



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie

*Een beschouwing van een meerdimensionaal integriteitsconcept van het Openbaar Ministerie in een democratische rechtstaat*

de Meijer, M.

#### Publication date

2016

#### Document Version

Final published version

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

de Meijer, M. (2016). *Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie: Een beschouwing van een meerdimensionaal integriteitsconcept van het Openbaar Ministerie in een democratische rechtstaat*. (Oratiereeks; No. 563). Universiteit van Amsterdam.

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie

**Integriteit als maatstaf voor het  
Openbaar Ministerie**  
*Een beschouwing van een meerdimensionaal  
integriteitsconcept van het Openbaar Ministerie in een  
democratische rechtstaat*

*Rede*

verkort uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van  
bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie  
aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid  
van de Universiteit van Amsterdam  
op 27 mei 2016

door

Miranda de Meijer

Dit is oratie 563, verschenen in de oratiereeks van de Universiteit van Amsterdam.

Opmaak: JAPES, Amsterdam  
Foto auteur: Jeroen Oerlemans

© Universiteit van Amsterdam, 2016

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

*Mevrouw de Rector Magnificus,  
Zeer gewaardeerde aanwezigen,*

## **I Inleiding en probleemstelling**

‘Oude wijn in nieuwe zakken’, zal een aantal van u wellicht denken, halverwege of ergens aan het einde van deze rede. Anderen onder u zullen wellicht vinden dat het hier gaat om het omgekeerde: ‘nieuwe wijn in oude zakken’. Op zichzelf is deze discussie al interessant. Wéér anderen onder u zullen halverwege of aan het eind van de rede alleen nog maar kunnen denken aan ‘wijn’: ‘waarom discussiëren over zakken, als je ook een glas kunt hebben, nietwaar?’ De overgeblevenen onder u zullen zich waarschijnlijk afvragen wat het verschil nu eigenlijk is tussen deze twee gezegden, en de gehele rede de neiging onderdrukken om toch even te ‘googlen’. Ik ga op u letten. Ziehier een spanningsveld.

Ook het OM bevindt zich in een spanningsveld. Het is enerzijds onderdeel van de rechterlijke macht. Het heeft een rechtshandhavende taak, voert daartoe strafrechtelijk beleid uit en neemt beslissingen in individuele strafzaken. Tegelijkertijd is het OM een bestuursorgaan. Het OM is ook steeds meer een netwerkspeler buiten de zittingszalen van de rechter geworden. Bovendien valt het OM onder de politieke verantwoordelijkheid en de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Veiligheid en Justitie, de uitvoerende macht. Gelet op belangrijke principes van onze democratische rechtstaat waarbinnen het OM beweegt, zoals de scheiding der machten en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, maar ook de grondrechten van de burger, de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, bevindt het OM zich in een voortdurend spanningsveld: luistert het naar de politiek of weegt het juist onafhankelijk van politieke of mediadruk alle betrokken belangen af? Is het OM te instrumentalistisch en teveel gericht op de politieke veiligheidsagenda en prestatiequota, of houdt het ook voldoende de belangen van betrokken burgers, de rechtsbescherming en mensenrechten in zicht? Het is belangrijk dat binnen dit spanningsveld gezocht wordt naar een evenwicht en een juiste maatstaf om het optreden van het OM aan te toetsen binnen alle dimensies waarin en niveaus

waarop het OM optreedt. Deze discussie is al oud, en in de kern al gaande zolang als het OM bestaat. In deze oratie wordt de vraag in de sleutel van het alles overstijgende integriteitsconcept gezet. Dat is nieuw.

Vrijwel altijd wordt de maatstaf van ‘magistratelijkheid’ gebruikt: ‘magistratelijkheid’ voor de positie en het functioneren van het OM en de officieren van justitie en advocaten-generaal. Dat is ook niet verwonderlijk als men bedenkt dat de leden van het OM ook magistraten *zijn*; zij zijn immers onderdeel van de rechterlijke macht. ‘Magistratelijkheid’ als maatstaf stond tot op heden in wezen niet ter discussie. Sterker nog: het had soms zelfs een bijna magische status en werking. Anders is het overigens vergaan met de term ‘crime-fighter’ dat, na een aantal gerechtelijke dwalingen, in de beeldvorming als een negatief stempel diende voor niet-magistratelijk gedrag dat voortkwam uit politieke en bestuurlijke prestatiedrang.

Magistratelijkheid wordt wel gedefinieerd ‘als een op de rechter gerichte houding’. Het OM wordt dan gezien als het voorportaal van de rechtspraak, en dient een beslissing te nemen ‘als ware het de rechter’.<sup>1</sup> Het gaat dan om een beslissing die een rechterlijke toets zou kunnen doorstaan. Van magistratelijkheid wordt ook wel gezegd dat het de oriëntatie op de rechtsbescherming, het recht en de rechter aangeeft.<sup>2</sup> Het OM acteert vanuit de magistratelijke houding met distantie, terughoudendheid en afstand richting zowel bestuur als rechter. Volgens Foqué en ‘t Hart zijn instrumentaliteit en rechtsbescherming elementen die samen in onlosmakelijke verbondenheid de magistratelijkheid van het OM vormen. Onder magistratelijkheid wordt ook wel verstaan een houding die gericht is op de abstracte idealen van de rechtstaat, zijnde de scheiding der machten c.q. onpartijdigheid en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en eerbiediging van mensenrechten.<sup>3</sup> De vraag is echter of deze maatstaf in de huidige tijd nog wel voldoet. Moet er niet worden gezocht naar een meer generieke, moderner of filosofisch-moreel hoger gekwalificeerde maatstaf?

Weliswaar is het OM onderdeel van de rechterlijke macht, maar het is – net zo goed – een bestuursorgaan dat onderworpen is aan het gezag en de politieke verantwoordelijkheid van de uitvoerende macht, de Minister van Veiligheid en Justitie.<sup>4</sup> Het heeft als bestuursorgaan bestuurlijke taken en doelen, en het dient de aanwijzingen van de Minister op te volgen.<sup>5</sup> Het OM is dus tweeslachtig. Dat is niet meer of minder dan een feitelijke constatering.<sup>6</sup> Magistratelijkheid is aldus een uitvloeisel van één kant van een tweeslachtig OM. Het kan dan ook haast niet anders dan dat die maatstaf niet optimaal resonanceert met de andere, de bestuurlijke, kant van het OM. Zolang de individuele officier functioneert in de – klassieke – straf-processuele rol, gericht op de strafrechter, is een eventuele disresonantie in die tweeslachtigheid niet sterk

aan de oppervlakte. Echter, de samenleving verandert, en stelt ook andere eisen aan het OM en een andere invulling van diens rol. Er is een ontwikkeling te zien waarin het veiligheidsbeleid van de regering en het strafrechtelijk beleid van het OM steeds meer met elkaar vervlochten zijn geraakt.<sup>7</sup> Deze ontwikkeling leidt mogelijk zelfs tot de conclusie dat er in de kern van een zelfstandig strafrechtelijk beleid van het OM in wezen niet meer kan worden gesproken.<sup>8</sup>

Het OM is binnen het maatschappelijk en het bestuurlijk domein ook steeds meer een netwerkspeler geworden. Het OM zoekt ten behoeve van de criminaliteitsbestrijding op vele fronten de samenwerking met andere publieke en private organisaties, en weegt de belangen en prioriteiten van ketenpartners mee in zijn beslissingen.<sup>9</sup> Binnen de ketensamenwerking heeft het OM aldus niet alleen met de rechter te maken. De officier functioneert in dit verband als een netwerkspeler die waar nodig kiest voor een gelaagde, geïntegreerde, multidisciplinaire en brede aanpak, die de belangen en prioriteiten van de ketenpartners meeweegt in zijn beslissingen. De aanpak van zware georganiseerde criminaliteit heeft alleen met een gemeenschappelijke aanpak met het bestuur en private partners kans van slagen.

Deze geïntegreerde aanpak heeft daarnaast nog een ander gevolg. Het OM doet steeds meer zaken zelf af, door middel van de strafbeschikking, transacties/schikkingen onder bijzondere voorwaarden en (voorwaardelijke) septs.<sup>10</sup> Maar ook andersoortige ‘interventies’ leiden ertoe dat strafzaken buiten de rechter kunnen worden afgedaan, of beter nog: kunnen worden voorkomen.<sup>11</sup> Deze trend is niet alleen te zien bij de zwaardere vormen van georganiseerde criminaliteit maar ook bij de invoering van ZSM, waarbij lichtere vormen van criminaliteit, zoals veelvoorkomende straatcriminaliteit, wordt afgedaan. Bij de invoering van ZSM laaide de discussie over de magistratelijke positie van het OM flink op.<sup>12</sup> Kan het OM magistratelijk genoeg zijn als het ZSM-zaken afhandelt?<sup>13</sup> Bij het opleggen van de strafbeschikking wordt een groot beroep gedaan op de rechterlijke bekwaamheden en rechterlijke ‘checks and balances’. Als het een strafrechtelijke afdoening betreft, dient de officier tot deze afdoening te beslissen als magistraat, en niet vanuit een bestuurlijke rol.

De versterking van de maatschappelijke en de bestuurlijke component is in het licht van een effectieve aanpak van criminaliteit toe te juichen, maar roept vanuit rechtstatelijk perspectief ook kritische vragen op. Staat het OM voldoende los van zijn verantwoordelijk minister, van diens politieke discours – zeker ook waar het gaat om kwesties als het vermiste bonnetje van de deal met Teeven, of de persfoto van Volkert van der G. – en het beleidsdenken van het departement en andere overheidsorganen? Kan het OM magistratelijk genoeg

zijn als het wordt geconfronteerd met onevenredige schaarste, productiedruk en prestatiedoelstellingen, kortom geconfronteerd met de druk van een verregaand marktdenken dat steeds meer grip krijgt op overheidsinstellingen.<sup>14</sup> Hoe *moeten* we eigenlijk die verhouding tussen het OM en diens verantwoordelijk minister vanuit rechtstatelijk perspectief in de huidige tijd duiden? Laat het OM zijn oren hangen naar de politiek als het vraagt om de verbodenverklaring van de Vereniging Martijn, salafistische organisaties, Outlaw Motorgangs, of waar het gaat om vervolging van politici in verband met mogelijk strafwaardige uitlatingen of gedrag. Reageert het op de waan van de dag, populistisch, of kan het voldoende autonoom opereren, zelfs in de meest lastige en gevoelige – en ook internationale – kwesties? Hoe beoordelen we al deze punten vanuit een internationaal normatief kader?

Ook ten aanzien van de opsporing is de maatstaf van ‘magistratelikhed’ zeer regelmatig aangelegd. Was het OM magistratelikhed genoeg in de IRT-affaire? En – ervan uitgaande dat het OM zijn zaken ten aanzien van bijzondere opsporingsbevoegdheden sindsdien op orde heeft – is het OM thans ook magistratelikhed genoeg als het regie voert over de inzet van klassieke opsporingsbevoegdheden; is het OM kritisch genoeg op vormverzuimen of zien we toch een ontwikkeling waarbij er te lichtvaardig wordt gedacht over de formaliteiten rondom bijvoorbeeld doorzoeken in woningen?<sup>15</sup> Zijn de zorgen van rechters en advocaten op dat punt terecht, nu de Hoge Raad zich lijkt terug te trekken, of heeft het OM voldoende in huis om die zorg weg te nemen?<sup>16</sup> En wat te denken van nieuwere opsporingsmethoden zoals dynamische verkeerscontroles, het onder voertuigen plaatsen van niet-geijkte peilbakens, de inzet van ruistechnieken, etcetera. Om het gezag over de opsporing waar te kunnen maken moet het OM bovenop de opsporing zitten.<sup>17</sup> Was het OM magistratelikhed in de Schiedammerparkzaak, de Puttense moordzaak, in Lucia de B, en in de zaak Ina Post? Deze gerechtelijke dwalingen leidden ook tot andere vragen namelijk hoe om te gaan met de ontwikkeling van de forensische expertise en het omgaan met forensisch bewijs. Maatregelen die naar aanleiding daarvan zijn genomen hebben betrekking op cultuur, expertise, tegenspraak, het aanhalen van de band met het NFI, en de positie van de verdediging.<sup>18</sup>

Het is tegen deze achtergrond dat op het afscheidssymposium van mijn promotor, prof. Hans de Doelder, de Voorzitter van het College van Procureurs-Generaal van het Openbaar Ministerie (OM) Herman Bolhaar zich afvroeg of het begrip magistratelikhed anno 2013 niet te beperkt is om als kernwaarde voor het OM te kunnen dienen.<sup>19</sup>

Maar er zijn nog andere argumenten om de term ‘magistratelikhed’ aan een nadere kritische beschouwing te onderwerpen. Definities van het begrip magistratelikhed leveren verschillen op in omlijning of reikwijdte. Definities



van magistratelijkheid zijn meer gericht op een houding die van de officier mag worden verlangd, maar bieden over het algemeen een weinig scherpe normatieve structuur of houvast als regel of maatstaf voor het totaalplaatje. Bovendien wordt magistratelijkheid gebruikt ten aanzien van de individuele officier – wiens optreden ook wel wordt vereenzelvigd met het optreden van ‘het OM’ – wat het een ‘subjectieve’ maatstaf maakt. De vraag is overigens of dat erg is. Het antwoord op die vraag luidt niet direct bevestigend, hetgeen niet wegneemt dat ik daar wel twee opmerkingen over wil maken.

Magistratelijkheid als een subjectieve maatstaf in de huidige betekenis roept het beeld op van een indirect en weinig autonoom karakter als het wordt begrepen als een ‘op de rechter gerichte houding’ of een houding ‘als ware hij/zij een rechter’.<sup>20</sup> In die opvatting geldt voor de officier immers aldus een van de rechter afgeleide normstelling, wat het OM c.q. de officier binnen de rechterlijke macht in wezen in de schaduw plaatst van of als het ware in een secundaire positie ten opzichte van de rechtspraak c.q. de rechter. Vanuit het perspectief van de rechtstaat is er echter moeilijk een heldere verklaring voor een dergelijke positie – ondanks het tweeslachtige karakter – te noemen. Aan het OM zou toch niet minder dan een cruciale en aan de rechtspraak gelijkwaardige positie moeten worden toegedicht, zodat het meer past te kiezen voor een directe en meer autonoom toepasbare, maar ook een ten opzichte van de rechter gelijkwaardige of misschien zelfs wel gelijklopende, maatstaf?

