

INHOUD

Prae-advies van Prof. Mr. G. Duisterwinkel

Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie
nieuwe wettelijke voorzieningen?

Inleiding	197
Plaats van het O.M. in ons staatsbestel	198
Handhaving der wetten de jure constituto . . .	205
Opsporing de jure constituto	206
Vervolging de jure constituto	209
Tenuitvoerlegging der strafvonnissen de jure con- stituto	214
Handhaving der wetten de facto	215
Opsporing de facto	218
Vervolging de facto	222
Tenuitvoerlegging van strafvonnissen de facto. .	225
Opsporing de jure constituendo	228
Vervolging de jure constituendo.	231
Tenuitvoerlegging van strafvonnissen de jure con- stituendo	235
Consequenties met betrekking tot de plaats van het O.M. in ons staatsbestel	236

INHOUD

Prae-advies van Mr. P. Mostert

1.	INLEIDING	257
2.	DE HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE FUNCTIES VAN HET OPENBAAR MINIS- TERIE	264
2.1.	voor 1811	264
2.1.1.	de ontwikkeling tot 1811 in deze landen	264
2.1.2.	het Openbaar Ministerie in Frankrijk voor 1811	265
2.2.	de functies van het Openbaar Ministerie van 1811-1838	266
2.2.1.	de rechterlijke organisatie tussen 1811/ 13 en 1838	267
2.2.2.	de functies van het Openbaar Ministe- rie in strafzaken	268
2.2.3.	de functies van het Openbaar Ministe- rie in burgerlijke zaken	271
2.2.4.	de toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie	272
2.3.	na 1838	274
2.3.1.	de rechterlijke organisatie na 1838 .	274
2.3.2.	de functies van het Openbaar Ministe- rie in strafzaken	278
2.3.2.1.	de ontwikkeling van het materiële strafrecht	279
2.3.2.2.	de formele positie van het Openbaar Ministerie in strafzaken	282
2.3.2.3.	de ontwikkeling van het opportuni- teitsbeginsel	284
2.3.2.4.	de ontwikkeling van de transactiebe- voegdheid	287
2.3.2.5.	het Openbaar Ministerie en de op- sporing	291
2.3.2.6.	het Openbaar Ministerie en de exe- cutie	293

2.3.3.	de functies van het Openbaar Ministerie in burgerlijke zaken	294
2.3.4.	andere taken van het Openbaar Ministerie	296
2.3.4.1.	de functie van het Openbaar Ministerie als toezichthouder	297
2.3.4.2.	de functie van het Openbaar Ministerie op grond van de Uitleveringswet	299
2.3.4.3.	Het Openbaar Ministerie als adviserende instantie	299
3.	DE EXTERNE RELATIES VAN HET OPENBAAR MINISTERIE	300
3.1.	de externe relaties van het Openbaar Ministerie als orgaan	300
3.2.	het Openbaar Ministerie en de ontwikkeling van paternalistisch vorstengezag tot parlementaire democratie.	300
3.3.	de relaties tussen het Bestuur, de Rechter en het Openbaar Ministerie.	304
3.3.1.	Bestuur en Volksvertegenwoordiging.	304
3.3.2.	Bestuur en Rechter	306
3.3.3.	het Openbaar Ministerie tussen Bestuur en Rechter	309
3.3.3.1.	het Openbaar Ministerie als vertegenwoordiger van het Bestuur bij de Rechter	310
3.3.3.2.	het Openbaar Ministerie licht het Bestuur in over de opvattingen van de Rechter	310
3.3.3.3.	het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie tegenover het Bestuur	311
3.3.3.4.	het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie tegenover de Rechter	312
3.3.3.5.	de functie van het Openbaar Ministerie als justitieel beleidsorgaan.	314

