openstaande plaatsen in de rechterlijke macht. 'Het streven zal zijn (...) om het peil van de rechterlijke macht zoo hoog mogelijk op te voeren.'¹⁴⁵ Als bijlagen bij de Nota worden de rapporten van een drietal voorbereidende Commissies gevoegd, de Commissie-Verdam, de werkgroep-Langemeijer en de Commissie-Speyart van Woerden. Ter verhoging van het peil van de rechterlijke macht stelt de minister een vijftal wijzigingen voor.

Het eerste wijzigingsvoorstel is gericht op het werven van buitenstaanders. Er dient in de toekomst een actief landelijk wervingsbeleid gevoerd te worden, dat gericht is op het aantrekken van juristen met praktijkervaring buiten de magistratuur. Het tweede en derde voorstel tot wijziging beogen de opleiding tot rechterlijk ambtenaar (r.a.i.o.) en de aantrekkingskracht daarvan te verbeteren. Voortaan zullen jonge aankomende rechterlijke ambtenaren worden tewerkgesteld ter griffie én parkette en bovendien zal hun rechtspositie en salariëring verbeterd worden. Het vierde en vijfde voorstel lijken wellicht niets te maken te hebben met de eerdergenoemde voorstellen. De Minister stelt voor om (anders dan voorheen) griffiewerkzaamheden deels door ongegradueerden te laten verrichten en de kantongerechts- en rechtbankparketten samen te voegen, waarbij de rang van ambtenaar OM zal verdwijnen. Van de Bunt heeft er terecht al eens op gewezen dat die indruk onjuist is. De laatste twee voorstellen worden gedaan om te voorkomen dat de externe toevoer van juristen in de rechterlijke macht te beperkt zal blijven. De griffiersfunctie en de functie ambtenaar OM zijn voor respectievelijk de rechter en de officier van justitie de gebruikelijke beginfuncties,¹⁴⁶ waarna na verloop van jaren op basis van anciënniteit een benoeming tot rechter dan wel officier plaatsvindt.¹⁴⁷ Om te voorkomen dat teveel griffiers zouden doorstromen tot de functie van rechter, moet naar het oordeel van de Commissie-Verdam het aantal gegradueerde griffiers worden beperkt. Daarom wordt de mogelijkheid geopend om ongegradueerde griffiers aan te stellen.¹⁴⁸ De externe rekrutering zou echter ook gevaar kunnen lopen door overloop van ambtenaren van de staande naar de zittende magistratuur als gevolg van gebrek aan promotiemogelijkheden binnen het OM. De Commissie-Verdam stelt *daarom* voor om binnen het openbaar ministerie een nieuwe rang te scheppen tussen de officier van justitie en de substituut-officier. Men laat zich daarbij inspireren door de in België bestaande rang

¹⁴⁵ NJB 1946, p. 610-611, aangehaald in H.G. van de Bunt, 'Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie', p. 62.

¹⁴⁶ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 14.

¹⁴⁷ Van de Bunt, 'Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie', p. 63.

¹⁴⁸ De stroom van gegradueerde griffiers naar rechtersfunctie zou ook ingedamd kunnen worden door beperkingen te stellen aan de anciënniteitsbevorderingen van griffiers tot rechters. Dat zou echter te zeer ingaan tegen de traditie dat het griffiersambt geen eindfunctie voor de jurist behoort te zijn, Van de Bunt, 'Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie', p. 63.

WOLTING

van eerste substituut-officier.¹⁴⁹

De Commissie-Speyart van Woerden, die tot taak heeft te onderzoeken in hoeverre de promotiemogelijkheden van de jongere substituut-officieren van justitie en van de ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongerechten verbeterd kunnen worden, borduurt voort op dit voorstel. De Commissie wijst er op dat die mogelijkheden begin jaren 50 aanzienlijk verminderd zijn. Hiervoor wordt als reden aangevoerd dat het aantal substituten en ambtenaren OM is uitgebreid, terwijl het aantal officieren van justitie, advocaten-generaal en procureurs-generaal constant is gebleven. Voorkomen moet worden dat het openbaar ministerie onvoldoende aantrekkingskracht op ‘ambitieuze en bekwame jongeren’ zal gaan uitoefenen en ‘dat de belangstelling en werklust’ van degenen die al een dergelijke functie hebben vermindert.¹⁵⁰ In het rapport wordt voorgerekend hoe de promotiemogelijkheden binnen het OM er op dat moment uitzien. Met een bezetting van 66 ambtenaren OM, 72 (waarnemend) substituut-officieren, negentien officieren van justitie, negen advocaten-generaal en vijf procureurs-generaal zal het voor ambtenaren OM zo’n dertien tot vijftien jaar duren voor deze het ambt van substituut-officier kunnen bereiken. Voor de substituut-officieren is de situatie nog ongunstiger, het vooruitzicht is dat slechts enkele substituten überhaupt tot hogere functies zullen doordringen.¹⁵¹ Er lijkt dus een reëel gevaar te bestaan voor het overlopen van het OM naar de zittende magistratuur. De Commissie noemt eerst een aantal incidentele oplossingen voor het promotieprobleem, zoals de pensionering van oudere leden van het OM vóór de 65-jarige leeftijd (met behoud van salaris).¹⁵² Een werkelijke oplossing kan volgens het rapport alleen worden gevonden door het openbaar ministerie (en dan met name wat betreft de kantongerechts- en arrondissementsparketten) een nieuwe structuur te geven. De brede basis van ambtenaren OM is uiteindelijk de crux van het probleem. Een oplossing is volgens de Commissie-Speyart van Woerden slechts te verwachten door het versmallen van de basis. In navolging van de Commissie-Verdam en de werkgroep-Langemeijer wordt voorgesteld alle r.a.i.o.’s (of deze nu tenslotte tot rechter of substituut-officier benoemd zullen worden) als tussenfase in de opleiding twee jaren op een parket van een kantongerecht werkzaam te laten zijn.¹⁵³ Het ambt van ambtenaar OM kan dan verdwijnen omdat de r.a.i.o.’s het werk van deze ambtenaren overnemen. De ambtenaren OM zelf schuiven door naar de hogere rang van substituut-officier. Daarmee is het

¹⁴⁹ De titel ‘Tweede Officier van Justitie’ zou volgens de Commissie overigens ‘psychologisch meer aanbevelenswaardig zijn’ omdat het gaat om personen van meer gevorderde leeftijd. Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 18.

¹⁵⁰ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 44 en Van de Bunt, ‘Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie’, p. 63.

¹⁵¹ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 44. De benoeming tot procureur-generaal, fgd. directeur van politie is in de berekening van de Commissie overigens buiten beschouwing gelaten.

¹⁵² De Commissie is overigens over de haalbaarheid van deze oplossingen niet erg optimistisch, Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 45-46.

¹⁵³ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 14, 39 en 46.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

promotieprobleem van de ambtenaren OM in één keer van de tafel geveegd!¹⁵⁴ In de praktijk zijn overigens veel (oudere) ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongerechten al op de parketten van de rechtbanken werkzaam zonder dat zij tot substituut-officier zijn benoemd.^{155 156}

Verder ziet de Commissie-Speyart van Woerden het creëren van een nieuwe rang op het arrondissementsparket wel zitten. Deze nieuwe hogere rang verbetert het promotieperspectief voor de basis immers aanzienlijk.¹⁵⁷ Er wordt echter voorgesteld deze rang niet met ‘substituut’ aan te duiden, omdat dat begrip ‘vooral voor oudere mensen voor de buitenwereld iets denigrerends heeft.’ De Commissie stelt voor de structuur van het arrondissementsparket er als volgt uit te laten zien: aan het hoofd van het parket staat de officier van justitie, hoofd van het parket (hoofdofficier). Onder hem ressorteren één of meer officieren van justitie nieuwe stijl, welke functie vergelijkbaar is met de Belgische eerste substituut-officier van justitie. De officier nieuwe stijl heeft weer enige substituut-officieren nieuwe stijl en r.a.i.o.’s onder zich. De hoofdofficier is belast met de algehele leiding van het parket. De officieren van justitie nieuwe stijl behandelen de zwaardere rechtbankzaken in hun rayon en zijn tevens belast met de verdere vorming en opleiding van de substituut-officieren en de r.a.i.o.’s. De officier nieuwe stijl wordt dus niet alleen ter verbetering van promotiemogelijkheden ingevoerd. Vorming en opleiding worden bewust tot zijn taak gemaakt.¹⁵⁸ Om deze taak goed te kunnen uitoefenen dienen echter wel de kantongerechts- en rechtbankparketten te worden samengevoegd (!). Andere door de Commissie als evident gekwalificeerde voordelen van de nieuwe structuur zijn de mogelijkheid economischer en efficiënter te werken en de vergroting van eenheid van beleid in rechtbank- en kantongerechtszaken. Die eenheid is volgens de Commissie vooral bij de grotere parketten soms moeilijk te handhaven, omdat iedere substituut-officier of waarnemend substituut-officier geheel zelfstandig de zaken van zijn rayon behandelt. Door benoeming van de officieren van justitie nieuwe stijl zal de coördinatie in het beleid makkelijker tot stand komen, omdat de hoofdofficier dan slechts met enkele officieren van justitie in plaats van een groot aantal substituten en waarnemend-substituten te maken heeft, aldus de Commissie. Daarnaast kan de eenheid van beleid in rechtbank- en kantongerechtszaken gezamenlijk worden doorgevoerd.¹⁵⁹ De Minister van Justitie Donker steekt zijn enthousiasme over het voorstel niet onder stoelen of banken. Hij vindt ‘in de combinatie van betere opleiding en vorming enerzijds en van verbeterde

¹⁵⁴ H.G. van de Bunt, ‘Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie’, p. 63.

¹⁵⁵ Hand. TK 1954-1955, p. 2890.

¹⁵⁶ De Commissie stel voor in één keer 36 ambtenaren OM te benoemen tot substituut-officier, terwijl de rest voorlopig ambtenaar OM blijft en door promotie etc. zal moeten ‘uitsterven’.

¹⁵⁷ H.G. van de Bunt, ‘Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie’, p. 63.

¹⁵⁸ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 47.

¹⁵⁹ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 47.

WOLTING

promotiemogelijkheden anderzijds een waardevolle synthese.’¹⁶⁰

Meer officieren van justitie op één parket

Op 20 september 1954 wordt aan de Tweede Kamer een wetsvoorstel tot wijziging in de rechterlijke organisatie aangeboden waarin de genoemde voorstellen zijn verwerkt. Op 1 januari 1957 wordt de wet van kracht waarin vrijwel alle voorgestelde wijzigingen onveranderd zijn opgenomen. Tussen de genoemde data in is het wetsvoorstel echter door Minister van Justitie Donker ingetrokken, waarop door de nieuwe Minister Van Oven weer een vrijwel gelijkkluidend voorstel wordt ingediend.¹⁶¹ Aangezien de behandeling van het eerste voorstel op het moment van intrekking al in een vergevorderd stadium verkeerde, wordt het door Van Oven ingediende voorstel in beide Kamers niet erg uitgebreid behandeld.¹⁶² In het voorstel van 20 september 1954 bepaalt art. 3 Wet RO dat het openbaar ministerie wordt uitgeoefend door de procureur-generaal bij de Hoge Raad, door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven en, voorzover de lagere gerechten betreft, door de officieren van justitie.¹⁶³ In de Memorie van Toelichting wordt er met nadruk op gewezen dat in de nieuwe structuur van het OM wordt vastgehouden aan het alom in de wet toegepaste woordgebruik, volgens hetwelk de functie van het openbaar ministerie bij de rechtbanken wordt vervuld door officieren van justitie of hun substituten. Er wordt echter in de mogelijkheid voorzien dat er bij één parket meer dan één functionaris de titel van officier van justitie voert. Volgens het ontwerp wordt in elk arrondissement een officier van justitie benoemd tot hoofd van het parket, die zich door deze benoeming onderscheidt van de aan hem ondergeschikte officieren van justitie (nieuwe stijl). Uitdrukkelijk wordt niet de door de Commissie-Speyart van Woerden voorgestelde benaming ‘hoofdofficier van justitie’ ingevoerd, omdat de invoering van die benaming te veel zou afwijken van de elders in de wetgeving gebruikte woorden. De officier van justitie, hoofd van het parket in het arrondissement, dient net als de functionaris die tot dan toe werd aangeduid als officier van justitie, leiding te geven aan de aan hem hiërarchisch ondergeschikte functionarissen, oftewel de officieren nieuwe stijl en de substituten. Evenals voorheen zullen de functionarissen gehouden zijn zich, zowel wat betreft de algemene lijnen van het opsporings- en vervolgingsbeleid als in bepaalde individuele zaken, te gedragen naar de aanwijzingen van het hoofd van het parket, aldus de Memorie.^{164 165}

¹⁶⁰ Hand. TK 1953-1954, 3200, IV, no. 8, p. 10 en H.G. van de Bunt, ‘Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie’, p. 64.

¹⁶¹ Bijl. Hand. TK 1955-1956, 4244, no. 200, p. 1 en H.G. van de Bunt, ‘Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie’, p. 64-65.

¹⁶² Hier zal dan ook met name worden ingegaan op de wetsgeschiedenis bij het eerste voorstel.

¹⁶³ Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 1-2.

