

Openbaar ministerie en strafrechtelijk beleid.

JOEP SIMMELINK

Een rechtsvergelijkend onderzoek in België, Nederland en Duitsland

van Daele, D., Antwerpen/Groningen, Intersentia 2002, 591p.

1. Dit boek bevat de bewerkte tekst van het proefschrift waarop de auteur op 21 mei 2001 aan de KU Leuven is gepromoveerd tot doctor in de rechten. Dit werk kan worden gezien als de afronding van een meeromvattend onderzoek naar de organisatie en het functioneren van het openbaar ministerie in Duitsland, Nederland en België. De resultaten van dat onderzoek zijn niet alleen neergelegd in dit proefschrift, maar ook in enkele afzonderlijk gepubliceerde deelstudies.¹ Het geheel biedt niet alleen een schat aan informatie over plaats, taak en organisatie van het openbaar ministerie in de drie genoemde landen, maar ook inzicht in inrichting en functioneren van de drie strafrechtssstelsels. Die brede inhoud verklaart de omvang van deze bespreking.

2. Het centrale thema van het boek is het opsporings- en vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. De aanleiding voor het onderzoek is, zoals in het eerste hoofdstuk wordt aangegeven, de slepende legitimiteitscrisis van de strafrechtsbedeling, die zich openbaarde tegen de achtergrond van enkele bijzondere affaires die de Belgische strafrechtspleging hebben geteisterd (bende van Nijvel, Dutroux). Vanwege de centrale positie van het openbaar ministerie in de strafrechtspleging is het begrijpelijk dat de legitimiteitscrisis zich toespitste op het functioneren van dit orgaan. Om tegemoet te komen aan de nodige gebreken zijn al belangrijke wijzigingen van de strafvordering en van de organisatie van het openbaar ministerie en de politie doorgevoerd. In het verlengde hiervan en toegespitst op randvoorwaarden en waarborgen voor het strafrechtelijk beleid wil Van Daele voorstellen formuleren voor verdere hervormingen. Rechtsvergelijkend onderzoek moet hem tot dergelijke voorstellen inspireren. In de rechtsvergelijking betreft hij Duitsland en Nederland. De verantwoording van deze keuze is deugdelijk. In deze landen heeft zich immers een vergelijkbare legitimiteitscrisis afgetekend. De als reactie hierop in gang gezette veranderingen in Nederland en Duitsland - dit laatste vooral interessant vanwege de federale staatsorganisatie - kunnen dan voor de Belgische toekomst als spiegel worden gebruikt. In de verdere uitbouw van het boek wordt het onderzoek toegespitst op drie deelthema's: 1. de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk beleid, 2. het opsporings- en vervolgingsbeleid in de organisatie van het openbaar ministerie, en 3. het strafrechtelijk beleid in de verhouding tussen openbaar ministerie en politie.

3. Alvorens op deze drie deelthema's in te gaan, geeft Van Daele in het tweede hoofdstuk een schets van taken, interne organisatie en kenmerken van het openbaar ministerie in de drie landen. Deze schets biedt als het ware het decor voor de ontwikkeling en operationalisering van strafrechtelijk beleid door het openbaar ministerie. Hij signaleert belangrijke punten van verschil en overeenkomst.

Voor elk van de drie landen geldt dat het gaat om een orgaan met taken op het gebied van de strafrechtspleging, dat als één en ondeelbaar geldt en onafhankelijk is van de rechter. Dit laat onverlet dat de wettelijke inkadering van het strafvorderlijk optreden van het openbaar ministerie in België, Nederland en Duitsland belangrijke verschillen kent. Deze houden verband met de toedeling van het vervolgingsrecht en de wettelijke opdracht over de wijze waarop dit recht moet worden uitgeoefend. Zo gaan het Duitse en Nederlandse recht uit van het vervolgingsmonopolie. Weliswaar kent het Duitse recht ook nog de zogenaamde 'Privatklage', maar deze mogelijkheid tot strafvervolging door de burgerlijke partij bestaat alleen bij een beperkte categorie strafbare feiten.² Daarnaast bestaat voor de burgerlijke partij nog de mogelijkheid van 'Nebenklage', maar deze rechtsfiguur veronderstelt dat de Staatsanwalt een strafvervolging is begonnen of heeft overgenomen.³ In het Nederlandse strafprocesrecht heeft de burgerlijke partij alleen indirect invloed op de vervolgingsbeslissing, doordat een 'rechtstreeks belanghebbende' zich bij het gerechtshof kan beklagen over het uitblijven van een vervolging.⁴ Het Belgische recht biedt de burgerlijke partij daarentegen meer mogelijkheden tot bemoeienis met de strafvervolging.