4.	DE DOELMATIGHEIDSASPECTEN IN DE FUNCTIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE	315
4.1.	de stuurkunde	315
4.1.1.	het sturen	316
4.1.2.	de tegenkoppeling	316
4.1.3.	de informatie	317
4.1.4.	de factor tijd	317
4.2.	toepassing van de stuurkunde op de strafrechtshantering	317
4.2.1.	de doelstelling van de strafrechtelijke regelkring	318
4.2.2.	strafrechtshantering als tegenkoppeling	319
4.2.3.	strafrechtshantering is niet de enige tegenkoppeling op normafwijkend ge- drag	320
4.3.	de twee regelkringen in het strafrecht .	321
4.3.1.	omschrijving en verband tussen beide regelkringen	321
4.3.2.	de eerste regelkring	322
4.3.2.1.	de informatie	323
4.3.2.2.	de beslissingen om te continueren .	323
4.3.2.3.	de straftoemeting als onderdeel van de regelkring	324
4.3.2.4.	de factor tijd	325
4.3.2.5.	de rol van het Openbaar Ministerie in de eerste regelkring.	325
4.3.3.	de tweede regelkring	326
4.3.3.1.	het verband tussen de onderdelen .	326
4.3.3.2.	opsporing en informatie in de twee- de regelkring	326
4.3.3.3.	vervolgning en berechting	327
4.3.3.4.	het toetsen van de effecten	328
4.3.3.5.	de factor tijd	328
4.3.3.6.	de rol van het Openbaar Ministerie in de tweede regelkring	328

5.	BEHOORLIJKHEIDSASPECTEN IN DE FUNCTIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE . . .	330
5.1.	algemene beginselen van behoorlijk bestuur	330
5.2.	algemene rechtsbeginselen en het Openbaar Ministerie	333
5.3.	de toetsing van het optreden van het Openbaar Ministerie	334
6.	DE ORGANISATIE VAN OPENBAAR MINISTERIE	336
6.1.	de ondeelbaarheid van het Openbaar Ministerie	336
6.2.	het arrondissementsparket	337
6.3.	de procureur-generaal als hoofd van de criminele justitie	339
6.4.	de leiding van het Openbaar Ministerie als orgaan	341
6.5.	de organisatie van het Openbaar Ministerie vereist een nieuwe wettelijke regeling	343
7.	SELECTIE, OPLEIDING EN CARIÈRE VAN DE LEDEN VAN HET OPENBAAR MINISTERIE	344
7.1.	aan welke eisen moeten de leden van het Openbaar Ministerie voldoen?	345
7.2.	het opleidings- en vormingsbesluit R.O.	346
7.3.	de behoefte aan een nieuw element in de selectie en opleiding van het Openbaar Ministerie	346
7.4.	de carrière in het Openbaar Ministerie.	347
Bijlage I	Opsomming van Bijzondere wetten . . .	349
Bijlage II	Overzicht bepalingen van het geldende en het nieuwe Burgerlijke Wetboek, houdende taken van het Openbaar Ministerie	360
Bijl. III	Statistische gegevens over strafrechtelijk beleid in 1965	366

Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?

Praeadvies van Prof. Mr G. Duisterwinkel

INLEIDING

1. Het publieke ministerie (openbaar ambt) is op de basis van de Napoleontische conceptie geregeld in de wet op de rechterlijke organisatie, in het wetboek van strafvordering en in een groot aantal andere wetten ¹.

2. Het Napoleontische publieke ministerie, hoewel het enigszins kon aansluiten bij oud-vaderlandse tradities, verschilde essentieel van onze grafelijkheidsofficieren. Dit in Nederland geïmporteerde ambt is onder directe druk van Napoleon uit nogal los naast elkaar staande ambten gevormd tot een pyramidale organisatie, waarop het stempel werd gedrukt van de Napoleontische conceptie van de autoritaire en gecentraliseerde staat met als tactisch commandant de „grand juge” (minister van justitie) en als strateeg Napoleon. De leden van dit openbaar ministerie waren gedacht als de agenten van de regering bij de zittende magistratuur en zijn als zodanig opgenomen in de rechterlijke organisatie. Dit openbaar ministerie was één en ondeelbaar om te kunnen fungeren als instrument van de centrale executieve. Als men somtijds de rechterlijke macht het staande leger van de gerechtigheid heeft genoemd, dan vormt in dat – voorzover het de zittende magistratuur betreft van de centrale overheid formeel onafhankelijke – leger het openbaar ministerie de wendbare, door de centrale overheid bestuurde cavalerie, die verkenningen in het maatschappelijk bestel uitvoert en naar het executieve belijft, al dan niet de hoofdmacht (de zittende magistratuur) in actie laat komen, zodat die hoofdmacht, niet door hierarchische leiders tot een eenheid gesmeed, het doel van haar bestaan – voorzover het de toepassing van alle soort van wettig bepaalde straffen betreft – slechts kan verwezenlijken, voorzover de staatsraison dat toelaat.

We zijn omstreeks 1810 in het Frankrijk, waarvan de Nederlanden juridisch een onderdeel gedecreteerd werden te

zijn. wel ver af van het met betrekking tot de positie van het 16e eeuwse franse openbaar ministerie geschetste beeld ³: een magistratuur, uitblinkend o.m. door streven naar gerechtigheid en het handhaven van de wetten zelfs, zo nodig, tegenover de Koning.

