

**Protocol**

**voor de**

**onderzoeken in het kader van het toezicht op  
het Openbaar Ministerie**

**door**

**de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der  
Nederlanden**

## Inleiding

In artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) wordt bepaald dat de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (PGHR) de Minister van Justitie en Veiligheid (de Minister) in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie (OM) bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Deze bevoegdheid van de PGHR hangt samen met zijn opdracht te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten zoals omschreven in artikel 121 Wet RO. Daarmee is een juridische grondslag gegeven voor het uitoefenen van toezicht op het OM door de PGHR. De PGHR stelt zich bij de uitoefening van deze taak op als een neutrale en onafhankelijke, het recht dienende instantie, met een signalerende en adviserende rol. Het doel is de behoorlijke naleving en uitvoering van de wetten te bevorderen en te waarborgen.

De onderzoeken die de PGHR in het kader van zijn toezichthoudende taak tot op heden heeft verricht betreffen thematische onderzoeken naar de wijze waarop het OM zijn taken uitvoert, waarbij de aandacht telkens uitgaat naar de juridische kwaliteit van de onderzochte taak. Voor deze invulling van de toezichttaak werd in 2012 gekozen omdat het raadzaam leek de activering van de (daarvoor slapende) taak behoedzaam op te pakken. Inmiddels zijn positieve ervaringen opgedaan en is gebleken dat de rapporten zicht bieden op knelpunten die in bepaalde gevallen tot verbetermaatregelen nopen, waardoor gezien de beleidsreacties een bijdrage wordt geleverd aan kwaliteitsverbetering bij het OM. Ook is inmiddels gebleken dat behoefte bestaat aan samenwerking door de PGHR met andere toezichthouders, zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie). De Inspectie houdt toezicht op de taakuitvoering door de politie (art. 65 Politiewet 2012), maar heeft geen wettelijke taak ten aanzien van het OM. In geval van onderzoeken door de Inspectie waarbij het OM (als ketenpartner) betrokken is, is het wenselijk dat na dergelijke onderzoeken lering kan worden getrokken uit handelen van alle betrokken organisaties, vaak in onderling verband. Daarom is het van belang dat de Inspectie en de PGHR kunnen samenwerken in geval van onderzoeken door de Inspectie waarbij het OM betrokken is. De PGHR kan in aanvulling op de onderzoeken door de Inspectie, zelfstandig onderzoek doen en aanbevelingen formuleren betreffende het optreden van het OM. Door het perspectief en de positie van het OM bij de uitvoering van wettelijke taken in beeld te brengen kan ruimer worden bijgedragen aan kwaliteitsverbetering van de keten. De PGHR zal, gelet op het opportuniteitsbeginsel en de daarmee samenhangende beleidsvrijheid, terughoudendheid moeten betrachten waar het gaat om beslissingen omtrent de vervolging. De PGHR en de Inspectie hebben zich bereid verklaard tot afstemming bij het uitvoeren van onderzoeken waar het OM bij betrokken is, met behoud van ieders eigen taak, gescheiden verantwoordelijkheden en binnen de wettelijke kaders. De in dat kader gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een afstemmingsprotocol dat op 1 juli 2020 in werking treedt.

De PGHR acht het wenselijk om tevens met het College van procureurs-generaal (het College) nadere afspraken te maken over de te volgen procedure bij onderzoeken in het kader van het toezicht op het OM. Het reeds bestaande "Protocol inzake de rapportage in het kader van art. 122 Wet RO" betreft slechts afspraken rond het uitbrengen van de rapportage. Dat protocol wordt vervangen door onderhavig protocol dat meer informatie bevat over de wijze waarop de PGHR zijn toezichthoudende taak als bedoeld in artikel 122 Wet RO uitvoert en waarin tevens afspraken zijn vastgelegd omtrent onder meer de afstemming met betrekking tot de keuze van het onderzoek, de reikwijdte daarvan en de medewerking aan het onderzoek door het OM.