¹⁶⁴ Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 3, p. 6.

¹⁶⁵ In art. 54 Reglement I wordt ‘Officieren van Justitie bij de Arrondissements-Regtbanken en de Ambtenaren van het openbaar ministerie bij die Kanton-Gerechten’ gewijzigd in ‘Officieren van Justitie, hoofden van de arrondissementsparketten’. De procureurs-generaal

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Opmerking verdient het feit dat de benoeming tot hoofd van het parket en de mogelijkheid om per parket meer officieren van justitie nieuwe stijl aan te stellen, zijn beslag in de Wet RO krijgt in de vertegenwoordigingsregeling van art. 6. Zoals hiervoor reeds is opgemerkt, is deze regeling strikt genomen alleen van toepassing op gevallen van afwezigheid etc. en valt onder de regeling niet de normale verdeling van werkzaamheden op het arrondissementsparket. Art. 6 lijkt dan ook niet het meest aangewezen artikel om één en ander in te regelen. Het tweede lid van art. 6 bepaalt dat bij elk arrondissementsparket een officier van justitie tot hoofd van het arrondissementsparket wordt benoemd. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van deze wordt de dienst waargenomen door een andere officier van justitie of, bij gebreke daarvan, door (kortweg) een substituut-officier. Het voorgestelde tweede lid van art. 6 komt ongewijzigd in de Wet RO terecht. Mostert wijst in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging van 1968 op een complicatie die de wijziging met zich brengt. Het Wetboek van Strafvordering kent geen verschil tussen officieren van justitie die wel en die niet hoofd van het arrondissementsparket zijn. De officieren die geen hoofd zijn, oefenen hun bevoegdheden dus evenals het hoofd uit krachtens wettelijke attributie, de substituten krachtens mandaat.¹⁶⁶ Kennelijk wordt het ontbreken van dit onderscheid in het Wetboek van Strafvordering over het hoofd gezien in de Memorie van Toelichting en ook in de uiteindelijke wettekst. Het is moeilijk te verdedigen dat ‘de dienst’ door een officier van justitie nieuwe stijl wordt *waargenomen* wanneer deze in het Wetboek van Strafvordering exact dezelfde bevoegdheden krijgen geattribueerd als het hoofd van het arrondissementsparket. Het is immers niet langer zo dat er maar één officier van justitie is, waarvan alle substituten op een parket hun bevoegdheden afleiden. Ten aanzien van de substituut-officieren van justitie rijst daarnaast de vraag of hun bevoegdheden zijn afgeleid van de hoofdofficier of wellicht van een andere officier (nieuwe stijl) op hetzelfde parket. Hoewel daarover volgens Mostert in de praktijk geen vragen meer rijzen, zou het de voorkeur verdienen een duidelijke wettelijke basis te leggen voor het optreden krachtens mandaat door de substituut-officieren.^{167 168}

Met deze opmerking verwijst Mostert wellicht naar een arrest van de Hoge Raad van 2 juni 1959, NJ 1959, 549. Een griffieambtenaar was conform art. 449 en 450 lid 1 sub b Sv gemachtigd om hoger beroep in te stellen. In cassatie wordt aangevoerd dat dit door het OM ingestelde beroep ten onrechte ontvankelijk is verklaard. Uit volmacht noch akte van hoger beroep blijkt volgens het middel welke officier van justitie de griffieambtenaar de volmacht heeft gegeven. Onder de volmacht staan de woorden ‘De Officier van Justitie’,

bij de hoven kunnen uitsluitend bevelen geven aan de hoofdofficieren van justitie in hun ressort en niet aan de overige officieren van justitie, KB van 21 december 1956, Stb. 1956, 642.

¹⁶⁶ P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 338-339.

¹⁶⁷ P. Mostert, HNJV 1968-I, p. 338-339.

¹⁶⁸ Die basis kan na 1956 niet meer worden gevonden in art. 57 Regl. I. Bij besluit van 21 december 1956, Stb. 1956, 642 wordt dat artikel namelijk vervallen verklaard.

WOLTING

welke worden gevolgd door een onleesbare handtekening. Het hof zag hierin geen probleem. Namens de verdachte is niet betwist dat de volmacht is ondertekend door een lid van het OM bij de rechtbank, terwijl uit de inhoud van de akte en de volmacht blijkt dat het hoger beroep op de voorgeschreven wijze door de bevoegde officier is ingesteld. Niet is vereist dat de akte van hoger beroep de naam van het lid van het OM vermeldt dat de schriftelijke machtiging heeft verleend, aldus het hof. De Hoge Raad kan zich in de opvatting van het hof vinden en overweegt dat het middel aan de volmacht en de akte van hoger beroep een eis stelt die niet in enig wettelijk voorschrift steun vindt. Ieder der rechterlijke ambtenaren die samen het OM bij een rechtbank vormen, is bevoegd dat als eenheid optredende Staatsorgaan te vertegenwoordigen, handelende als 'de Officier van Justitie' bij het desbetreffende gerecht, zo overweegt de Hoge Raad. Daarbij hoeft geen melding te worden gemaakt van de naam van de betrokken functionaris.

De verhouding tussen procureur-generaal en advocaat-generaal wordt door de wetswijziging niet veranderd. Het moet er op worden gehouden dat de A-G's ook na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen de bevoegdheden die aan de procureurs-generaal zijn toegekend in mandaat uitoefenen.^{169 170}

Wederom wijziging van art. 6a en 6b Wet RO

In het wetsvoorstel dat op 20 september 1954 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden wordt verder voorgesteld de artikelen 6a en 6b van de Wet RO te wijzigen. De wijzigingen zijn niet alleen gericht op de aansluiting van de redactie van de artikelen op de terminologie zoals die in de artikelen 3 en 6 wordt gebezigd, maar voorzien tevens in een drietal nieuwe vervangingsmogelijkheden. De eerste betreft de mogelijkheid in art. 6a om bij Koninklijk Besluit een procureur-generaal of advocaat-generaal bij een hof aan te wijzen als waarnemend advocaat-generaal bij de Hoge Raad. De tweede nieuwe vervangingsmogelijkheid in dat artikel bestaat hierin, dat niet alleen de officier van justitie, hoofd van het parket als waarnemend advocaat-generaal kan worden aangewezen, maar ook de andere officieren van justitie (nieuwe stijl) in het arrondissement. Ten derde wordt voorgesteld art. 6b dusdanig uit te breiden dat niet alleen een kantonrechter-plaatsvervanger bij afwezigheid, belet of ontstentenis als waarnemer voor het OM kan optreden, maar ook de kantonrechter zelf. De voorgestelde wijzigingen houden ogenschijnlijk een beperking van de vervangingsmogelijkheden in. Volgens de Memorie van Toelichting is dat echter niet het geval. De regeling voor de waarneming van het ambt van procureur-generaal bij een hof en van het ambt van officier van justitie, hoofd van het

¹⁶⁹ Opvallend is dat Mostert in zijn preadvies aan deze mandaatsverhouding voorbij gaat.

¹⁷⁰ Het derde en vierde lid van het voorgestelde art. 6 relativeren de anciënniteitsregeling. Door advocaten-generaal, officieren en substituten opgebouwde jaren mogen bij overgang naar een ander parket worden 'meegenomen'. Het vierde lid spreekt aanvankelijk van ambtenaren van het openbaar ministerie in de arrondissementen. Na kritiek hierop in het voorlopig verslag wordt deze zinsnede vervangen door officieren van justitie en substituut-officieren van justitie in een arrondissementsrechtbank. Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 5, p. 5-6.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

parket, vervalt. In de Memorie wordt opgemerkt dat die regeling in de op dat moment geldende Wet RO reeds overbodig is, omdat art. 6 al in die waarneming voorziet. Met een voorbeeld met betrekking tot de procureur-generaal wordt één en ander verduidelijkt. Het tweede lid van art. 6a bepaalt dat een advocaat-generaal bij een ander hof of een officier bij een arrondissementsrechtbank als waarnemend A-G kan worden aangewezen. De waarnemend A-G gaat na diens benoeming als zodanig tot de bezetting van het parket horen waarbij hij als waarnemer optreedt. Art. 6 is op hem als waarnemend A-G van toepassing, zodat hij in geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de procureur-generaal op grond van dat artikel diens dienst (in mandaat) kan waarnemen. Dat artikel 6a lid 1 bepaalt dat een advocaat-generaal of officier als waarnemend procureur-generaal kan worden benoemd, is dus in feite overbodig, omdat het tweede lid bepaalt dat een advocaat-generaal bij een ander hof of een officier bij een arrondissementsrechtbank als waarnemend A-G kan worden aangewezen. De regeling voor de waarneming van het ambt van procureur-generaal bij een hof waarbij een waarnemend P-G wordt benoemd, kan dus komen te vervallen, aldus de Memorie.¹⁷¹ De wetgever gaat er hier kennelijk van uit dat alle A-G's (waaronder de waarnemend A-G's) *voortdurend* op grond van art. 6 de P-G vervangen. Strikt genomen ziet dat artikel echter slechts op de vervanging bij *tijdelijke* afwezigheid, belet of ontstentenis van de procureur-generaal door één van de advocaten-generaal. Aan de waarnemingsregeling van art. 6 wordt kennelijk een zeer ruime betekenis toegekend. De gevolgde redenering verdient in ieder geval beslist niet de schoonheidsprijs.

De Memorie van Toelichting volgt voor de waarneming van de officier van justitie, hoofd van het parket (voorheen officier van justitie) dezelfde redenering als voor de waarneming van de procureur-generaal. Voldoende is te bepalen dat deze kan worden vervangen door een daartoe aangewezen waarnemend officier van justitie (voorheen waarnemend substituut-officier). Het schrappen van de bepaling over de waarneming van de officier, hoofd van het parket, wordt m.i. terecht voorgesteld, doch verkeerd gemotiveerd. Ook voor deze wijziging wordt in de Memorie een beroep gedaan op het bepaalde in art. 6.¹⁷² In het voorgaande werd er al op gewezen dat hetgeen in art. 6 met betrekking tot de officier van justitie nieuwe stijl bepaald wordt, geen hout snijdt. De officier nieuwe stijl oefent bevoegdheden op eigen naam uit en niet als waarnemer van de officier die hoofd van het parket is. Het beroep op art. 6 ter motivering van het schrappen van de waarneming van de officier van justitie, hoofd van het parket, is dan ook overbodig. Zodra een benoeming tot waarnemend officier van justitie heeft plaatsgevonden, kan deze op eigen naam de aan hem geattribueerde bevoegdheden

¹⁷¹ Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 3, p. 9.

¹⁷² Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 3, p. 9.

WOLTING

uitoefenen.¹⁷³

Met het verdwijnen van de ambtenaar OM hoeft niet meer bepaald te worden dat een ambtenaar OM op het ene parket als ambtenaar OM op het ander parket kan worden aangewezen (art. 6a lid 4). Het bepaalde over de beëdigde klerk ten parkette (voortaan beëdigde secretaris bij het arrondissementsparket genaamd) wordt overgebracht naar een nieuw artikel 59c. Het is één van de nieuwe bepalingen in de nieuwe afdeling betreffende 'het openbaar ministerie in het arrondissement'. De r.a.i.o.'s zullen worden aangesteld als gegradueerde parketsecretaris en kunnen volgens art. 59c Wet RO met machtiging van de Minister van Justitie door het hoofd van het parket tot waarnemend substituut-officier worden benoemd.¹⁷⁴

Na inwerkingtreding van de wet luiden de artikelen 6, 6a en 6b als volgt:

Art. 6. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de procureur-generaal wordt de dienst waargenomen door een advocaat-generaal en wel, voorzover van Onzentwege niet anders is bepaald, volgens rang van benoeming.

Wij benoemen in elk arrondissement een officier van justitie tot hoofd van het arrondissementsparket. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van deze, wordt de dienst waargenomen door een andere officier van justitie of, bij gebreke van dien, door een substituut-officier van justitie in het arrondissement en wel, voorzover van Onzentwege niet anders is bepaald, volgens rang van benoeming.

De advocaat-generaal bij een gerechtshof, die in gelijke functie wordt overgeplaatst bij een ander gerechtshof, wordt geacht aldaar te zijn benoemd op de datum van zijn eerste benoeming als zodanig.

Het voorgaande lid is van overeenkomstige toepassing op de officieren van justitie en de substituut-officieren in de arrondissementen.

Art. 6a. Door Ons kan als waarnemend advocaat-generaal bij de Hoge Raad worden aangewezen een procureur-generaal of een advocaat-generaal bij een gerechtshof.

Onze Minister van Justitie kan als waarnemend advocaat-generaal bij een gerechtshof aanwijzen een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een officier van justitie.

De procureur-generaal bij een gerechtshof kan, met machtiging van Onze voornoemde Minister, als waarnemend officier van justitie in een arrondissement van zijn ressort aanwijzen een officier of substituut-officier van justitie in een ander arrondissement.

¹⁷³ Soms wordt bij de aanwijzing tot waarnemend officier van justitie aangegeven met welk soort zaken de waarnemer zich in het bijzonder zal bezighouden. Een dergelijke met het oog op de werkverdeling opgenomen bepaling beperkt de aanwijzing tot waarnemend officier niet tot bepaalde categorieën delicten, Hof Amsterdam 7 oktober 1971, NJ 1972, 149.