Het zou niet met de dagelijkse praktijk van het nederlandse openbaar ministerie in overeenstemming zijn wanneer we dit zouden willen persen in een van beide hierboven geschilderde taakopvattingen. Het lijkt echter belangwekkend deze uitersten als uitgangspunt tegenover elkaar te stellen om ons opnieuw bewust te worden van de problematiek die hier ligt.

3. Tegenover deze achtergrond zou ik – zij het niet steeds binnen het volgende schema – willen nagaan:

(a) *welke de plaats van het openbaar ministerie in ons staatsbestel is;*

(b) *welke de door de wet omljnde taken van het openbaar ministerie zijn;*

(c) *of deze taken in feite worden uitgeoefend, zoals de wet dit aangeeft;*

(d) *of in deze tijd het openbaar ministerie het meest geschikte orgaan is om deze taken uit te voeren;*

(e) *of de positie van het openbaar ministerie in ons staatsbestel wijzigig behoeft.*

PLAATS VAN HET O.M. IN ONS STAATSBESTEL

4. Elders heb ik mij zeer positief uitgelaten over de positie van het openbaar ministerie in ons huidige staatsbestel volgens geldend recht. Ik moge mijn standpunt hier in het kort herhalen, terwijl ik daartoe verder moge verwijzen naar mijn inaugurele oratie ⁴.

5. Het juridisch raam waarin de Napoleontische voorschriften de organisatie van het franse openbaar ministerie regelden werd aan de hier te lande bestaande rechterlijke organisatie in 1810 opgelegd. De regering ⁶ en met name de minister van justitie Van Maanen (voormalig president van het keizerlijk gerechtshof te 's-Gravenhage), zochten na 1813 aansluiting bij deze regeling en stelden in 1827 onder

meer tegen een niet onbelangrijke oppositie in de tweede kamer der staten-generaal de zaak duidelijk als volgt: het openbaar ministerie staat in onmiddellijke betrekking tot de algemene belangen der maatschappij en tot het hoofd van den staat, als voorstander en verzorger dier algemene belangen; het is belast met de zorg dat deze belangen niet onverdedigd of onopgemerkt blijven, dat het juiste doel en de strekking der wetten niet uit het oog wordt verloren, en dat de rechter, zo dikwijls dit nodig is, op haar behoorlijke toepassing en opvolging, in het belang der gemene zaak, van wege het hoog gezag opmerkzaam wordt gemaakt. Van Maanen stelde bij dezelfde gelegenheid in de tweede kamer verder, dat het openbaar ministerie alleen zorgt voor de belangen van de regering; dat het de tolk, de zaakwaarnemer der hoge regering is. Ondanks oppositie bleef na deze duidelijke ministeriële uiteenzetting het voorgestelde artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie van 1827⁷ – zij het na invoeging van de woorden „door de daartoe bevoegde magt” – in de aangenomen wet staan.

6. Dat het denkbeeld het openbaar ministerie niet onder de bevelen van de regering te stellen toch bleef leven blijkt wel uit het grondwetsvoorstel van de Negenmannen⁸: Artikel 157 bepaalde namelijk, dat geen rechter of ambtenaar van het openbaar ministerie, binnen de tijd, waarvoor hij volgens de wet was aangesteld, door den koning van zijn betrekking kon worden ontslagen dan op eigen verzoek en dat zij konden worden afgezet of ontslagen bij rechterlijke uitspraak, in de gevallen bij de wet te bepalen. Uit het voorlopige verslag blijkt, dat er enkele kamerleden waren, die de koning de bevoegdheid om leden van het openbaar ministerie – met uitzondering van de procureur-generaal bij de hoge raad – naar welgevallen te ontslaan, niet wilden ontnemen. De Negenmannen antwoordden daarop met de rhetorische vraag, of er meer reden was om de koning de ambtenaren van het openbaar ministerie, dan rechters, eigendunkelijk te laten ontslaan. Blijkbaar achtten de Negenmannen dit korte antwoord voldoende, er van uitgaande dat de leden van het openbaar ministerie geen dienaren van de uitvoerende macht behoorden te zijn, doch dienaren van de wet.