De magistratelijkheidsopvattingen laten het bovendien niet toe om het als maatstaf te gebruiken voor het systeem (als zodanig) waarbinnen het OM functioneert, zoals voor het opsporingsonderzoek of ten aanzien van de wijze van verkrijging van een bewijsmiddel. Hierdoor is de magistratelijkheid bijgevolg niet bepaald geschikt als ‘intersubjectieve’ maatstaf, terwijl bijvoorbeeld opsporing en de wijze waarop een bewijsmiddel worden verkregen (vrijwel) altijd een ‘intersubjectief’ proces is waarbij iedere deelnemer een schakel vormt dat uiteindelijk leidt tot een resultaat, een zaak. Met ‘intersubjectief’ bedoel ik in deze context aldus dat meerdere rollen bij het opsporingsproces betrokken zijn, zoals de officier van justitie, politie en medewerkers van het NFI of andere deskundigen of netwerkdeelnemers. Het doet dan ook wat vreemd aan als men het heeft over de ‘magistratelijkheid van de hOv’<sup>21</sup> (hulpofficier van justitie), terwijl de hulpofficier in dienst is van de Nationale Politie en geen lid van de rechterlijke macht. Binnen de opsporing is hij weliswaar onderworpen aan het gezag van de – wél magistratelijke – officier van justitie, maar hij staat niet in een directe relatie tot de rechter.

Ten slotte wordt hier als argument genoemd dat het begrip ‘magistratelijkheid’ internationaal gezien lastig te vertalen is en daardoor lastig aansluiting

vindt bij een internationaal normatief kader. Onze samenleving wordt steeds meer onderworpen aan internationale regelgeving. Ook het werkveld van het OM strekt zich door internationaal georganiseerde criminaliteit steeds meer uit tot over de landsgrenzen, wat dwingt tot internationale samenwerking. De aansluiting vinden bij een internationaal normatief kader op dit punt is dan ook niet zonder betekenis. Bovendien kunnen normatieve kaders van buiten de landsgrenzen interessante reflecties en bespiegelingen opleveren ten aanzien van het eigen kader. De vertaling van ons Nederlandse begrip magistratelijkheid komt nog het meest in de buurt van ‘judicial integrity’ of ‘prosecutorial integrity’.

Als gezocht wordt naar een concept dat kan dienen als maatstaf binnen alle dimensies waarin en niveaus waarop het OM opereert, dan kom ik op grond van een aantal redenen uit op de maatstaf van ‘integriteit’. Daarmee wil ik niet betogen dat het begrip magistratelijkheid passé is, integendeel, maar wel dat gezocht moet worden naar een maatstaf met een bredere reikwijdte, misschien wel van een meer generiek karakter en zelfs wellicht van een hogere orde, om als ijkpunt te kunnen dienen ten behoeve van het evenwicht binnen het spanningsveld waarbinnen het OM zich in de diverse functionaliteiten en rollen bevindt. De vraag die in deze rede dan ook centraal staat is of de maatstaf van ‘integriteit’ hieraan voldoet. Bij een beschouwing van het begrip ‘integriteit’ heb ik – thans onvermijdelijk (gegeven het bestek van de rede) hier en daar in vogelvlucht – aansluiting gezocht bij de kernwaarden van het OM, bij de wetenschappelijke gedachteswisseling over de integriteit van de rechter (‘judicial integrity’), bij de abstracte waarden van onze democratische rechtsstaat, bij het integriteitsconcept van de Amerikaanse rechtsgeleerde en rechtsfilosoof Ronald Dworkin, en bij een internationaal normatief kader. Voorts heb ik dit concept geplaatst in de organisatiestructuur van het OM en binnen de kaders van de opsporing. In een meerdimensionaal integriteitsconcept gaat het in de eerste plaats om de integriteit van de officier van justitie, niet alleen als individueel functionaris maar ook als persoon. Voorts gaat het om de integriteit van het OM als organisatie, zowel bij zijn interne functioneren alsook bij zijn externe functioneren in een rechtstatelijke context, en in de context van het netwerk van ketenpartners. Maar daarnaast gaat het óók om integriteit met betrekking tot de wijze van taakuitoefening. Om integriteit met betrekking tot de handhaving, uitleg en toepassing van het recht. De positie en taak van de officier van justitie, alsmede het OM als organisatie bezien, dienen weer in de contextuele dimensies van (wijziging in) tijd en ruimte (de Nederlandse en daarbuiten weer de internationale samenleving) te worden geplaatst. Tijd en ruimte maken al deze verschillende dimensies dynamisch

maar ook temporeel. Ten slotte heb ik enkele opmerkingen gewijd aan integriteit en legitimiteit, als keerzijden van dezelfde medaille.

## II Van magistratelijkheid naar het meerdimensionale integriteitsconcept

Over het onderwerp integriteit in relatie tot het OM is niet veel geschreven. Wel in relatie tot rechters<sup>22</sup> of overheidsorganen.<sup>23</sup> Bij de beantwoording van de vraag wat onder integriteit moet worden verstaan zijn vier belangrijke voorafgaande overwegingen van belang.<sup>24</sup> De eerste is dat integriteit betekenis krijgt in relatie tot publieke of sociale domeinen. De inhoud van integriteit moet in een bepaald sociaal of publiek domein worden gedeeld, wil zij sociaal of publiek betekenis hebben.<sup>25</sup> Dat bepaalt het normatieve raamwerk van het integriteitsconcept in die dimensie. De inhoud daarvan hoeft niet overeen te komen met de persoonlijke of morele integriteit van een individuele deelnemer.<sup>26</sup> Een politiemann die in zijn vrije tijd bijvoorbeeld een fervent aanhanger van nudisme is, moet in staat worden geacht naaktrecreanten te verbaliseren in een gebied waar naaktlopen niet is toegestaan. Net als voor de rechter, is het domein van het OM de democratische rechtstaat.<sup>27</sup> Dat betekent dat de normatieve betekenis van integriteit wordt ingekleurd met de abstracte waarden van de rechtstaat. Op deze wijze verzekeren de essentiële en abstracte waarden van de democratische rechtstaat de normatieve legitimiteit van de leden van de rechterlijke macht.<sup>28</sup>

Een tweede overweging is dat integriteit tegelijkertijd ook individueel verankerd moet zijn, in de deugdenstructuur en de morele competentie van personen, wil zij psychisch werkzaam zijn.<sup>29</sup> Op individueel niveau kan een onderscheid worden gemaakt tussen de subjectieve en de objectieve dimensie van integriteit, waarbij de subjectieve dimensie ziet op het innerlijk 'zijn' van een persoon, en de objectieve dimensie ziet op een verzameling van kernwaarden en gedragsregels die moeten worden gevolgd, en de plichten die men niet moet vermijden wil men integer zijn.<sup>30</sup> Doordat kernwaarden en gedragsregels voor de individu geplaatst moet worden binnen het geldende domein, vloeien deze daaruit voort. Kernwaarden van het OM vloeien voort uit de abstracte waarden van de dimensie van de democratische rechtstaat.

Een derde overweging is dat integriteit ook wel wordt toegedicht aan een organisatie, aan een sector, instituties, een systeem, een methode of een object, zoals bewijs of een bewijsmiddel, bevindingen of resultaten van een onderzoek.<sup>31</sup> Of het nu gaat om de verkrijging van wetenschappelijk of strafrechtelijk bewijs, de geldende principes van (intellectuele) integriteit zijn in wezen

niet verschillend te noemen.<sup>32</sup> Integriteit is een generiek, en moreel-filosofisch gezien, beginsel van een hogere orde. Het krijgt meer kleur of een meer gespecificeerde invulling vanuit bijvoorbeeld de functionaliteit, de positie of rol.

Voorts, wat men feitelijk integer handelen vindt, is vaak – en dat is de vierde overweging – afhankelijk van bijvoorbeeld ontwikkelingen in de samenleving, van tijd en plaats, van de context of van maatschappelijke opvattingen. Strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is méér dan de handhaving van wetten en regels. Het gaat om het handhaven van de maatschappelijke orde die op rechtsregels is gebaseerd. Waarden en normen zijn niet statisch maar vloeiend door tijd en ruimte. De dimensie tijd en ruimte zorgt voor een dynamisch maar ook een temporeel effect op ons waarde-denken. Hoe verhoudt het integriteitsconcept zich tot de (strafrechtelijke) handhaving van de rechtsorde, met het uitgangspunt dat het OM bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zal moeten voldoen aan stringente eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit, en met de wijze waarop het OM is georganiseerd en daadwerkelijk opereert. De dimensie tijd en ruimte is nodig voor reflectie en op reflectie gebaseerd handelen en oordelen.<sup>33</sup> Het algemeen belang is wat burgers met elkaar verbindt. Door de dynamische en temporele werking op ons waarde-denken, op onze waardeoriëntatie, is het niet zelden noodzakelijk om feiten en het handelen te contextualiseren, en om steeds weer na te gaan of beperking van of een inbreuk maken op mensenrechten en vrijheden noodzakelijk is (of was) gegeven de context waarin het had of heeft plaats te vinden. Ook de verhouding tussen recht en politiek is in zekere zin dynamisch. In die dynamische verhouding dient constant gewaakt te worden voor evenwicht, om burgers zowel vrijheid als veiligheid te garanderen, en hen te beschermen tegen willekeur.

Deze meerdimensionale benadering vraagt uitdieping op al deze niveaus. In het bestek van deze rede kan ik dat slechts in vogelvlucht doen.

### **III Integriteit in een democratische rechtstaat**

Een democratische rechtstaat heeft een rechtstatelijk en een democratisch aspect. Het rechtstatelijk aspect ziet op rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, scheiding van de machten, onafhankelijke rechtspraak en grondrechten. Het democratisch aspect omvat democratische legitimatie en publieke verantwoording. Beide aspecten zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, maar bij toepassing daarvan kan spanning ontstaan indien het uit evenwicht raakt.<sup>34</sup> Het OM functioneert binnen een democratische rechtstaat. Het beweegt zich tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende macht in. Ten opzichte van

beide bestaat wederzijdse afhankelijkheid. Maar evenwicht en een voldoende mate van onafhankelijkheid, moet er ook zijn. Volgens Tjeenk Willink is evenwicht cruciaal.<sup>35</sup> Evenwicht en afhankelijkheid staan centraal, en vormen onlosmakelijk de keerzijde van dezelfde medaille. *“Het evenwicht tussen staat en samenleving en hun wederzijdse afhankelijkheid, het evenwicht binnen de trias politica en de wederzijdse afhankelijkheid van wetgever, bestuur en rechter, en het evenwicht binnen het bestuur en de wederzijdse afhankelijkheid van bestuurders en uitvoerders.”* Hij wijst erop dat die evenwichten zijn verschoven, dat de grenzen zijn vervaagd, door – in belangrijke mate – het markt-denken, het denken in aanbod en vraag, producten en klanten, financiële kosten en kwantitatieve baten. Hij heeft de overtuiging, ontleend aan Montesquieu, dat de kenmerken van de democratische rechtstaat – ‘persoonlijke en politieke vrijheid, culturele pluraliteit en diversiteit van opvattingen over het goede leven en over de rechtvaardige samenleving en gematigdheid, zowel institutioneel als cultureel en maatschappelijk – alleen kunnen floreren bij de gratie van een institutioneel evenwicht, dat zonder tegenwicht onbestaanbaar is, bij de gratie van samenspraak die zonder tegenspraak zijn betekenis verliest, en bij de gratie van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling die wederzijdse erkenning van ieders eigen functie impliceert. Waar institutioneel tegenwicht ontbreekt, aldus Tjeenk Willink, tegenspraak niet wordt gehoord en verantwoordelijkheden in elkaar overlopen, komt vroeg of laat de stabiliteit van de democratische rechtstaat in gevaar. Democratie betekent ook aandacht voor de minderheid en voor diversiteit, niet alleen voor een uniforme meerderheid. Het betekent dat het OM zich niet moet laten leiden door politiek van de dag, geregeerd door de (politieke) meerderheid. Het betekent dat het OM ook steeds de toets zal moeten aanleggen of de stem van de meerderheid in balans is met gerechtvaardigde belangen en rechten van de minderheid.

Foqué komt tot een aantal krachtlijnen van een democratische rechtstaat.<sup>36</sup> Ik haal daarvan enkele krachtlijnen expliciet naar voren. Een eerste is dat een democratie niet alleen een politieke bestuursvorm is maar ook steeds een juridische structuur die zorgt voor borging van participierend burgerschap. Participierend burgerschap is alleen mogelijk als de gelijkwaardigheid van alle burgers juridisch wordt erkend, gegarandeerd en afgedwongen. Burgerschap impliceert rechtssubjectiviteit. Gelijkheid in, voor en door de wet. Het betekent ook gelijke toegang tot de verschillende machten, en een gelijke behandeling door de machten. Een democratische rechtstaat betekent ook, aldus Foqué, reflectief burgerschap, waarbij men zich weet los te maken van het directe eigenbelang op korte termijn en het handelen weet te plaatsen in het perspectief van een algemeen, gedeeld belang op lange termijn van de ge-

meenschap. *Een samenleving die het vermogen bezit om zichzelf te institutionaliseren in vaste procedures en erkende rechtsregels, ontleent die dynamiek aan op reflectie gebaseerd participerend burgerschap.*<sup>37</sup> Een maatschappij die is gestoeld op democratisch-rechtstatelijke beginselen wordt voorts gevormd door een geordend samenspel van autonome burgers, die door hun reflectiviteit, en door het vermogen om zelfstandig morele en politieke keuzes te maken en daarover verantwoording af te leggen, in staat zijn om samen te werken voor het algemeen belang. In een democratie erkennen burgers elkaar als medeverantwoordelijk voor het tot stand brengen van een gemeenschappelijke wereld, een wereld waarin macht wordt gezien als het vermogen om samen met anderen een gemeenschappelijk gedragen project te realiseren. Het betekent beschaving, gebaseerd op het hebben van respect voor elkaar, en oog hebben voor de menselijke waardigheid. Oók – en misschien wel juist – voor de kwetsbare groepen in onze samenleving.<sup>38</sup>

