

## De toekomst van het Belgisch openbaar ministerie

Fijnaut, C.J.C.F.; Van Daele, D.

*Published in:*

Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie

*Publication date:*

1997

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*

Fijnaut, C. J. C. F., & Van Daele, D. (1997). De toekomst van het Belgisch openbaar ministerie: Een reorganisatie naar Nederlands model? *Justitiële verkenningen: Documentatieblad van het Ministerie van Justitie*, 23(8), 105-119.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# De toekomst van het Belgisch openbaar ministerie

Een reorganisatie naar Nederlands model?

D. van Daele en prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut\*

Momenteel staat de strafrechtsbedeling in België in het algemeen en het functioneren van het openbaar ministerie in het bijzonder bloot aan zware kritiek. In deze bijdrage wordt in de eerste plaats nagegaan waaruit die kritiek op de strafrechtsbedeling en op het openbaar ministerie precies uit bestaat. Hierbij wordt een parallel getrokken met de kritiek waarmee het Nederlandse openbaar ministerie – zij het in een minder recent verleden – kreeg af te rekenen. Vervolgens wordt nagegaan welk beleid de regering Dehaene II ten aanzien van de gestelde problemen voert. Dit beleid wordt in deze bijdrage geëvalueerd aan de hand van een vergelijking met de reorganisatie die momenteel in het Nederlandse openbaar ministerie aan de gang is. En dit in het besef dat over de noodzaak en de oriëntatie van deze reorganisatie heel verschillend wordt gedacht. Omdat de vergelijking België–Nederland hier centraal staat zal aan de ‘binnenlandse’ discussie in Nederland evenwel voorbij worden gegaan.

## Het Belgische O.M. en de crisis in de strafrechtsbedeling

Sedert de dramatische gebeurtenissen die plaatsvonden in de zomer van 1996 ligt de (straf)rechtsbedeling in België midden in de vuurlinie van de kritiek. Sterke uitdrukkingen worden hierbij niet geschuwd. Zo wordt er bij voorbeeld gesproken van een ‘vertrouwens-, identiteits- en legitimiteitscrisis van de strafrechtsbedeling’ en van Justitie als ‘een bedrijf in moeilijkheden’. Er wordt niet alleen gewezen op een reeks van individuele fouten, onachtzaamheden en tekortkomingen, maar met name ook op een aantal fundamentele gebreken en structurele dysfuncties binnen de (straf)rechtsbedeling (Ringelheim, 1997).

De zaak Dutroux-Nihoul mag hierbij echter niet op zichzelf worden beschouwd. Ten eerste is het immers zo dat België sinds de jaren tachtig werd geconfronteerd met een reeks onopgehelderde misdaden, zoals bij voorbeeld de aanslagen toegeschreven aan de zogenaamde bende van Nijvel en de moord op Minister van Staat Cools. De zaak Dutroux-Nihoul is met andere woorden slechts de spreekwoordelijke druppel die de em-

\* De auteurs zijn respectievelijk als wetenschappelijk medewerker en gewoon hoogleraar verbonden aan het Instituut voor Strafrecht van de Katholieke Universiteit Leuven.

mer deed overlopen. Hierbij komt in de tweede plaats dat de meeste problemen die zich in het functioneren van de strafrechtsbedeling voordoen, reeds sinds jaar en dag bekend zijn. Talrijke keren werd bij voorbeeld al gewezen op het chronisch gebrek aan werkingsmiddelen van Justitie. Ook was er bij voorbeeld lange tijd nagenoeg geen belangstelling voor de uitbouw van een strafrechtelijk beleid. Algemeen wordt nu erkend dat de politici jarenlang Justitie hebben verwaarloosd (Eliaerts, 1997).

Dat vele van de vaststellingen die naar aanleiding van de zaak Dutroux-Nihoul werden gedaan niet nieuw zijn, neemt echter niet weg dat deze zaak wellicht de aanleiding zal vormen tot een vergaande structurele reorganisatie van de strafrechtsbedeling. Deze verwachting kan onder meer worden gestoeld op de zeer ongewone mededeling van Koning Albert II d.d. 10 september 1996 (zie *Het Nieuwsblad*, 11-9-1996). In dit communiqué van het Paleis wordt onder meer gesteld dat er grondig dient te worden nagedacht over het menselijker en efficiënter maken van de werking van het gerecht. Tevens wijst het Staatshoofd erop dat zal moeten worden gestreefd naar de invoering van interne en externe controles en een betere opleiding.