Voor de wijze van uitoefening van het vervolgingsrecht gaan het Belgische en Nederlandse recht uit van het opportuniteitsbeginsel: het openbaar ministerie is *bevoegd* tot de publieke actie. De combinatie van vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel biedt het Nederlandse openbaar ministerie een stevige basis voor de ontwikkeling van strafrechtelijke beleid. Het beleid van het Belgische openbaar ministerie kan als gevolg van de mogelijkheid van burgerlijke partijstelling echter grondig worden doorkruist.⁵ Het Duitse recht gaat uit van het legaliteitsbeginsel: de Staatsanwalt is in principe verplicht om ieder strafbaar feit te vervolgen. Deze vervolgingsplicht wordt beschouwd als logisch voortvloeiende uit het vervolgingsmonopolie.⁶ Uit het beginsel van de rechtszekerheid vloeit naar Duitse opvattingen voort dat de burger er op moet kunnen rekenen dat in alle gevallen waarin voldoende bewijs aanwezig is het delict ook daadwerkelijk vanwege de Staat zal worden vervolgd. Dit uitgangspunt lijkt iedere mogelijkheid tot het voeren van strafrechtelijk beleid uit te sluiten, maar dit is slechts schijn. Bij de beoordeling van de vraag of er voldoende aanwijzingen voor opsporing en vervolging zijn, hoeveel tijd en energie voor de verdere opheldering moeten worden uitgetrokken en de keuze van de wijze van afdoening, bestaat er voor de Staatsanwalt toch de nodige discretionaire ruimte.

Van Daele geeft aan dat er in de drie rechtsstelsels systemen voor buitengerechtelijke en vereenvoudigde wijzen van afdoening bestaan. In de stelsels zijn deze afdoeningswijzen een noodzakelijk ventiel om de druk van de massacriminaliteit te kunnen weerstaan. In het Nederlandse en Belgische recht zijn deze mogelijkheden met een summiere wettelijke regeling omringd. Voor het Duitse recht is kenmerkend dat deze afdoeningsvormen uitgebreid in de Strafprozessordnung zijn geregeld.⁷

De beschrijving van de organisatie van het openbaar ministerie en de modernisering daarvan in België en Nederland brengt enige opmerkelijke verschillen en overeenkomsten aan het licht. Op de eerste plaats het aantal arrondissementsparketten. In Nederland wordt thans nagedacht over schaalvergroting en vermindering van het aantal van 19 arrondissementsparketten. Het lijkt mij dat in de tegenwoordige tijd de Belgische 27 eerstelijnsparquetten organisatorisch geen deugdelijk antwoord kunnen bieden op de op het openbaar ministerie rustende handhavingslast en de ontwikkelingen in de criminaliteit. Ten aanzien van de modernisering van de organisatie van het openbaar ministerie zijn er belangrijke parallellen tussen België en Nederland. Genoemd kunnen worden de horizontale verbreding, de verzelfstandiging van de colleges van

procureurs-generaal en de ontwikkeling van landelijke parketten. In Nederland wordt thans nog een stap verder gezet op deze weg met de ontwikkeling van een 'functioneel parket'. Dit is een landelijk parket, gerelateerd aan de bijzondere opsporingsdiensten op het werkerrein van milieu, economie en fraude. Tegelijkertijd kan de vinger worden gelegd op enkele verschillen. Zo zijn de Nederlandse procureurs-generaal, anders dan hun Belgische collega's, losgesneden van het ressortsparket. Verder is in Nederland afgezien van een verticale integratie van het openbaar ministerie. In hoger beroep wordt de zaak in handen gesteld van een andere OM-functionaris (advocaat-generaal) dan de officier van justitie die in eerste aanleg bemoeienis met de zaak heeft gehad.