Het kamerlid Tendeloo meent uit de Memorie van Toelichting af te kunnen leiden dat het mogelijk wordt om een officier van justitie bij meer dan één rechtbank tegelijk te benoemen, Hand. TK 1954-1955, p. 2891. Minister Donker wijst er op dat een dergelijke opmerking in de Memorie niet is terug te vinden en dat het niet de bedoeling is om een dergelijke mogelijkheid te scheppen, Hand. TK 1954-1955, p. 2909.

¹⁷⁴ Deze voorziening betreffende het inschakelen van jonge juristen, die worden opgeleid voor een functie binnen de rechterlijke macht, behoort volgens de Memorie niet geregeld te worden bij de structuur van het OM, Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 3, p. 9.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Art. 6b. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de ambtenaren en waarnemende ambtenaren van het openbaar ministerie, wordt de dienst waargenomen door een der raadsheren of rechters, aangewezen door de president van het college, of, voorzover het een kantongerecht betreft, door een kantonrechter of door een kantonrechter-plaatsvervanger, aangewezen door de kantonrechter in oudste rang, dan wel, indien er slechts één in het kanton is, door deze.¹⁷⁵

Afschaffing van de ambtenaar OM bij het kantongerecht

Het verdwijnen van de ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht valt sommigen zwaar.¹⁷⁶ Anderen zien als voordeel van de nieuwe regeling dat de bestaande praktijk waarbij ambtenaren OM al vóór hun benoeming tot substituut-officier werkzaam zijn op het arrondissementsparket, nu geregeld zal geschieden.¹⁷⁷ Door het verdwijnen dient overigens een groot aantal wettelijke bepalingen buiten de Wet RO te worden aangepast. De wet van 28 juni 1956 bepaalt dat overal waar in wettelijke bepalingen wordt gesproken van ‘ambtenaar van het openbaar ministerie’ en daarmee bedoeld wordt de ambtenaar OM bij de kantongerechten, ‘officier van justitie’ wordt gelezen.¹⁷⁸ Hetzelfde geldt voor de wettelijke bepalingen waar van ‘ambtenaar van het openbaar ministerie bij de kantongerechten’ wordt gesproken. De bepalingen waarin met ‘ambtenaar van het openbaar ministerie’ een andere functionaris wordt bedoeld dan de ambtenaar van het OM bij het kantongerecht, blijven ongewijzigd. Daarnaast houdt de wet de aanpassing of het vervallen van een aantal artikelen uit het Wetboek van Strafvordering in. Zo vervalt art. 10 Sv dat bepaalt dat de ambtenaar OM bij het kantongerecht belast is met de vervolging van strafbare feiten, waarvan het kantongerecht waarbij hij is geplaatst kennis neemt. Art. 9 Sv bepaalt voortaan dat de officier van justitie niet alleen belast is met de vervolging van de strafbare feiten, waarvan de rechtbank waarbij hij is geplaatst kennis neemt, maar ook van die feiten waarvan de kantongerechten binnen het rechtsgebied van die rechtbank kennis nemen.

Het gebruik van de term ‘ambtenaar van het OM bij het kantongerecht’ blijkt in de praktijk niet onmiddellijk te zijn uitgebannen, zo valt op te maken uit het arrest HR 18 maart 1958, NJ 1958, 314. Verdachte had volgens de dagvaarding op of omstreeks 26 maart 1957 een overtreding begaan. In cassatie wordt aangevoerd dat de dagvaarding van

¹⁷⁵ In HR 5 september 1961, NJ 1961, 94 m.nt. Van Berckel overweegt de Hoge Raad dat bij het oordeel omtrent de vraag of van afwezigheid, belet of ontstentenis in de zin van art. 6b Wet RO zich voordoet niet de eis behoeft te worden gesteld van volstreekte onmogelijkheid van alle ambtenaren en waarnemende ambtenaren van het parket. Ook de omstandigheid van tijdelijke overbelasting met werkzaamheden van het OM kan zo'n aanwijzing geboden maken.

¹⁷⁶ Zie bijvoorbeeld H.R. de Zaaijer, ‘In memoriam: De ambtenaar van het openbaar ministerie bij de kantongerechten 1877-1957’, *NJB* 1957, p. 421-425. De Zaaijer wijst er op dat de rede van P. s'Jacob waar in noot 68 naar verwezen wordt, twintig jaar na het uitspreken daarvan nog immer niet in enig juridisch tijdschrift gepubliceerd is.

¹⁷⁷ Hand. TK 1954-1955, p. 2890.

¹⁷⁸ Kennelijk kan daarmee dus ook een ander dan deze (bijvoorbeeld de officier) bedoeld zijn.

WOLTING

verdachte voor het kantongerecht is geschied door de ‘Ambtenaar van het Openbaar Ministerie bij de Kantongerechten in het arrondissement Assen’, terwijl deze als gevolg van de op 1 januari 1957 inwerkinggetreden wet van 28 juni 1956 op het moment van dagvaarden geen vervolgingsdaden meer kon verrichten. Uit de dagvaarding blijkt volgens de steller van het middel dus niet dat deze is geschied vanwege de door de wet daartoe uitsluitend aangewezen functionaris, de officier van justitie. De Hoge Raad overweegt echter dat in meer wettelijke bepalingen de officier als ambtenaar van het OM wordt aangeduid¹⁷⁹ en dat volgens art. 3 Wet RO het OM bij de kantongerechten wordt uitgeoefend door de officier van justitie. Niet is in te zien waarom de officier, wanneer hij een vervolging instelt bij het kantongerecht, zich door de in het middel gewraakte omschrijving niet voldoende duidelijk in de dagvaarding aan zou duiden.

De wetgever lijkt over het hoofd te hebben gezien dat het verdwijnen van de ambtenaar OM tevens gevolgen kan hebben voor die bepalingen *die de officier van justitie een verplichting opleggen*. Ongewilde effecten veroorzaakt door de structuurwijziging worden in de jurisprudentie echter gladgestreken. Als voorbeeld kan het arrest van de Hoge Raad van 23 april 1963, NJ 1963, 416 m.nt. B.V.A.R. genoemd worden. Op 1 juli 1956 worden de nieuw ingevoegde artikelen 488a en 488b van het Wetboek van Strafvordering van kracht. Art. 488a bepaalt dat de officier van justitie bij de raad voor de kinderbescherming inlichtingen inwint omtrent de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van kort gezegd de minderjarige verdachte. Art. 488b schrijft voor dat de officier van justitie alvorens te beslissen over (verdere) vervolging van zo’n verdachte de raad voor de kinderbescherming in de gelegenheid stelt hem daaromtrent van advies te dienen. Op het moment van inwerkingtreding van de artikelen zijn de voorgestelde wijzigingen in de Wet RO nog niet inwerkinggetreden. Uit het feit dat de verplichtingen uit de artikelen alleen gelden voor de officier van justitie volgt dat de raad voor de kinderbescherming alleen ingeschakeld hoeft te worden in strafzaken welke in eerste instantie tot de competentie van de rechtbanken (en dus niet de kantongerechten) behoren. Op 1 januari 1957 wordt de nieuwe inrichting van het openbaar ministerie echter van kracht. Vanaf die datum geldt dat de officieren van justitie het OM bij de lagere gerechten (dus ook de kantongerechten) uitoefenen. In cassatie staat de vraag centraal of de voorschriften van art. 488a en 488b met ingang van die datum ook gelden in zaken die in eerste instantie tot de competentie van de kantongerechten behoren, oftewel: levert de verandering in de inrichting van het OM een grond op om aan te nemen dat ook in het bereik van genoemde artikelen een wijziging is gebracht? Verdachte was gedagvaard voor de kantonrechter wegens een viertal verkeersovertredingen (waaronder o.a. het rijden op een motor zonder kentekenbewijs en rijbewijs). In hoger beroep verklaarde de rechtbank de officier van justitie niet-ontvankelijk omdat deze geen inlichtingen had ingewonnen bij de raad voor de kinderbescherming en tevens niet de raad de gelegenheid had gegeven hem van advies te dienen. Volgens de rechtbank zijn als gevolg van de wijziging van art. 3

¹⁷⁹ Helaas noemt de Hoge Raad geen voorbeelden.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Wet RO de artikelen 488a en 488b van toepassing geworden op alle strafrechtelijke vervolgingen van de in die artikelen genoemde minderjarigen door de officier van justitie en derhalve ook op vervolgingen van minderjarigen door deze voor de kantonrechter. De P-G bij de Hoge Raad stelt vervolgens cassatie in het belang der wet in. De verandering in titulatuur van de vervolgende ambtenaar kan niet de wenselijkheid meebrengen van uitbreiding van de regeling van de artikelen 488a en 488b, zo redeneert de P-G. Bovendien is het zonder meer duidelijk, dat het toepassen van de artikelen op het grote aantal door minderjarigen gepleegde delicten, waarvan de kantonrechter kennis neemt, ' enerzijds zonder nut en anderzijds tot onuitvoerbaarheid toe bezwaarlijk zou zijn.' De beslissing van de rechtbank betekent het laten ontstaan van een zeer ingrijpend toevalseffect bij de toepassing van de wet als gevolg van een 'onmiskenbaar onbedoelde tekortkoming van de wetgever.' Volgens de P-G is dát geen juiste wijze van rechtsvinding. De Hoge Raad sluit zich aan bij het middel van de procureur-generaal. De bij de wet van 28 juni 1956 teweeggebrachte verandering van de inrichting van het OM en de daarmee gepaard gaande wijziging van de titulatuur leveren geen grond op om aan te nemen dat ook in het bereik de artikelen 488a en 488b Sv wijziging zou zijn gebracht, omdat niet blijkt dat dit in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen.

Kamerlid De Vos van Steenwijk wijst bij de behandeling van de voorstellen ter afschaffing van de ambtenaar OM en het samenvoegen van de parketten nog op het gevaar dat de behandeling van een zaak die bij het kantongerecht tot een einduitspraak heeft geleid, in beroep wordt opgedragen aan dezelfde officier van justitie, die deze in eerste aanleg heeft behandeld. Volgens het kamerlid geeft de officier van justitie onder de werking van de tijdens de behandeling van het wetsvoorstel nog geldende artikelen vaak opdracht om een door een ambtenaar OM ingesteld beroep in te trekken. De officier staat fris tegenover de zaak en kan de zaak nog eens onbevooroordeeld bekijken. Behandeling in eerste aanleg en hoger beroep door dezelfde officier zou De Vos van Steenwijk zeer betreuren omdat deze al een zekere kijk op de zaak zal hebben gekregen en zich vast zal hebben gebeten in een zeker oordeel. Hij vraagt de Minister toe te zeggen dat deze maatregelen zal nemen om te voorkomen dat een zaak in beide instanties aan dezelfde officier van justitie wordt opgedragen.¹⁸⁰ De Minister vraagt zich echter af of een dergelijke gang van zaken wel zo ongewenst is. Hoe één en ander zich in de praktijk zal ontwikkelen is volgens de Minister bovendien niet te voorspellen. Die ontwikkeling zal eerst afgewacht moeten worden en dan pas kan beslist worden of er maatregelen moeten worden genomen.¹⁸¹ Reeds op 23 juli 1957 wijst de Hoge Raad een arrest over de door De Vos van Steenwijk aangeroerde kwestie. Bij kantongerecht en arrondissementsrechtbank trad in een zaak één en dezelfde persoon als officier van justitie op, tegen welke gang van zaken in cassatie wordt opgekomen. Volgens de Hoge Raad is die gang van zaken echter geen reden om te casseren. Ook vóór de inwerkingtreding van de Wet van 28 juni 1956,

¹⁸⁰ Hand. EK 1955-1956, p. 2401.

¹⁸¹ Hand. EK 1955-1956, p. 2404.

WOLTING

Stb. 377 verbodt geen wetsartikel de waarneming van de taak van het OM in eerste aanleg en in hoger beroep door dezelfde persoon. De inwerkingtreding van de wet heeft daar geen verandering in gebracht.¹⁸²

De parketsecretaris

Laatste punt van aandacht is de functie van parketsecretaris die in 1956 wordt ingevoerd bij het Openbaar Ministerie. Met diens komst verdwijnen de beëdigde en onbeëdigde klerken ten parkette. De archaisch geworden en door sommigen als denigrerend gevoelde betiteling 'klerk' is in de praktijk reeds afgeschaft.¹⁸³ Art. 59d bepaalt voortaan dat de Minister van Justitie secretarissen bij een arrondissementsparket kan benoemen. Het hebben van de hoedanigheid van meester in de rechten of doctor in de rechtswetenschap dan wel rechtsgeleerdheid is voor de benoeming tot parketsecretaris geen vereiste. Dit vereiste geldt wél voor de parketsecretarissen die op basis van art. 59c door het hoofd van het arrondissementsparket worden aangewezen als waarnemend substituut-officier. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt, worden r.a.i.o.'s aangesteld als gegradueerde parketsecretaris. Na de indiening van het wetsontwerp wordt door de Minister een Commissie ingesteld onder voorzitterschap van (wederom) Speyart van Woerden aan welke advies wordt gevraagd omtrent de organisatie van de samen te voegen parketten. De Commissie gaat onder andere in op de positie van de ongegradueerde secretaris bij het arrondissementsparket.¹⁸⁴ Aandacht wordt onder meer besteed aan de aard van de door de ongegradueerde parketsecretaris te verrichten werkzaamheden. In haar beschouwingen betreft de Commissie een memorandum van de B.A.R.I. en een schrijven van de Groep Justitie van de Nederlands Christelijke Bond voor Overheidspersoneel.¹⁸⁵ De Commissie wijst er op dat 'het noodzakelijk is te voorkomen, dat aan de parketsecretarissen taken worden opgedragen, die typisch tot het werk van de leden van het openbaar ministerie

¹⁸² Overigens begrijpt A-G s'Jacob in zijn conclusie onder 'leden van het OM' zowel de officieren van justitie als de (waarnemend) substituut-officieren van justitie.