#### *Het openbaar ministerie onder vuur*

Aangezien het openbaar ministerie in de strafrechtsbedeling een centrale positie inneemt, hoeft het niet te verwonderen dat deze instelling volop in de klappen deelt. Zo komt de Onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul tot de vaststelling dat de parketten een zwakke interne organisatie kennen en dat ze te veel zaak-gericht en te weinig organisatie-gericht werken. De parketmagistraten zouden daarenboven een te receptieve opstelling koesteren, waardoor de prioriteiten in het beleid *de facto* door de politiediensten worden bepaald. Verder is opnieuw geconstateerd dat de 27 parketten van eerste aanleg de neiging vertonen zich voornamelijk op de problemen in het eigen gerechtelijk arrondissement te richten en dat een degelijke informatie-uitwisseling tussen deze arrondissementsparketten niet is gewaarborgd. Dat er per ressort van het hof van beroep een parket-generaal bestaat is niet van aard dit probleem op te lossen. De Onderzoekscommissie heeft immers eveneens moeten vaststellen dat de parketten-generaal te ver van de concrete problemen en van de dagdagelijkse realiteit afstaan (Onderzoek, 1996-1997).

Deze en andere problemen die de onderzoekscommissie Dutroux-Nihoul ten aanzien van het functioneren van de parketten signaleert, zijn, zoals gezegd, inderdaad al veel langer bekend. Reeds jaren wordt het openbaar ministerie bij voorbeeld verweten dat het weinig of geen beleid voert inzake de opsporing en de vervolging van strafbare feiten (vergelijk De Nauw, 1990-1991; Fijnaut, 1980). Ook de stroeve relatie tussen de parketten-generaal en de parketten van eerste aanleg werd reeds

verschillende keren beschreven (zie onder meer Dupont, Christiaensen e.a., 1992).

Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat ook parketmagistraten zelf, waaronder de veelgeplaagde procureur des Konings van Brussel Dejemeppe, in het verleden reeds aandacht vroegen voor de problemen waarmee zij werden geconfronteerd. Doorgaans voegden zij aan de lijst van problemen onmiddellijk de verzuchting toe dat – zeker gezien de steeds toenemende taken van het openbaar ministerie – een verhoging van de beschikbare financiële middelen noodzakelijk was. Dit middelenprobleem uit zich bij voorbeeld in het feit dat de parketten tot op de dag van vandaag nog steeds niet volledig geïnformatiseerd zijn. Daarnaast is in hun kring ook al jaren een betere (voortgezette) opleiding en een mogelijke specialisatie van parketmagistraten bepleit (vergelijk Dejemeppe, 1993; Dejemeppe, 1996; Heimans, 1994).

### **Analoge crisisgeluiden in een ander tijdsgewricht**

Wie een parallel trekt tussen België en Nederland kan vaststellen dat veel van de huidige problemen met betrekking tot het functioneren van het Belgische openbaar ministerie zich ook in Nederland hebben gesteld. Hier kwamen zij echter reeds enkele decennia geleden volop aan de oppervlakte.

Zo wijst 't Hart erop dat tegen het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig het strafrecht, als gevolg van de ongelukkige reactie op een aantal rellen en protestacties, geen 'rustig bezit' meer was. Waar Enschedé in 1964 nog gewag kon maken van een 'latente justitiële crisis', diende men in 1970 vast te stellen dat de geloofwaardigheid van het strafrecht en de strafrechtsbedeling volop in het geding was. De latente justitiële crisis was met andere woorden geëvolueerd naar een manifeste crisis ('t Hart, 1994).

Het gevolg hiervan was dat in de strafrechtspraktijk steeds meer ruimte kwam voor meer pragmatisch denken, of, anders gesteld, voor het voeren van beleid. Ten opzichte van het openbaar ministerie impliceerde deze nieuwe benadering een proces van reorganiseren, rationaliseren en bureaucratiseren. Op die manier wou men komen tot een openbaar ministerie dat de profilering van beleidstaken, en dus het stellen van prioriteiten bij de opsporing en de vervolging, zou waarmaken ('t Hart, 1994). Een en ander heeft, zoals zeker de lezers van dit tijdschrift weten, geleid tot een ware cascade van beleidsplannen, gaande van *Samenleving en criminaliteit* (1985) tot het *Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie* (1995) van de huidige minister van Justitie Sorgdrager. Wat opvalt aan de Nederlandse ontwikkeling is echter dat het openbaar ministerie zelf zich volop in de discussie heeft gemengd. Hiertoe kan bij voorbeeld worden verwezen naar de kort na de presentatie van *Samenleving en criminaliteit* opgerichte Werkgroep Prioriteitenstelling,

het plan *Strafrecht met beleid* (1990) en het rapport *Het O.M. ... om* (1993).