Het OM dient laagdrempelig te zijn voor iedere burger, toegankelijk, transparant, empathisch en vertrouwenwekkend. In een democratische rechtstaat kunnen burgers medeverantwoordelijk worden gehouden voor de rechtsorde, voor de veiligheid in de samenleving. Het OM en de burger hebben daarin een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het streven van het OM is ook gericht op die samenwerking. De oriëntatie van het OM is op de samenleving, en vormt zelfs één van de kernwaarden.<sup>39</sup> Het legitimeert bovendien het beleidsvoerend karakter van het OM. Als netwerkspeler in dienst van de samenleving en geworteld in de samenleving, als een organisatie die zowel met private alsook met publieke partijen streeft naar doelen van algemeen belang ter handhaving van de rechtsorde, als een organisatie die de rechten en belangen van zowel verdachten als slachtoffers dient te betrekken en te wegen, is het OM de scharnier tussen de uitvoerende macht enerzijds, en de samenleving c.q. de burger anderzijds. Het vervult een spilfunctie.<sup>40</sup> Ook om die reden dient het OM vanuit integriteit te kunnen opereren, onafhankelijk en onpartijdig. Daarbij is er geen plaats voor juridisch instrumentalisme, waarbij het recht geen andere functie heeft dan die van neutraal instrument in handen van de politieke macht.<sup>41</sup> Bij het inzetten van een juridisch instrument moet steeds oog zijn voor de rechtswaarborgen. Er is steeds tegenkracht nodig om samenhang te kunnen behouden. Een democratische rechtstaat moet het vermogen hebben om samenhang en burgerlijke solidariteit tot stand te brengen in een samenleving die op zichzelf gekenmerkt wordt door interne verscheidenheid en verdeeldheid. In een rechtstaat moeten instrumentaliteit en bescherming van de burger steeds onlosmakelijk met elkaar verbonden blijven. Daarin ligt precies de garantie voor de unieke combinatie van autonoom en vrij burgerschap enerzijds en politieke verantwoordelijkheid, werkbare insti-

tuties en effectief bestuur anderzijds.<sup>42</sup> Een grote bedreiging van dit waardevolle gedachtegoed van constitutionele evenwichten tussen recht en politiek, tussen instrumentaliteit en rechtsbescherming, is in de ogen van zowel Foqué als Tjeenk Willink de “bureaucratisch-bedrijfsmatige logica” die meer gericht is op homogeniteit dan op pluraliteit. Binnen die bureaucratisch-bedrijfsmatige logica, zo stellen zij, kan men vaststellen dat de functionele verschillen tussen wetgever, bestuur en rechter niet langer worden gerespecteerd, maar afgevlakt. Vanuit diens taakopvatting, handhaving van de rechtsorde, en de positionering tussen de verschillende staatsmachten, is de rechtstaat uiterst kwetsbaar als het OM wordt geregeerd en onderdrukt door bureaucratisch-bedrijfsmatige logica. Dit raakt in de kern de rechtstatelijke integriteit.<sup>43</sup>

De maatstaf van integriteit past ook in het frame waarin de officier van justitie zich tot de rechter verhoudt.<sup>44</sup> De officier heeft in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als taak een onpartijdige en niet vooringenomen bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding, en behoort in te staan voor de rechtmatigheid van opsporing en vervolging. Het OM dient tevens de onafhankelijkheid van de rechter te beschermen. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat de officier zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn uit het opportuniteitsbeginsel voortvloeiende poortwachtersfunctie tot de rechter vanuit die attitude vervult. Bij de taakuitoefening wordt van het OM een systematische en inzichtelijke beleidsvoering verwacht, zodat de rechter kan beoordelen welke afwegingen de officier van justitie in een concreet geval tot zijn beslissingen c.q. requisitoir hebben gebracht. Waar, volgens Foqué, in een democratische rechtstaat de rechter de institutie is die bemiddelt tussen de abstractie van de democratische rechtstaat enerzijds en de concrete leefwereld van partijen en de samenleving anderzijds, wil ik daar aan toevoegen dat ook het OM daarin een onmisbare scharnierfunctie vervult. In een democratische rechtstaat staat het OM niet alleen in verbinding met de uitvoerende macht, maar ook met de samenleving en de individuele burger, zowel verdachte, slachtoffer en andere betrokkenen bij het strafproces, zoals eventuele nabestaanden of getuigen. Vanuit die positie voorziet hij de rechter van cruciale informatie om te komen tot een rechtvaardige beslissing.

Het OM vervult aldus een scharnierfunctie tussen de horizontale en verticale structuren van de samenleving. De scharnier die – mits goed werkend en geolied – onmisbaar is en dient te zorgen voor het evenwicht tussen de burger en de staatsmachten en in het maatschappelijk krachtenveld. Deze aspecten van de democratische rechtstaat behoren de pijlers voor beleidsvoering van het OM te zijn. Het streven naar eenvormigheid en gelijkheid dient voort te vloeien uit het abstraheren en conceptualiseren van rechtstatelijke waarden.

Niet enkel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het marktdenken staat voorop, maar het waarde-denken. Het gaat om het juridisch oordeel, de belangenafweging en het achterliggende waardeoordeel. Nu de rechtstatelijke integriteit moet worden gezien als vertrekpunt van het handelen van het OM, geldt dit aldus onverminderd waar het gaat om de vorming en de uitvoering van het beleid en de richtlijnen die daaruit voortvloeien. Het beleid mag bijgevolg nimmer een product zijn van politieke druk of van bureaucratisch-bedrijfsmatige logica. Beleidsvorming en beleidsuitvoering zullen in het huidige staatsbestel steeds vanuit het passe-partout van rechtstatelijke integriteit, met de essentiële pijlers onafhankelijkheid en onpartijdigheid, in dienst van de samenleving en gericht op het algemeen belang, moeten worden benaderd.

#### IV De integriteit van de officier van justitie

Het voorgaande vormt het kader waarbinnen de officieren van justitie en advocaten-generaal functioneren, en waarin diens persoonlijke en functionele integriteit moet worden geplaatst. Kernwaarden en gedragsregels vloeien voort uit de abstracte waarden van de dimensie van de democratische rechtstaat. Daarnaast geldt dat een persoon dient te beschikken over een verzameling van bepaalde karaktereigenschappen.<sup>45</sup> De uitdaging is om integriteit op beide niveaus – individueel en rechtstatelijk – steeds samen te brengen.<sup>46</sup>

Integriteit is één van de in de Gedragscode van het OM genoemde kernwaarden.<sup>47</sup> De andere kernwaarden die in de Gedragscode worden genoemd zijn professionaliteit<sup>48</sup>, zorgvuldigheid<sup>49</sup>, omgevingsgerichtheid<sup>50</sup> en openheid c.q. transparantie<sup>51</sup>. Vanzelfsprekend dienen die kernwaarden in onderlinge samenhang te worden gezien, om zo hun optimale werking te kunnen bewerkstelligen. Integriteit moet – als hoeksteen van ieder overheidshandelen – worden gezien als de centrale kernwaarde.<sup>52</sup> In de toelichting op de Gedragscode wordt onder meer voorgeschreven dat de OM'er<sup>53</sup> zich moet houden aan de regels, onkreukbaar is en zijn handelen baseert op zuivere beweegredenen. Het algemeen belang dat wordt gediend is lijdend. De OM'er is ook onpartijdig. Hij laat zich niet leiden door de belangen en voorkeuren van bekenden, familieleden, zakenrelaties of door druk vanuit de media of de politiek. In die zin is het lid van het OM ook onafhankelijk. Integriteit is ook nodig om een onafhankelijke positie te kunnen bewaken met het oog op de beoordeling van gevallen van corruptie, van geweldstoepassing door politieambtenaren of mogelijke strafbare gedragingen van politici.<sup>54</sup> Integriteit houdt voorts in dat men doet waarvoor men is aangesteld. Dat betekent dat op een zorgvuldige wijze wordt omgegaan met bevoegdheden en beschikbare



middelen, dat men zich daarbij houdt aan de letter én de geest van de geldende wetten, regels en procedures, dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt van legitieme rechten en dat zodoende rekening wordt gehouden met de in het geding zijnde belangen en waarden. Voorts moet de bereidheid bestaan om overwegingen (vooraf dan wel achteraf) te toetsen en daarover verantwoording af te leggen. De invulling van de kernwaarde integriteit komt overeen met het voor de officier geldende beginsel van een 'goed ambtenaarschap'.<sup>55</sup> Integriteit wordt voorts ook wel gezien als een kwaliteitsstandaard bij het beoordelen van het functioneren van personen, niet alleen om de mate van onkreukbaarheid aan te geven, maar ook als een maatstaf voor het handelen conform de waarden en normen van goed ambtenaarschap.<sup>56</sup> Van een officier van justitie wordt al met al een hoge mate van integriteit verwacht.<sup>57</sup>

Blijkens de uitleg die in de Gedragscode aan de kernwaarde 'Integriteit' wordt gegeven, vormen beginselen als onafhankelijkheid en onpartijdigheid vanuit het normatieve integriteitsbegrip belangrijke pijlers van deze kernwaarde.<sup>58</sup> Maar ook constitutionele waarden als die van een eerlijk proces, waarbij mensenrechten worden gewaarborgd, moeten erin worden gelezen en vormen essentiële onderdelen. Dit zijn abstracte idealen die aan het concept van de democratische rechtstaat zijn verbonden.

De officier van justitie draagt het gezag over de opsporing en is tevens de vervolgende instantie. De positie van de officier van justitie is zowel in de opsporings- als in de vervolgingsfase meer in het bijzonder gestoeld op uitgangspunten, beginselen en waarborgen van het strafprocesrecht, alsmede op constitutionele verhoudingen en waarden binnen de dimensie van de rechtstaat. Voor de individuele officier van justitie in het strafproces leidt dit tot de volgende invalshoeken.<sup>59</sup> In de eerste plaats dat de officier van justitie gehouden is te streven naar een correcte toepassing van het recht. Voor het opsporingsonderzoek impliceert deze gehoudenheid een zoektocht naar de 'materiele waarheid'. Ieder bewijsmiddel dient rechtmatig verkregen en betrouwbaar te zijn, om te kunnen dienen als bouwsteen van een materieel waarheidsbegrip. De officier van justitie dient te zorgen dat verantwoording wordt afgelegd op basis van het procesdossier en op basis waarvan de rechter – als de zaak voor de rechter wordt gebracht<sup>60</sup> – in staat is om adequaat onderzoek te doen met het oog op de beantwoording van de vragen van art. 348 en 350 Sv. Op die wijze kan worden voorkomen dat onschuldigen ten onrechte worden bestraft, of schuldigen onbestraft blijven, en dat gerechtelijke dwalingen zouden kunnen plaatsvinden. In het verlengde daarvan is een tweede invalshoek te formuleren, namelijk dat de officier van justitie heeft te waken voor de eerlijkheid van het proces en de inachtneming van waarborgen die aan de verdachte zijn toegekend, zoals het Salduz-recht. De derde invalshoek is dat

de officier van justitie zich onpartijdig en onafhankelijk dient op te stellen.<sup>61</sup> Hieruit volgt dat hij alle bij de zaak betrokken belangen op objectieve wijze dient te wegen; hij mag niet eenzijdig het vervolgingsbelang of het belang van het slachtoffer laten doorslaan. Het impliceert voorts dat de vervolgingsbeslissing in beginsel gevrijwaard dient te zijn van beïnvloeding door politieke organen of door media. Als de vervolgingsbeslissing het resultaat is van een aanwijzing van de Minister van Veiligheid en Justitie waaraan de officier van justitie op grond van de hiërarchische verhoudingen gebonden is, zal de officier van justitie daar ter zitting transparant over moeten zijn.

Ook buiten het strafproces en als netwerkspeler zijn deze drie invalshoeken in de kern hetzelfde, omdat de officier van justitie ook waar hij acteert in het bestuurlijke of private discours een normatieve inkleuring van het integriteitsbegrip vanuit de dimensie van de democratische rechtstaat plaatsvindt en de positie die hij daarin inneemt als lid van de rechterlijke macht, dus – nog steeds – als magistraat: correcte toepassing van het recht, onafhankelijke en onpartijdige opstelling, en inachtneming van (fundamentele) rechtswaarborgen van burgers. Daar waar de officier meer in zijn hoedanigheid optreedt als bestuursorgaan (buiten het strafproces) komen tevens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij de verdere inkleuring meer naar voren.

## V Integriteit in een internationaal normerend kader

In internationaal verband zijn gedragsregels voor ‘Public Prosecutors’ opgesteld.<sup>62</sup> Verschillende internationale gedragsregels worden in de Gedragscode OM teruggezien en vice versa maar niet allemaal expliciet. De waarden ‘onafhankelijkheid’ en ‘onpartijdigheid’ zijn hiervan een voorbeeld. Dat neemt niet weg dat deze waarden vanuit de dimensie van de democratische rechtstaat ook prominent voor het OM gelden. Het volgende toont dit aan.

In 1999 heeft de International Association of Prosecutors (IAP) essentiële rechten en plichten van prosecutors neergelegd in the ‘Standards of Professional Responsibilities and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors’.<sup>63</sup> Over de onafhankelijkheid is het volgende opgenomen: ‘Prosecutors shall (...) strive to be and to be seen to be (...) independent’ en voorts: ‘The use of prosecutorial discretion, when permitted in a particular jurisdiction, should be exercised independently and be free from political interference.’ Ten aanzien van de onpartijdigheid is opgenomen: ‘Prosecutors shall (...) have regard to all relevant circumstances, irrespective of whether they are the advantage or disadvantage of the suspect.’

In de zogenoemde Budapest Guidelines van de Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) van de Raad van Europa <sup>64</sup> is het respectievelijk als volgt verwoord: ‘prosecutors shall: – exercise their functions on the basis of their assessment of the facts and in accordance with the law, free of any undue influences’, ‘remain unaffected by individual or sectional interests and public and media pressures’ en ‘carry out their functions fairly, impartially, objectively and, within the framework of provisions laid down by law, independently’.

Ook in het meer recente Rome Charter wordt de onafhankelijkheid benadrukt:<sup>65</sup> ‘Independence of prosecutors – which is essential for the rule of law – must be guaranteed by law, at the highest possible level, in a manner similar to that of judges.’<sup>66</sup> Daarbij wordt gewezen op de visie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>67</sup> Volgens het Rome Charter moet het beginsel van onafhankelijkheid niet worden gezien als een voorrecht van de vervolgende instantie maar als een recht van de burger op een eerlijke, onpartijdige en effectieve rechtsgang, dat zowel het algemeen belang alsook de individuele belangen van de betrokkenen beschermt. Het belang van de onafhankelijkheid van ‘prosecutors’ ‘at the highest possible level’ wordt benadrukt.