¹⁸³ Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 3, p. 10.

¹⁸⁴ De Commissie gaat verder onder meer in op de vraag wat de verhouding tussen het aantal officieren nieuwe stijl en het aantal andere leden van het OM van hetzelfde parket dient te zijn. Dat onder 'andere leden' voor de Commissie ook de substituten vallen blijkt uit de opmerking dat 'op een parket van ten hoogste vier leden geen plaats is voor twee officieren van justitie (inbegrepen het hoofd van het parket).' Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 6, p. 8. De drie andere *leden* naast het hoofd van het parket kunnen dus naar het oordeel van de Commissie slechts substituut-officier zijn!

¹⁸⁵ Memorandum van de Bond van Ambtenaren bij de Rechterlijke Macht en andere met rechtsmacht beklede instanties in Nederland (B.A.R.I.) d.d. 15 november 1954, inzake het ongegradueerde personeel van het toekomstige arrondissementsparket en een schrijven van de Nederlands Christelijke Bond voor Overheidspersoneel, Groep Justitie d.d. 25 januari 1955, Bijl. Hand. TK 1954-1955, 3705, no. 6, p. 7. Naspeuringen naar het memorandum en het schrijven hebben helaas niets opgeleverd. Voor de inhoud van beide stukken ben ik dan ook aangewezen geweest op hetgeen hierover in het rapport van de Commissie wordt opgemerkt.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

behoren.' Zo acht men 'onaanvaardbaar het voorstel van de bonden om de secretaris te belasten met het vaststellen van transactiebedragen, met het te woord staan van degenen, die over deze voorstellen komen spreken en het berispen van jeugdige delinquenten.' 'De justitiabelen moeten hun belangen kunnen bepleiten bij de magistraat die hun zaak ook bij de rechter kan aanhangig maken. Deze werkwijze heeft bovendien het voordeel, dat het O.M. in een wat rustiger sfeer dan op de zitting, de bevolking van het kanton of de afdeling beter leert kennen. Daarnaevens kunnen dergelijke contacten een corrigerende invloed hebben op het gevoerde transactiebeleid.' De Commissie is van mening dat er in de sfeer van de kantongerechtszaken maar weinig werkzaamheden zijn die tot de taken van de parketsecretaris kunnen worden gerekend. 'Het concipiëren van zeer ingewikkelde kantongerechtsdagvaardingen behoort te geschieden door de functionaris, die de zaak ter terechtzitting behandelt. Het concipiëren van meer regelmatig voorkomende typen dagvaardingen kan men wel – en dit zal vaak een verstandige werkverdeling zijn – opdragen aan een administratief ambtenaar ten parkette, gelijk thans ook veelvuldig geschiedt.' Voor de parketsecretaris ziet de Commissie een belangrijk werkterrein in de sfeer van de extra-judiciële werkzaamheden. 'Hem zou b.v. kunnen worden opgedragen het voorbereiden van de adviezen van de officier van justitie in verzoeken om naturalisatie, nationaliteitskwesties, in burgerlijke standproblemen, in zaken rakende goedkeuring van statuten, naamsveranderingen, loterijen, curatele- en voogdijzaken, machtigingen tot opneming van krankzinnigen, bewindvoering over afwezigen, dispensatie wachttijd huwelijk, brieven van wettiging e.d. Reeds bij de huidige parketbezetting is op een aantal parketten een administratief ambtenaar bij deze werkzaamheden ingeschakeld.' De Commissie meent echter dat de scholing van sommige administratieve ambtenaren op het gebied van het administratieve en burgerlijke recht nog tekortschiet. Hun kennis berust hoofdzakelijk op praktijkervaring, 'het hoe en waarom bleef hun in vele gevallen onbekend.' In de toekomst zal een gedegen praktische en theoretische opleiding van de parketsecretaris dan ook onmisbaar zijn. Men dient daarbij volgens de Commissie rekening te houden met het feit dat de officier van justitie belast is met het toezicht op de werkzaamheden van daartoe gespecialiseerde ambtenaren van de burgerlijke stand. Dit toezicht heeft alleen betekenis wanneer de officier en zijn parketsecretaris met de betrokken materie volledig vertrouwd zijn.¹⁸⁶ De Commissie ziet geen heil in een verregaande mandatering dan wel delegatie van werkzaamheden aan ongegradueerde parketsecretarissen.¹⁸⁷

Niet iedereen ziet het nut in van de bepalingen betreffende de parketsecretaris in de

¹⁸⁶ Bijl. TK 1954-1955, 3705, no. 6, p. 11.

¹⁸⁷ De rol van de parketsecretarissen binnen de huidige arrondissementsparketten is veel groter dan de Commissie in 1955 voorstelt. Het door de Commissie onaanvaardbaar geachte voorstel om de secretaris te belasten met bijvoorbeeld het vaststellen van transactiebedragen is inmiddels dagelijkse praktijk. Onder druk van de toenemende werklast is de grotere inschakeling van ongegradueerden geaccepteerd, H.G. van de Bunt, 'Naoorlogse ontwikkelingen in het Nederlandse Openbaar Ministerie', p. 68-69.

WOLTING

Wet RO, omdat de invoering van deze rang ook buiten deze wet om zou kunnen plaatsvinden.¹⁸⁸ In de Nota naar aanleiding van het verslag bij het door Minister Van Oven opnieuw ingediende ontwerp merkt deze daarover echter op:

‘Artikel 59d heeft (...) een zelfstandige betekenis. Het strekt er namelijk toe een basis te scheppen voor de rechtspositie, niet alleen van de jonge juristen, die in de toekomst aan de griffie of een parket verbonden zullen worden, doch ook voor de ongegradueerde ambtenaren (...) ten parkette, waarvan een deel reeds blijk heeft gegeven in staat te zijn de werkzaamheden, die voorheen aan gegradueerde functionarissen plachten te worden opgedragen, te verrichten. Het is, naar het oordeel van ondergetekende, een eis van rechtvaardigheid, dat de positie van deze laatste functionarissen op passende wijze wordt geregeld. Zou men artikel 59d uit het wetsontwerp weglaten, dan zou de positie zowel van de jonge juristen als van de hierboven genoemde ongegradueerde ambtenaren in elk geval moeten worden vastgelegd. Hiervoor zou dan steun gezocht moeten worden bij artikel 132 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement en bij het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren. Ondergetekende acht dit minder aantrekkelijk, omdat aldus het verband van de betrokken functionarissen met de werkzaamheden van de rechterlijke macht onvoldoende tot uitdrukking zou komen.’¹⁸⁹

De regeling betreffende de parketsecretaris is echter uiterst summier en bevat geen enkele aanwijzing over de werkzaamheden van deze functionaris. Het zal nog tot 1999 duren voordat daar enige verandering in zal worden gebracht.

8. 1972: de verkeersschout en eigen bevoegdheden voor A-G en substituut

Eigen bevoegdheden voor de advocaat-generaal en de substituut-officier

In 1972 wordt de wettelijke regeling betreffende de inrichting van het openbaar ministerie in de Wet op de Rechterlijke Organisatie andermaal gewijzigd.¹⁹⁰ De wijziging grijpt in hoofdzaak terug op een rapport uit 1963 van een Commissie onder leiding van de voormalige procureur-generaal bij het gerechtshof in Den Haag, Van Gilse, over de omvang van de bezetting van de arrondissementsparketten en de carrière bij het OM.¹⁹¹ Rechterlijke ambtenaren in opleiding blijken aan het einde van de opleidingsperiode een sterke voorkeur te hebben voor de zittende magistratuur. Het carrièreverloop en de salarisstructuur bij de rechterlijke macht zijn zodanig dat een keuze voor de zittende magistratuur, vooral op korte en middellange termijn uitzicht biedt op een aanzienlijk hogere salariëring dan bij de staande magistratuur. Bovendien zijn de promotiekansen bij de staande magistratuur kleiner dan bij de zittende.¹⁹² Volgens de Memorie bij het

¹⁸⁸ Zie bijvoorbeeld Bijl. Hand. TK 1955-1956, 4244, no. 4, p 4.

¹⁸⁹ Bijl. Hand. TK 1955-1956, no. 5, p. 1-2.

¹⁹⁰ Wet van 7 september 1972, houdende wijziging van enige bepalingen betreffende de rechterlijke organisatie, Stb. 1972, 461.

¹⁹¹ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 14.

¹⁹² TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 13.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

wetsvoorstel moet het creëren van een nieuwe rang tussen de substituut-officier en de officier van justitie nieuwe stijl een carrière bij het OM aantrekkelijker maken. Andere in het oog springende voorstellen zijn het streven naar een betere aansluiting van de terminologie van de Wet RO op die van het Wetboek van Strafvordering, het creëren van een tegenhanger voor het instituut van rechter-plaatsvervanger binnen het OM en de mogelijkheid om niet-juristen bij het openbaar ministerie in de functie van verkeersschout te benoemen. Alle op deze punten voorgestelde artikelen komen uiteindelijk vrijwel ongewijzigd in de wet terecht.

Eind jaren zestig wordt de r.a.i.o. die zijn opleiding er op heeft zitten en een loopbaan bij de staande magistratuur verkiest, benoemd tot substituut-officier van justitie. In die functie is de oud-r.a.i.o. vervolgens elf tot dertien jaar werkzaam. De Memorie van Toelichting ziet het ontbreken van een overgang van de functie van de beginnende substituut-officier, die nog duidelijk vorming en opleiding behoeft, naar de functie van meer ervaren ‘all-round’ officier van justitie, als een gemis. Deze ‘all-round’ officier blijft ondanks een aantal jaren werkervaring immers aangesteld als substituut. Dit gemis kan worden weggenomen door het creëren van een nieuwe rang tussen de substituut en de officier van justitie nieuwe stijl. Voorgesteld wordt de rang van substituut-officier voortaan te reserveren voor de aanvangsfunctie van diegenen die hun aanstelling als r.a.i.o. erop hebben zitten. Daarnaast wordt er een nieuwe rang van ‘arrondissementsofficier van justitie’ in het leven geroepen voor degenen die op het moment van het indienen van het voorstel substituut-officier zijn, maar zich niet meer in de aanvang van hun carrière bevinden en in hun functie bij het openbaar ministerie zijn ingewerkt. De arrondissementsofficier van justitie wordt als het ware de ‘normale’ officier van justitie. De rang van officier van justitie ‘nieuwe stijl’ wordt gewijzigd in de rang van ‘arrondissementsofficier van justitie eerste klasse’. Deze rang is bestemd voor die officieren van justitie die op grond van hun ervaring en bekwaamheden een deel van de leidinggevende taak van de hoofdofficier kunnen overnemen en het hoofd van het arrondissementsparket bij afwezigheid kunnen vervangen, aldus de Memorie. Het hoofd van het parket zal voortaan ‘hoofdofficier van justitie’ genoemd worden. Het voorgestelde art. 59c Wet RO, dat ongewijzigd in de wet wordt opgenomen, bepaalt dat de officier van justitie die benoemd is tot hoofd van het arrondissementsparket, de rang heeft en de titel voert van hoofdofficier van justitie.¹⁹³ De overige officieren van justitie hebben de rang van arrondissementsofficier van justitie eerste klasse, arrondissementsofficier van justitie of substituut-officier van justitie. In de Memorie wordt nog opgemerkt dat de bevoegdheid van de substituut om de in het Wetboek van Strafvordering aan de officier van justitie toevertrouwde bevoegdheden uit te oefenen tot dusverre wordt gebaseerd op art. 6 lid 2

¹⁹³ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 16, de Minister van Justitie meent dat deze term kan worden gelegaliseerd, omdat deze in het dagelijks spraakgebruik ‘reeds meer en meer burgerrecht krijgt.’ De naamsverandering houdt geen wijziging voor wat betreft de inhoud van de functie in.

WOLTING

Wet RO. Volgens de Minister is die interpretatie niet zeer sterk en in elk geval niet erg elegant. Door in art. 59c (nieuw) te bepalen dat de functie van officier van justitie onder andere in de rang van substituut-officier kan worden uitgeoefend, is er geen behoefte meer aan die interpretatie. Het afzonderlijk noemen van de substituut in art. 6 lid 2 is zelfs overbodig geworden. De terminologie van de Wet RO sluit zo beter aan bij die van het Wetboek van Strafvordering.¹⁹⁴ De substituut-officieren hoeven niet langer in mandaat namens een officier van justitie bevoegdheden uit te oefenen. Immers, door in de wet te bepalen dat de substituten onder het begrip ‘officier van justitie’ vallen, worden alle substituten bevoegd om op eigen naam de aan de officier van justitie geattribueerde bevoegdheden uit te oefenen.