Anders dan in België en Nederland is het Duitse openbaar ministerie niet één landelijk en centraal geleid orgaan, maar is het per deelstaat georganiseerd. Daardoor kunnen de feitelijke organisatie en inrichting van de parketten per deelstaat verschillen. Binnen de deelstaten bestaan gespecialiseerde parketten, de zogenaamde 'Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften', belast met de bestrijding van specifieke delictsgroepen. Op federaal niveau bestaat er ook een openbaar ministerie, maar dit staat niet in een hiërarchisch verband met het openbaar ministerie in de deelstaten. De taken van het federale openbaar ministerie zijn gerelateerd aan het Bundesgerichtshof en (in een aantal gevallen) de Oberlandesgerichte. De gedecentraliseerde opbouw van het Duitse openbaar ministerie brengt mede dat geen sprake kan zijn van een strafrechtelijk beleid voor de gehele bondsstaat, maar dat het strafrechtelijk beleid een aangelegenheid is voor zowel de bond als de deelstaten.

4. Het tweede deel van het boek is gewijd aan de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk beleid. Centraal staat het vraagstuk betreffende de verhouding tussen het openbaar ministerie en de minister van Justitie. Deze plaatsbepaling begint met de weergave van het debat over de positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel (hoofdstuk 3). De leidende vraag is of het openbaar ministerie tot de uitvoerende dan wel de rechterlijke macht moet worden gerekend. Interessant is te zien dat de discussie in de drie landen langs dezelfde lijnen verloopt en dat de uitkomst vergelijkbaar is: aangenomen wordt dat het openbaar ministerie een middenpositie inneemt - een orgaan 'sui generis' zou zijn - tussen de rechterlijke en uitvoerende macht in. Zeer treffend vergelijkt Van Daele de vraag naar de constitutionele plaats van het openbaar ministerie met een discussie over het geslacht der engelen. De uiteindelijke plaatsbepaling zegt niets over de kracht van de argumentatie, maar verhult waar het eigenlijk om gaat. En dat is de kernvraag naar de mate waarin het openbaar ministerie aanspraak zou mogen maken op zelfstandigheid ten opzichte van de minister van Justitie. Of met andere woorden: tot in welke mate kan en mag de minister van Justitie zich op grond van zijn politieke verantwoordelijkheid voor het justitiebeleid in het algemeen en in concrete gevallen bemoeien met het doen en laten van het openbaar ministerie. Dit thema wordt uitgebreid besproken in het vierde hoofdstuk.

5. In het kader van de verhouding tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie worden diverse thema's aan de orde gesteld: het gezag van de minister over het openbaar ministerie, de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen en richtlijnen, de bindende werking van dergelijke beleidsregels voor de parketmagistraat en de burger bij de afhandeling van individuele zaken, de openbaarheid van aanwijzingen en richtlijnen, en de band tussen de minister van Justitie en de ambtelijke top van het openbaar ministerie (zoals deelname aan vergaderingen, de uitwisseling van informatie en de mate van afhankelijkheid). Ook bij deze deelonderwerpen zijn de rechtsverge-

lijkende bevindingen interessant. Van Daele laat zien dat er ten aanzien van de genoemde punten belangrijke verschillen bestaan tussen het Duitse, Belgische en Nederlandse recht. Ik spits de opmerkingen toe op drie kwesties.