7. Deze visie op het karakter van het openbaar ministerie blijkt ook uit een voorstel op 11 april 1848⁹ tot wijziging van de grondwet door een door de koning ingestelde grondwetscommissie, waarin behalve voor de procureurs-generaal bij de hoge raad en de gerechtshoven, die onder de gelding van de grondwet van 1815 reeds voor het leven werden aangesteld, hetzelfde voor de hoofden van het openbaar ministerie bij de rechtbanken werd voorgesteld in artikel 155.

173 8. Artikel 163 van de grondwet beperkte echter na de wijziging in 1848 de aanstelling voor het leven tot de procureur-generaal bij de hoge raad. De memorie van toelichting stelde onder meer (onweersproken), dat de invloed van de regering op het openbaar ministerie een nuttige werking had gehad; het wordt voor de eenheid van bestuur nodig geacht, dat alleen de procureur-generaal bij de hoge raad voor het leven wordt benoemd, gezien (het huidige) artikel 178 van de grondwet.

9. Het additionele artikel 5 van de grondwetswijziging van 1848 schreef onder meer voor, dat een ontwerp van wet, betreffende de nieuwe rechterlijke inrichting zo mogelijk diende te worden voorgesteld in de eerste zitting der staten-generaal, volgende op de afkondigingen der veranderingen in de grondwet en in elk geval niet later dan in de daarop volgende. Een reeks van wetsvoorstellen was het gevolg van dit additionele artikel. Het blijkt, dat bij de behandeling daarvan steeds weer stemmen in de volksvertegenwoordiging opgaan het openbaar ministerie min of meer onafhankelijk van de regering te maken.

10. In 1848 schrijft Thorbecke¹¹ onder meer, dat de vraag deze is, of wanneer vervolging uitsluitend op de wet gegrond moet wezen, en de uitvoering der wet *binnen* de kring der rechterlijke macht zelve kan worden verzekerd door de toenmalige voorschriften als artikel 73¹² en 109¹³ der wet op de rechterlijke organisatie en artikel 31 van het (vorige) wetboek van strafvordering¹⁴, enige invloed op de handelingen der met de vervolging door de wet belaste ambtenaren te pas komt van de zijde van een gezag *buiten* die kring. De vraag is, aldus Thorbecke, of strafvervolging een zwaard mag worden in de hand van een politisch of ad-

ministratief bestuur, naar de inzichten van dat bestuur gewaaid of in de schede gehouden. Zijns inziens moet ook bij het aanleggen van vervolging niets dan rechterlijke ernst, niets dan rechtvaardigheid leiden. In de zitting op 13 november 1860 van de tweede kamer der staten-generaal verklaarde Thorbecke zich nader naar aanleiding van het wetsontwerp, ingediend bij koninklijke boodschap van 6 mei 1860. Hij stelt bij die gelegenheid ¹⁵ niet tegen een van de regering afhankelijk openbaar ministerie te zijn, maar tegen onbepaalde onderwerping, een afhankelijkheid zonder maat of voorwaarde.

11. Ondanks incidentele schermutselingen volgde de regering ook na 1848 het door de eerste nederlandse minister van justitie Van Maanen uitgestippelde beleid bij al haar voorstellen verband houdende met het openbaar ministerie. Hoewel het departement van justitie een traditie heeft opgebouwd het openbaar ministerie zo weinig mogelijk in diens dagelijks werk te beknotten en dit met fluwelen handschoenen aan te pakken, bleken toch als regel de achtereenvolgende ministers in de volksvertegenwoordiging bijna steeds een taal te spreken, die wel veel van de hoekigheid van de eerste nederlandse minister van justitie had verloren, doch die voor de goede verstaander niet mis te verstaan was.

12. De hierboven door Thorbecke aangehaalde bepalingen zijn in de thans geldende wetten verdwenen. Bij de wet van 4 juli 1874 werd het openbaar ministerie onttrokken aan de controle, welke de rechtscolleges over hem konden uitoefenen; bij de wet van 10 november 1875 werd overeenkomstig de grondwetswijziging 1848 bepaald, dat de procureurs-generaal bij de gerechtshoven niet meer voor het leven werden aangesteld; nadat bij de wet van 9 april 1877 ambtenaren van het openbaar ministerie bij de kantongerechten waren geplaatst in plaats van de plaatselijke autoriteiten, die voordien dat ambt uitoefenden, werd bij de wet van 28 juni 1956 het parket van deze ambtenaar samengesmolten met dat van de officier van justitie, hoofd van het arrondissementsparket; hierdoor werden de voormalige ambtenaren van het openbaar ministerie de directe plaatsvervangers van de officier van justitie ¹⁷.