In het wetsontwerp wordt op nog andere wijze gestreefd naar een systeem waarbij de terminologie van de Wet RO aansluit op die in het Wetboek van Strafvordering. Volgens de Memorie duidt het Wetboek het openbaar ministerie bij de Hoge Raad en de gerechtshoven steeds aan met ‘de procureur-generaal’ of met de algemene term ‘het openbaar ministerie’. Naar de letter van de wet (art. 6 lid 1 Wet RO) kan de advocaat-generaal slechts in plaats van de procureur-generaal optreden bij diens afwezigheid, belet of ontstentenis. Praktijk is, zoals we hiervoor reeds hebben gezien, al jaren dat de procureur-generaal ook door de advocaat-generaal vervangen wordt op tijdstippen waarop deze wel aanwezig is. Voorgesteld wordt deze praktijk in de wet vast te leggen door het tweede lid van artikel 3 Wet RO voortaan te laten bepalen dat de door de wet aan de procureur-generaal opgedragen taak mede kan worden uitgeoefend door een advocaat-generaal.¹⁹⁵ De mandaatsverhouding tussen procureur-generaal en advocaat-generaal komt zo te vervallen.

De r.a.i.o. zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet meer werkzaam zijn als secretaris ten parkette of, wanneer een aanwijzing daartoe heeft plaatsgevonden, als waarnemend substituut-officier, maar als *plaatsvervangend*¹⁹⁶ officier van justitie. Het voorgestelde art. 59d bepaalt dat de Minister van Justitie personen die voldoen aan de opleidingsvereisten om officier van justitie te worden, als plaatsvervangend officier van justitie kan benoemen. Niet alleen r.a.i.o.’s kunnen in die functie worden benoemd, maar ook zogenaamde ‘buitenstaanders’. De functie wordt in het artikel immers opengesteld voor iedereen die voldoet aan de eisen voor benoeming tot officier van justitie. Volgens de Memorie moet op deze wijze aan de zijde van het OM een tegenhanger worden geschapen voor het instituut van rechter-plaatsvervanger.¹⁹⁷ Om twijfel omtrent de bevoegdheden van de plaatsvervangend officier van justitie te voorkomen bepaalt art. 3a van de uiteindelijke wettekst dat de taak van de officieren mede kan worden uitgeoefend door

¹⁹⁴ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 21.

¹⁹⁵ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 20-21.

¹⁹⁶ Niet te verwarren met de waarnemend officier van justitie.

¹⁹⁷ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 18.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

plaatsvervangende officieren.¹⁹⁸

Na inwerkingtreding van de wet luidt art. 6:

Art. 6.

In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis, van de procureur-generaal worden zijn werkzaamheden waargenomen door een advocaat-generaal. Daarbij gaat, voor zover Onze Minister van Justitie niet anders beslist, de eerder benoemde voor de later benoemde.

Wij benoemen in elk arrondissement een officier van justitie tot hoofd van het arrondissementsparket. In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van deze wordt deze functie waargenomen door een andere officier van justitie in het arrondissement. Daarbij gaat, voor zover Onze Minister niet anders beslist, de in rang hogere voor de in rang lagere, en de eerder in een rang benoemde voor de later in rang benoemde.

De advocaat-generaal bij een gerechtshof, die in gelijke functie wordt overgeplaatst naar een gerechtshof, wordt geacht daar te zijn benoemd op de datum van zijn eerste benoeming als zodanig.

Het voorgaande lid is van overeenkomstige toepassing op de officieren van justitie die in gelijke rang worden overgeplaatst.

Omdat de bevoegdheden die zijn opgedragen aan ‘de procureur-generaal’, ‘de officier van justitie’ of ‘het openbaar ministerie’ niet langer in mandaat door A-G en substituut worden uitgeoefend, kan de vraag worden gesteld of artikel 6 niet overbodig is geworden. Ook A-G’s en substituten oefenen voortaan immers bevoegdheden uit krachtens wettelijke attributie. Het is niet goed vol te houden dat volgens art. 6 de werkzaamheden van de procureur-generaal worden *waargenomen* door de advocaat-generaal, wanneer uit art. 3 volgt dat de door de wet aan de P-G opgedragen taak mede kan worden *uitgeoefend* door een A-G.

Uit het feit dat art. 6 Wet RO niet wordt ingetrokken kan wellicht worden afgeleid dat de wetgever niet bedoeld heeft *alle* bevoegdheden van de P-G’s en de hoofdofficieren aan de A-G’s en (substituut)-officieren op te dragen. Er blijven dan bevoegdheden bestaan die uitsluitend toekomen aan de P-G of de hoofdofficier. Deze redenering volgend kunnen genoemde bevoegdheden slechts door een A-G of substituut-officier worden uitgeoefend in de gevallen die artikel 6 noemt. Voor welke bevoegdheden artikel 6 betekenis houdt, blijkt echter uit de tekst van het artikel, noch uit de toelichting daarop. Aannemelijk is dat het nieuwe art. 6 Wet RO slechts ziet op de uitoefening van bevoegdheden die *uitdrukkelijk* aan het hoofd van een parket zijn opgedragen. Een voorbeeld hiervan is te vinden in artikel 2 lid 2 van het van 1975 daterende opleidings- en examenreglement voor de hierna nog te behandelen verkeersschouten. Het bepaalt dat *het hoofd van het arrondissementsparket* een lid van zijn parket aanwijst als mentor van een kandidaat-verkeersschout. Deze bevoegdheid kan niet door elke officier worden uitgeoefend, omdat niet elke officier hoofd van het parket is. In geval van bijvoorbeeld (langdurige)

¹⁹⁸ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 20-21. In het aanvankelijk voorgestelde art. 3 lid 3 leek de uitoefening van de taak van de officieren van justitie door plaatsvervaarders te worden beperkt door art. 59d en 59g. Deze beperking is later komen te vervallen.

WOLTING

afwezigheid kan artikel 6 dan uitkomst bieden en kan een andere officier deze bevoegdheid als waarnemer uitoefenen. Zo gelezen is het toepassingsbereik van art. 6 Wet RO zeer beperkt en heeft het geen betekenis voor al die gevallen waarin een bevoegdheid zonder beperking wordt opgedragen aan ‘het openbaar ministerie’, ‘de officier van justitie’ of ‘de procureur-generaal’.

Ook art. 6a Wet RO wordt andermaal gewijzigd. Kort gezegd komen de wijzigingen op het volgende neer. De aanwijzing van een waarnemend A-G bij de Hoge Raad hoeft niet meer te geschieden door de Kroon, maar wordt aan de Minister van Justitie toevertrouwd. Bovendien wordt de functie ook opengesteld voor leden van de zittende magistratuur en officieren van justitie. Verder wordt art. 6a in die zin uitgebreid dat toch weer een waarnemingsregeling wordt getroffen voor de functie van procureur-generaal bij een gerechtshof. In 1956 was deze figuur komen te vervallen. Lid 1 sub b van art. 6a bepaalt dat, in afwijking van artikel 6 lid 1, als waarnemend procureur-generaal bij een gerechtshof een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een hoofdofficier van justitie kan worden aangewezen. In de Memorie wordt er uitdrukkelijk op gewezen dat indien een aanwijzing op grond van art. 6a lid 1 sub b geschiedt, zij voorrang heeft boven de algemene vervangingsregeling van art. 6, eerste lid.¹⁹⁹ Daarmee wordt uitdrukkelijk gebroken met het bij de invoering van artikel 6a gehanteerde systeem waarin de toepassing van artikel 6 altijd vóór de toepassing van artikel 6a gaat. De vervangingsregeling van art. 6a Wet RO die in 1910 door Minister Heemskerk werd verdedigd met een beroep op het ontheffen van rechters en raadsheren van een taak die eigenlijk niet als de hunne kon worden aangemerkt, heeft in 1972 dus een geheel ander karakter gekregen. De regeling schept de mogelijkheid af te zien van het aanstellen van een procureur-generaal, maar te volstaan met de aanstelling van een advocaat-generaal of een hoofdofficier als waarnemend P-G. De door het Tweede Kamerlid Van Doorn in 1910 gedane voorspelling dat art. 6a een verkapte bezuinigingsmaatregel zou zijn, komt in 1972 alsnog uit.

Bij de waarneming van de officier van justitie wordt in de regeling van art. 6a voortaan gedifferentieerd naar de rang van de officier die vervangen wordt. In de waarneming van het hoofd van het parket wordt, wederom in afwijking van art. 6, voorzien door de Minister van Justitie. Art. 6a lid 1 sub d luidt dat in afwijking van art. 6, tweede lid, als waarnemend hoofd van een arrondissementsparket een advocaat-generaal bij een gerechtshof of een officier van justitie uit een ander arrondissement kan worden aangewezen. Het artikel stelt buiten twijfel dat de procureur-generaal ook officieren van justitie uit een ander ressort dan het zijne tot waarnemend officier van justitie binnen zijn ressort kan aanwijzen. Tenslotte wordt een regeling getroffen voor de waarneming van het hierna te behandelen ambt van verkeersschout.

Na inwerkingtreding van de wet luidt art. 6a:

¹⁹⁹ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 21.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Art. 6a Onze Minister van Justitie kan:

- a. als waarnemend advocaat-generaal bij de Hoge Raad een procureur-generaal of een advocaat-generaal bij een gerechtshof, een officier van justitie, een lid van een gerechtshof of een arrondissementsrechtbank dan wel een kantonrechter aanwijzen;
- b. in afwijking van artikel 6, eerste lid, als waarnemend procureur-generaal bij een gerechtshof een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een hoofdofficier aanwijzen;
- c. als waarnemend advocaat-generaal bij een gerechtshof een advocaat-generaal bij een ander gerechtshof of een officier van justitie aanwijzen;
- d. in afwijking van artikel 6, tweede lid, als waarnemend hoofd van een arrondissementsparket een advocaat-generaal bij een gerechtshof of een officier van justitie uit een ander arrondissement aanwijzen.

Onze Minister doet de onder a bedoelde aanwijzing van een lid van een gerechtshof of van een arrondissementsrechtbank dan wel een kantonrechter slechts met diens toestemming. Een waarnemend advocaat-generaal bij de Hoge Raad is uitsluitend bevoegd tot het nemen van conclusies.

De procureur-generaal bij een gerechtshof kan, met machtiging van Onze Minister van Justitie in een arrondissement van zijn ressort:

- als waarnemend officier van justitie, niet belast met de leiding van het arrondissementsparket, een officier van justitie uit een ander arrondissement binnen of buiten zijn ressort aanwijzen;
- als waarnemend verkeersschout een verkeersschout uit een ander arrondissement binnen of buiten zijn ressort aanwijzen.

De procureur-generaal wijst een ambtenaar uit een arrondissement buiten het ressort slechts aan in overeenstemming met de procureur-generaal in het ressort waartoe dat arrondissement behoort.

De verkeersschout

In de Memorie van Toelichting wordt melding gemaakt van het feit dat de overgrote meerderheid van geconstateerde strafbare feiten die aan het openbaar ministerie worden voorgelegd, bestaat uit verkeersdelicten en wel met name verkeersovertredingen. Vooral de jongere leden van het OM hebben hieronder te lijden. Hoewel zij in beginsel geroepen zijn op te treden in alle mogelijke soorten strafzaken, besteden zij in de praktijk hun tijd geheel of grotendeels aan kwesties van verkeersrecht. De praktische ervaring van de jongere leden dreigt daardoor veel te eenzijdig te worden. Volgens de Minister van Justitie kan dit probleem het best worden opgelost door bepaalde ambtenaren van het OM speciaal te belasten met de behandeling van verkeersdelicten, de zogenaamde verkeersschouten, waardoor een zekere mate van specialisering binnen de parketten wordt bereikt. Het overhevelen van de grote massa van de verkeerszaken naar deze nieuwe functionarissen zal er toe leiden dat de jongere officieren van justitie afwisselender werk en daardoor een bredere ervaring krijgen, aldus de Memorie. De verkeersschout heeft dezelfde taak en positie als de officier van justitie, maar op een beperkt terrein. Hij hoeft geen jurist te zijn; na het voltooien van een h.a.v.o.- of v.w.o.-opleiding krijgt hij een gespecialiseerde opleiding tot verkeersschout. De Minister wijst er op dat het niet de bedoeling is om alle