Over de onpartijdigheid en onafhankelijkheid van het OM en de officieren van justitie zijn voorts diverse internationale rapporten verschenen. In het GRECO-rapport wordt een vingerwijzing gelezen dat voor dit spanningsveld tussen het OM en de verantwoordelijke Minister steeds verhoogde aandacht zal moeten zijn, waarbij de bewustheid er moet zijn dat bij de beoordeling van het niveau van integriteit veel afhangt van de dynamiek tussen de persoon van de Minister en het College van Procureurs-generaal. Van de aanwijzingsbevoegdheid zal slechts in uitzonderlijke gevallen plaats zijn, en als het wordt gebruikt zal dit volledig transparant moeten zijn.<sup>68</sup>

In het Report 2014-2015 ‘Independence and Accountability of the Judiciary and of the Prosecution’ van het ‘European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ) is een framework met betrekking tot de diverse vormen van onafhankelijkheid geschetst. Erkend wordt dat, omdat de rol en de functie van rechters anders is dan die van leden van het OM, de invulling van de onafhankelijkheid ook enigszins verschilt.<sup>69</sup> Dit is anders overigens waar het gaat om het afleggen van verantwoording voor de genomen beslissingen (de ‘accountability’); daarin verschilt het OM niet van de rechtspraak. De onafhankelijkheid van het OM als organisatie wordt in die zin gerelativeerd door de mogelijkheid dat in het kader van beleidsvoering algemene aanwijzingen gegeven kunnen worden om bepaalde typen delicten te prioriteren. Dat neemt niet weg dat de mate van onafhankelijkheid waarin de officier vervolgingsbeslissingen neemt in concrete zaken hetzelfde moet zijn als die van

rechters, en dat waarborgen in een formele wet verankerd moeten zijn. Officieren beschermen het algemeen belang, zelfs zo nodig tegen leden van de uitvoerende of de wetgevende macht (bijvoorbeeld in geval van corruptie of deelname aan georganiseerde criminaliteit). Zij beschermen de rechtsorde, en respecteren bij het vervolgen van inbreuken op die rechtsorde, mensenrechten en rechtswaarborgen. Officieren hebben daarom een cruciale rol in het versterken van de rechtstaat.

Ook het recent verschenen Report 'Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe' van de 'Consultative Council of European Judges' en de Consultative Council of European Prosecutors' gezamenlijk,<sup>70</sup> wordt nog eens het normatieve kader van onafhankelijkheid van het OM en diens individuele leden herhaald en benadrukt. Ten aanzien van Nederland wordt vastgesteld dat, ofschoon er – mits transparant en onderworpen aan controle van het parlement of de rechter – bijzondere aanwijzingen gegeven kunnen worden door de uitvoerende macht, er een sterk verleden is van feitelijke onafhankelijkheid ('factual independence') van het OM. In het rapport lijkt men daar genoeg mee te nemen.

Uit de voornoemde internationale documenten blijkt dat de rechtstatelijke integriteit, met als zware componenten de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid, in deze verhoudingen tussen de Minister van Veiligheid en Justitie en diens departement als de uitvoerende macht, en het OM als onderdeel van de rechterlijke macht, steeds het leidend principe moet zijn. Die stellingname is aldus niet alleen gebaseerd op de normatieve vertaling van integriteit naar de essentiële en abstracte waarden van de democratische rechtstaat, maar ook de waarden die gelden in een internationaal kader. Zorgelijk is het dan ook dat in de zaak *Sanoma vs Netherlands* het EHRM ten aanzien van het Nederlandse OM overwoog dat het niet als een 'impartial and independent body' kan worden aangemerkt.<sup>71</sup> Ook uit het wetsvoorstel dataretentie volgt dat het Nederlandse OM volgens het kabinetsstandpunt niet moet worden gezien als een 'independant administrative body' waar het Hof van Justitie van de Europese Unie in de daaraan voorafgaande beslissing op doelt.<sup>72</sup> Wat onder een 'independent administrative body' moet worden verstaan wordt niet duidelijk.<sup>73</sup> Hoe dan ook geldt dat voor zover het OM als organisatie niet mocht worden aangemerkt als een 'independant body', dat nog niet wil zeggen dat de officieren niet onafhankelijk zouden kunnen of moeten zijn in hun werk, of dat zij niet onafhankelijk ('independently') hun beslissingen hebben dienen te nemen. Integendeel. Gelet op het genoemde normerend kader (rechtstatelijk en internationaal) zijn dit namelijk wel vereisten die worden gesteld.

## VI De integriteit van de organisatie

Als gezocht wordt naar de betekenis van de integriteit van de organisatie vloeit uit het voorgaande voort dat zowel de abstracte waarden van de democratische rechtstaat, alsmede de invulling van het begrip integriteit op het niveau van de persoon en het ambt hierin moeten doorklinken. Daarnaast krijgt het daarmee ook onmiskenbaar eigen karakteristieken mee. Integriteit wordt wel gezien als een kwaliteitsstandaard bij het beoordelen van het functioneren van een organisatie, niet alleen om de mate van onkreukbaarheid aan te geven, maar ook als een maatstaf voor het handelen conform de waarden en normen van goed werkgeverschap. Bij de invulling van de organisatorische integriteit is een aantal aspecten te noemen.

Voor invulling van het concept van organisatorische integriteit valt in de eerste plaats te wijzen op het beginsel van een goed werkgeverschap.<sup>74</sup> Ten aanzien van dit beginsel kunnen twee aspecten worden onderscheiden. Het eerste is het vormen van het OM-beleid waarin rechtstatelijke waarden tot uitdrukking komen. Op de organisatie rust de plicht en de verantwoordelijkheid – zo wordt uit het voorgaande duidelijk – om ervoor zorg te dragen dat de leden van het OM, de individuele magistraten, hun werk goed kunnen doen, in een veilige cultuur.<sup>75</sup> Daaronder moet ook worden begrepen – als we aannemen dat abstracte waarden van de democratische rechtstaat hierin verweven zijn – dat zij, in dezelfde mate van onafhankelijkheid en onpartijdigheid als rechters, hun vervolgingsbeslissingen moeten kunnen nemen. De organisatie dient vanuit de organisatorische integriteit te fungeren in zekere zin en voor zover dat nodig mocht zijn, als een buffer of een filter, tussen de uitvoerende macht en de individuele officieren en advocaten-generaal in, ook in de verhouding tussen het OM en de Minister van Veiligheid en Justitie.<sup>76</sup> Dit dient tevens tot uitdrukking te komen in de selectie, werving, opleiding als ook het ontwikkelen en vormgeven van het carrière-pad van de individuele leden.

Anderzijds houdt het beginsel van een goed werkgeverschap in het kader van integriteit in dat de werkgever in de publieke sector zorg draagt voor en beschikt over een schriftelijk vastgesteld en evenwichtig integriteitsbeleid. De werkgever dient het integriteitsbewustzijn en het (moreel) verantwoord optreden van ambtenaren te bevorderen en het goede voorbeeld te geven. De werkgever is ook in die zin verantwoordelijk voor het creëren van een veilige cultuur.<sup>77</sup> De Group of States against Corruption (GRECO) evalueerde het integriteitsbeleid van het Nederlandse OM<sup>78</sup> waaruit een positief beeld van het integriteitsbeleid van het OM naar voren is gekomen. De GRECO heeft het beleid van het OM aangemerkt als ‘best practice’. Deze kwalificatie is erop

gebaseerd dat na de oprichting van het Bureau Integriteit Openbaar Ministerie in 2012 er verschillen zijn waargenomen in de ontwikkelingsstadia van de borging van het integriteitsbeleid in de praktijk binnen de verschillende organisatorische afdelingen van het Openbaar Ministerie. Als aandachtspunten worden onder andere genoemd het tijdig melden van vermeende integriteitschendingen, de rol en verantwoordelijkheid van het management in integriteitszaken en het voortdurend faciliteren en mogelijk maken van openlijke discussies over integriteitszaken en dilemma's. De GRECO vermeldt in zijn rapport dat door het College van procureurs-generaal en het Bureau Integriteit, op dit moment stappen worden gezet om het integriteitsbeleid in de praktijk te waarborgen en te verankeren en alle organisatorische afdelingen te stimuleren er volledig gebruik van te maken. De GRECO verwelkomt in zijn rapport de maatregelen van het OM die aantonen dat de evaluatie en de aanscherping van het bestaande integriteitsbeleid een integraal onderdeel vormen van de afspraken voor de uitvoering van dit beleid. Op basis van het voorgaande is de conclusie gerechtvaardigd dat het OM vanuit internationaal perspectief hoog scoort op het organisatorische integriteitsniveau.

Het tweede aspect betreft het landelijk opsporings- en vervolgingsbeleid. Dat wordt bepaald door het College van procureurs-generaal. Dit beleid dient samenhang, consistentie en kwaliteit te vertonen, die terug te vinden moeten zijn in de wijze waarop het OM is georganiseerd en daadwerkelijk opereert.<sup>79</sup> Op het College van procureurs-generaal rust de wettelijke verantwoordelijkheid voor een 'richtige' – dat wil zeggen een juiste en behoorlijke – opsporing en vervolging in elk stadium van het strafproces.<sup>80</sup> Als deze wettelijke verplichting wordt vertaald naar het integriteitsconcept dan volgt dat gestreefd moet worden naar beleid dat een integer ambtelijk optreden van de individuele medewerker ondersteunt en borgt, en dat aan dezelfde maatstaven van integriteit voldoet.<sup>81</sup> Voorts geldt dat de hiervoor in paragraaf IV genoemde invalshoeken voor de integriteit van de officier van justitie, vanuit de dimensie van de democratische rechtstaat, hierin behoren door te klinken.

Ten derde. Eén van de belangrijkste organisatorische kenmerken van het OM – waardoor stringente eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit vanuit organisatorisch opzicht worden geborgd – is zijn hiërarchische structuur. Tegelijkertijd worden hiërarchische structuren echter langzaam maar zeker vervangen door flexibelere netwerkmodellen, met de officier van justitie als centrale netwerkspeler, die sneller kunnen inspelen op de organisatorische en maatschappelijke behoeften van het moment. Netwerken die bestaan uit vertrouwen, interactie en verbondenheid, waarlangs kennis en informatie worden geleid, in plaats van de hiërarchische behoefte aan controle en zeggenschap. Naast 'checks and balances' bij gescheiden machten en gescheiden

opererende instellingen en diensten, zou men kunnen stellen dat ‘checks and balances’ zich in die modernere vormen geleiden in interactie en verbondenheid, als onderdeel van integriteit en zorgvuldigheid, met respect en gericht op samenwerking.<sup>82</sup> Het OM behoort als organisatie een betrouwbare netwerker en ketenpartner te zijn. Dat betekent dat het OM duidelijk is in zijn communicatie, en dat afspraken zorgvuldig en transparant worden vastgelegd in convenanten zonder bijvoorbeeld verborgen disclaimers of voor meerdere uitleg vatbare kleine lettertjes.

Gesteld wordt wel dat integriteit ook ziet op effectiviteit en efficiency van politie en justitie, wat van cruciaal belang is voor haar legitimiteit en democratisch gehalte.<sup>83</sup> Gewaakt moet echter worden voor bureaucratisch-bedrijfsmatige logica, waar Foqué en Tjeenk Willink zo voor waarschuwen. Het streven moet zijn gericht op een evenwichtige benadering tussen maximale productie en optimale maatschappelijke effectiviteit, tussen productmaximalisatie en effectoptimalisatie (waar kan het OM (taak en positie) maximaal van waarde zijn), gebaseerd op een coherent stelsel van regels die maatschappelijke waarden weerspiegelen. Van bureaucratisch marktdenken naar waardeoriëntatie. Volgens Foqué zou in het primaat van het politieke het nu juist moeten gaan om keuzes die het evenwicht bewerkstelligen tussen doelmatigheid, rechtmatigheid, sociale cohesie en rechtvaardigheid, en de politieke verantwoordelijkheid daarvoor.<sup>84</sup> De organisatie van het OM is de afgelopen periode flink onder druk komen te staan. Niet alleen door een sterk krimp budget en als gevolg daarvan door diverse bezuinigingsoperaties, maar ook door toegenomen verwachtingen en verlangens van zowel de samenleving, de politiek en het bestuur.<sup>85</sup> Met een recent voorgenomen en reeds voortvarend ingezette reorganisatie wordt beoogd om evenwicht in dat enorme spanningsveld te brengen en de druk op de organisatie te verlichten, terwijl ondertussen aan de maatschappelijke opdracht van criminaliteitsbestrijding en kwaliteitsverhoging van de werkprocessen wordt voldaan. Tussen die rechtstatelijke oriëntatie en de maatschappelijke oriëntatie kan voor de organisatie een intrinsiek spanningsveld ontstaan. Dit hoeft niet negatief te zijn. Juist dat spanningsveld kan het OM sterker maken door enerzijds dit spanningsveld inzichtelijk te maken en anderzijds door transparant te zijn in roldifferentiatie en de daarbij horende keuzes. Maar juist ook in dit spanningsveld is het van groot belang dat het evenwicht voor ogen wordt gehouden. Hoe groter de druk, hoe belangrijker de integriteit. De OM-organisatie staat hiermee voor een enorme maar ook interessante uitdaging.

Ten slotte moet hier ook de relatie met de media en publieke optredens worden genoemd. Integriteit in relatie tot de media geldt niet alleen voor de individuele officier van justitie – die het in concrete zaken meestal overlaat

aan de persofficier – maar geldt ook voor de organisatie die het persbeleid bepaalt en voor bepaalde mediastrategieën kiest.<sup>86</sup> Hier geldt een aantal uitgangspunten. In de eerste plaats dat de maatschappelijke opdracht van het OM niet alleen de verantwoordelijkheid meebrengt om in de invulling van hun taak een effectieve bijdrage te leveren aan een veilige en rechtvaardige samenleving, maar ook dat interventies zichtbaar, merkbaar en herkenbaar zijn voor slachtoffer, daders en hun omgeving, en dat het OM (en de politie) open is over afwegingen en fouten. Openheid, ook wel aangeduid met de term ‘transparantie’, betekent dat het OM verantwoording aflegt over het gebruik van middelen en macht en dat het de argumenten voor bepaalde afwegingen inzichtelijk maakt. In een democratische rechtstaat is het afleggen van verantwoording een vanzelfsprekendheid.<sup>87</sup> Het tweede uitgangspunt is dat transparantie het vertrouwen in de rechtstaat vergroot, wat in positieve zin doorwerkt in het belang van de opsporing doordat burgers sneller bereid zijn hun medewerking te verlenen. De keerzijde is dat openheid ook kritiek en druk via de media kan doen ontstaan voor de officier van justitie en voor de organisatie. Tegen deze druk behoort de organisatie echter bestand te zijn. Het derde uitgangspunt is dat een juiste balans gevonden wordt tussen openheid en transparantie enerzijds, en de belangen van een eerlijke procesgang en privacy van de betrokken anderzijds.<sup>88</sup> Daarnaast moet de balans in het oog gehouden worden tussen enerzijds openheid en transparantie, en anderzijds het belang van het onderzoek.