13. De opmerking van de tegenwoordige staatsraad Stellinga¹⁸ lijkt, gezien deze ontwikkeling, met de gevolgde praktijk in overeenstemming: het openbaar ministerie is *in wezen* (cursivering van mij) niet anders dan een rijksdienst, ressorterende onder de minister van justitie, die aan de ambtenaar van het openbaar ministerie bevelen kan geven.

Men lette b.v. op de circulaire van de minister van justitie van 7 maart 1962; daarbij wordt aan de officieren van justitie o.m. opgedragen: in de gevallen van de artikelen 137a, 137b en 267 van het wetboek van strafrecht, voorzover door de belediging medegelaedeerd kan worden geacht een persoon, die nog een ambtelijke positie bekleedt of in het nabije verleden heeft bekleedt, de zaak met beschouwingen van de officier ter beslissing aan de minister van justitie voor te leggen.

In feite lijkt de positie van de officieren van justitie i.c. geen andere dan die van de ambtenaren van de arbeidsinspectie (een rijksdienst); dezen¹⁹ zijn belast met de handhaving van de arbeidswet en de medewerking aan de uitvoering daarvan, waarbij zij werkzaam zijn onder de bevelen van de minister van sociale zaken en volksgezondheid. Dat de directeur-generaal van de arbeid belast is met de leiding van en het toezicht op de arbeidsinspectie en de eenheid in de vervulling van de taak van de daartoe behorende ambtenaren, geeft deze directeur-generaal weliswaar een zekere organisatorische zelfstandigheid, doch neemt niet weg, weg, dat zijn taak (hoezeer hij door zijn eventuele persoonlijke en deskundige kwaliteit het beleid van de minister en diens departement kan beïnvloeden) primair is: de handhaving van door de minister genomen besluiten en door deze gegeven aanwijzingen. Men kan zich zelfs afvragen, of deze directeur-generaal *organisatorisch* niet een sterkere positie heeft dan vijf op gelijk ambtelijk niveau staande functionarissen van het openbaar ministerie, de procureurs-generaal bij de hoven, die elk in de gehele uitgestrektheid van ieder ressort belast zijn met de uitoefening en het beleid der criminele justitie²⁰.

14. Aandacht verdient, dat²¹ de procureur-generaal bij de hoge raad wordt aangewezen als de bevoegde macht bedoeld in artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie om van 's koningswege aan de procureurs-generaal bij de

gerechtshoven en eventueel rechtstreeks aan de officieren van justitie, hoofden van de arrondissementsparketten, bevelen te geven met betrekking tot de handhaving der wetten bij de gerechten ²²). Verdedigd zou kunnen worden ²³ dat de koning ²⁴ daardoor de procureur-generaal heeft gemachtigd deze taak zelfstandig – in die zin dat de executieve hem op dit stuk geen bevelen kan geven, tenzij krachtens een koninklijk besluit – uit te oefenen. De verantwoordelijkheid van de minister van justitie zou dan hierin bestaan, dat hij de algemene machtiging bedoeld in artikel 53 voor zijn rekening blijft nemen en in een concreet geval niet een koninklijk besluit uitlokt.

15. Dit is opmerkelijk, omdat, wanneer artikel 54 van reglement I in tegenstelling tot artikel 53 „de uitoefening en het beleid van de criminele justitie” zonder aanhaling van artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie rechtstreeks opdraagt aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven in ieders ressort, niet in dit artikel noch – voorzover ik heb kunnen nagaan – elders met zoveel woorden wordt bepaald, wie „de bevoegde macht” ²⁵ is, die aan de ambtenaren van het openbaar ministerie vanwege de Koning bevelen dient te geven m.b.t. hun taak t.a.v. „de vervolging van alle strafbare feiten”. Men zou wellicht, gezien de tekst van artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie en artikel 54 van reglement I hebben kunnen verdedigen, dat, nu er geen bevoegde macht is aangewezen, de procureurs-generaal bij de hoven – zolang de koning niet een autoriteit aanwees, zoals hij in artikel 53 van reglement I heeft gedaan – deze taak binnen de grenzen der wet zelfstandig dienden uit te oefenen met als sanctie, in geval van verwaarlozing van hun plichten, ontslag door de koning; dit laatste was n.l. ook mogelijk in de tijd (n.l. tot 1877), dat zij nog voor het leven benoemd waren. De wetsgeschiedenis zowel van de grondwetsherziening als van de wet op de rechterlijke organisatie en de op grond daarvan gegroeide constante practijk spreken echter een te duidelijke taal om terug te komen op de mening neergelegd in mijn inaugurele oratie, dat het volgens het in Nederland geldende recht onbetwistbaar is, dat op het stuk van de vervolging van strafbare feiten de minister van justitie optreedt als de „bevoegde macht” om van ’s Konings wege de bevelen aan