Het eerste punt betreft de bevoegdheid van de minister van Justitie om met het oog op de afdoening van individuele zaken aan het openbaar ministerie en individuele par­ketmagistraten aanwijzingen te geven. Als uitvloeisel van de parlementaire verant­woordelijkheid van de minister van Justitie wordt in de drie landen aangenomen dat aan de minister een dergelijke bevoegdheid toekomt. De omvang van deze aanwij­zingsbevoegdheden loopt echter uiteen. Rechtens kunnen in Duitsland algemene en op individuele gevallen toegespitste instructies worden gegeven. Als gevolg van het lega­liteitsprincipe en het in het Duitse strafprocesrecht sterk werkende onmiddellijkheids­beginsel wordt de ruimte voor individuele instructies beperkt geacht. In de Nederlandse verhoudingen is de bevelsbevoegdheid van de minister van Justitie onbeperkt. In art. 127 RO is aangegeven dat de minister van Justitie 'algemene en bijzondere aanwij­zingen (kan) geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie'. Hierin ligt niet alleen besloten dat de minister een individueel bevel tot vervolging en een bevel tot niet-vervolging kan geven, maar ook dat de minister instructies kan geven over het optreden ter zitting. In de Nederlandse staats­rechtelijke literatuur wordt aangenomen dat een dergelijke verstrekkende bevelsbe­voegdheid voortvloeit uit de ministeriële parlementaire verantwoordelijkheid. Om te ver gaande politisering van de strafrechtspleging te voorkomen is bepleit dat de minister zeer terughoudend moet zijn met het gebruik van zijn bevelsbevoegdheden.⁸ Daarnaast is het gebruik van de bevelsbevoegdheid in concrete zaken met bijzondere waarborgen omringd. De strekking hiervan is dat ieder bevel van de minister openbaar wordt, zodat het door de rechter, het parlement en in het publieke debat kan worden getoetst.⁹ Naar Belgisch recht is de aanwijzingsbevoegdheid voor individuele gevallen beperkt tot de mogelijkheid om een bevel tot vervolging te geven (het 'positieve injunc­tierecht'). Aangenomen wordt dat de minister niet bevoegd is om een aanwijzing te geven met de strekking dat een vervolging niet moet plaatsvinden of dat een reeds ingezette vervolging moet worden gestaakt (geen algemeen of bijzonder 'negatief injunctierecht'). Ook zou hij geen bevelen kunnen geven inzake het optreden ter zitting. Van Daele geeft aan dat de afwijzing van het negatieve injunctierecht berust op een aantal juridische en rechtspolitieke argumenten. Deze pleiten tegen een verdergaande met de Nederlandse regeling vergelijkbare bevelsbevoegdheid.

De bezwaren tegen een negatief injunctierecht kunnen mij niet overtuigen. Straf­rechtelijk beleid veronderstelt het maken van keuzes bij de uitoefening van overheids­macht. Deze keuzes kunnen neerslag krijgen in algemene beleidsregels, maar ook in afwegingen in individuele gevallen. In een democratische rechtsstaat horen de wijze van strafrechtelijke machtsuitoefening en het daaraan ten grondslag liggende beleid, met inbegrip van individuele beslissingen als uitvloeisel van het meer algemene beleid, inzet van politieke controle te zijn. Dit uitgangspunt acht ik niet te rijmen met het gegeven dat enerzijds de Belgische minister van Justitie politiek verantwoordelijk is voor het strafrechtelijk beleid en bevoegd is tot het geven van richtlijnen, doch anderzijds niet bevoegd zou zijn om te bepalen in welke gevallen geen gebruik zou moeten worden gemaakt van de overheidsmacht. Op dit punt zie ik geen aanleiding om verschil te maken tussen de verhouding van de minister van Justitie en het open­baar ministerie en bijvoorbeeld de minister van Financiën en de belastingdienst. De principiële aanvaarding van een negatief injunctierecht laat onverlet dat de minister van Justitie zich niet moet bemoeien met de dagelijkse gang van zaken in de straf-

rechtspleging. Politieke beïnvloeding van een individuele vervolgingsbeslissing is alleen op zijn plaats in bijzondere en politiek gevoelig liggende zaken. In een democratische rechtsstaat mag dan vervolgens worden geëist dat die politieke invloed transparant wordt en vatbaar voor politieke en publieke controle.

Het tweede punt betreft de openbaarheid van de aanwijzingen en richtlijnen. In Duitsland en Nederland zijn de strafrechtelijke beleidsregels openbaar, in België worden de ministeriële richtlijnen beschouwd als interne dienstvoorschriften die in beginsel niet openbaar worden gemaakt. De weergave van de Belgische discussie hierover is herkenbaar. In de jaren zeventig van de vorige eeuw werden in Nederland dezelfde argumenten voor en tegen openbaarmaking gewisseld. Aan het eind van dat decennium werden de argumenten tegen openbaarmaking echter onhoudbaar en sedertdien worden de beleidsregels van het openbaar ministerie stevast gepubliceerd in de Staatscourant.¹⁰ In het verlengde van deze bekendmaking wordt in de Nederlandse rechtspraak aangenomen dat het gelijkheids- en het vertrouwensbeginsel meebrengen dat iedere officier van justitie in beginsel gehouden is individuele zaken af te doen met inachtneming van de aanwijzingen en richtlijnen. Ongefundeerde afwijkingen¹¹ neigen naar willekeur en worden door de rechter afgekeurd. Dit kan betekenen dat de officier van justitie in de ingezette vervolging niet-ontvankelijk wordt verklaard of dat de rechter de zaak inhoudelijk afdoet met inachtneming van hetgeen de officier volgens de richtlijnen had behoren te doen. Deze stand van zaken leidt Van Daele tot de aanbeveling om ook in België over te gaan tot publicatie van de strafrechtelijke beleidsregels.

