

EEN OPENBAAR MINISTERIE VOOR DE 21STE EEUW

C. Fijnaut, D. Van Daele en S. Parmentier

Onderzoeksgroep OM
K.U.Leuven, U.C.Louvain, F.U.Saint-Louis



Universitaire Pers Leuven
2000

INHOUDSOPGAVE

Lijst met afkortingen	XVII
Lijst met tabellen en grafieken	XIX
DEEL I. HET BELGISCHE OPENBAAR MINISTERIE OP HET EINDE VAN DE 20ste EEUW	1
Hoofdstuk I. Inleiding: de instelling en haar bevoegdheden	5
I.1. Een hiërarchisch georganiseerd orgaan	5
I.2. De bevoegdheden om strafzaken buiten proces af te handelen	6
I.2.1. Het opportuniteitssepot	6
I.2.2. Het voorwaardelijk sepot	6
I.2.3. De minnelijke schikking	7
I.2.4. De bemiddeling in strafzaken	7
Hoofdstuk II. De juridische discussie over het openbaar ministerie in de voorbije jaren	9
II.1. De positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	9
II.2. De interne en externe organisatie van het openbaar ministerie	15
II.2.1. De interne organisatie van het openbaar ministerie	15
II.2.2. De externe organisatie van het openbaar ministerie	17
II.2.2.1. De verhouding tot de (onderzoeks)rechter	17
II.2.2.2. De verhouding tot de politie	19
II.2.2.2.1. De traditionele situatie	19
II.2.2.2.2. De invloed van de Wet op het politieambt en de Wet Franchimont	20
II.2.2.3. Naar een nieuwe verhouding tussen openbaar ministerie en politie	21
II.2.2.3. De verhouding tot het bestuur	24
II.2.2.3.1. De verhouding in relatie tot de algemene politiediensten	24
II.2.2.3.2. De verhouding in relatie tot de bijzondere politiediensten	27
II.2.2.4. De verhouding tot de dienstverlenende instellingen	29
II.3. De afhandeling van strafzaken buiten proces	32
II.3.1. De discussie over het (voorwaardelijk) sepot	32
II.3.2. De discussie over de minnelijke schikking	36
II.3.3. De discussie over de bemiddeling in strafzaken	38

Hoofdstuk III. Het empirisch onderzoek naar de werking van het openbaar ministerie	43
III.1. Een schets van de bestaande statistieken en het vroegere onderzoek	43
III.1.1. De situatie in het algemeen	43
III.1.2. Het bestaande onderzoek naar de organisatie van het openbaar ministerie	45
III.1.2.1. Het wetenschappelijk onderzoek van Dupont, Christiaensen en Claes	45
III.1.2.2. Het (ambtelijk en commercieel) onderzoek van ABC, CMG en Deloitte en Touche	46
III.1.3. Het bestaande onderzoek naar het afhandelingsbeleid van het openbaar ministerie	49
III.1.3.1. Het onderzoek naar het afhandelingsbeleid als zodanig	50
III.1.3.2. De toepassing van de strafbemiddeling	51
III.2. De opzet en de resultaten van het eigen onderzoek	53
III.2.1. De probleemstelling en het conceptueel model	53
III.2.2. De aanpak van het onderzoek	54
III.3. Een algemeen statistisch overzicht van het afhandelingsbeleid	56
III.3.1. De instroom van strafzaken bij de parketten	56
III.3.1.1. De omvang van de instroom per parket	57
III.3.1.2. De omvang van de instroom per parketmagistraat	61
III.3.1.3. Het aandeel van de toeleverende instanties	64
III.3.1.4. De aard van de instroom per parket	68
III.3.2. De afhandeling van strafzaken door de parketten	72
III.3.2.1. Per modaliteit van afhandeling	73
III.3.2.2. Per type van strafbaar feit	82
III.4. Een nader onderzoek van de afhandeling van strafzaken bij de parketten te Brussel en Gent	85
III.4.1. Het beleid dat formeel wordt gevoerd	85
III.4.1.1. Het parket te Brussel	86
III.4.1.2. Het parket te Gent	88
III.4.2. De afhandeling van twee types strafzaken uitvergroot	91
III.4.2.1. Opzettelijke slagen en verwondingen	92
III.4.2.2. Vandalisme	92
III.4.3. Enkele verklaringen voor de wijze van afhandeling	92
III.4.3.1. Kenmerken van de dader en het slachtoffer	93
III.4.3.2. Kenmerken van de feiten	94
III.4.3.3. Kenmerken van het dossier	95
III.5. Een balans van het empirisch onderzoek	97
Hoofdstuk IV. Het Octopus-akkoord en het openbaar ministerie	101
IV.1. Een tegenstrijdige of paradoxale situatie?	101
IV.2. De hervorming van het openbaar ministerie volgens het Octopus-akkoord	103