het openbaar ministerie te geven. De bevoegdheid van de minister om aan het openbaar ministerie opdracht te geven bepaalde categorieën strafbare feiten niet te vervolgen wordt niet betwist. Eveneens wordt een aanwijzing van de minister bepaalde personen terzake van een bepaald strafbaar feit al dan niet te vervolgen voor het openbaar ministerie bindend geacht. De voormalige Amsterdamse procureur-generaal van Dullemen heeft de aangelegenheid gedocumenteerd en grondig behandeld en komt ²⁶ zelfs tot de conclusie – hoewel persoonlijk bezwaren tegen het geldend recht aanvoerend – dat in tegenstelling tot het franse recht op grond van artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie de positie van de minister meebrengt, dat deze in een *bepaald geval* ook een *bepaald* requisitoir met een bepaalde straf kan gelasten.²⁷ Ook Blok ²⁸, hoewel persoonlijk pleitend voor een van de regering onafhankelijk openbaar ministerie, zag de minister van justitie als het hoofd van het openbaar ministerie. Hij zag de bevoegdheden van de minister als onbeperkt, ook met betrekking tot het requisitoir. Ik sta op hetzelfde standpunt, met dien verstande, dat mij het Franse standpunt („la plume est serve, la parole est libre” ¹⁰) ook binnen ons rechtstelsel te handhaven lijkt. Immers alle leden van de rechterlijke macht in de zin van de wet op de rechterlijke organisatie (dus ook de ambtenaren van het openbaar ministerie) hebben op grond van artikel 29 van deze wet de eed afgelegd, dat zij hun posten o.m. met onzijdigheid, zonder aanzien van personen zullen waarnemen; deze onzijdigheid verhindert – mede gezien artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie – niet, dat zij het standpunt van de minister loyaal weergeven; deze eed legt echter tevens de plicht op, dat zij dit standpunt objectief beoordelen en daarvoor uitkomen zoals – naar de eed tevens eist – een „brave (d.w.z. een flinke) en eerlijke rechterlijke ambtenaar betaamt”. Artikel 311 van het wetboek van strafvordering laat de mogelijkheid daartoe open. De officier is volgens dit artikel verplicht zijn schriftelijke vordering aan de rechtbank over te leggen, waarin hij m.i. kan stellen, dat hij requireert op last van de minister of zijn meerdere binnen het openbaar ministerie; het artikel laat hem vrij daarnaast het woord te voeren; daarbij mag, gezien de inhoud van de afgelegde eed, niemand hem trachten te verhinderen zijn persoonlijke visie op de zaak aan de rechtbank mee te delen.

HANDHAVING DER WETTEN DE JURE CONSTITUTO

16. Wanneer we thans meer in het bijzonder overgaan tot de aan het openbaar ministerie door de wet opgedragen taken, dan dient als eerste onder ogen te worden gezien die van de handhaving der wetten. Blijkens de artikelen 52, 53 en 54 van reglement I betreft dit in het bijzonder de handhaving en uitvoering der wetten en reglementen *bij* de hoge raad, de gerechtshoven, de rechtbanken en de kanton-gerechten. Hiermede wordt, gezien de hierboven reeds aangeduide taak van de procureur-generaal bij de hoge raad, die op dit stuk optreedt als hoogste dirigerende ambtenaar binnen het openbaar ministerie, bedoeld, dat het een van de taken van de leden van het openbaar ministerie is te bevorderen – zowel door voorlichting op het gebied der feiten en op dat van het recht, als door het instellen van hoger beroep (eventueel in cassatie) in daarvoor in aanmerking komende gevallen –, dat de wet juist wordt toegepast en dat de eenheid van rechtspraak bewaard wordt of zo nodig bevorderd wordt. Gezien het karakter van het openbaar ministerie gaat het er hierbij niet in de eerste plaats om hoe de individuele mening van één harer leden is – hoezeer het zijn plicht is deze mening te poneren en toe te lichten – doch om te bevorderen, dat gemaakte fouten zoveel mogelijk worden geredresseerd, dubieuze kwesties worden opgelost en de visie van overheidsorganen belast met de uitvoering van bepaalde wettelijke bepalingen de rechter bereikt, ook al meent het betrokken lid van het openbaar ministerie die te moeten bestrijden.