## VII Integriteit in de conceptuele benadering van Dworkin

Interessant in dit kader is voorts te wijzen op het werk van de Amerikaanse rechtsfilosoof Ronald Dworkin.<sup>89</sup> Hij benadert het recht vanuit het concept van integriteit. Dworkin kiest in zijn benadering voor de integriteit van het recht vanwege de verbinding met het parallelle idee van de persoonlijke moraliteit. Hij doet dit over de band van de personificatie van de gemeenschap.<sup>90</sup> Het gaat erom dat in brede zin gehandeld wordt volgens waarden en overtuigingen, en niet volgens de waan van alle dag. Integriteit wordt ook een *politiek* ideaal als we dezelfde eis stellen aan de staat of aan de gemeenschap, als we erop staan dat de staat acteert op een coherent set van principes van rechtvaardigheid en eerlijkheid. Dworkin maakt onderscheid in integriteit van de politiek en wetgeving enerzijds en integriteit van de rechtspraak anderzijds. Bij het integriteitsconcept van de rechtspraak benadert hij dit vraagstuk vanuit de positie van de rechter. Als zijn werk wordt toegepast op de positie van



de officier van justitie, dan levert dat interessante gezichtspunten op ten aanzien van het recht en de rechtsontwikkeling in het werk van de officier. Ik zal enkele punten – voor zover deze voor de positie en taak van het OM relevant zijn – naar voren halen.

Volgens Dworkin<sup>91</sup> gaat het bij de integriteit van het recht om de deugden van eerlijkheid, rechtvaardigheid en een procedureel eerlijk proces, zowel waar het gaat om de totstandkoming van het recht vanuit – zoals hij dat noemt – de politiek, alsook bij de toepassing van het recht door justitie. Eerlijkheid in de politiek is een kwestie van het vinden van politieke procedures die de politieke macht op de juiste manier verdelen. Justitie daarentegen, zo stelt Dworkin, heeft te maken met de beslissingen die de gevestigde politieke instituties (de wetgever, parlement, Minister), of zij nu eerlijk zijn gekozen of niet, moeten maken. Als rechtvaardigheid wordt geaccepteerd als een politieke waarde, dan dienen materiële middelen volgens dat principe (het principe van rechtvaardigheid) te worden verdeeld en de bescherming van burgerlijke vrijheden te worden gegarandeerd, om zo een moreel verdedigbaar resultaat veilig te stellen. Een procedureel eerlijk proces is een kwestie van de juiste procedures van bewijsgaring en waarheidsvinding instellen om te beoordelen of een bepaalde burger wetten heeft overtreden. Gelijke gevallen moeten daarbij gelijk worden behandeld. Het vereist dat de overheid met één stem spreekt, handelt op een principiële en samenhangende wijze in de richting van al haar burgers, en dat de materiële normen van rechtvaardigheid en eerlijkheid worden toegepast op een ieder. Hieruit vloeit voort dat als wordt gesteld dat gerechtelijke dwaling schade toebrengt aan morele beginselen, bijvoorbeeld doordat een onschuldige strafrechtelijk wordt veroordeeld, dan dient die schade aan die morele beginselen mee te wegen bij bijvoorbeeld wetsontwerpen of oordelen met betrekking tot het bewijs. In de wet zal dan een bewijsstelsel moeten worden verankerd waarin een bewijsconstructie niet enkel en alleen op een bekennende verklaring kan worden gesteund. In de visie van Dworkin komt het erop neer dat de integriteit van het recht staat of valt bij politieke integriteit. De integriteit van het ontwerpen van de procedures van een eerlijke proces dringt erop aan dat deze procedure het evenwicht vormt tussen nauwkeurigheid en efficiency bij de handhaving van de wet, rekening houdend met verschillen in de aard en de mate van morele schade die ontstaat als gevolg van een onnauwkeurige veroordeling. Dat vereist het borgen van het principe van consistentie.

Integriteit ziet voorts ook op de interpretatie van de wet. Dit vraagt van degenen die verantwoordelijk zijn voor het uitleggen van de wet en het handhaven van wetten daarin zo coherent mogelijk te zijn. Het principe van integriteit vraagt om een identificatie van rechten en plichten vanuit de perceptie

dat deze zijn geformuleerd door de verpersoonlijkte gemeenschap die een coherente conceptie van rechtvaardigheid en eerlijkheid uitdrukken. Rechten en plichten vloeien voort uit politieke beslissingen uit het verleden, zij vormen een instructie die voortkomt uit een veronderstelling over de grondslagen van het recht. De toepassing van het recht is het herformuleren van deze instructie. De interpretatie is integer als veronderstellingen of beweringen van de waarheid (scenario's) passen in of voortvloeien uit de principes van rechtvaardigheid, eerlijkheid en procedurele 'due process', dat voorziet in de beste constructieve uitleg binnen de rechtspraktijk. Recht als integriteit laat in de visie van Dworkin verregaande ruimte voor interpretatie en toepassing van het recht aan de hand van een concrete situatie of casus. Bij die interpretatie zijn een wethistorische of een pragmatische uitleg niet doorslaggevend voor interpretatieve conclusies, maar vormen nog slechts post-interpretatieve conclusies. Integriteit van het recht vraagt om een meeromvattende interpretatie waarbij de feiten en omstandigheden van een concrete casus en een actuele maatschappelijke context worden betrokken.<sup>92</sup> Integriteit vereist niet een consistentie in principes in alle historische stadia of fases van een bepaalde wet. Het vereist niet dat geprobeerd wordt om de wet te begrijpen en te handhaven als continuering van een principe van een oude wet uit een vorige eeuw of van een vorige generatie. Het vereist eerder een horizontale dan een verticale consistentie van principes over het bereik van de juridische maatstaf/standaard die in een huidige samenleving past. Het dringt erop aan dat de wet – de rechten en plichten die voortvloeien uit de in het verleden genomen collectieve beslissingen en om die reden bevoegdheid creëren of afdwingen vereisen – niet alleen de smalle expliciete inhoud van deze besluiten bevat, maar ook, meer in het algemeen, de regeling van de beginselen die nodig zijn om ze te rechtvaardigen. Wethistorie is van belang in verband met het oog op de ontstaansredenen en de rechtvaardiging daarvoor. Recht als integriteit begint echter in het heden, en betreft het verleden alleen voor zover en op de manier waarop het vanuit de hedendaagse blik nodig is. Het heeft niet als doel om terug te grijpen, zelfs niet voor huidig recht, naar de idealen of praktische doelen van de politici die de wet als eerste gemaakt hebben.<sup>93</sup> Recht als integriteit vraagt, aldus Dworkin, om aan te nemen, voor zover dit mogelijk is, dat de wet wordt gestructureerd door een samenhangend geheel van principes van rechtvaardigheid en eerlijkheid en de vereisten van een eerlijk proces, en vraagt om deze af te dwingen in de nieuwe zaken die worden aangebracht, zodat de situatie van elke persoon eerlijk en rechtvaardig is, en volgens dezelfde normen wordt beoordeeld. De ambitie van integriteit veronderstelt de ambitie om een gemeenschap van principes te zijn, niet een gemeenschap van (politiek) beleid.<sup>94</sup>

Het integriteitsconcept van Dworkin is te vertalen in de dimensie van integere rechtstoepassing. De dimensie van integere rechtstoepassing is bij uitstek van belang voor het OM, en niet alleen voor de rechter.<sup>95</sup> De taakstelling van het OM is immers gericht op de rechtsorde en het recht. Vervolgingsbeslissingen vragen regelmatig interpretatie van zowel strafvorderlijke alsook strafrechtelijke bepalingen die zien op de grondslag van de tenlastelegging. Om enkele voorbeelden te geven waarbij interpretatie van het recht in de maatschappelijke context van belang zijn: de beoordeling van de ‘minder Marokkanen’-uitspraak van Wilders, de civiele verbodenverklaring van de Vereniging Martijn, de vervolging van Jihad-gangers, het spreekrecht van slachtoffers in de zaak tegen Robert M. (ook wel bekend als de Amsterdamse zedenzaak) enzovoorts. Het OM richt zich daarbij niet alleen op de wet, de wetsgeschiedenis, op het vervolgingsbeleid c.q. -richtlijnen, maar ook op de concrete feiten en omstandigheden in de context van een tegenwoordige samenleving en de ontwikkelingen die het doormaakt, alsook de daarin levende opvattingen. Om die reden dient het OM omgevingsgericht te zijn, geworteld te zijn in de samenleving, om te weten wat er speelt en inzicht te hebben in maatschappelijke ontwikkelingen en effecten. Verantwoording van de interpretatie wordt afgelegd in het requisitoir. Het OM dient hierin proactief te zijn, zoveel mogelijk eenvormig te zijn door via landelijke overlegstructuren informatie over te brengen en te reflecteren, en niet af te wachten wat de rechtspraak uiteindelijk brengt in een individuele casus.<sup>96</sup> De cassatiedesk, het WBOM, de Leerstoelen van het OM en andere specialistische functies die het OM rijk is, vervullen hierin een centrale rol. Dat werkt niet alleen richting de rechter, maar ook richting de wetgever. Indien de wet onvoldoende ruimte of basis biedt om de rechtsorde optimaal en effectief te handhaven, en zulks blijkt ook uit de (cassatie-)rechtspraak, dan is de Minister en vervolgens ook de wetgever hierin weer aan zet. Ook via deze mechanismen komt de rechtstaat-gedachte tot uitdrukking en neemt het OM daar een cruciale positie in. De verschillende dimensies van het integriteitsconcept zoals hierboven reeds zijn weergegeven, komen hierin samen.

## VIII Integriteit van de opsporing

De officier van justitie heeft het gezag over de opsporing, en heeft vanuit die positie te waken voor de integriteit ervan.<sup>97</sup> Onder integriteit van de opsporing wordt wel verstaan ‘het algemene belang dat bij de rechtspleging betrokken autoriteiten handelen overeenkomstig hun algemene taak om misdaad op rechtmatige wijze te bestrijden’, waarbij de notie van de controleerbaarheid

essentieel wordt geacht voor het waarborgen van die integriteit.<sup>98</sup> Gesteld wordt ook wel dat integriteit tevens de algemene, institutionele of organieke gezondheid van het strafvorderlijk handhavingsapparaat betreft en morele en ethische vragen als die naar de wenselijkheid van fenomenen als het plegen van strafbare feiten door de overheid om criminaliteit te bestrijden, raakt. Integriteit betreft in die visie aldus een ruimere notie dan die onderdelen en aspecten van (bijzondere) opsporing die eerlijk-proces-normen raken. Omgekeerd, bepaalde aspecten van de (bijzondere) opsporing die in het nationale recht onder de integriteitsnoemer zijn geregeld, hebben wél raakvlakken met art. 6 EVRM.<sup>99</sup> Uit de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden<sup>100</sup> kan worden afgeleid dat opsporing integer is als (bijzondere) opsporingsbevoegdheden zijn of worden ingezet met inachtneming van grenzen, die geen meer dan beperkte inbreuk hebben kunnen maken op grondrechten van burgers en die hetzij een specifiek wettelijke basis hebben, hetzij geen specifiek wettelijke basis behoeven.

Betrekkelijk recent is de Opinion No. 10 (2015) van de ‘Consultative Council of European Prosecutors to the Committee of Ministers of the Council of Europe on the role of prosecutors in criminal investigations’ (CCPE) verschenen.<sup>101</sup> Deze richtlijn richt zich op alle betrokkenen, dus naast de verdachte ook op slachtoffers, strafadvocaten, getuigen, enzovoorts. Volgens deze ‘Opinion’ impliceert het respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheid in alle fasen van het strafproces als kenmerk van de rechtstaat, de volgende drie aspecten: (1) officieren van justitie dienen binnen het bereik van hun bevoegdheid ervoor zorg te dragen dat personen die betrokken zijn in een strafrechtelijk onderzoek op humane wijze worden behandeld en in staat zijn om hun legitieme rechten te doen gelden; (2) Officieren van justitie moeten hun gezag gebruiken, voor zover dat mogelijk is binnen het kader van hun bevoegdheden, om ervoor te zorgen dat opsporingsinstanties de wet respecteren en specifieke gedragsnormen volgen, en dat zij verantwoording afleggen voor een bevoegde autoriteit voor misbruik van macht of gedrag; (3) officieren van justitie moeten ervoor zorgen dat de resultaten van het onderzoek worden voorgelegd aan de rechter, dat deze conform de waarheid zijn en dat de rechter niet wordt misleid.<sup>102</sup>

Integriteit valt (aldus) niet per definitie samen met aspecten van de opsporing die in de verdragsrechtspraak door art. 6 EVRM worden beheerst, maar betreft een ruimere notie. Eerder betoogde ik reeds dat het resultaat van de opsporing in wezen een aan – wat ik voor het begrip heb aangeduid als – intersubjectieve integriteit onderworpen proces is. Niet alleen de officier is betrokken bij de opsporing, ook de politieman, de medewerker van het NFI, de deskundige, enzovoorts. Ieder van deze deelnemers in de opsporingsfase

draagt bij en vervult een rol vanuit een eigen beroepsethisch kader. Uit het tweede aspect dat wordt genoemd in Opinion No. 10 (2015) kan worden afgeleid dat de officier van justitie aldus eindverantwoordelijke is voor de integriteit van deze deelnemers in de opsporing, en voor de resultaten die uit hun betrokkenheid bij de opsporing voortvloeien, voor zover dat binnen de reikwijdte van het gezag van de officier van justitie valt.<sup>103</sup> Steun voor de constatering dat de betrouwbaarheid van het bewijs niet meer het enige of primaire criterium is, kan worden gevonden in de Straatsburgse jurisprudentie. Steeds vaker blijkt de integriteit van het recht en van het overheidsoptreden mede in de overwegingen van het EHRM met betrekking tot de wijze van bewijsverrijking een significante rol te spelen, en geeft het EHRM er soms de voorkeur aan om het optreden van de overheid onder een ethische invalshoek aan de kaak te stellen (met als gevolg bewijsuitsluiting eraan te verbinden).<sup>104, 105</sup> Indien deze eindverantwoordelijkheid van de officier van justitie en advocaat-generaal op juiste wijze ter zitting wordt uitgewerkt, kan het er zelfs toe leiden dat mogelijke integriteitschendingen in het opsporingsonderzoek niet tot negatieve consequenties hoeft te leiden.<sup>106</sup>

Van belang is dat het OM met het oog op de integriteit en kwaliteit van het opsporingsonderzoek een actieve houding dient in te nemen richting de ketenpartners, zoals politie en het NFI, bij het stimuleren en onderhouden van een continu gezamenlijk proces van normering en ‘compliance’ met gedeelde fundamentele waarden en gedragsregels. De integriteit van de hedendaagse opsporing kent meerdere uitdagingen waarvan hier binnen het bestek van deze rede slechts enkele kunnen worden genoemd.