Ten derde de handhaving van strafbaarstellingen in de decreten van de Gemeenschappen en Gewesten. Tegen de achtergrond van het ontbreken van middelen voor deze decentrale overheden ter bevordering van de handhaving van hun strafbepalingen en de Duitse organisatie van het openbaar ministerie komt Van Daele tot de vraag of naast een landelijk openbaar ministerie niet zou moeten worden overgegaan tot instelling van een deelstatelijk bevoegd openbaar ministerie. Alleen al vanwege de ten aanzien van oppervlakte, inwoners en strafbepalingen beperkte omvang van de Gemeenschappen en Gewesten wijst Van Daele deze optie af. Aan het belang van de decentrale overheden kan voldoende tegemoet worden gekomen door organisatorische maatregelen (overleg, aanwijzing van een procureur-generaal met een bijzondere portefeuille).

6. Na de beschouwingen over de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk beleid, wordt in het derde deel van het boek ingegaan op de vraag naar de interne - binnen de organisatie van het openbaar ministerie (hoofdstuk 5) - en externe - in de relatie met de politie (hoofdstuk 6) - verwerkelijking van het opsporings- en vervolgingsbeleid. In de vergelijkende beschouwingen over België en Nederland¹² gaat Van Daele in op de landelijke organisatie, waarbij de positie van het college van procureurs-generaal en van het landelijke parket worden besproken. Vervolgens wordt de rol van de ressortsparketten en van de arrondissementsparketten bij de uitvoering van het strafrechtelijk beleid aan de orde gesteld. Verder worden de verticale verhoudingen - de lijn tussen de parketten van eerste aanleg en van beroep - en de horizontale verbreding - de mogelijkheden tot specialisatie en samenwerking binnen de arrondissementsparketten - belicht.

Het valt op dat de hervormingen van het openbaar ministerie in België en Nederland weliswaar langs dezelfde lijnen verlopen, maar dat in de concrete uitwerking toch belangrijke verschillen bestaan. Zo heeft het college van procureurs-generaal in beide

landen een belangrijke sturende taak, maar anders dan in Nederland hebben de afzonderlijke leden van het college een geografische binding met het ressortsparket behouden. Ook ten aanzien van de hiërarchieke lijn tussen de arrondissementsparketten en de ressortsparketten zijn de accenten anders gelegd. In Nederland is gekozen voor een 'platte' organisatie, waarbij de arrondissements- en ressortsparketten op gelijke voet staan. Ook zijn de ressortsparketten nog steeds belast met de behandeling van zaken in hoger beroep. In België is de hiërarchische lijn evenwel behouden en hebben de ressortsparketten een belangrijke rol bij de uitvoering van het strafrechtelijke beleid, zij het dat de ressortsparketten doorgaans geen bemoeienis meer hebben met de afhandeling van concrete zaken in hoger beroep; het beginsel van de integrale behandeling van strafzaken brengt mee dat de leden van het arrondissementsparket ook zijn belast met de behandeling van de zaak in hoger beroep. Van Daele ervaart deze onttrekking van de behandeling van het beroep aan de ressortsparketten als onwenselijk, omdat hierdoor de procureurs-generaal geen toezicht meer kunnen houden over de ambtsuitoefening door de procureurs des Konings. Daardoor dreigt versplintering van het openbaar ministerie in 27 aparte entiteiten. Om deze bezwaren te ondervangen stelt Van Daele voor om de rol van de ressortsparketten bij de behandeling van zaken in hoger beroep te herstellen. Tevens acht hij het wenselijk dat het aantal parketten van eerste aanleg wordt verminderd. De schaalvergroting biedt meer mogelijkheden voor samenwerking en specialisatie.