WOLTING

verkeerszaken voortaan door de verkeersschout te laten behandelen. Sommige zaken, zoals het verstrekken van valse inlichtingen en joy-riding, kunnen beter door een officier worden behandeld. De taak en bevoegdheid van de verkeersschout zijn in beginsel beperkt tot zaken die uitsluitend feiten betreffen die strafbaar zijn gesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet en de Wet aansprakelijkheid motorvoertuigen. Het voorgestelde art. 59g bepaalt dat de verkeersschout in zaken die uitsluitend feiten betreffen²⁰⁰ welke bij of krachtens de WVV of de WAM strafbaar zijn gesteld, de bevoegdheden kan uitoefenen die de wet aan de officier van justitie toekent. Daarbij dient deze de verplichtingen na te komen die ingevolge de wet op de officier van justitie zouden rusten indien deze zou zijn opgetreden. De schout werkt onder toezicht van de hoofdofficier van justitie, die bepaalt welke taken door hem worden verricht. Dat de verkeersschout ondergeschikt is aan het hoofd van het parket blijkt ook met zoveel woorden uit het na art. 5 in te voegen art. 5a Wet RO, inhoudende dat de advocaten-generaal, de (plaatsvervangende) officieren van justitie en de verkeersschouten in hun ambtsbetrekking ondergeschikt zijn aan het hoofd van het parket.²⁰¹ De bepaling is voor de advocaten-generaal en officier beslist geen nieuwigheid. Zoals we hiervoor hebben gezien, werd deze materie tot dusverre geregeld in het Reglement I. Minister van Justitie Polak vindt het juist de bepaling in de wet zelf op te nemen. 'Hierdoor zal zij een iets sterkere nadruk krijgen, wat met name ook in verband met de instelling van het ambt van verkeersschout gewenst moet worden geacht.' De hoofdofficier kan de dagelijkse leiding over het werk van de verkeersschout overdragen aan een arrondissementsofficier van justitie eerste klasse. De Commissie Van Gilse had overigens voorgesteld om in plaats van de naam 'verkeersschout' weer de titel 'ambtenaar van het openbaar ministerie' in te voeren. De Minister van Justitie meent dat de naam verkeersschout echter meer op zijn plaats is. Voorkomen wordt dat er verwarring ontstaat met de oude 'ambtenaar van het openbaar ministerie bij het kantongerecht' en daarnaast geeft deze benaming duidelijk aan op welk gebied de taak van de betrokken functionaris ligt. Bovendien gebruiken verschillende wetten (waaronder de Wegenverkeerswet) de uitdrukking 'ambtenaar van het openbaar ministerie' in een geheel andere zin, namelijk om daarmee *elke* ambtenaar van het openbaar ministerie (dus inclusief officieren van justitie, A-G's en P-G's) aan te duiden. 'Het woord 'schout', dat herinnert aan een publieke functie in het oudnederlandse recht (...), ligt door zijn korthed gemakkelijk in het gehoor en heeft een duidelijk onderscheidend karakter.'²⁰²

Aanvankelijk wordt in het voorgestelde art. 59d ook de mogelijkheid geopend om verkeersschouten tot plaatsvervangend officier van justitie aan te wijzen, in welke hoedanigheid zij slechts bij de kantongerechten kunnen optreden. Deze mogelijkheid doorbreekt het beginsel dat de verkeersschout slechts optreedt in verkeerszaken. Volgens

²⁰⁰ In het oorspronkelijk voorstel staat het woord 'betreffende', TK 1969-1970, 10 808, nr. 2, p. 4.

²⁰¹ De substituut-officier hoeft in het artikel niet meer te worden genoemd, omdat deze immers onder de term 'officier van justitie' valt, TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 21.

²⁰² TK 1969-1979, 10 808, nr. 3, p. 16 en 17.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

de Memorie valt hieraan echter in de praktijk niet te ontkomen. De overgrote meerderheid van de strafzaken bij de kantongerechten bestaat uit verkeersovertredingen, zodat het voor zal kunnen komen dat voor een bepaalde zitting van een kantongerecht naast vele verkeerszaken slechts een paar andere overtredingen op de rol staan. Zeker als het gaat om kantons die niet gelegen zijn in de hoofdplaats van het arrondissement is het wel erg bezwaarlijk als voor die paar overige overtredingen speciaal een officier van justitie moet komen opdraven. De als plaatsvervangend officier aangewezen verkeersschout biedt in een dergelijk geval uitkomst, omdat hij toch terzake van de overige overtredingen mag optreden.²⁰³

In het voorlopig verslag wordt de vraag gesteld waarom er geen aandacht is besteed aan alternatieven voor de functie van verkeersschout, zoals bijvoorbeeld het creëren van een functie ten parkette, waarin onder verantwoordelijkheid van het OM het sepot- en het schikkingbeleid wordt gevoerd. De leden van de Vaste Commissie voor Justitie zijn er nog niet van overtuigd dat het voorstel tot het scheppen van de functie van (ongegradueerde) verkeersschout in alle opzichten gelukkig is. Eén van de bezwaren die de Commissie ziet, is dat de schout bij het optreden ter terechtzitting, gezien zijn beperkte juridische opleiding, het gevaar loopt geen adequate partij te zijn voor rechter en advocaat.²⁰⁴ In antwoord op de opmerkingen in het voorlopig verslag merkt de Minister van Justitie op dat het door de Commissie aangevoerde alternatief reeds bestaat. Genoemde werkzaamheden worden namelijk in aanzienlijke omvang door parketsecretarissen verricht. Probleem is volgens de Minister dat deze functionarissen niet ter zitting kunnen optreden en daarvoor in het algemeen ook niet geselecteerd zijn. Volgens de Minister bestaat er verder geen grond voor de geuite vrees dat de verkeersschout geen partij zou zijn voor een advocaat. De selectie en opleiding van de functionaris dienen er op gericht te zijn dat hij dat wel zal kunnen zijn. Op hun eigen gebied (het verkeer) zullen de schouten zowel feitelijk als juridisch volledig op de hoogte zijn. Zaken waarvan tevoren blijkt dat ze complicaties hebben en die meebrengen dat ze minder in aanmerking komen voor behandeling door een verkeersschout, zullen door een officier van justitie moeten worden behandeld.²⁰⁵ Dat niet iedereen door dit antwoord overtuigd wordt, blijkt wel bij de behandeling van het wetsvoorstel in de beide Kamers, waar door verschillende personen op dit punt wordt teruggekomen. Men blijft huiverig voor de 'leek met officiersbevoegdheden'. In een artikel in het *NJB* van 1971 geeft Leyten²⁰⁶ aan, dat hij de uitgangspunten van het ontwerp nogal negatief vindt. Deze houden volgens hem geen rekening met de mogelijkheid dat de verkeersschout wel eens een positieve inbreng zou kunnen hebben in het geheel van het vervolgingsbeleid. Dat bij voorbaat wordt gezegd dat bepaalde verkeerszaken naar hun aard beter door de officier kunnen worden behandeld,

²⁰³ TK 1969-1970, 10 808, nr. 3, p. 18.

²⁰⁴ TK 1970-1971, 10 808, nr. 6, p. 5-6.

²⁰⁵ TK 1970-1971, 10 808, nr. 7, p. 7-9.

²⁰⁶ J.C.M. Leyten, 'De rechterlijke organisatie (I)', *NJB* 1971, p. 589-603.

WOLTING

berust volgens hem op de veronderstelling dat de verkeersschout een soort tweede-rangskracht zal blijven. Hij betwijfelt of dit werkelijk het geval zal zijn en ziet niet in waarom het optreden van de verkeersschout ter zitting problemen zou opleveren.²⁰⁷

De Vaste Commissie besluit na bestudering van de Memorie van Antwoord een hoorzitting te houden. De vertegenwoordigers van de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel en de Kringen van Gerechts- en Parketsecretarissen geven tijdens de hoorzitting aan teleurgesteld te zijn in het wetsontwerp, omdat het niet de positie van (o.a.) de parketsecretaris regelt, die toch al vele jaren de officier van justitie assisteert. Nog teleurstellender vinden de vertegenwoordigers het voorlopig verslag van de Commissie. Men vraagt zich af of de Commissie wel af weet van het bestaan van het parketsecretariaat en wijst er op dat de afdoening buiten proces van grote massa's onbelangrijke verkeersdelicten al reeds vele jaren door parketsecretarissen geschiedt. Verder wordt er op gewezen dat de parketsecretaris in de praktijk onder meer belast is met het concipiëren van dagvaardingen. De vertegenwoordigers zijn van mening dat de parketsecretarissen feitelijk voor het overgrote deel de functie van de voorgestelde verkeersschout al jarenlang naar tevredenheid uitoefenen.²⁰⁸ Deze opmerkingen leiden overigens niet tot een wijziging van het wetsvoorstel.²⁰⁹ Wél wordt voor de inwerkingtreding van de wet art. 59d Wet RO nog gewijzigd. Het voorgestelde lid 2, dat bepaalt dat verkeersschouten aangewezen kunnen worden tot plaatsvervangend officier, komt op aandringen van de Vaste Commissie te vervallen.²¹⁰ Bovendien wordt bij amendement art. 59g Wet RO zodanig gewijzigd dat de verkeersschout alleen nog terzake van *overtredingen* bij of krachtens de WWV en WAM strafbaar gesteld officiersbevoegdheden mag uitoefenen.^{211 212} Op 1 oktober 1972 treedt de

²⁰⁷ Buiten de Kamer wordt echter ook kritiek op de figuur van de verkeersschout geleverd. In het *NJB* van 1971 geeft Hoekema aan fel gekant te zijn tegen de figuur: 'De Verkeersschout worde ons bespaard: de voorgestelde functionaris is onnodig, onwenselijk en onlogisch.' A. Hoekema, 'De ongegraderde Verkeersschout en het nieuwe verkeersrecht', *NJB* 1971, p. 237-241. Dat hierover ook anders wordt gedacht moge blijken uit het artikel van J.C.M. Leyten en dat van A. Herstel, "'Mijnheer de verkeersschout,...'". Over de komende verkeersspecialist in het Openbaar Ministerie', *Verkeersrecht* 1973, nr. 3, p. 49-54.

²⁰⁸ TK 1970-1971, 10 808, nr. 9, p. 5-6. Door de vertegenwoordigers van de Kring van Kantonrechters worden de in het voorlopig verslag reeds genoemde kritiekpunten nog eens herhaald, p. 7-8.

²⁰⁹ Wel zegt de Minister van Justitie tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer toe dat de functie van verkeersschout als uitloop kan worden beschouwd voor bekwame parketsecretarissen, mits zij aan de eisen van vooropleiding voldoen.

²¹⁰ TK 1971-1972, 10 808, nr. 12, p. 2 en nr. 13, p. 1.

²¹¹ TK 1971-1972, 10 808, nr. 20, p. 1.

²¹² Aan de beperking die art. 59g Wet RO stelt, wordt strak de hand gehouden. Zie HR 13 oktober 1981, NJ 1982, 14 m.nt. Th.W.v.V., HR 19 maart 1985, NJ 1985, 755 en Rb. Almelo 5 augustus 1992, NJ 1993, 43. In het eerstgenoemde arrest oordeelt de HR dat de bevoegdheid van de verkeersschout om beroep in cassatie in te stellen beperkt is tot de in de bepaling genoemde zaken. In zijn noot bij het arrest merkt Van Veen op dat ook een andere gedachtengang niet is uitgesloten, omdat art. 427 Sv voorschrijft dat het OM bij het gerecht

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

gewijzigde Wet RO, met daarin de bepalingen over de verkeersschout, in werking.²¹³ De verkeersschout zal echter geen blijvertje binnen het OM blijken te zijn.

9. *Plaatsvervangend en fungerend hoofdofficier en opheffing van de functie van verkeersschout*

Vervangen en waarnemen

In 1994 wordt de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie wederom gewijzigd.²¹⁴ De wet van 4 februari 1994, Stb. 1994, 81²¹⁵ ziet primair op de wijziging van de bezoldigingsstructuur van de rechterlijke ambtenaren. In samenhang met die wijziging worden tevens enkele andere rechtspositionele regelingen herzien, in het bijzonder de regelingen van vervanging en waarneming.²¹⁶ Na inwerkingtreding luidt art. 6 Wet RO:

Art. 6

In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de procureur-generaal wordt hij vervangen door de plaatsvervangend procureur-generaal.

In elk arrondissement wordt een officier van justitie benoemd tot hoofd van het arrondissementsparket. Hij heeft de rang en voert de titel van hoofdofficier van justitie.

In de arrondissementen 's-Hertogenbosch, Arnhem, Zwolle, 's-Gravenhage, Amsterdam en Haarlem wordt een officier van justitie benoemd tot fungerend hoofdofficier van justitie. In de overige arrondissementen wordt een officier benoemd tot plaatsvervangend hoofdofficier.

In geval van afwezigheid, belet of ontstentenis van de hoofdofficier van justitie, wordt hij vervangen door de fungerend hoofdofficier van justitie, onderscheidenlijk de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie.

(...)

6. (...) ²¹⁷

dat het vonnis heeft gewezen cassatie in kan stellen. De verkeersschout in kwestie was het OM bij het gerecht dat de vrijspraak had gegeven.

²¹³ Besluit van 13 september 1972, Stb. 1972, 462 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van een aantal artikelen van de Wet van 7 september 1972, Stb. 1972, 461 houdende wijziging van enige bepalingen betreffende de rechterlijke organisatie.

²¹⁴ In dit artikel wordt niet ingegaan op de Wet van 2 juni 1976, Stb. 1976, 322, waarbij art. 6a, eerste lid sub b wordt gewijzigd. De wijziging maakt het mogelijk in afwijking van art. 6 lid 1 een procureur-generaal bij een ander gerechtshof als waarnemend procureur-generaal bij een gerechtshof te benoemen. Ook de Wet van 23 december 1987, Stb. 1987, 645, houdende invoering van de mogelijkheid de aanstelling van raadsheren van en van advocaten-generaal bij de Hoge Raad te wijzigen in een aanstelling in buitengewone dienst blijft buiten beschouwing.