Vergeleken met de ontwikkelingen in België kunnen nu reeds enige voorlopige conclusies worden getrokken. In de eerste plaats valt op dat de Nederlandse strafrechtsbedeling, met inbegrip van het openbaar ministerie, veel vroeger dan de Belgische onder vuur kwam te liggen. Een tweede groot verschil hangt hier enigermate mee samen: in Nederland is sinds de jaren tachtig sprake van een heuse 'beleidsplannencultuur', daar waar in België beleidsplannen, waarin ook het openbaar ministerie een belangrijke rol speelt, pas sinds kort worden opgesteld. En, ten derde, al heeft het Nederlandse openbaar ministerie zeker niet alle plannen metterdaad gerealiseerd – hetgeen uiteindelijk mede heeft geleid tot de momenteel aan de gang zijnde reorganisatie – het valt wel op dat het reeds lange tijd op een constructieve wijze meedoet aan het debat over zijn eigen toekomst. Een dergelijke ontwikkeling doet zich tot op de dag van vandaag in België nog niet voor.

Hierna staan we stil bij het beleid dat de huidige regering Dehaene II voert ten aanzien van de crisis in de strafrechtsbedeling in het algemeen en met betrekking tot het openbaar ministerie in het bijzonder. Deze uiteenzetting moet vervolgens toelaten om in een afsluitend deel de vergelijking België–Nederland verder uit te werken.

### Het beleid van de regering Dehaene II

#### *Algemeen*

In het kader van de 'vernieuwing van democratie en rechtsstaat' worden in het regeringsprogramma van de regering Dehaene II maatregelen voorzien met het oog op een verbetering van de rechtsbedeling enerzijds en met betrekking tot de modernisering en de responsabilisering van het gerecht anderzijds (Krachtlijnen, 1995).

Deze maatregelen worden in de Beleidsnota van minister van Justitie De Clerck verder uitgewerkt. Naast maatregelen met betrekking tot het openbaar ministerie (infra) is in deze beleidsnota onder meer sprake van een 'pact tussen de actoren van justitie'. Dit pact dient gericht te zijn op het tegengaan van het misbruik van procedureregels, het wegwerken van de gerechtelijke achterstand, het verwezenlijken van een 'open Justitie' en het verbeteren van de materiële omkadering van de justitiële autoriteiten. Verder wordt in de nota onder meer aandacht besteed aan een aantal bijzondere ontwikkelingen in het strafrecht en aan een aantal algemene maatschappelijke thema's, zoals bij voorbeeld de slachtofferproblematiek en het drugsbeleid (Beleidsnota, 1995).

Onder druk van de Witte Mars van 20 oktober 1996 hield de regering Dehaene II op 6 december 1996 een zogenaamd Sinterklaas-conclaaf rond de problemen van Justitie (Ministerraad, 1996). Dit conclaaf leidde tot maatregelen ter objectivering van de benoemingen en de bevorderin-

gen in de magistratuur en ter verbetering van de betrekkingen van de rechterlijke overheden (openbaar ministerie en onderzoeksrechter) met de politiediensten. De hoofdthema's van het Sinterklaas-conclaaf – de verbetering van de positie van het slachtoffer en de hervorming van de voorlopige invrijheidstelling – zijn voor deze bijdrage van minder betekenis.

Wel van belang is dat de ministerraad op diezelfde zesde december 1996 besloot tot instelling van een Commissie voor een efficiëntere politiestructuur. Zij werd uiteindelijk ingesteld bij Ministerieel Besluit van 10 januari 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 28-1-1997). Hoewel deze Commissie-Huybrechts – zo genoemd naar de voorzitter – in eerste instantie een onderzoek diende te verrichten naar de functionele en structurele mogelijkheden om de federale politiediensten te moderniseren, was de instelling ervan ook voor het openbaar ministerie van groot belang. De Commissie diende zich immers eveneens te buigen over de vraag hoe de centrale rol van het openbaar ministerie inzake de (uitvoering van de) opdrachten van gerechtelijke politie precieser zou kunnen worden omschreven.