Een van die uitdagingen vormt de creatieve inzet van middelen of methoden (bijvoorbeeld voortkomend uit de voortdurend ontwikkelende criminalistiek) die hetzij onder een bestaande wet worden ‘gehangen’ maar waarvan nog niet zeker is of de rechter diezelfde ruimte in die bevoegdheidsbepaling leest, hetzij in het geheel (nog) geen expliciet wettelijke basis kennen. Te denken valt hierbij aan de inzet van zogenaamde ‘ruistechnieken’, inzet van niet goedgekeurde peilbakens ten behoeve van sturingsinformatie of niet-geregistreerde locatiemelders, de dynamische opsporingmethode<sup>107</sup>, het zonder vordering meenemen van private camerabeelden, inzet van controlebevoegdheden met een (neven) opsporingsdoel, en lokmiddelen, zoals inzet van de lokfiets. Maar ook de inzet van andersoortige nieuwe technieken die gespecialiseerde kennis en multidisciplinariteit vragen.<sup>108</sup> Steeds zal de officier binnen de opsporingskaders bewust moeten zijn van de normering, en – waar nodig – daarover vroegtijdig in debat moeten gaan. Voorts zal daarbij in het kader van de berechting volledige transparantie moeten worden betracht met het oog op rechterlijke toetsing.<sup>109</sup>

Ook een uitdaging vormt de kwaliteit van de inzet van klassieke opsporingsbevoegdheden, zoals het binnentreden in woningen.<sup>110</sup> De waarborgen rondom bijzondere opsporingsmethoden zijn inmiddels door het invoeren van een aantal maatregelen en procedurele voorschriften in de politie- en OM-organisatie verankerd. Dat is echter niet zo met betrekking tot de uitoefening van de klassieke opsporingsbevoegdheden. In het verleden zijn regelmatig vormverzuimen in de opsporing gebleken, en ook recent zijn er waarschuwendende signalen afgegeven. Ofschoon de Hoge Raad toepassing van artikel 359a Sv beperkt, zeker als dit gaat om ongerechtvaardigde inbreuken op het privacybeschermende artikel 8 EVRM, ontslaat dit het OM niet van de verantwoordelijkheid om te streven naar ‘richtige’ opsporing en vervolging, zoals wettelijk is voorgeschreven.<sup>111</sup> Dat betekent dat in iedere strafzaak opsporingshandelingen en -beslissingen nauwkeurig door de officier onder de loep moeten worden genomen, in ieder geval op het moment dat de vervolgingsbeslissing wordt genomen. Maar ook in de beleidsvoering van de OM-organisatie zal ten aanzien van de klassieke opsporingsbevoegdheden het streven gericht moeten zijn op maatregelen met het oog op signalering van mogelijke vormverzuimen – wellicht zelfs door middel van wetenschappelijk onderzoek – en het onderzoeken en invoeren van compliance-maatregelen waar nodig.<sup>112</sup>

## IX Integriteit en legitimiteit

Integriteit kent nog een externe component die in het bestek van deze rede eveneens slechts kort wordt geduid, namelijk de democratische legitimiteit. Legitimiteit gaat om begrippen als controleerbaarheid, het dragen van verantwoordelijkheid en afleggen van verantwoording, vertrouwen en transparantie: ‘justice should also seem to be done’<sup>113</sup> of ‘Prosecutors shall (...) strive to be and to be seen to be (...) independent’.<sup>114</sup> Transparantie vergroot het vertrouwen in de rechtstaat.<sup>115</sup> Het voorlichtingsbeleid van het OM is mede op dat uitgangspunt gebaseerd.

Voor de legitimiteit van beslissingen en overig optreden van het OM is het voorts van belang dat controlemechanismen op de juiste wijze en op de juiste plaatsen kunnen werken, binnen de *gegeven* bandbreedte.<sup>116</sup> Transparantie is ook hierbij een vereiste. Controle door instanties en personen in situaties die daarvoor niet de geëigende instanties en personen zijn, leidt gemakkelijk tot afbreuk van vertrouwen. Het is een vorm van schijncontrole. Checks and balances betekent niet dat het voldoende is dat er een check heeft plaatsgevonden, maar het betekent ook dat het op de juiste wijze en door de geëigende

mechanismen wordt uitgevoerd.<sup>117</sup> In het hierboven reeds aangehaalde CCPE-Report is opgenomen dat het voor de legitimiteit essentieel is dat er een klimaat van publiek vertrouwen wordt gecreëerd in onpartijdige en onafhankelijke opsporing en vervolging van strafbare feiten, dat algemene richtlijnen duidelijk en ondubbelzinnig zijn, dat de bijzondere richtlijnen transparant zijn met het oog op democratische controle, dat bevoegdheden eveneens worden uitgeoefend op een transparante en onpartijdige wijze en dat, in geval van betwisting, een onafhankelijke rechter kan beslissen.<sup>118</sup>

Ten slotte, een beslissing krijgt voorts legitimiteit – zo meen ik met Dworkin en Foché – als die beslissing in een toekomstgericht perspectief zin en betekenis heeft. Dit vereist het vermogen tot abstraheren, tot een conceptuele benadering van het samenleven, bevrijd van casuïstiek en incidenten.<sup>119</sup> Legitimiteit vindt zijn grondslagen in gemeenschappelijke wilsvorming van burgers onderling.<sup>120</sup> Dat betekent ook dat wet- en regelgeving een zekere mate van bewegingsruimte moet laten. Afgelopen decennia leek steeds meer het pragmatisch denken in het wetgevingsbeleid naar voren te komen, waarbij beeldvorming en publieke opinie sterk bepalend waren voor de vele wetsvoorstellen die het daglicht zagen en de motor vormden voor een zekere mate van onverhulde regeldrift op het departement. Steeds minder wordt daarbij gereflecteerd op achterliggende theorieën, grondslagen, filosofische uitgangspunten en waarden, waarmee juridische leerstukken worden ontwikkeld. Door steeds fijnmaziger wet- en regelgeving wordt getracht om de grip en controle op de rechtshandhaving te vergroten. In de meest recente plannen van het project Herziening Strafvordering wordt ook het opportunititeitsbeginsel niet ongemoeid gelaten en staat deze in de huidige vorm ter discussie.<sup>121</sup> Echter, als meer regelgeving geen gelijke tred houdt met de kracht en de mogelijkheden om deze regels te handhaven, als er minder ruimte is om (principiële, en met inachtneming van actuele en concrete feiten en omstandigheden) afwegingen te maken, lijdt dat uiteindelijk tot gefrustreerde systemen en situaties.<sup>122</sup> En daarmee onvermijdelijk tot verlies aan legitimiteit. Ook compliance is in deze een onmisbare factor.

## X Afronding

Een inaugurele rede heeft onder andere tot doel om inzicht te geven in het wetenschappelijk catechismus van de spreker.<sup>123</sup> Daarbij hoort het naar voren brengen van een visie, en behoort tevens aandacht te worden besteed aan de te bestuderen denkrichtingen die deze visie verder moeten gaan vorm geven. Ik hoop met het voorgaande een goede basis voor een aantal denkrichtingen

te hebben gelegd, waarbij ik mij realiseer dat het onderhavige onderwerp nog meer aspecten kent die nadere uitwerking behoeven en binnen het bestek van deze rede noodgedwongen onbesproken zijn gebleven. Op deze plaats kom ik – reeds op basis van het voorgaande – tot de conclusie dat integriteit belicht, vanuit meerdere dimensies, een passende en ook zeer belangrijke maatstaf is om de positie en taakuitoefening van het OM, in de verschillende functionaliteiten en niveaus, te toetsen. Het voor de rechtstaat zo broodnodige evenwicht kan worden geborgd en geijkt via het hoger geschikte beginsel van integriteit.

*Mevrouw de Rector Magnificus, dames en heren, geachte aanwezigen,*

Ik ben aan het einde gekomen van mijn officiële rede en ik dank u voor uw aandacht en voor uw geduld. Het verheugt mij zeer dat u hier vandaag aanwezig bent.

Ik dank de leden van het College van Bestuur van de Universiteit van Amsterdam en het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie, voor het vertrouwen dat u met mijn benoeming in mij heeft gesteld. Zowel voor de wereld van het OM als voor de universitaire wereld is deze leerstoel een begin van een vruchtbare en boeiende samenwerking.

Het is niet mogelijk om bij benadering al degenen te noemen die hebben bijgedragen aan mijn persoonlijke en juridische vorming. David en Noë, jullie zijn mij zo dierbaar, jullie zijn mijn drijvende kracht in alles. Familie en vrienden, temeer omdat ik al veel dierbaren in mijn leven heb verloren, waaronder mijn ouders, is mijn band met jullie voor mij bijzonder. Ik dank jullie voor jullie warmte en vriendschap.

Ik wil verder een woord van dank richten aan mijn hoogleraar, mijn promotor en dierbare vriend, hooggeleerde Heer De Doelder, beste Hans. Ik heb jou leren kennen toen ik nog student was en als student-bestuurslid mocht deelnemen aan het faculteitsbestuur. Je hebt me gelijk onder je vleugels genomen, waar ik heb kunnen uitgroeien tot waar en tot wie ik vandaag ben. Ik ben jou en Nicolette dankbaar.

Gerard Spong, ook jij hebt, samen met Janta Goudswaard, onmiskenbaar bijgedragen aan mijn juridische vorming in mijn tijd bij jou als advocaat, je hebt mijn analytisch vermogen aangescherpt en een kritisch en creatief jurist in mij opgeroepen. Ik pluk daar nog steeds de vruchten van.

Collega's van de Universiteit, collega's van de vakgroepen privaatrecht en strafrecht, collega's van het Co van Ledden Hulsebosch-instituut, ik dank jullie voor de bijzondere hartelijke en open houding waarmee jullie mij van begin af aan hebben ontvangen en in jullie midden hebben opgenomen. Ik voel mij zeer welkom, en wij hebben inmiddels al een heel goede samenwerking



met elkaar bereikt. We gaan nog vele uitdagingen voor de toekomst met elkaar tegemoet.

Ik dank ook de leiding van het Ressortsparket voor de ruimte die mij wordt gegund om mijn passie voor de wetenschap een plek te geven binnen de organisatie. Ik dank jullie, Hugo Hillenaar en Mariëtte Bode, in het bijzonder, voor jullie steun en inspirerend leiderschap. Jullie zijn beiden voor mij een voorbeeld.

Dames en heren studenten, het zal mij niet veel moeite kosten om u vertrouwd te maken met de wereld van het OM, met het fascinerende werk en de boeiende dilemma's. Ik beleef er bijzonder veel plezier aan om met u hierover van gedachten te wisselen.

Ik dank ten slotte mijn OM-collega's. Ik heb jullie zonder uitzondering leren kennen als enorm gepassioneerde mensen met een sterk rechtvaardigheidsgevoel als drijfveer, als harde werkers, met als doel, en ook steeds weer met die hoop, om een stapje dichterbij een rechtvaardige en eerlijke samenleving te komen. Ik voel mij bij jullie thuis en door jullie geïnspireerd. Maar hoe mooi ons vak ook is, het is niet altijd even makkelijk en het eist zijn tol.

Ik draag deze rede dan ook op aan jullie, mijn collega's van het OM.

Ten slotte, u bent hier gekomen vanuit verschillende achtergronden: wetenschap, rechterlijke macht, advocatuur, ministerie, politie, enzovoorts. Laten wij met elkaar in gesprek blijven over de vraagpunten die in deze rede opgeworpen zijn, en laten wij diversiteit en tegenspraak omarmen. Thans stel ik voor dat wij overgaan op de borrel, en op de discussie over de wijn en de zakken...

Ik heb gezegd.

## Noten

1. Crijns, 2010, pp. 31-32.
2. De Doelder, 1988.
3. De Meijer e.a., 2014, p. 282.
4. Rogier, 2013, pp. 349-359.
5. Art. 127 en 128 RO.
6. Decennia lang is de discussie gevoerd of het OM magistraatelijk is of een bestuursorgaan, of beide. Zie o.a. Van Daele, 2003, pp. 130-133; Daalder, 1991, pp. 88-92; Wiegel, 1991, pp. 7-15, De Meijer, 2003, pp. 47-100, en recent Rogier, 2013, pp. 349-359.
7. De Meijer e.a., 2014, pp. 279-280.
8. De Meijer e.a., 2014, pp. 167-169.
9. De organisaties waarmee het OM samenwerkt zijn onder andere Slachtofferhulp, advocatuur (NOvA), Bureau HALT, Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB), Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Domeinen, Justitiële Informatiedienst, Koninklijke Marechaussee, Expertisecentrum Identiteitsfraude & Documenten (ECID), Nederlands Forensisch Instituut (NFI), Nationale Politie, Veiligheidshuizen, Reclassering, Schadefondsgeweldsmisdrijven, Belastingdienst, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa), Nederlandse Gemeentes maar ook private organisaties en partijen, etcetera. Zie voor de voorbeelden: OM Jaarbericht 2014, resp. pp. 16-17, 23-25, 30, 33-37, 38-41, 43-45, 47-48, en 52-53.
10. Bijvoorbeeld de voorwaarde dat ‘compliance’ maatregelen worden getroffen om kwetsbaarheden voor fraude weg te nemen. Denk ook aan schikking in bijvoorbeeld de zogenoemde Libor-affaire of de transactie in de zaak SBM Offshore NV, waarbij een bedrag werd betaald van 40 miljoen dollar boete en 200 miljoen dollar ontneming aan wederrechtelijk verkregen voordeel.
11. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan beïnvloeding door middel van het vergunningenstelsel, door alleen een gemeentelijke vergunning te verstrekken onder bepaalde voorwaarden.
12. Sikkema en Kristen, 2012, pp. 193-197, 203-204; P. van der Meij, 2014, 1125 en ook Crijns e.a., 2013, p. 164. Zie voor een behandeling: De Meijer e.a., 2014, pp. 277-278.
13. In het ZSM-traject wordt samengewerkt met politie, Reclassering en Raad voor de Kinderbescherming. Zij zorgen voor de contextinformatie die het mogelijk maakt om minimaal te interveniëren met maximaal effect. Gestreefd wordt naar maatwerk, gericht op verdachte en slachtoffer. Adequate en direct beschikbare rechtsbescherming hoort daar onlosmakelijk bij. Dus ook overleg en in zekere zin ook wel samenwerking met de advocatuur is van groot belang.
14. Foqué, 2011.
15. Rietveld, 2013, pp. 26-30.
16. In ECLI:NL:HR:2013:BY5321 heeft de Hoge Raad uiteengezet dat er in het strafproces nog slechts in uitzonderlijke gevallen plaats is voor bewijsuitsluiting. Enkel wanneer door het verzuim niet langer sprake is van een eerlijk proces ex artikel 6 EVRM, bij een aanzienlijke schending van een ander belangrijk strafvorderlijk

voorschrift of indien uit objectieve gegevens blijkt dat het betreffende vormverzuim een structureel karakter heeft, zal bewijs mogen worden uitgesloten. Dit leidde tot een oproep om veelvoorkomende vormverzuimen te melden: <http://www.advocatenblad.nl/?p=19150>.