²¹⁵ Wet van 4 februari 1994 tot wijziging van de Wet op de bezoldiging van de rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten (wijziging bezoldigingsstructuur), Stb. 1994, 81.

²¹⁶ TK 1992-1993, 23 223, nr. 3, p. 1.

²¹⁷ Lid 5 en 6 van art. 6 zijn vrijwel gelijklopend als de oude leden 3 en 4. Bij Wet van 23 februari 1998, Stb. 1998, 120 worden lid 5 en 6 ingetrokken, omdat deze (aldus de Memorie van Toelichting) zinledig zijn geworden. Ingevolge het nieuwe artikel 6 wordt immers de procureur-generaal respectievelijk hoofdofficier niet meer vervangen door een advocaat-

WOLTING

Het artikel creëert een drietal nieuwe functies binnen het openbaar ministerie, te weten de plaatsvervangend procureur-generaal, de fungerend hoofdofficier van justitie en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie. Voortaan zijn zij vervanger van de procureur-generaal, dan wel de hoofdofficier van justitie. In verband met de invoering van de plaatsvervangend procureur-generaal wordt tevens het tweede lid van art. 3 Wet RO uitgebreid. Het bepaalt voortaan, dat de door de wet aan de P-G opgedragen taak mede kan worden uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal of een advocaat-generaal. Dat onder 'de officier van justitie' ook de fungerend hoofdofficier en de plaatsvervangend hoofdofficier vallen, volgt uit het gewijzigde art. 59c Wet RO. Het bepaalt dat de officieren van justitie niet zijnde hoofdofficier, fungerend hoofdofficier of plaatsvervangend hoofdofficier de rang hebben van arrondissementsofficier eerste klasse, arrondissementsofficier of substituut-officier. De tegelijkertijd met de genoemde artikelen inwerkinggetreden Politiewet 1993²¹⁸ scheidt in artikel 1 lid 2 meer duidelijkheid over het verschil tussen de fungerend en plaatsvervangend hoofdofficier van justitie. Wanneer in een arrondissement twee politieregio's zijn gelegen, is er naast de hoofdofficier een fungerend hoofdofficier. De Minister van Justitie bepaalt voor welke regio de hoofdofficier en voor welke de fungerend hoofdofficier optreedt. Zij treden dus *naast elkaar* op. Art. 6 Wet RO schrijft voor dat de hoofdofficier bij afwezigheid, belet of ontstentenis wordt vervangen door de fungerend hoofdofficier. Art 1 lid 2 Politiewet 1993 bepaalt omgekeerd dat in het voorkomende geval de fungerend hoofdofficier wordt vervangen door de hoofdofficier. In de arrondissementen met één politieregio is er een plaatsvervangend hoofdofficier.

Bij de drie genoemde functies gaat het volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel dat leidt tot de wet van 4 februari 1994 om zogenaamde 'organieke plaatsvervangers'. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat zij in geval van afwezigheid, belet of ontstentenis de procureur-generaal of hoofdofficier *vervangen*.²¹⁹ In het eerste en vierde lid wordt expliciet de term 'vervangen' gebruikt, om het onderscheid met de figuur van waarneming aan te geven. De regeling voor de *waarneming* door een lid van het OM van een ander ambt binnen het openbaar ministerie is voortaan te vinden in art. 6b Wet RO. Art. 6a Wet RO komt vrijwel geheel te vervallen en blijft slechts van belang voor de waarnemend advocaat-generaal bij de Hoge Raad. Art. 6b (over de waarneming van de dienst van het openbaar ministerie door raadsheren en rechters) wordt vernummerd tot art. 6c. De waarnemingsregeling wordt door de wijzigingen aanzienlijk vereenvoudigd, art. 6b luidt voortaan:

generaal respectievelijk een andere officier, die oudste in rang van benoeming is. De rangorde van benoeming heeft derhalve voor het openbaar ministerie geen formele betekenis meer, TK 1996-1997, 25 404, nr. 3, p. 7.

²¹⁸ Wet van 9 december 1993, Stb. 1993, 724.

²¹⁹ TK 1992-1993, 23 223, nr. 3, p. 12.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Art. 6b.

1. Onze Minister van Justitie kan een lid van het openbaar ministerie bij een gerechtshof of in een arrondissement, met uitzondering van een verkeersschout, belasten met de waarneming van een ander ambt binnen het openbaar ministerie bij een gerechtshof of in een arrondissement, met uitzondering van het ambt van verkeersschout.

2. Onze Minister van Justitie kan een verkeersschout belasten met de waarneming van het ambt van verkeersschout bij een arrondissementsparket.^{220 221}

In het artikel duikt na lange afwezigheid de term 'lid van het openbaar ministerie' weer op. Welke functionarissen onder die term vallen is niet geheel duidelijk; in de Memorie van Toelichting wordt op deze kwestie niet ingegaan. In ieder geval zijn de verkeersschouten lid van het OM, anders hoefden zij in het eerste lid niet van toepassing te worden uitgesloten. Het ligt voor de hand hier aansluiting te zoeken bij het bepaalde in artikel 3. Als leden van het OM zijn dan aan te merken degenen die volgens dat artikel het openbaar ministerie uitoefenen. Dat zijn de procureurs-generaal, de advocaten-generaal, de plaatsvervangend procureurs-generaal, de officieren van justitie (waaronder ook de substituten zijn begrepen) en de plaatsvervangende officieren van justitie.

Bij Nota van wijziging van hetzelfde wetsvoorstel wordt nog voorgesteld om aan art. 4 van de Wet op de samenstelling van de burgerlijke gerechten een vijfde lid toe te voegen. Het voorziet in de dringende wens van het openbaar ministerie om tot landelijk bevoegde officieren te komen en bepaalt dat de officieren van justitie van rechtswege plaatsvervangend officier van justitie zijn bij de overige arrondissementsparketten. De wens wordt ingegeven door de noodzaak van een slagvaardig, flexibel en gecoördineerd optreden, met name in die situaties waarin een strafbaar feit zich uitstrekt over meer arrondissementen of strafvorderlijke bevoegdheden naar aanleiding van een strafbaar feit in meer arrondissementen moeten worden uitgeoefend, aldus de toelichting bij de Nota. De gekozen constructie laat uitdrukkelijk de bestaande hiërarchische en functionele lijnen binnen het OM onverlet.²²² Ondanks het feit dat hetgeen in het voorgestelde artikel 4 lid 5 van de Wet op de burgerlijke gerechten bepaald wordt wellicht meer op zijn plaats is in de Wet RO, wordt de voorgestelde wijziging onveranderd aangenomen.

De verkeersschout afgeschaft

De in het nieuwe art. 6b nog genoemde functie van verkeersschout is overigens geen lang leven beschoren. In totaal worden slechts drie driejarige opleidingen tot verkeersschout georganiseerd, in 1974, 1978 en 1980. In 1983 wordt besloten de opleiding te staken. De voornaamste reden daarvoor is dat het (gedaalde) aantal verkeerszaken ten opzichte van

²²⁰ In de Memorie van Toelichting wordt nog opgemerkt dat de organieke plaatsvervangers van art. 6 niet belast worden met de waarneming van het desbetreffende ambt, TK 1992-1993, 23 223, nr. 3, p. 12.

²²¹ Het artikel is, in ieder geval voor zover het lid 1 betreft, bedoeld voor gevallen waarin een bepaalde vacature langdurig onvervuld blijft, TK 1996-1997, nr. 3, p. 52.

²²² TK 1993-1994, 23 223, nr. 7, p. 14.

WOLTING

het (gestegen) aantal officieren van justitie geen probleem meer vormt.²²³ Bijkomende argumenten voor beëindiging van de opleiding zijn de hoge kosten (ca. een half miljoen gulden per persoon) en het lage rendement (veel verkeersschouten behalen alsnog de meesterstitel en worden officier van justitie). Bij wet van 26 februari 1996 wordt de functie van verkeersschout opgeheven.^{224 225} De artikelen 59e, 59f en 59g Wet RO betreffende de verkeersschout worden ingetrokken. De verkeersschout wordt uit de artikelen 3, 5a, 6 en 6b geschrapt. Op dat moment zijn in veel arrondissementen al jaren geen verkeersschouten meer werkzaam. Van de in totaal 44 benoemde verkeersschouten zijn er nog maar acht in functie. In de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot afschaffing van de functie van verkeersschout wordt geconcludeerd dat aan de functie van verkeersschout geen behoefte meer bestaat.²²⁶ De acht overgebleven verkeersschouten worden benoemd tot substituut-officier van justitie met de beperkte bevoegdheid om op te treden in zaken die feiten (overtredingen én misdrijven) betreffen die strafbaar zijn gesteld in een beperkt aantal wetten.²²⁷ In het verslag van de Vaste Commissie van Justitie komt de vraag naar voren of het niet wenselijk is dat parketsecretarissen bevoegd worden verklaard om verkeerszaken bij de kantonrechter te behandelen. Vooral op de grote parketten wordt een fors deel van de onder verantwoordelijkheid van de verkeersschout vallende activiteiten feitelijk verricht door parketsecretarissen. Zij zouden daartoe volgens het verslag eventueel als plaatsvervangend officier van justitie kunnen worden benoemd.²²⁸ De Minister van Justitie is van mening dat het optreden ter terechtzitting door het OM voorbehouden dient te blijven aan de rechterlijke ambtenaren van het OM en is dus niet voornemens te bevorderen dat parketsecretarissen als zodanig het OM ter terechtzitting kunnen vertegenwoordigen.²²⁹ Wel is het volgens de Minister mogelijk dat die parketsecretarissen die aan de daarvoor geldende formele en inhoudelijke vereisten (o.a.

²²³ Het aantal door OM en kantonrechter in eerste aanleg afgedane verkeersovertredingen daalt tussen 1980 en 1994 van 1.437.803 naar 189.819. De daling is te verklaren door een uitbreiding van de transactiebevoegdheid van de politie in 1983 en de invoering van de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften (Wet Mulder) in 1992, TK 1995-1996, 24 055, nr. 6, p. 3-5.

²²⁴ Wet van 26 februari 1996 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en andere wetten in verband met de opheffing van de functie van verkeersschout, Stb. 1996, 155.

²²⁵ In 1989 en 1994 wordt art. 59g lid 1 Wet RO nog gewijzigd in verband met de inwerkingtreding van de Wet Administratieve Handhaving Verkeersvoorschriften en de Wegenverkeerswet 1994, Wetten van 3 juli 1989, Stb. 1989, 300 en 17 november 1994, Stb. 1994, 858. Overigens wordt in 1987 nog een voorstel ingediend om de bevoegdheid van de verkeersschout uit te breiden tot alle verkeersovertredingen en verkeersmisdrijven, TK 1987-1988, 20 300, nr. 1-3.

²²⁶ TK 1994-1995, 24 055, nr. 3, p. 1-4.

²²⁷ Het betreft o.a. de WVV1994, de WAM, de WAHV en de Wet rijonderricht motorrijtuigen 1993, Besluit van 16 april 1996, Stb. 1996, 231.

²²⁸ TK 1994-1995, 24 055, nr. 5, p. 1-2.

²²⁹ Zie hierover ook K.E. van Tuijn, 'Koerswijzigingen in het verkeersrecht. De meerwaarde van de verkeersschout ten opzichte van de parketsecretaris', in A.J.H.W. Coppelmanns e.a. (red.), *Het actuele recht 2, Tilburgse commentaren*, Lelystad 1995, p. 207-210.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

een doctoraalexamen Nederlands recht) voldoen, benoemd worden tot plaatsvervangend officier van justitie. Het is de bedoeling dat in de toekomst van die mogelijkheid vaker gebruik gemaakt wordt. Dat in het wetsvoorstel de keuze wordt gemaakt om de overgebleven verkeersschouten te benoemen tot substituut-officier, betekent niet dat het in de toekomst vaker mogelijk dient te worden om het OM te laten vertegenwoordigen door personen die niet beschikken over een doctoraalexamen Nederlands recht. Volgens de Nota naar aanleiding van het verslag is de keuze om de verkeersschout (niet-jurist) tot substituut-officier te benoemen een louter pragmatische, bepaald door de bijzondere omstandigheden van het geval.²³⁰

10. 1999: reorganisatie van het openbaar ministerie

Belangrijkste wijzigingen

Op 1 juni 1999 treedt de wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket in werking.²³¹ De inrichting van het openbaar ministerie komt er dan uit te zien zoals aan het begin van dit artikel is beschreven. In het rapport 'Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving', waar de wet in belangrijke mate op is gebaseerd, wordt aangegeven waarom de inrichting van het OM gewijzigd dient te worden. Gedurende meer dan dertig jaren is de criminaliteit aanzienlijk gestegen en is ook het aantal te handhaven regels sterk toegenomen. De capaciteit van (onder meer) het OM heeft daar geen gelijke tred mee gehouden. De rechtshandhaving is steeds meer onder druk komen te staan. Sinds de jaren tachtig is de toegenomen druk tegemoet getreden met andere vormen van handhaving dan de strafrechtelijke. Door de toegenomen druk en het groeiende aantal alternatieven voor strafrechtelijke rechtshandhaving zijn criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving steeds meer een kwestie van beleid, overleg en afstemming geworden. Het OM is de centrale verbindingsschakel tussen alle op het terrein van de rechtshandhaving opererende instanties en wordt in toenemende mate in beslag genomen door beleidsoverleg. In het rapport wordt gesignaleerd dat de kwaliteit van het vervolgingswerk daaronder lijdt en dat het OM effectiever dient te functioneren. Als kritiekpunt op het functioneren van het OM wordt onder meer genoemd het feit dat ervaren officieren zich teveel met beleid bezig houden. Verder zou op de voorbereiding en behandeling van zaken door de ondersteuning geen interne controle bestaan, komt beleid op landelijk niveau te moeizaam tot stand, worden landelijke prioriteiten onvoldoende uitgevoerd en ontbreekt eenheid van beleid en organisatie.²³²

²³⁰ TK 1995-1996, 24 055, nr. 6, p.5.