Tot slot dient hier ook het Wetsontwerp van 19 december 1996 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek te worden vermeld. Dit ontwerp vormt het resultaat van de eind 1991 – als gevolg van de conclusies van de eerste 'Bende-commissie' in haar eindrapport van april 1990 – opgerichte Commissie Strafprocesrecht (De Smet, 1997; Van Daele, 1996). Het ontwerp van de Commissie Strafprocesrecht behelsde – naast een aantal innovaties – voornamelijk een aanpassing van het negentiende-eeuwse Wetboek van Strafvordering aan de gewijzigde praktijk. Hoewel de eerste 'Bende-commissie' op een aantal structurele problemen had gewezen – vooral met betrekking op de organisatie en werking van het openbaar ministerie, het ministerie van Justitie en de onderzoeksrechters – ging de Commissie Strafprocesrecht, en in het kielzog hiervan de regering, echter grotendeels aan die problemen voorbij.

Desondanks blijkt uit bovenstaand overzicht echter duidelijk dat men de regering Dehaene II in geen geval kan verwijten geen oog te hebben voor de problemen die zich in relatie tot de (straf)rechtsbedeling stellen. De plannen van deze regering met betrekking tot (het functioneren van) het openbaar ministerie, en de maatregelen die in dit verband reeds werden uitgevoerd, komen hierna aan de beurt.

#### *Het functioneren van het openbaar ministerie*

##### *Instelling van het College van procureurs-generaal*

De belangrijkste verwezenlijking van de regering Dehaene II met betrekking tot het functioneren van het openbaar ministerie is zonder twijfel de Wet tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot in-

stelling van het ambt van nationaal magistraat van 4 maart 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 30-4-1997).

In deze wet wordt voor het eerst in de Belgische geschiedenis duidelijk gesteld dat het de minister van Justitie is die – weliswaar na (niet bindend) advies van het college van procureurs-generaal – via het uitvaardigen van algemene richtlijnen de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk beleid draagt. Dergelijke richtlijnen waarin de kaders en de doeleinden van het strafrechtelijk beleid op bepaalde gebieden zullen worden uitgetekend, zijn voortaan bindend voor alle parketmagistraten. Het betreft hier echter een verbintenis ten aanzien van het te bereiken resultaat. Er blijft dus een zekere appreciatiemarge voor de parketmagistraten bij de beoordeling van individuele gevallen bestaan.

Bij de uitvoering van het door de minister van Justitie bepaalde strafrechtelijk beleid is een sleutelrol voorzien voor het door de genoemde wet officieel ingestelde college van procureurs-generaal. Dit college dient immers te beslissen over alle maatregelen die nodig zijn voor de coherente uitwerking van het strafrechtelijk beleid en voor de nodige coördinatie bij zijn implementatie. Daarenboven is het college bevoegd om te beslissen over alle maatregelen die nodig zijn voor de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie. Een derde belangrijke bevoegdheid voor het college van procureurs-generaal behelst het inlichten en adviseren van de minister van Justitie omtrent alle zaken die verband houden met de opdrachten die aan de parketten zijn toevertrouwd.

Opdat het college zijn belangrijke beleidsondersteunende rol terdege zou kunnen vervullen werd bij Koninklijk Besluit van 6 mei 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 14-5-1997) een zekere portefeuillevreiding tussen de individuele procureurs-generaal ingevoerd. Ook voorziet de wet van 4 maart 1997 dat het college van procureurs-generaal zich voortaan voor de uitvoering van zijn opdrachten kan laten bijstaan door leden van de parketten-generaal bij de hoven van beroep. Deze advocaten-generaal blijven enerzijds wel verbonden aan hun parket-generaal, doch zullen anderzijds een belangrijke beleidsondersteunende en beleidsvoorbereidende taak bij het college toegewezen krijgen. Concreet zullen zij hierbij zowel functioneren onder het gezag van de territoriaal bevoegde procureur-generaal als onder dat van de procureur-generaal die de materie in kwestie in zijn portefeuille heeft.