Ruim aandacht gaat uit naar de oprichting van het Belgische landelijke parket. Duidelijk wordt gemaakt dat de federale procureur een belangrijke machtspositie inneemt. Weliswaar is zijn positie omringd met controlemechanismen, maar deze acht Van Daele ontoereikend. Voorts heeft hij moeite met de taaktoedeling en positionering van dit parket tussen de arrondissements- en ressortsparketten in en met de wat zware band tussen enerzijds de federale procureur en anderzijds de minister van Justitie en het college van procureurs-generaal. Ten aanzien van de door het landelijk parket in behandeling te nemen zaken voorziet Van Daele competentieperikelen met de arrondissementsparketten. Om hieraan tegemoet te komen stelt Van Daele voor om het landelijk parket, vergelijkbaar met de Nederlandse situatie, in lijn te plaatsen met de arrondissementsparketten. De federale procureur wordt dan volwaardig lid van het college van procureurs des Konings, waardoor regelmatig overleg zou kunnen plaatsvinden over de wederzijdse werkzaamheden. Voor opkomende conflicten sluit Van Daele zich aan bij een voorstel van de Werkgroep-Federaal parket om een plaats voor een zesde procureur-generaal te creëren. Deze zesde procureur-generaal zou geen binding hebben met een ressort, maar uitsluitend een functioneel samengestelde portefeuille in beheer hebben. Tot die portefeuille hoort de taak om geschillen over de uitvoering van werkzaamheden door het landelijk parket en de arrondissementsparketten te beslechten.

De wettelijke regeling van de werkzaamheden van het federale parket en de voorgestelde constructie voor de oplossing van geschillen komen op mij nogal geforceerd over. Als het federale parket wordt aangemerkt als een eerstelijnsparquet met bijzondere aandacht voor bovenlokale en internationale criminaliteit, vraag ik mij af wat de noodzaak is voor een bijzondere specificatie van de werkzaamheden van het federale parket. Ook bekruipt mij het gevoel dat de creatie van een stoel voor een zesde procureur-generaal problemen niet echt oplost, maar slechts verplaatst. Het lijkt mij dat de beslechting van competentieperikelen kan worden toevertrouwd aan het college van procureurs-generaal, zeker nu dit college is verzelfstandigd. Of is dit teveel Nederlands pragmatisme?

7. In het zesde hoofdstuk staat de relatie tussen openbaar ministerie en de politie centraal. Ook dit thema geeft aanleiding om uiteenlopende onderwerpen aan de orde te stellen: de organisatie van de politie, de formele gezagsrelatie tussen openbaar ministerie en politie, de wettelijke bevoegdheden om de gezagsverhoudingen te operationaliseren, de verbaliseringsplicht voor de politie, en de verhouding tussen openbaar ministerie en de politie in de opsporingspraktijk van alledag. Interessant is te constateren dat de formele gezagsrelatie tussen openbaar ministerie en politie en de in het verlengde daarvan liggende bevoegdheden in België, Duitsland en Nederland een grote gelijkenis vertonen. Het openbaar ministerie wordt geacht leiding te geven aan de opsporing en verantwoordelijk te zijn voor het opsporings- en verbaliseringsbeleid. Maar anders dan thans geldt voor de Nederlandse situatie, moet ten aanzien van de Belgische en Duitse rechtspraktijk worden geconstateerd dat er een enorme kloof bestaat tussen die theoretische uitgangspunten en de praktijk van de opsporing. De beschouwing over het Duitse recht geeft, mede in het licht van de bevindingen in het eerder genoemde boek *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Duitsland*, de indruk dat de dogmatische constructies rond de plaats en taak van de Staatsanwalt een moderne invulling van de relatie met de politie bemoeilijken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op het gegeven dat de Staatsanwalt slechts bemoeienis heeft met het 'Ermittlungsverfahren' en niet met de proactieve recherche. Ook staat de combinatie van legaliteitsprincipe en opsporingsplicht een zinvolle prioritering ten aanzien van de inzet van de politiecapaciteit in de weg.