²³¹ Besluit van 19 mei 1999, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet en het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, Stb. 1999, 198.

²³² Commissie Openbaar Ministerie, *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag 1994, p. I-VI.

WOLTING

De belangrijkste wijzigingen die door de reorganisatiewet in de Wet RO optreden, zijn de instelling van het parket-generaal, het verdwijnen van de functie van procureur-generaal bij de ressortsparketten, de instelling van het landelijk parket en de regeling betreffende niet-rechterlijke ambtenaren bij het OM, die in mandaat bevoegdheden van officier of A-G uitoefenen.²³³

Door de instelling van het parket-generaal krijgt het OM een wettelijk geregeld centraal orgaan dat leiding geeft aan het OM als één organisatie, namelijk het College van P-G's. Al gedurende zeer lange tijd wordt tussen de procureurs-generaal bij de hoven overleg gevoerd met het oog op de nationale afstemming van het opsporings- en vervolgingsbeleid. Dit overleg heeft echter tot 1999 geen basis in de Wet RO. In tegenstelling tot de arrondissements- en ressortsparketten wordt het parket-generaal niet geaccrediteerd bij een van de gerechten. Gebroken wordt met het uit art. 54 Reglement I voorvloeiende stelsel van vijf naast elkaar opererende territoriale procureurs-generaal die bevelen kunnen geven aan de hoofdofficieren van justitie in hun ressort. De hiërarchische relatie tussen de ressortsparketten en de arrondissementsparketten komt door de wijzigingswet te vervallen. De negentien arrondissementsparketten en de vijf ressortsparketten zijn in de nieuwe structuur nevensgeschikt aan elkaar.²³⁴

In de gewijzigde inrichting van het OM bestaat de functie van procureur-generaal bij het hof niet meer. De leiding van het ressortsparket berust voortaan bij de zogenaamde hoofdadvoocaat-generaal. Artikel XXX van de wet reorganisatie openbaar ministerie bepaalt dat de benoeming van de procureurs-generaal bij de gerechtshoven van rechtswege wordt gewijzigd in een benoeming tot procureur-generaal, lid van het College van procureurs-generaal. De plaatsvervangend procureurs-generaal bij de gerechtshoven worden benoemd tot advocaat-generaal in de rang van hoofdadvoocaat-generaal.²³⁵

²³³ Opvallend is dat wordt vastgehouden aan het opdragen van taken en bevoegdheden aan functionarissen (art. 125 Wet RO). In het rapport van de Commissie Openbaar Ministerie was namelijk als aanbeveling opgenomen dat de eenheid van het OM tot uitdrukking gebracht zou moeten worden door de wettelijke taken niet meer aan afzonderlijke officieren van justitie en advocaten-generaal op te dragen, maar aan het OM dat optreedt door middel van vertegenwoordigers bij de verschillende gerechten, Commissie Openbaar Ministerie, *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag 1994, p. 93.

²³⁴ TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 3.

²³⁵ Nieuw is overigens dat iemand tot plaatsvervangend advocaat-generaal benoemd kan worden. Tot 1994 kende de Wet RO de waarnemend advocaat-generaal bij een hof. Van het hiervoor behandelde sinds 1994 geldende art. 6b lid 1 Wet RO werd in de praktijk blijkens de Memorie van Toelichting oneigenlijk gebruik gemaakt. Het artikellid was in het leven geroepen voor de gevallen waarin een vacature langdurig onvervuld bleef. In de praktijk bleek er echter behoefte te bestaan om een officier bevoegd te maken als advocaat-generaal, bijvoorbeeld in grote zaken of ter voorbereiding op een benoeming tot A-G. Naar analogie van de plaatsvervangend officier wordt bij het ressortsparket een plaatsvervangend A-G ingevoerd. Hierdoor kunnen ook buitenstaanders als zodanig worden benoemd, TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 52.

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Naast het parket-generaal wordt een landelijk parket ingesteld. De wens om binnen de organisatie van het OM tot oprichting van een landelijk parket te komen, is volgens de Memorie gelegen in de noodzaak structureel invulling te geven aan de gezaguitoefening over het landelijk rechte team (LRT) en de behandeling van strafzaken die voortvloeien uit onderzoeken van het LRT. Daarnaast heeft het landelijk parket een beleidsondersteunende functie binnen het OM op het gebied van de criminaliteitsbestrijding, in het bijzonder ten aanzien van de georganiseerde criminaliteit. Het landelijk parket is net als de arrondissements- en ressortsparketten ondergeschikt aan het College.²³⁶

Art. 126 Wet RO ten slotte bevat de mandateringsregeling voor de uitoefening van bevoegdheden van officier of A-G door een niet-rechterlijke ambtenaar. In de Memorie van Toelichting wordt hierover opgemerkt dat in de loop der tijd de praktijk is gegroeid dat verschillende bevoegdheden worden uitgeoefend door niet-rechterlijke ambtenaren, vooral parketsecretarissen.²³⁷ In (relatief) eenvoudige zaken wordt veelal namens de officier van justitie een vervolgingsbeslissing genomen. De praktijk wordt gecodificeerd om buiten twijfel te stellen dat deze niet in strijd is met de wet. Uitdrukkelijk is in de Memorie vermeld dat op grond van de bepaling niet kan worden gemandateerd aan ambtenaren die niet bij het parket werkzaam zijn, zoals bijvoorbeeld politieambtenaren.²³⁸ De opgedragen bevoegdheid wordt door de bij het parket werkzame ambtenaar in naam en onder verantwoordelijkheid van de officier, onderscheidenlijk de advocaat-generaal, uitgeoefend.

11. Slot

De wetgever heeft in artikel 126 Wet RO geen limitatieve opsomming gegeven van bevoegdheden die niet voor mandatering in aanmerking komen. Duidelijk is dat volgens het derde lid van deze bepaling de bevoegdheid om ter terechtzitting in strafzaken op te treden niet aan een bij het parket werkzame niet-rechterlijke ambtenaar dient te worden gemandateerd. Daarmee zijn we terug bij de functionaris waarmee dit artikel begon: de officier enkelvoudige zittingen, die in de toekomst het carrièregat tussen parketsecretaris en officier van justitie moet opvullen en tevens voorziet in het aanvullen van het tekort aan officieren van justitie. De officier enkelvoudige zittingen is wél (zij het beperkt) bevoegd ter terechtzitting op te treden. In het verleden zijn binnen de inrichting van het OM vaker alternatieven gevonden voor de uitoefening van bevoegdheden die wetten aan de officier van justitie, de procureur-generaal (en sedert 1999 de advocaat-generaal) of het openbaar

²³⁶ TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 16.

²³⁷ Het begrip 'een andere bij het parket werkzame ambtenaar' is overigens ruimer dan het begrip 'parketsecretaris'.

²³⁸ TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 40.

WOLTING

ministerie opdragen. Sterker nog, de oorspronkelijke inrichting van het OM in 1838 ging uit van één officier van justitie of procureur-generaal per arrondissements- of ressortsparket, waarvan andere functionarissen die bij dat parket bevoegdheden werkzaam waren, bevoegdheden afleidden.

In 1838 had de term ‘officier van justitie’ een volstrekt andere betekenis dan tegenwoordig en was de parketsecretaris nog onbekend in de wettelijke inrichting van het OM. In het voorgaande is de ontwikkeling van die wettelijke inrichting vanaf dat jaar tot het heden geschetst. We hebben daarbij gezien dat carrièrenood en capaciteitsproblemen reeds eerder hebben geleid tot veranderingen binnen het OM. Niet steeds zijn met betrekking tot de inrichting van het OM bewuste organisatorische keuzes gemaakt. Met het oog op eventuele toekomstige wijzigingen in de inrichting van het OM is met name van belang om te weten dat functies die oorspronkelijk waren bedoeld ter waarneming van degenen die volgens de wet het OM uitoefenden, in het verleden herhaaldelijk zijn uitgegroeid tot functies waarin het waarnemingselement geheel is verdwenen. De substituut-officier en de advocaat-generaal als waarnemers van de officier van justitie en de procureur-generaal zijn hiervan wel het duidelijkste voorbeeld. In waarnemingsregelingen schuilt het gevaar dat de oorspronkelijke bedoeling van de regeling steeds verder naar de achtergrond verschuift, waardoor deze uiteindelijk een andere betekenis krijgt. Een manier om het karakter van een waarnemingsregeling te waarborgen in de toekomst is er voor te zorgen dat volstrekt duidelijk is welke bevoegdheden in welke gevallen door een bepaalde waarnemer kunnen worden uitgeoefend. Blijft een waarnemingsregeling op dit punt vaag, dan bestaat het gevaar dat ‘waarnemen’ uiteindelijk evolueert tot ‘uitoefenen’.

Hoewel de nieuwe functionaris officier enkelvoudige zittingen zelfstandig bevoegdheden zal uitoefenen, zal ook voor deze, anders dan thans wordt voorgesteld, volstrekt duidelijk moeten worden gemaakt welke bevoegdheden hij heeft. Gebeurt dat niet, dan bestaat het reële gevaar dat de nieuwe functionaris uiteindelijk nog slechts in naam verschilt van de officier van justitie. Overigens vertonen de verdwenen functies van ambtenaar OM bij het kantongerecht en verkeersschout veel gelijkens met de thans voorgestelde officier enkelvoudige zittingen. De eerste verdween uit carrièrenood van degenen die in die functie werkzaam waren, waardoor een opwaardering van dezen tot substituut-officier nodig werd. De tweede functie verdween door het dalen van het aantal zaken waarvoor deze specifiek was ingesteld en het feit dat vele verkeersschouten alsnog officier van justitie werden.

Uit het verdwijnen van deze twee functies kan ten slotte een drietal lessen worden geleerd. De eerste les die de geschiedenis ons leert, is dat het raadzaam is het aantal personen dat als officier enkelvoudige zittingen wordt aangesteld beperkt te houden met het oog op het carrièreperspectief van degenen die in de nieuwe functie van officier enkelvoudige zittingen werkzaam zullen zijn. Bovendien moeten er vanuit die functie voldoende doorstroommogelijkheden zijn naar hogere functies. Wordt met het carrièreperspectief van de nieuwe functionaris geen rekening gehouden, dan zou de

WETTELIJKE INRICHTING VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

officier enkelvoudige zittingen wel eens hetzelfde lot kunnen treffen als de ambtenaar OM bij het kantongerecht. De officier enkelvoudige zittingen zal dan wellicht na verloop van tijd moeten worden opgewaardeerd tot volwaardig officier van justitie, omdat de basis van officieren enkelvoudige zittingen te groot is geworden. De tweede les is dat de doorstroommogelijkheden ook weer niet té goed moeten zijn. Het feit dat vele verkeersschouten alsnog officier van justitie werden, was één van de redenen waarom de functie verdween. De derde les is dat bij het creëren van de nieuwe functie van officier enkelvoudige zittingen serieus gekeken zal moeten worden of het zaaksaanbod voor degenen die in de nieuwe functie werkzaam zullen zijn groot genoeg is én blijft. Door de steeds verder oprukkende verbestuurlijking van de handhaving (denk bijvoorbeeld aan bestuurlijke boetes) moet rekening worden gehouden met de kans dat er uiteindelijk (te) weinig werk overblijft voor de officier enkelvoudige zittingen. In 1972 hield waarschijnlijk niemand het voor mogelijk dat het aantal door de verkeersschout te behandelen verkeerszaken zodanig zou dalen dat er te weinig zaken voor deze functionarissen over zouden blijven. Voor zaken die thans op een enkelvoudige zitting door een strafrechter worden behandeld, bestaat de kans dat deze in de toekomst niet meer (althans niet meer in dezelfde aantallen) aan deze rechter zullen worden voorgelegd. Bij de invoering van de functie van officier enkelvoudige zittingen dient daar rekening mee te worden gehouden.

De verdere loop van de geschiedenis zal ons leren of met de lessen die de geschiedenis ons nu al leert, rekening zal worden gehouden. Is dat niet het geval dan zal de functie waarschijnlijk geen lang leven zijn beschoren en zullen degenen die tot officier enkelvoudige zittingen zijn benoemd weldra worden benoemd tot officier van justitie. Is dat wél het geval dan is de officier van justitie enkelvoudige zittingen wellicht dé oplossing voor het loopbaangat tussen de functie van parketsecretaris en officier van justitie.

Mr. V. Wolting

Groningen