Nu duidelijk wettelijk werd omschreven dat het de minister van Justitie is die de verantwoordelijkheid voor het strafrechtelijk beleid draagt, is tevens de politieke verantwoordelijkheid van deze minister ten aanzien van het Parlement concreter geworden. Een parlementaire discussie over het gevoerde strafrechtelijk beleid – met de bijhorende politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie – wordt voortaan mogelijk op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen van het college van procureurs-generaal. Deze verslagen worden door het college aan de mi-

nister van Justitie gezonden, die ze op zijn beurt aan het Parlement moet overmaken (Van Daele, 1997b).

#### *Doorlichting parketten*

Om een zicht te krijgen op de concrete noden en behoeften die zich in de dagelijkse praktijk bij de parketmagistraten stellen, kondigde minister van Justitie De Clerck op 22 januari 1997 een grondige doorlichting van de parketten aan. Het aan het departement van Ambtenarenzaken verbonden bureau ABC werd met deze taak belast. In een eerste fase worden met name het parket van Namen en dat van Brugge doorgelicht.

Het is de bedoeling van de minister van Justitie om de activiteiten van de parketmagistraten in kaart te brengen. Vervolgens zal op basis van deze analyse structureel worden ingegrepen in de organisatie en werking van de parketten. Uiteindelijk zal deze doorlichting moeten uitmonden in een model dat het mogelijk maakt de belasting van de parketten te meten volgens het aantal binnenkomende aangiften. Dat model moet dan vervolgens de basis vormen voor een aantal aanpassingen van het personeelskader (*De Morgen*, 23-1-1997).

Blijkens recente persberichten (*De Standaard*, 4-7-1997) dient de doorlichting van de parketten van Brugge en Namen tegen eind 1997 voltooid te zijn. Het is echter de bedoeling om het project op korte termijn uit te breiden tot de overige 25 parketten van eerste aanleg.

#### *Wetenschappelijk onderzoek*

In de derde plaats loopt er sinds februari 1996 in opdracht van de Diensten van de Eerste Minister aan de K.U. Leuven, de U.C. Louvain en de Facultés Universitaires Saint-Louis een vierjarig wetenschappelijk onderzoek onder de titel *Een openbaar ministerie voor de eenentwintigste eeuw*. In dit onderzoek – waarin beide auteurs van dit artikel actief zijn betrokken – wordt gepoogd bouwstenen aan te reiken voor een efficiëntere strafrechtsbedeling. Dit gebeurt aan de hand van een rechtsvergelijkende en sociaalwetenschappelijke studie over de afhandeling van strafzaken (buiten proces) door het openbaar ministerie. Dit onderzoek moet op middellange termijn onder meer leiden tot de formulering en de valorisering van beleidsgerichte voorstellen tot versterking van de rechtshandhaving bij wege van het strafrecht.

### **Het regeringsbeleid in het licht van de Nederlandse situatie**

#### *De reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie*

Met het intussen aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel van 9 juni 1997 houdende de reorganisatie van het openbaar ministerie en de instelling van een landelijk parket, wordt door de Nederlandse regering wettelijk vorm gegeven aan de reorganisatie van het openbaar ministerie, zoals deze in het Plan van aanpak is voorgesteld. In functie van de



vergelijking met de situatie in België worden hierna kort de voornaamste krachtlijnen van dit voorstel aangegeven.

Het uitgangspunt van de gehele reorganisatie is dat het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden – met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als kerntaak – moet voldoen aan eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit. Dergelijke vereisten vergen een openbaar ministerie dat is geconstrueerd als één organisatie, zodat eenheid van optreden wordt gewaarborgd. Om het openbaar ministerie toe te laten deze doelstelling waar te maken wordt geopteerd voor een centrale leiding door het college van procureurs-generaal. In de toekomst heeft men dus niet langer vijf naast elkaar opererende, territoriaal bevoegde procureurs-generaal, doch wel een college van procureurs-generaal dat door middel van een collegiale besluitvorming de leiding van het openbaar ministerie uitoefent (Minister van Justitie, 1997).

De instelling van een collegiaal leidinggevend orgaan heeft vergaande implicaties voor de hiërarchische verhoudingen binnen het openbaar ministerie. Zo zal er in de toekomst geen ondergeschiktheid meer zijn van de arrondissementsparketten ten opzichte van de ressortsparketten. De 19 arrondissementsparketten, de vijf ressortsparketten en het nieuw ingestelde landelijk parket vormen immers 25 parketten die ten aanzien van elkaar nevenschikt zijn, doch tegelijk ondergeschikt worden aan de centrale leiding van het college van procureurs-generaal (Minister van Justitie, 1997).