De taak van het openbaar ministerie op het gebied van de civiele jurisdictie is sinds 1932, behalve bij de hoge raad, van minder belang. De advocaat-generaal bij deze raad van Oosten acht haar met betrekking tot strafzaken hoogst belangrijk ³².

17. Van Dullemen ³³ brengt „het in opdracht van de minister van justitie meewerken aan de uitvoering van die wetten, waarin de zorg voor de nakoming en handhaving daarvan is opgedragen aan de minister van justitie of mede aan dezen” niet onder de handhaving der wetten bedoeld in artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie, zoals ik

deed in mijn inaugurele oratie³⁴. Hij acht deze taak een sequeel van de verplichting van het openbaar ministerie om – overeenkomstig de algemeen aanvaarde interpretatie van artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie – de bevelen van de minister na te komen. Het standpunt van van Dullemen is het juiste. Immers de „handhaving der wetten” ziet kennelijk op die handhaving *bij* de gerechten, waarbij in elk geval de directe leiding in handen is van de procureur-generaal bij de hoge raad.

Het is echter duidelijk, dat het gezien de bestaande usances, verhoudingen en wettelijke bepalingen juist is, dat de minister aan de procureurs-generaal bij de gerachtshoven zijn bevelen geeft in de uitoefening van zijn bestuurlijke taak met betrekking tot b.v.: naturalisaties, naamsveranderingen, politie-aangelegenheden, benoemingen bij de rechterlijke macht en het notariaat, de wapenwet, de vuurwapenwet en de vreemdelingen wet.

OPSPORING DE JURE CONSTITUTO

18. De officier van justitie is volgens het wetboek van strafvordering de onbetwiste leider van het opsporingsonderzoek, zij het dat de procureurs-generaal bij de hoven hebben te waken voor *richtige* opsporing en daartoe bevelen kunnen geven.

Gezien ons geldend recht kan de minister van justitie de procureurs-generaal binnen het raam van het wetboek van strafvordering op zijn beurt de in zijn beleid passende bevelen geven. Zo is het niet in strijd met het geldende recht, indien deze minister met betrekking tot bepaalde zaken of een bepaalde zaak bepaalt, dat deze niet worden opgespoord. Ook is de minister van justitie bevoegd te bevorderen, dat bevelen van de officier uitgaan, inhoudende dat bepaalde opsporingsambtenaren zich voorshands onthouden van opsporingshandelingen³⁵. De opsporingsambtenaren, die als zodanig onder de officier staan, treden op krachtens een – naar buiten toe weliswaar zelfstandig – doch van de officier afgeleid gezag en hebben te handelen binnen de door deze gegeven richtlijnen; bovendien staat het de officier vrij in incidentele gevallen binnen de grenzen der wet concrete bevelen te geven. De regering heeft zich dienovereenkomstig

bij de behandeling van het wetsvoorstel, dat geleid heeft tot de politiewet ³⁶, op het standpunt gesteld, dat er tussen de verschillende hulpofficieren van justitie in beginsel geen hiërarchische verhouding bestaat, doch dat dezen rechtstreeks onder de officier staan bij het uitoefenen van hun bevoegdheden. Zelfs kán de officier onder voorbijgaan van zijn hulpofficieren rechtstreeks opdrachten geven aan een opsporingsambtenaar.

19. Het wetboek van strafvordering gebruikt krasse termen om deze beginselen te effectueren: de officier is belast met de opsporing ³⁷; hij geeft daartoe bevelen aan de overige personen met opsporing belast ³⁸; hij kan de opsporing persoonlijk ter hand nemen of doen opsporen ³⁹; de hulpofficieren doen de processen-verbaal bij hen ingekomen of door hen opgemaakt zonder uitstel aan de officier van justitie toekomen ⁴⁰; de officier kan gelasten dat deze buiten de hulpofficier aan hem worden toegezonden ⁴¹; daarna wachten de hulpofficieren en de andere opsporingsambtenaren de nadere bevelen van de officier van justitie af, tenzij het belang van het onderzoek voortgezet onderzoek vereist, waarvan ten spoedigste ⁴² proces-verbaal dient te worden opgemaakt, dat zonder uitstel bij de officier moet worden ingezonden. Deze centrale positie van de officier van justitie komt ook naar voren in artikel 41 van de politiewet, waarin bevestigd wordt, dat de officier in beginsel over de gehele scala van strafbare feiten algemene aanwijzingen kan geven met betrekking tot het opsporingsbeleid; slechts als deze plaatselijk de handhaving van de openbare orde raken, wint het openbaar ministerie het gevoel van de burgemeester in; hij is echter aan dat gevoel niet gebonden.