## **I. Bevoegdheid PGHR**

Ter uitvoering van zijn in artikel 122 lid 1 Wet RO omschreven taak kan de PGHR onderzoek doen naar de vraag of het OM bij de uitoefening van zijn taken de wettelijke voorschriften naar behoren handhaaft of uitvoert.

## **II. Doel onderzoeken**

1. Het doel van onderzoek door de PGHR als bedoeld in dit protocol is in beeld te brengen of het OM bij de uitoefening van zijn taken de wettelijke voorschriften naar behoren handhaaft of uitvoert.
2. De PGHR kan de Minister van zijn bevindingen op de hoogte stellen door mondelinge en schriftelijke rapportage. Het OM wordt tevoren in kennis gesteld van een schriftelijke rapportage.
3. De keuze om gevolgen te verbinden aan analyses en aanbevelingen van de PGHR ligt bij de Minister en het OM.

## **III. Verhoudingen PGHR/OM/Minister**

1. Het OM stelt zich open op voor onderzoek door de PGHR en werkt daaraan mee. De wettelijke basis voor de plicht van het OM om zijn medewerking te verlenen is te vinden in de artikelen 122 lid 2, 123 en 143 Wet RO.
2. De PGHR en het College hebben periodiek overleg over de gang van zaken bij het OM en de samenwerking ten aanzien van de onderzoeken door de PGHR.
3. De PGHR heeft tevens periodiek overleg met de Minister over bevindingen die zijn opgedaan bij de uitoefening van zijn toezichttaak.

## **IV. Leiding en verantwoordelijkheid onderzoek**

1. Het onderzoek vindt plaats onder leiding van de PGHR of namens hem door een Advocaat-Generaal uit het parket bij de Hoge Raad.
2. Ook indien een Advocaat-Generaal leiding geeft aan het onderzoek, ligt de verantwoordelijkheid voor het onderzoek en de inhoud van de rapportage bij de PGHR. De PGHR beslist omtrent het vaststellen van gerapporteerde onderzoeksresultaten.

## **V. Begeleidingscommissie**

1. Voor een onderzoek kan een begeleidingscommissie worden ingesteld die de kwaliteit van de opzet van het onderzoek en de vastlegging van het resultaat kan toetsen.
2. De leden van de begeleidingscommissie hebben een geheimhoudingsplicht.

## **VI. Samenwerking**

1. De PGHR kan bij de uitoefening van zijn toezichttaak samenwerken met de Inspectie. Dit met behoud van ieders eigen taak en verantwoordelijkheden.
2. De PGHR en de Inspectie kunnen elkaar binnen de grenzen van de Europees en nationaal bepaalde wettelijke toelaatbaarheid op de hoogte houden van ontwikkelingen, vorderingen, bevindingen en voorgenomen aanbevelingen in specifieke onderzoeken.
3. De PGHR wordt bij een onderzoek slechts ondersteund door medewerkers die daarbij onder functioneel gezag staan van de PGHR of de Advocaat-Generaal onder wiens leiding het onderzoek plaatsvindt en die aan geheimhouding gebonden zijn.
4. De PGHR draagt alleen verantwoordelijkheid voor het door of namens hem verrichte onderzoek.

## **VII. Oriëntatiefase, voornemen (voor)onderzoek**

1. De PGHR stelt het College zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte van een voornemen tot het starten van een (voor)onderzoek.
2. De PGHR meldt daarbij of er sprake is van een relatie met een onderzoek van de Inspectie.
3. Het OM verstrekt zo spoedig mogelijk de informatie die de PGHR nodig heeft om te kunnen beoordelen of een onderzoek opportuun is.
4. Het College krijgt vooraf de gelegenheid zijn zienswijze te geven over het voornemen tot het starten van een onderzoek.
5. De PGHR beoordeelt of en in hoeverre onderzoek door hem mogelijk is met het oog op zijn bevoegdheden en andere taken en of een onderzoek opportuun is.
6. De PGHR meldt zijn beslissing of hij al dan niet een onderzoek zal starten zo spoedig mogelijk aan de Minister en aan het College.