Naast de instelling van een college van procureurs-generaal en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de hiërarchische verhoudingen binnen het openbaar ministerie, wordt in het wetsvoorstel ook de verhouding tussen de minister van Justitie en het openbaar ministerie duidelijk omschreven. Uitgangspunt hierbij is dat de minister van Justitie de volledige politieke verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie draagt. Deze verantwoordelijkheid heeft enerzijds betrekking op het door het openbaar ministerie te voeren beleid, doch omvat anderzijds ook de bevoegdheid – weliswaar met inachtnaam van een aantal procedurele voorwaarden – tot het geven van aanwijzingen met betrekking tot een individueel geval. Opmerkelijk is dat dergelijke aanwijzingen binnen zekere grenzen ook kunnen leiden tot niet-vervolg in een bepaalde zaak (Minister van Justitie, 1997).

Verder is ook de wijze waarop de reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie wordt doorgevoerd relevant voor een vergelijking met de ontwikkelingen in België. Het is met name bijzonder dat de reorganisatie van het openbaar ministerie zoveel mogelijk door de staande organisatie zelf tot stand wordt gebracht, en dit door middel van 14 projecten. Elk van deze projecten wordt door een afzonderlijke projectgroep begeleid. Aan het hoofd van deze projectgroepen staat een leidinggevend lid van het openbaar ministerie, omkaderd door andere leden van het openbaar ministerie, directeuren gerechtelijke ondersteuning, medewer-

kers van het departement, wetenschappers en externe relaties (Minister van Justitie, 1996).

Kortom, de reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie loopt over twee sporen: aanpassing van de wetgeving enerzijds en hervormingsprojecten 'op het terrein' anderzijds.

*Een vergelijking met het beleid van de regering Dehaene II*

Indien we met het net geschetste Nederlandse reorganisatieproces openbaar ministerie in het achterhoofd de Belgische situatie bekijken, valt op dat van een dergelijke omvattende operatie in België vooralsnog geen sprake is. Zo bestaat er in de eerste plaats momenteel in België – behoudens de hoger besproken doorlichting van de parketten – nog geen tegenhanger van de genoemde 14 'terrein'-projecten. Ten tweede is het zo dat de ingrepen in de formele organisatie van het openbaar ministerie in België vooralsnog veel beperkter van karakter zijn dan in Nederland. Deze laatste vaststelling dient echter onmiddellijk enigszins te worden genuanceerd.

Zo is het opvallend dat de herstructurering van de top een primordiale plaats in de reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie inneemt. Welnu, ook in België werd door de Wet van 4 maart 1997 een dergelijke ingreep doorgevoerd. Hierbij is er overigens sprake van grote inhoudelijke parallellen tussen beide reorganisaties. Zowel in België als in Nederland stelt men immers een versterking van de positie van de minister van Justitie ten aanzien van het openbaar ministerie vast. Verder voert de Wet van 4 maart 1997, naar Nederlands model, het systeem van de jaarverslagen in, waardoor een parlementair debat over het strafrechtelijk beleid mogelijk wordt. Dit parlementair debat kan dan op zijn beurt leiden tot een verduidelijking van de politieke verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. Een derde parallel betreft het door de Wet van 4 maart 1997 en het K.B. van 6 mei 1997 ingevoerde portefeuille-systeem, waardoor binnen het college een zekere specialisatie tussen de procureurs-generaal mogelijk wordt.

In het verlengde van deze overeenkomsten in de hervorming van de top van het openbaar ministerie in beide landen, moet in de tweede plaats worden beklemtoond dat de instelling van het college van procureurs-generaal voor minister van Justitie De Clerck slechts een eerste stap vormt in de richting van een fundamentele hervorming van het openbaar ministerie in zijn geheel. De krachtlijnen van deze hervorming vertonen evenwel ook een opvallende gelijkenis met de hoofdpunten van de reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie. Zo stelt minister van Justitie De Clerck dat er behoefte is aan een herdenking van de relaties tussen de parketten van eerste aanleg en de parketten-generaal. Daarnaast wordt benadrukt dat het openbaar ministerie zich in de eerste plaats op zijn kerntaken – opsporing en vervolging van misdrijven – moet kunnen richten. Dit impliceert een herdefiniëring van de ad-

ministratieve taken van de parketten (Wetsontwerp, 1996-1997). Deze kwesties vormen, zoals hierboven werd aangegeven, ook een essentieel onderdeel van de reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie.