IV.2.1. Het zwaartepunt van de hervorming	103
IV.2.2. De vier krachtlijnen van de reorganisatie	104
IV.2.2.1. De versterking van de parketten van eerste aanleg	104
IV.2.2.2. De herdefiniëring van de rol van de parketten-generaal	105
IV.2.2.3. De uitbouw van het college van procureurs-generaal	106
IV.2.2.4. De oprichting van een federaal parket	107
IV.3. Het beleid van de huidige regering	108
Hoofdstuk V. Besluit	111
V.1. Betreffende de positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	111
V.2. Betreffende de interne en externe organisatie van het openbaar ministerie	112
V.2.1. De interne organisatie	112
V.2.2. De externe organisatie	115
V.3. Betreffende de afhandeling van strafzaken	117
DEEL II. HET OPENBAAR MINISTERIE IN ENKELE OMRINGENDE LANDEN	119
Hoofdstuk VI. Het openbaar ministerie in Nederland	123
VI.1. Inleiding: de instelling en haar bevoegdheden	123
VI.2. De positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	124
VI.3. De interne organisatie van het openbaar ministerie	126
VI.3.1. De arrondissementsparketten	126
VI.3.2. De ressortsparketten	128
VI.3.3. Het landelijk parket	130
VI.3.4. Het college van procureurs-generaal	131
VI.4. De externe organisatie van het openbaar ministerie	133
VI.4.1. De verhouding tot de politie	133
VI.4.1.1. Het gezag van het openbaar ministerie	133
VI.4.1.2. Het project "Aanhouden en uitreiken"	134
VI.4.1.3. Het driehoeksoverleg	135
VI.4.1.4. De bijzondere opsporingsdiensten	135
VI.4.2. De verhouding tot de zittende magistratuur	136
VI.4.3. De verhouding tot de verdachte	137
VI.4.4. De verhouding tot het slachtoffer	137
VI.5. De afhandeling van (straf)zaken	138
VI.5.1. Het opportuniteitsbeginsel als grondslag voor de afhandeling van strafzaken	138

VI.5.2.	Het opportuniteitssepot	140
VI.5.2.1.	Het begrip en de <i>ratio legis</i>	140
VI.5.2.2.	Het toepassingsgebied	141
VI.5.2.3.	De procedure	141
VI.5.2.4.	De rechtsgevolgen	142
VI.5.2.5.	Het politiesept	143
VI.5.2.6.	Kwantitatieve gegevens	144
VI.5.2.7.	Evaluatie	144
VI.5.3.	Het voorwaardelijk sepot	144
VI.5.3.1.	Het begrip en de <i>ratio legis</i>	144
VI.5.3.2.	Het toepassingsgebied	145
VI.5.3.3.	De procedure	145
VI.5.3.4.	De rechtsgevolgen	146
VI.5.3.5.	Kwantitatieve gegevens	147
VI.5.3.6.	Evaluatie	147
VI.5.4.	De transactie	147
VI.5.4.1.	Het begrip en de <i>ratio legis</i>	147
VI.5.4.2.	Het toepassingsgebied	148
VI.5.4.3.	De procedure	149
VI.5.4.4.	De rechtsgevolgen	149
VI.5.4.5.	De politietransactie	150
VI.5.4.6.	Kwantitatieve gegevens	151
VI.5.4.7.	Evaluatie	151
VI.5.5.	De administratiefrechtelijke afhandeling van verkeerszaken	152
VI.5.5.1.	Het begrip en de <i>ratio legis</i>	152
VI.5.5.2.	Het toepassingsgebied	152
VI.5.5.3.	De procedure	153
	VI.5.5.3.1. De oplegging van een administratieve sanctie	153
	VI.5.5.3.2. Het toezicht door het openbaar ministerie	154
	VI.5.5.3.3. Het administratief beroep bij de officier van justitie	155
	VI.5.5.3.4. Het beroep bij het kantongerecht	155
	VI.5.5.4. De rechtsgevolgen	156
	VI.5.5.5. Kwantitatieve gegevens	156
	VI.5.5.6. Evaluatie	157
VI.6.	Lessen voor de situatie in België	158
VI.6.1.	Op het vlak van de positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	158
VI.6.2.	Op het vlak van de interne organisatie van het openbaar ministerie	159
	VI.6.2.1. De parketten van eerste aanleg	159
	VI.6.2.2. De parketten-generaal	160
	VI.6.2.3. Het college van procureurs-generaal	160