17. De nieuwe, fundamenteel herziene Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (2014A009) geeft hiervoor een helder en modern kader, inw.tr. 1 januari 2014.
18. Bolhaar, 2013. Zie in dat verband over een mogelijk 'nieuwe' integriteitscrisis in de opsporing: Muller, 2012, pp. 87-88.
19. Bolhaar, 2013: *"Het zou goed zijn als de opvolgers van Hans zijn estafettestokje willen overnemen en willen nadenken over een ander concept. Een dat zich beter laat gebruiken als normerend principe binnen de structuur, de werkwijze en de taakopvatting van het huidige OM."* Zie voorts: De Doelder, 1988, 35p.
20. Crijns, 2010, pp. 331-332.
21. Zie Rietveld, 2013, pp. 26-30.
22. Ik wijs hier in ieder geval op de werken van Soeharno, 2007, pp. 8-23, en 2009.
23. O.a. Jeurissen, 2002.
24. Soeharno, 2007, p. 16.
25. Jeunissen e.a., 2002, p. VIII en Soeharno, 2007, p. 16, tevens met verwijzing naar Musschenga, 2002, pp. 169-201. Zie ook eerder Dworking, 1986, pp. 167-168 waar hij bijv. een onderscheid maakt tussen politieke integriteit en integriteit in rechtspraak.
26. Dworking, 1986, pp. 167-168. Zie ook met voorbeelden Soeharno, 2007, p. 16.
27. Soeharno, 2007, p. 16. Dworkin komt in het system van de VS tot de deugden van eerlijkheid, rechtvaardigheid, een procedureel eerlijk proces en het gelijkheidsbeginsel.
28. Volgens de redenering van Soeharno wordt door normatieve acceptatie het bestaan en het handelen van de rechter gelegitimeerd. Vgl. ook Dworkin, 1986. Vgl. voorts De Meijer e.a., 2014, p. 282, over de houding van de officier die gericht moet zijn op de abstracte idealen van de rechtstaat, met betrekking tot de 'magistratelijkheid' of een vergelijkbaar etiket.
29. Jeunissen e.a., 2002, p. VIII
30. Soeharno, 2007, p. 16, met verwijzing voor dit onderscheid naar Ashford, 1997, pp. 421-439
31. Zie hierover m.b.t. verbondenheid van integriteit aan een sector of (wetenschappelijk) bewijs o.a.: Schuyt, 2014, pp. 3-4. Zie ook: De Meijer, 2015, pp. 364-370.
32. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om: objectiviteit, onafhankelijkheid, autonomie, waarheidsvinding, scepticisme of reflectie, openheid en eerlijkheid.
33. Volgens Foqué kunnen burgerschap en leiderschap slechts dán behoorlijk functioneren wanneer zij hun handelen en oordelen steeds kunnen gronden op een door reflectie gedragen betrokkenheid bij het algemeen belang. In het huidige discours bepalen echter niet het politieke, of een politiek debat over de waardeoriëntaties op langere termijn de richting die de samenleving in zou moeten, maar de logica van het marktdenken, waarin alles zijn directe prijs heeft en er onmiddellijk moet worden afgerekend. Zonder de noodzakelijke reflectiviteit zal het populisme zijn zeggingskracht blijven ontlenen aan een vertekende opvatting van democratie, wat des te meer klemmt in een cultuur die steeds meer evolueert naar

een beeldcultuur, waarin de zeggingskracht van de politiek sterk afhankelijk is van de theatrale voorstelling die haar (h)erkenbaar maakt op het publieke forum, aldus Foqué. Om dit tegen te gaan is het noodzakelijk dat een geest en praktijk van burgerlijke autonomie ingang vinden, dat ruimte gevonden wordt voor reflectiviteit en dat een cultuur van betrokkenheid bij de publieke zaak, bij het algemeen belang tot wasdom komt. Foqué 2011, pp. 16-17 en 19, met verwijzing naar de drie voorwaarden van Rosanvallon, 2008.

34. Tjeenk Willink, 2012, pp. 19.
35. Tjeenk Willink, 2012, pp. 17-18
36. Foqué, 2011, p. 27 e.v., gebaseerd op de inzichten van Solon en Kleisthenes, in de zesde eeuw vóór Christus.
37. We zien dit terug in het beleidsvormend en beleidsvoerend vermogen van het OM.
38. Want laten we niet vergeten dat het OM van oudsher de minder bedeeden beschermden. Foqué, 2011, pp. 49-50.
39. Gedragscode OM 2012.
40. Vgl. De Doelder, 1988, p. 15.
41. Foqué, 2011, pp. 30-31; Foqué en 't Hart, 1990.
42. Foqué 2011, p. 47
43. Zie verder paragraaf VI.
44. Kamerstukken II 1996-1997, 25 392, nr. 3 (MvT), p.3.
45. Soeharno, 2007, p. 18 waar hij onder meer verwijst naar Aristoteles' 'Ethica Nicomachea', 'Politica' en 'Retorica' en de daarop gebaseerde werken van Aubenque, Oksenberg Rorty, Nussbaum, Macintyre en Höffe (voetnoot 76).
46. Vgl. Jeurissen, 2002, p. VIII.
47. Gedragscode OM 2012.
48. 'Professionaliteit' houdt onder meer in dat kennis en expertise op orde zijn en dat die ook op orde worden gehouden, dat men zich bewust is van de impact van beslissingen en dat respectvol wordt omgegaan met andere professionals.
49. 'Zorgvuldigheid' moet voorop staan waar het gaat om het afwegen van verschillende, niet zelden tegengestelde belangen en grondrechten, om de verslaglegging van die beslissingen, zodat verantwoording kan worden afgelegd en het beslissingsproces inzichtelijk kan worden gemaakt. Het houdt ook in dat zorgvuldig wordt omgegaan met informatie gelet op het vertrouwelijke karakter daarvan.
50. 'Omgevingsgerichtheid' houdt in dat het OM streeft naar een 'zichtbaar, merkbaar en herkenbaar optreden en naar betekenisvolle interventies', dat rekening wordt gehouden met de achterliggende maatschappelijke problematiek en met mogelijke oplossingen daarvoor. Maar ook dat er inzicht is in de context waarbinnen een overtreding of misdrijf plaatsvindt en het effect daarvan op slachtoffers en hun omgeving.
51. 'Openheid en transparantie' betekenen dat het OM verantwoording aflegt over het gebruik van middelen en macht, dat het de argumenten voor bepaalde afwegingen inzichtelijk maakt. Het betekent ook dat het de burgers laat weten dat er gehandhaafd wordt, welke strafbare feiten worden aangepakt en welke sancties worden opgelegd. Die openheid wordt begrensd door opsporingsbelangen, de onschuldpresumptie en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de bij

- een strafzaak betrokken burgers. Zie bijvoorbeeld recent het arrest van de Hoge Raad in de zaak van de zogenaamde ‘Eindhovense kopschoppers’: ECLI:NL:HR:2015:3024.
52. Zie voor een definiëring de Kadernotitie ‘Integriteit’, d.d. 21 februari 2014 (geactualiseerd door BI-OM), vastgesteld bij Collegebesluit
  53. Met de OM’er worden alle medewerkers van het OM bedoeld, niet alleen de magistraatlijke leden van het OM.
  54. De Meijer, 2015.
  55. Indien men niet als een goed ambtenaar handelt, dan is sprake van plichtsverzuim. Zie art. 80, tweede lid, ARAR. Een plichtsverzuim kan zowel privé als in de arbeidsverhouding plaatsvinden. Zie voor een aantal feiten en omstandigheden die daartoe kunnen leiden: CRvB 19 mei 2011, ECLI:NL:CRVB:2011:BQ7306, r.o. 5.3.-5.9. Zie voorts CRvB 20 maart 2014, ECLI:NL:CRVB:931 en met betrekking tot het omgaan met vertrouwelijke informatie o.a.: ECLI:NL:CRVB:2013:BY9361.
  56. em> Dit is de visie van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector: [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS\\_Corporate\\_V1.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS_Corporate_V1.pdf) en [www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html](http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html)
  57. De Meijer, 2015, pp. 364-370. Vgl. CRvB 19 januari 2012, ECLI:NL:CRVB:2012:BV1887 waarin wordt onderschreven in r.o. 5.3. dat van een officier van justitie een hoge mate van waarheidslievendheid en betrouwbaarheid mag worden verwacht en dat het een magistraat betreft die met grote zelfstandigheid optreedt en wiens integriteit boven alle twijfel verheven dient te zijn. Zie voorts CRvB 21 augustus 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:2813 waarin wordt overwogen dat van een officier van justitie een hoge mate van integriteit, professionaliteit en zorgvuldigheid mag worden verwacht en dat hij een voorbeeldfunctie vervult.
  58. De Meijer, 2015, pp. 364-370.
  59. De Meijer e.a., 2014, p. 282. Deze invalshoeken zijn geïnspireerd door het kernprofiel van de officier van justitie in het onderzoeksproject ‘Strafvordering 2001’, Groenhuijsen en Knigge, (2004), p. 100.
  60. Hetzij door middel van een dagvaarding, hetzij doordat verdachte in verzet gaat na het opleggen van een strafbeschikking door de officier, hetzij in een art. 12 Sv-procedure.
  61. In het preadvies zeggen wij: onpartijdig en integer. Volgens de kernwaarde valt onpartijdigheid echter onder integriteit.
  62. De Meijer, 2015, pp. 364-370. De belangrijkste daarvan zijn: de European Guidelines for Ethics and Conduct for public prosecutors (Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Raad van Europa: ‘The Budapest Guidelines’ 2005; Guidelines on the Role of Prosecutors (Verenigde Naties, 1990), aanvaard tijdens het Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 27 August to 7 September 1990; Standards of Professional Responsibilities and Statement of the Essential Duties and Rights of Prosecutors (The International Association of Prosecutors: ‘The IAP Standards’, 1999, aanvaard door de International Association of Prosecutors op 23 april 1999, en overgenomen door de Verenigde Naties in 2008 onder Resolution 2008/5 van de U.N. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice; ‘Rome Charter of the Consultatieve Council of European Prosecutors (DDPE), opinion No. 9 (2014).

63. De IAP Standards, 1999, zie [www.iap-association.org](http://www.iap-association.org), overgenomen door de Verenigde Naties in 2008 bij Resolution 2008/5 van de U.N. Commission on Crime Prevention and Criminal Justice.
64. European Guidelines for Ethics and Conduct for public prosecutors (Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), Raad van Europa (2005).
65. Rome Charter of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE), opinion No.9 (2014).
66. En voorts: ‘In countries where the public prosecution is independent of the government, the state must take effective measures to guarantee that the nature and the scope of this independence are established by law. In countries where the public prosecution is part of or subordinate to the government, or enjoys a different status than the one described above, the state must ensure that the nature and the scope of the latter’s powers with respect to the public prosecution is also established by law, and that the government exercises its powers in a transparent way and in accordance with international treaties, national legislation and general principles of law.’
67. ‘34. The European Court of Human Rights (hereafter “the Court”) considered it necessary to emphasise that “in a democratic society both the courts and the investigation authorities must remain free from political pressure”. It follows that prosecutors should be autonomous in their decision making and, while cooperating with other institutions, should perform their respective duties free from external pressures or interferences from the executive power or the parliament, having regard to the principles of separation of powers and accountability. The Court also referred to the issue of independence of prosecutors in the context of “general safeguards such as guarantees ensuring functional independence of prosecutors from their hierarchy and judicial control of the acts of the prosecution service.’
68. GRECO RC-IV (2015) 6E, *Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Evaluation Report Netherlands, Adopted by GRECO at its 60th Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2013) , pp. 35-36.
69. P. 78 van het rapport.
70. Verschenen op 15 januari 2016. Dit rapport volgt op het rapport van de Secretaris Generaal van 2015 ‘State of Democracy, Human Rights and the Rule of Law in Europe – a shared responsibility for democratic security in Europe’ waarin de CCJE en de CCPE waren gevraagd om “urgently to draft a comprehensive review of the main challenges for judicial impartiality and independence in member states”.
71. EHRM (GK) 14 september 2010, nr. 38224/03 (Sanoma v. Nederland). Interessant is overigens de dissenting opinion van Myjer.
72. Dat blijkt uit de kabinetsreactie op een uitspraak van het Europees Hof van Justitie welke op 18 november aan de Kamer is gestuurd. Op 8 april 2014 heeft het Hof in de zaken C-293/12 en C-594/12 beslist dat Richtlijn 2006/24/EG (Datarentie-richtlijn) in zijn geheel ongeldig is wegens strijd met de artikelen 7 en 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. r.o. 62. Volgens het wetsvoorstel dient de rechterlijke toets als extra waarborg.