Los van wat minister De Clerck wil, kunnen tenslotte nog andere lessen uit de Nederlandse ervaringen worden gedistilleerd die voor de ontwikkelingen in België relevant zijn. We beperken ons in het kader van deze bijdrage tot de aanduiding van drie punten.

Zo kan men zich in de eerste plaats afvragen of het college van procureurs-generaal in België wel voldoende omkaderd is. Hierboven werd aangegeven dat de advocaten-generaal een belangrijke beleids-ondersteunende rol moeten gaan spelen. In vergelijking met het Nederlandse project *Opbouw en inrichting parket-generaal* dreigt deze maatregel echter toch wat mager uit te vallen. In het genoemde project wordt het college van procureurs-generaal geconstrueerd als een onderdeel van het parket-generaal. Dit parket-generaal omvat naast het college nog vier eenheden, te weten: Ontwikkeling; Bedrijfsvoering; Programmering, controlling en kwaliteitsborging en Kabinet en voorlichting (Minister van Justitie, 1996). Van een dergelijke brede omkadering van het college van procureurs-generaal is in België vooralsnog geen sprake, en dit ondanks het gegeven dat het Belgische college van procureurs-generaal net als zijn Nederlandse pendant de motor van de veranderingen binnen het openbaar ministerie zal moeten zijn.

Ten tweede is er de vaststelling dat het openbaar ministerie in België reeds jaren overbelast is. In die optiek zou een grotere aandacht voor een mogelijke uitbreiding van de afhandelingsbevoegdheden (seponering, transactie, enzovoort) van de politiediensten – ook naar Nederlands model – dan ook gewenst zijn. Momenteel bestaat hier in België op beleidsvlak echter nog maar weinig belangstelling voor. Het hierboven genoemde wetenschappelijk onderzoek kan hier wellicht wel enige verandering in brengen (zie reeds Van Daele, 1997a).

Ten derde is het vertrouwen van de Belgische burger in de strafrechtsbedeling en dus ook in het functioneren van het openbaar ministerie behoorlijk afgenomen. Om dit te verhelpen zou onder meer kunnen worden overwogen om over te gaan tot de motivering van seponeringsbeslissingen en de publicatie van de richtlijnen met betrekking tot het strafrechtelijk beleid. In Nederland doen zich op deze twee terreinen al jaren belangrijke ontwikkelingen voor. In België daarentegen moeten dergelijke initiatieven nog echt tot ontwikkeling worden gebracht.

### Besluit

Het Belgische openbaar ministerie bevindt zich momenteel in woelig vaarwater. Hoewel de zaak Dutroux-Nihoul hier ongetwijfeld niet vreemd aan is, dient men tegelijk vast te stellen dat het Nederlandse

openbaar ministerie in het nabije verleden met een reeks gelijkaardige problemen en kritieken kreeg af te rekenen.

Er is echter niet alleen sprake van een parallel tussen de gestelde problemen. Ook de beleidsmatige reacties erop vertonen heel wat gelijkenis. Toen bij de parlementaire bespreking van de Wet van 4 maart 1997 minister van Justitie De Clerck wees op een aantal noodzakelijke ingrepen in de organisatie van het openbaar ministerie bleek overduidelijk dat de Nederlandse situatie zijn grote inspiratiebron was. In die zin lijkt een grondige reorganisatie van het Belgische openbaar ministerie naar Nederlands model slechts een kwestie van tijd.

Hierbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat de probleemstelling rond taak en functioneren van het openbaar ministerie in België van veel recentere datum is dan in Nederland. Anders gesteld: aan de grondige reorganisatie van het Nederlandse openbaar ministerie ging een langdurig rijpingsproces vooraf. Gezien het huidige klimaat in België is een dergelijke rijpingsperiode echter niet meer mogelijk. Dit brengt natuurlijk het gevaar van overhaaste beslissingen met zich mee, die eventueel zelfs contraproductief kunnen werken.