## **VIII. Onderzoeksplan en contactpersonen**

1. De PGHR beslist, gehoord het College, over de reikwijdte van zijn onderzoek. Zo mogelijk wordt daarbij aangegeven op het al dan niet naar behoren handhaven of uitvoeren van welke wettelijke voorschriften het onderzoek zich zal richten.
2. Onderzoeksvragen, voorgenomen onderzoekshandelingen en planning kunnen schriftelijk worden vastgelegd in een onderzoeksplan dat gedeeld kan worden met het College.
3. De PGHR en het College wijzen contactpersonen aan.

## **IX. Verloop onderzoek**

1. Het OM verstrekt zo spoedig mogelijk alle voor het onderzoek mogelijk relevante informatie.
2. Als een onderzoek van de PGHR raakt aan een lopend strafrechtelijk onderzoek of een lopende strafzaak, zullen de aangewezen contactpersonen in overleg treden om te voorkomen dat onderzoek door de PGHR strafrechtelijk onderzoek of een strafzaak zal schaden.
3. De PGHR kan bij zijn onderzoek bijzondere bijstand verkrijgen van het OM en/of de Rijksrecherche.

## **X. Inzage conceptrapport College**

1. Het College krijgt van te voren vertrouwelijk inzage in een schriftelijk conceptrapport, met uitzondering van de beoordeling van de onderzoeksbevindingen en de op basis daarvan voorgenomen aanbevelingen. Als dat nodig is om effectief kritiek te kunnen leveren op de onderzoeksbevindingen, kan ook van de beoordeling kennis worden genomen.
2. Het College krijgt gelegenheid om binnen een afgesproken termijn van maximaal vijf weken schriftelijk en op vertrouwelijke basis commentaar te leveren op het conceptrapport.
3. De PGHR bericht het College of en zo ja in hoeverre aan de gemaakte opmerkingen gevolg is gegeven. Voor zover inhoudelijke kritiek niet leidt tot aanpassingen van het concept, motiveert de PGHR dit in het rapport. De gemaakte opmerkingen kunnen als bijlage bij het rapport worden gepubliceerd.

## **XI. Procedure bij de publicatie van het rapport**

1. De PGHR doet uiterlijk een week voor de aanbidding van het rapport de definitieve tekst ervan ter vertrouwelijke kennisgeving toekomen aan de Minister en aan het College.
2. Het College mag na deze verstrekking de hoofden van die onderdelen van de organisatie waarop het rapport in het bijzonder betrekking heeft, vertrouwelijk van de inhoud van het rapport op de hoogte stellen.
3. De PGHR kondigt drie tot vijf dagen van te voren de aanbidding van het rapport in een persbericht aan.
4. Direct na de aanbidding van het rapport doet de PGHR een persbericht uitgaan waarin de belangrijkste bevindingen worden weergegeven. Het rapport wordt daarbij integraal op de website van de Hoge Raad geplaatst.
5. Het College is vervolgens wat timing en inhoud betreft vrij in zijn reactie op het rapport. Hetzelfde geldt voor de Minister.

## **XII. Evaluatie**

Na elk onderzoek wordt de gang van zaken in het onderzoek geëvalueerd door de PGHR en het College.

### **XIII. Vervolgrapportages**

1. Een onderzoek kan leiden tot een vervolgonderzoek waarin onder meer kan worden onderzocht in hoeverre de aanbevelingen uit een eerder rapport zijn opgevolgd.
2. Een dergelijk vervolgonderzoek zal ook uitmonden in een aan de Minister aan te bieden rapport.

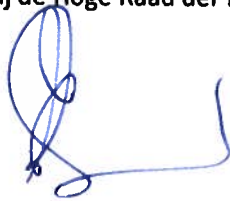
### **XIV. Inwerkingtreding en ondertekening**

Dit protocol treedt in werking op 1 juli 2020.

Den Haag, 22 juni 2020

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden,

Mr. J. Silvis



Voorzitter van het College van procureurs-generaal,

Mr. G.W. van der Burg