De schets van de Belgische rechtspraktijk wekt bij de Nederlandse lezer meer dan de schijn dat de tijd heeft stilgestaan en dat de Belgische verhoudingen tussen openbaar ministerie en politie als archaisch moeten worden bestempeld. Illustratief hiervoor zijn de discussies rond het project 'Autonome politieke afhandeling' en de erkenning van het politiesept. Aanhakend bij ontwikkelingen die de afgelopen decennia in Nederland hebben plaatsgevonden, doet Van Daele de nodige aanbevelingen voor modernisering. Deze spitsen zich niet zozeer toe op wijziging van de formele structuren, maar op het overbruggen van de kloof tussen theorie en praktijk. Hij bepleit het begrip 'leiding' gedifferentieerd in te vullen. Dit betekent dat de politie ten aanzien van de opsporing en verbalisering van de lichte en massale criminaliteit een grote mate van zelfstandigheid toekomt. De 'leiding' is dan algemeen en afstandelijk, waarbij de omstandigheden van het geval de procureur des Konings aanleiding kunnen geven om zich actief met de zaak te bemoeien. Naarmate de ernst van de criminaliteit stijgt, worden de daadwerkelijke betrokkenheid en sturing van het openbaar ministerie intensiever. In het verlengde hiervan komt Van Daele tot de erkenning van het politiesept. Een wettelijke regeling hiervan acht hij wenselijk. Hieraan gerelateerd dienen organisatorische maatregelen te worden getroffen om te bevorderen dat het sepotbeleid van de politie aansluit bij het opsporings- en verbaliseringsbeleid van het openbaar ministerie. Hierbij denkt hij aan de detachering van parketmagistraten op het politiebureau. Met het oog op de noodzakelijkheid van de modernisering van de betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de opsporing, de bevordering van de democratische controle over de opsporing door de politie, de prioriteitstelling ten aanzien van de inzet van de beperkte politie- en justitiecapaciteit en het terugdringen van de administratieve werklast van de politie en het openbaar ministerie kan ik de aanbevelingen van Van Daele alleen maar onderschrijven.

8. Het boek wordt afgesloten met een kort vierde deel, 'algemeen besluit' genaamd. Hierin worden de verspreid door het boek opgenomen bevindingen en aanbevelingen,

waarvan in het voorgaande slechts een selectie is vermeld, nogmaals kernachtig weergegeven. Voor zover dat de lezer nog niet was gebleken, maken deze pagina's duidelijk dat Van Daele een interessante en belangrijke studie heeft geproduceerd. Het rechtsvergelijkende onderzoek maakt duidelijk dat de in de jaren negentig van de vorige eeuw in gang gezette hervormingen van de Belgische strafrechtspleging minder revolutionair zijn dan wel eens wordt gedacht. De door Van Daele geformuleerde aanbevelingen zijn helder en adequaat beargumenteerd. Een en ander biedt voldoende stof voor bezinning over verdergaande hervorming en modernisering van de Belgische strafrechtsbedeling. Daarmee voldoet het boek in ruime mate aan het doel waarmee het is geschreven.

NOTEN

1 Zie: C. Fijnaut, D. van Daele & S. Parmentier, *Een openbaar ministerie voor de 21ste eeuw*, Universitaire Pers Leuven, 2000; D. van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Duitsland*, Universitaire Pers Leuven, 2000; idem, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Universitaire Pers Leuven, 2003.

2 Zie § 374 e.v. StPO.

3 Zie § 395 e.v. StPO.

4 Art. 12 NSv.

5 De commotie rondom de inbeschuldigingstelling van Sharon en diverse anderen inzake genocide vormen hiervan het levende bewijs. Nederland kent een met België vergelijkbare strafbaarstelling van genocide en een gelijke ruime jurisdictieregeling. Doordat het vervolgingsrecht evenwel is voorbehouden aan het openbaar ministerie ontmoet het ruime bereik van de strafbaarheid en vervolgbaarheid van genocide geen bezwaren.

6 Dit verklaart waarom voor de delicten waarbij de 'Privatklage' openstaat voor de Staatsanwalt het opportuniteitsprincipe geldt; zie § 376 StPO.

7 Vgl. de § 153 e.v. StPO en de bijzondere procesvormen van de § 407 e.v. StPO (het 'Strafbefehlsverfahren') en § 417 e.v. StPO ('Besleunigtes Verfahren').

8 In dit verband is gesteld dat de minister met de 'fluwelen handschoen' moet regeren en het geven van individuele instructies moet beperken tot politiek gevoelige zaken.

9 Zie art. 128 Wet RO.

10 In Nederland bestaat tegenwoordig een uitgebreid stelsel van aanwijzingen en richtlijnen van het college van P-G's over het opsporings-, sepot-, transactie- en strafvorderingsbeleid. Het geheel is te vinden in de elektronische wereldbibliotheek: <http://www.openbaarministerie.nl>.

11 Hierin ligt besloten dat op grond van bijzondere kenmerken van de zaak (gemotiveerd) mag worden afgeweken van de beleidsregels.

12 De beschouwingen over het Duitse recht zijn in dit hoofdstuk van ondergeschikte betekenis.