Om dit gevaar zo veel als mogelijk in te dammen verdient het aanbeveling ook rekening te houden met de Nederlandse ervaringen. In deze bijdrage werden ter zake een drietal suggesties gedaan. Deze kunnen echter zeker nog met een aantal andere worden aangevuld. Het moge dan ook duidelijk zijn dat de Nederlandse ontwikkelingen een bevoorrechte inspiratiebron zullen blijven voor de reorganisatie van de strafrechtsbedeling in België, en in het bijzonder voor de hervorming van het openbaar ministerie.

## Literatuur

### Beleidsnota

*Beleidsnota Justitie*

De advocatenkrant, 2e jrg., nr. 3, 1995, pp. 1-7

### Daele, D. van,

*Op weg naar hervorming van het strafprocesrecht; de voorstellen van de Commissie Franchimont*

Vigiles, 2e jrg., nr.2, 1996, pp. 1-9

### Daele, D. van

*Het politiesepot; een volwaardig afhandelingsmechanisme of een strafvorderlijke vloek?*

Vigiles, 3e jrg., nr. 1, 1997a, pp. 23-37

### Daele, D. van,

*De instelling van het college van procureurs-generaal; op weg naar een modernisering van het strafrechtelijk beleid*

In: *Handboek politiediensten*, Antwerpen, Kluwer 1997b (te verschijnen)

### Dejemeppe, B.

*Le ministère public aujourd'hui ou la tentation de la météorologie*

Actualités du droit, 3e jrg., nr. 3, 1993, pp. 542-555

**Dejemeppe, B.**

*Le ministère public demain, épée ou canne blanche?*

Revue de droit pénal et de criminologie, 76e jrg., nr. 7/8, 1996, pp. 843-854

**Nauw, A. de**

*De beoordelingsruimte van de politie in de opsporing en het strafprocesrecht*  
Rechtskundig weekblad, 54e jrg., nr. 3, 1990-1991, pp. 65-74

**Dupont, L., S. Christiaensen e.a.,**  
*Knoppunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek; samenvattend verslag van een empirische studie*

Panopticon, 13e jrg., nr. 3, 1992, pp. 215-243

**Eliaerts, C.**

*Naar een Justitie voor de 21ste eeuw?*

In: Eliaerts, C. (red.), *Kritische reflecties omtrent de zaak Dutroux; ouders-justitie-nieuwe burger-media*, Brussel, VUBPress, 1997, pp. 29-49

**Fijnaut, C.,**

*De reorganisatie van het politieapparaat*  
Panopticon, 1e jrg., nr. 2, 1980, pp. 93-101

**Hart, A.C. 't**

*Openbaar ministerie en rechts-handhaving; een verkenning*  
Arnhem, Gouda Quint, 1994

**Heimans, H.**

*Het openbaar ministerie*  
In: *De efficiëntie van de Justitie; een jaar werking van M&M; colloquium vrijdag 16 december 1994*, Gent, Mys en Breesch, 1994, pp. 10-13

**Krachtlijnen**

*Krachtlijnen voor het federaal regeringsprogramma; uittreksel in verband met het gerecht*  
De advocatenkrant, 2e jrg., nr. 2, 1995, pp. 3-4

**Ministerraad**

*Conclaf 'Justitie' 6 december 1996*

**Minister van Justitie**

*Eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de reorganisatie openbaar ministerie*  
Maart 1996

**Minister van Justitie**

*Wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling-landelijk parket)*  
Memorie van Toelichting (9-6-1997)

**Onderzoek**

*Parlementair onderzoek naar de wijze waarop het onderzoek door politie en gerecht werd gevoerd in de zaak 'Dutroux-Nihoul en consorten'; verslag namens de onderzoekscommissie uitgebracht door de heer Renaat Landuyt en mevrouw Nathalie De 'T Serclaes*  
Gedrukte Stukken, Kamer, 1996-1997, nr. 713/6

**Ringelheim, F.**

*Feux sur la Justice*

In: *L'affaire Dutroux; La Belgique malade de son système*  
Brussel, Editions complexe, 1997, pp. 57-80

**Smet, B. de**

*De Justitie in de stijgers; beschouwingen over het ontwerp Franchimont als steunpilaar van een moderne organisatie*  
Panopticon, 18e jrg., nr. 3, 1997, pp. 209-220

**Wetsontwerp**

*Wetsontwerp tot instelling van het college van procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van federaal magistraat; verslag namens de Commissie voor de Justitie uitgebracht door de heren Coveliers en Vandenberghe*  
Gedrukte Stukken, Senaat, 1996-97, nr. 447/4