73. Het zou kunnen worden vertaald als een zelfstandig bestuursorgaan, wat het OM formeel gezien niet is, maar ook als een onafhankelijk bestuursorgaan, wat het OM in wezen wel *zou moeten zijn* gelet op diens positie als onderdeel van de rechterlijke macht in een democratische rechtstaat en de internationale eisen die aan vervolgende instanties worden gesteld. Waarbij Rogier overigens de vraag heeft opgeworpen waarom dit eigenlijk niet zo wettelijk is vastgelegd, in: Rogier, 2013, pp. 349-359.
74. Dit is de visie van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector: [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS\\_Corporate\\_V1.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/BIOS_Corporate_V1.pdf) en [www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html](http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html)
75. De Meijer, 2015, pp. 364-370.
76. Zie over dit onderwerp onder meer: De Doelder, 1992, pp. 911; 't Hart, 2001; Van Daele, 2003; Brouwer, 2010, pp. 207-216 en Van Oven, 2010, pp. 217-224.
77. [www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html](http://www.integriteitoverheid.nl/over-bios/wat-is-integriteit.html)
78. GRECO RC-IV (2015) 6E, *Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Evaluation Report Netherlands, Adopted by GRECO at its 60th Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2013) )51 p.) en Nalevingsverslag Nederland, aangenomen door GRECO op haar 68e plenaire vergadering (Strasbourg, 15-19 juni 2015) (GRECO Eval IV Rep (2015) 7E); GRECO Eval IV Rep (2015) 7E, pp. 11-12.
79. Zie Kamerstukken II 1994-1995, 24 034, nr. 3; Kamerstukken II 1996-1997, 25 392, nr. 3 (MvT), p. 2 en voor een beschrijving: Gerding, 2011, p. 133.
80. Het geeft daartoe de nodige bevelen aan de hoofden van de parketten. Art. 8 en 140 Sv. Zie voorts Kamerstukken II 1996/97, 25392, nr. 3, p. 56,
81. Bijv. Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (2014A009).
82. Van Luijk, 2002, pp. 58-77
83. Vgl. Muller, 2012, p. 77
84. Foqué, 2011, pp. 57-58
85. Zie hierover uitvoerig Simmelink, 2016.
86. Zie de Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging (2012A009).
87. Zie op dit punt o.a. CCJE Report 'Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe', p. 49.
88. Vgl. recentelijk waar het niet goed ging: EHRM 31 maart 2016, Stoyanov e.a. tegen Bulgarije, nr. 55388/10; EHRM 31 maart 2016, Alexey Petrov tegen Bulgarije, nr. 30336/10; EHRM 31 maart 2016, Petrov en Ivanov tegen Bulgarije, nr. 45773/10.
89. In deze paragraaf worden enkele lijnen in de theorie van Dworkin grofmazig weergegeven. Dworkin, 1986.
90. Dworkin, 1986, pp. 167-168.
91. Dworking, 1986, pp. 164-167.
92. Dworkin, 1986, p. 225.
93. Dworkin, 1986, p. 227.
94. Dworkin, 1986, p. 243.
95. Ofschoon het OM ook buiten beschouwing wordt gelaten in het boeiende doch complexe samenspel van de wetgever en de rechter in de afscheidsrede van Borgers, 2016

96. Zie voor het gevaar van ‘rechtersrecht’ het rapport uit 1996 van de Enquêtecommissie van Traa in de IRT-affaire, par. 10.2.
97. Integriteit speelde in de Parlementaire Enquetecommissie van Van Traa in de IRT-affaire een grote rol. Hieruit vloeide de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden voort. In de wetsgeschiedenis van deze wet (zie: MvT, p. 3), de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden en in diverse uitspraken van de Hoge Raad (o.a. ECLI:NL:HR:2014:1563 (‘stille sms’) en de conclusie AG Bleichrodt, ECLI:NL:PHR:2014:623) komt het criterium: ‘integriteit en beheersbaarheid’ naar voren. Zie hierover uitgebreid: Pinar Ölcer, 2008, op meerdere plaatsen waaronder op pp. 14-16, 364-397, 464-485.
98. Buruma, 2001, waarbij hij erkent dat wat onder integriteit van de opsporing moet worden verstaan als categorie naast het handelen overeenkomstig grondrechten voor debat vatbaar is.
99. Pinar Ölcer, 2008, pp. 364-397.
100. Aanwijzing opsporingsbevoegdheden (2014Aoo9).
101. ‘The Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) was established by the Committee of Ministers of the Council of Europe in 2005 with the task of rendering Opinions on issues concerning the implementation of Recommendation Rec(2000)19 of the Committee of Ministers to member States on the role of public prosecution in the criminal justice system.’
102. Opinion No. 10 geeft verder vrij concrete richtlijnen, waarbij bijv. ook aandacht is voor effectieve en efficiënte inzet van financiële middelen, en dat disproportionele kosten zouden moeten worden voorkomen.
103. Zie over integriteit en kwaliteitstandaarden bijv. De Schrijver e.a., 2012, 240p. over integriteit bij de politie. Ook op forensisch terrein zijn de nodige stappen gemaakt en positieve ontwikkelingen te signaleren op het gebied van registratie (Nederlands Register Gerechtelijk Deskundigen), Certificatie (ISO 9001 en 17025) en accreditatie. Per 1 januari 2016 geldt de nieuwe Gedragscode voor deskundigen (Str. 2009, 20084). Zelfs grensoverschrijdend, bijv. recent: Discussion Paper on the European Forensic Science Area 2020, ter gelegenheid van de ‘Informal Meeting of Justice and Home Affairs Ministers, Amsterdam 25-26 January 2016.
104. Pinar Ölcer, pp. 382-383 met verwijzing naar de noot van Schalken bij het Jalloh-arrest. Een doorkijkje naar het rechtssysteem in de VS levert vergelijkbare redeneringen op: Gold, 2014, 76p. en Bloom & Fentin, 2010, pp. 47-80.
105. Voorbeelden van niet integer handelen in de opsporingsfasen zijn bijvoorbeeld stiekem of misleidend optreden, liegen of verzwijgen van informatie die voor de rechterlijke beoordeling van belang is, het niet voegen van ontlastend bewijsmateriaal, gebruik maken van onrechtmatig (verkregen) bewijs, bewust verkeerd uitleggen of interpreteren van bewijs, of garanderen of er ambtelijk voor instaan dat iets juist of betrouwbaar is, terwijl dat niet kan, of terwijl er een objectieve en solide basis ontbreekt of als er zelfs aanwijzingen zijn voor het tegendeel maar die verzwijgt. Zie De Meijer, 2015, p. 366.
106. Vlg. ECLI:NL:HR: 2014:639 (onjuist p.v. op ambtseed).
107. Zie arrest van het Hof Amsterdam van 22 december 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:5307: het structureel inzetten van de dynamische verkeerscontrole bij de opsporing dient als vormverzuim aangemerkt te worden. Zie terughoudend



- op dit punt: uitspraak Hof Amsterdam van 30 maart 2016, zaakskenmerk: 13/669043-16.
108. Zie ook Opinion No. 10 onder 40-43.
  109. Vgl. o.a. HR 6 januari 2015, NJ 2015/109 m.nt. Schalken (doorzoeking Smartphone); HR 22 september 2015, ECLI:NL:HR:2775 (dynamische verkeerscontrole) en Hof Arnhem-Leeuwarden 6 oktober 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:7633 ('manipulatie in de verbalisering').
  110. Zie: Rietveld, 2013, p. 26-30. Vgl. meer recent o.a. ECLI:NL:HR:2013:BY5321.
  111. Art. 8 en 140 Sv.
  112. Zulks vloeit m.i. voort uit Opinion No. 10 onder 16 e.v.
  113. Soeharno, 2007, p. 20.
  114. IAP Standard
  115. Paragraaf VII.
  116. Externe controle vindt plaats door de rechter in het strafproces of bijvoorbeeld in een art. 12 Sv-procedure, door de procureur-generaal bij de Hoge Raad ex art. 122 Wet RO, de Nationale Ombudsman en door onderzoeksjournalistiek en in zekere zin ook door middel van wetenschappelijke onderzoeken.
  117. Zie voor de controlemechanismen van het OM: De Meijer e.a., 2014, p. 246.
  118. CCJE Report 'Challenges for judicial independence and impartiality in the member states of the Council of Europe' (p. 49)
  119. Foqué, 2011, p. 14. Zie voorts paragraaf VII.
  120. Foqué, 2011, p. 37.
  121. Zie discussiestuk gepubliceerd op 6 juni 2014 op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): "De vervolgingsbeslissing en de waarborgen en correctiemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing", 55p. Zie voorts Keulen, 2005, pp. 328-329; Geelhoed, 2013.
  122. Een in de praktijk prangend voorbeeld is de Wet beperking taakstraffen (art. 22b Sr. en art. 77ma Sr). Zie o.a. ECLI:NL:RBAMS:2014:6188, en voorts 'Taakstrafverbod is eenvoudig te omzeilen', *Advocatenblad* maart 2013, pp. 33-35.
  123. Groenhuijsen, 1987, pp. 13.

## Bibliografie

- Ashford, E., 'Utilitarianism, Integrity, and Partiality', augustus 2000, *The Journal of Philosophy* 97(8), pp. 421-439.
- Bloom, Robert M. & David H. Fentin, "'A more Majestic Conception": The importance of judicial integrity in preserving the exclusionary rule', *Journal of Constitutional Law*, Nov. 2010, pp. 47-80.
- Bolhaar, H., toespraak als voorzitter van het College van procureurs-generaal, ter gelegenheid van het afscheidssymposium van hoogleraar Hans de Doelder 'Het OM na 25 jaar – nog steeds in positie?', <https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@32834/toespraak-herman-1/>
- Borgers, M.J. als hoogleraar aan de VU, 'Bij nader inzien', afscheidsrede d.d. 22 januari 2016.
- Brouwer, H.N., 'Met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel: de politiek en de vrije beleidsruimte van het Openbaar Ministerie', *Strafblad* 2010, pp. 207-216.
- Buruma, Y., aant. 7 op art. 126g-126gg suppl. 121, april 2001, in Melai/Groenhuijsen e.a.
- Crijns, J.H., 'De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op de grens van publiek- en privaatrecht', Deventer: Kluwer 2010.
- Crijns, J.H., F.P. Ölcer en A. Schoep (2013), 'De officier van justitie van de 21ste eeuw', in: *Roosachtig Strafrecht*, Deventer: Kluwer, 2013, pp. 158-164.
- Daalder, E.J., 'Het OM, magistraat of bestuursambtenaar?', in: *Trema* 1991, nr. 3 /4, pp. 88-92.
- Daele, D. van, *Het OM en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Universitaire Pers: Leuven 2003.
- De Doelder, H., 'Het OM in positie' (oratie), Gouda Quint BV Arnhem, 1988.
- De Doelder, H., 'Van paasbrief tot herfstweer. Over de begroting van Justitie 1993', in *DD* 1992, pp. 911-921.
- Dworkin, R., *Law's Empire*, Cambridge (Mass.)/London: The Belknap Press of Harvard University Press, 1986.
- Foqué, R. en A.C. 't Hart, 'Instrumentaliteit en rechtsbescherming', Arnhem/Antwerpen: Gouda Quint/Kluwer Rechtswetenschappen, 1990.
- Foqué, R., FORUM, 'De democratische rechtsstaat: een onrustig bezit?', Instituut voor Multiculturele Vraagstukken 2011.
- Geelhoed, W., 'Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie, Een onderzoek naar de betekenis van strafvorderlijk beleidsvrijheid in de geëuropeëmiseerde rechtsorde', proefschrift Leiden, Kluwer Deventer 2013.
- Gerding, R.A.F., 'Het OM in de periode 1950-1999', *Turbulentie*, in: A.G. Bosch e.a. (red), *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*, pp. 115-146.
- Groenhuijsen, M.S. 'Straf en wet: Beschouwingen over de betekenis van het legaliteitsbeginsel in het hedendaagse strafrecht, tegen de achtergrond van actuele legitimatieproblemen' (Oratie Tilburg). Arnhem: Gouda Quint, 1987.
- Groenhuijsen M.S. en G. Knigge, (red.), 'Afronding en verantwoording'. (Onderzoeksproject Strafvordering 2001: Eindrapport), Deventer: Kluwer, 2004.
- Hart, A.C. 't, 'Hier gelden wetten'. Arnhem: Gouda Quint, 2001.

- R. Jeurissen e.a., 'Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur', Koninklijke Van Gorcum Assen, 2002.
- B.F. Keulen, 'Per amvb naar een nieuwe strafvordering?', in: A.E. Harteveld, D.H. de Jong en E. Stamhuis (red), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2005.
- Luijk, H. van, 'Integriteit in het publieke domein. Contouren van een representatieve ethiek', in: R. Jeunissen e.a., *Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur*, Koninklijke Van Gorcum Assen, 2002, pp. 58-77
- Meijer, M.E. de, 'Het openbaar ministerie in civiele zaken' (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2003.
- Meijer, M.E. de, J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen, in: *Het Openbaar Ministerie verandert*, Wolf Legal Publishers (WLP) 2014.
- Meijer, M.E. de, 'In het oog van de storm', NRC d.d. 15 juli 2015.
- Meijer, M.E. de, 'Een integer Openbaar Ministerie', *Strafblad* 2015, pp. 364-370.
- Meij, P. van der, 'De andere kant van de ZSM-medaille', in: *NJB* 2014, pp. 1666-1671
- Muller, E., 'Veranderingen na Van Traa: op weg naar een nieuwe crisis in opsporing?' In: De Schrijver e.a., *Integriteit en deontologie*, Cahiers Politiestudies jaargang 2012-3, nr. 24, pp. 77-87.
- Musschenga, A., 'Integrity – Personal, Moral and Professional', in A.W. Musschenga e.a., *Personal and Moral Identity*, 2002, pp. 169-201.
- Oven, G.J.W. van, 'De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid', *Strafblad* 2010, pp. 217-224.
- Rietveld, F., 'De magistratelijheid van de hOv', het Tijdschrift voor de Politie, jg. 75/ nr.9/10/13, pp. 26-30.
- F. Pinar Ölcer, 'Eerlijk proces en bijzondere opsporing', (diss.) Wolf Legal Publishers, 2008
- Rogier, L., 'Het OM als bestuursorgaan', in: E. Bleichrodt e.a. (red.), *Onbegrensd strafrecht. Liber amicorum Hans de Doelder*, Wolf Legal Publishers: Nijmegen, 2013, pp. 349-359.
- Rosanvallón, P., 'La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité', Paris: Editions du Seuil, 2008.
- Schrijver, A. de, e.a., 'Integriteit en deontologie', 24 Cahiers Politiestudies jaargang 2012-3.
- K. Schuyt, 'Teaching research ethics or learning in practice. Preventing fraud in science' (oratie), Den Haag: Institute of Social Studies, 9 oktober 2014.
- Sikkema, E., Kristen, F.G.H., De Jong, F., Kool, R.S.B., 'Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen', *Boom Lemma*, 2012, pp. 179-205.
- Simmelink, J.B.H.M., 'Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan', (oratie) 2016.
- Soeharno, J.: 'Is judicial integrity a norm? An inquiry into the concept of judicial integrity in England and the Netherlands', [http://www.utrechtlawreview.org/Volume3, Issue1\(June\)2007, pp. 8-23](http://www.utrechtlawreview.org/Volume3, Issue1(June)2007, pp. 8-23).
- Soeharno, J., 'The Integrity of the Judge', Taylor & Francis Ltd, 2009.
- Tjeenk Willink, H.D., 'Niet de beperking, maar de ruimte, Beschouwingen over democratie en rechtsstaat', Boom juridische uitgevers Den Haag, 2012.
- Wiegel, P.G., 'De beslissing tot vervolging is bestuur', in: *DD* 1991.