VI.6.2.4. Het federaal parket	161
VI.6.3. Op het vlak van de externe organisatie van het openbaar ministerie	162
VI.6.4. Op het vlak van de afhandeling van (straf)zaken	163
VI.6.4.1. Het opportuniteitsbeginsel als grondslag voor de afhandeling van strafzaken	163
VI.6.4.2. Het opportuniteitssepot	164
VI.6.4.3. Het voorwaardelijk sepot	164
VI.6.4.4. De minnelijke schikking	165
VI.6.4.5. De bemiddeling in strafzaken	165
VI.6.4.6. De administratiefrechtelijke afhandeling van zaken	166
Hoofdstuk VII. Het openbaar ministerie in Duitsland	167
VII.1. Inleiding: de instelling en haar bevoegdheden	167
VII.2. De positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	168
VII.3. De interne organisatie van het openbaar ministerie	170
VII.3.1. Op het niveau van de deelstaten	170
VII.3.1.1. De organisatie van de parketten	171
VII.3.1.2. De <i>Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften</i>	172
VII.3.1.3. De <i>Zentralstellen</i>	172
VII.3.2. Op het federaal niveau	173
VII.4. De externe organisatie van het openbaar ministerie	175
VII.4.1. De verhouding tot de politie	175
VII.4.1.1. Het openbaar ministerie als <i>Herrin des Ermittlungsverfahrens</i>	175
VII.4.1.2. De discrepantie tussen theorie en praktijk	175
VII.4.1.3. Naar een modernisering van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie?	176
VII.4.2. De verhouding tot de zittende magistratuur	177
VII.4.3. De verhouding tot de verdachte	178
VII.4.4. De verhouding tot het slachtoffer	179
VII.5. De afhandeling van (straf)zaken	181
VII.5.1. Het legaliteitsbeginsel als grondslag voor de afhandeling van strafzaken	181
VII.5.2. De <i>Einstellung wegen Geringfügigkeit</i>	182
VII.5.2.1. Het begrip en de <i>ratio legis</i>	182
VII.5.2.2. Het toepassingsgebied	183
VII.5.2.3. De procedure	184
VII.5.2.4. De rechtsgevolgen	185
VII.5.2.5. Kwantitatieve gegevens	185
VII.5.2.6. Evaluatie	186
VII.5.3. De <i>Einstellung nach Erfüllung von Auflagen</i>	186
VII.5.3.1. Het begrip en de <i>ratio legis</i>	186
VII.5.3.2. Het toepassingsgebied	187
VII.5.3.3. De procedure	188

VII.6.4.2. Het opportuniteitssept	208
VII.6.4.3. De minnelijke schikking	208
VII.6.4.4. De bemiddeling in strafzaken	209
VII.6.4.5. Het <i>Strafbefehlsverfahren</i>	209
VII.6.4.6. De administratiefrechtelijke afhandeling van zaken	210
Hoofdstuk VIII. Besluit	211
VIII.1. Betreffende de positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	211
VIII.2. Betreffende de interne en externe organisatie van het openbaar ministerie	212
VIII.2.1. De interne organisatie	212
VIII.2.2. De externe organisatie	214
VIII.3. Betreffende de afhandeling van strafzaken	216
DEEL III. HET BELGISCHE OPENBAAR MINISTERIE IN DE 21ste EEUW	219
Hoofdstuk IX. Het ontwerp van een project	223
IX.1. De afhandeling van strafzaken	223
IX.2. De interne en externe organisatie van het openbaar ministerie	226
IX.2.1. De interne organisatie	226
IX.2.2. De externe organisatie	229
IX.3. De positie van het openbaar ministerie in het staatsbestel	231
IX.4. Naar een omvattend plan van aanpak	231
Hoofdstuk X. Een traject van verandering	233
X.1. De noodzaak van een stappenplan	233
X.2. De organisatie van de verandering	234
X.3. De vereiste middelen	237
X.4. Enkele bouwstenen voor een projectplan	238
X.5. Kritische succesfactoren bij de hervorming van het openbaar ministerie	240
Bibliografie	243
Bijlagen	257