Als voorbeelden van algemene aanwijzingen met betrekking tot het opsporingsbeleid werden bij de parlementaire behandeling onweersproken genoemd ⁴³; een algemene aanwijzing van het openbaar ministerie terzake bestrijding van bepaalde misdrijven en overtredingen; acties van het openbaar ministerie tegen bepaalde misstanden; het afsluiten van toegangswegen tot een gemeente in verband met te verwachten criminaliteit. De minister van justitie stelde zich bij de behandeling van de politiewet ⁴⁴ verantwoordelijk voor het bij de opsporing van strafbare feiten te voeren beleid terwijl in de gedachtengang van de minister het openbaar mi-

nisterie een preventief toezicht heeft te houden op het opsporingsbeleid. In de eerste kamer der staten-generaal stelden de minister van justitie en die van binnenlandse zaken ⁴⁵ naast elkaar enerzijds de handhaving van de openbare orde en anderzijds de justitiele politietaak (voorkoming en opsporing van strafbare feiten); het laatste (dus ook de voorkoming van strafbare feiten) werd kennelijk door de regering gezien als vallende onder het werkterrein van het openbaar ministerie.

20. Voordat ik deze poging tot een schets van de bevoegdheden van het openbaar ministerie met betrekking tot de opsporing volgens het naar mijn mening geldende recht beëindig moge ik mij nog een opmerking van algemene aard veroorloven. Het is verleidelijk de opsporingstaak van het openbaar ministerie te brengen onder „handhaving der wetten” ⁴⁶. Zo was de minister van justitie bij de parlementaire behandeling van de politiewet ⁴⁷ – toen gesteld werd, dat artikel 28 van de politiewet ⁴⁸ niet klopte met artikel 4 van de wet op de rechterlijke organisatie ⁴⁹ – van oordeel dat in het laatste artikel het handhaven van de rechtsorde wordt opgedragen aan het openbaar ministerie en dat in het eerste artikel uitdrukkelijk wordt bepaald, dat de politie slechts in ondergeschiktheid daadwerkelijk mee zal werken aan de handhaving van de rechtsorde. Hier werd weliswaar niet de opsporing met zoveel woorden onder de „handhaving der wetten” gebracht, doch wel werd de schijn gewekt, dat deze taak van het openbaar ministerie een *algemene* opdracht inhoudt. Dit nu lijkt mij – zeker na het tot stand komen van de politiewet – die uitdrukkelijk enerzijds het beleid met betrekking tot de voorkoming en opsporing van strafbare feiten door de politieorganen aan het openbaar ministerie en anderzijds het beleid met betrekking tot de handhaving van de openbare orde door de politieorganen aan het binnenlandse bestuur opdraagt – onjuist ⁵⁰.

Het begrip „handhaving der wetten” door het openbaar ministerie bestaat in het onder leiding van de procureur-generaal bij de hoge raad waken voor de handhaving en uitvoering der wetten en reglementen *bij de gerechten*; het geeft het openbaar ministerie niet buiten het terrein van de rechtspleging een algemene opdracht om wetten te handhaven, tenzij op grond van of krachtens een speciale wet.

VERVOLGING DE JURE CONSTITUTO

21. De vervolging⁵¹ van strafbare feiten wordt – in tegenstelling tot de opsporing daarvan – uitdrukkelijk in artikel 4 van de wet op de rechterlijke organisatie aan het openbaar ministerie opgedragen. Deze is evenals de opsporing door het wetboek van strafvordering geconcentreerd in de figuur van de officier van justitie, die daarbij krachtens deze wet het opportuniteitsbeginsel behoort te hanteren, uiteraard – daar hij het in beginsel is, die in eerste aanleg beslist, of de rechter kan overgaan tot de toepassing van alle soort van wettig bepaalde straffen⁵² – op een wijze die de toets van het recht kan doorstaan⁵³. Het zijn volgens het wetboek van strafvordering de procureurs-generaal bij de gerechtshoven, die door het geven van bevelen behoren te waken, dat de officieren deze bevoegdheid naar behoren⁵⁴ uitoefenen. Het is onmogelijk in een algemene formule aan te geven wat een juist vervolgingsbeleid is. Het wetboek van strafvordering heeft daar dan ook van afgezien en laat dit aan het oordeel van het openbaar ministerie over met de uitdrukkelijke toevoeging, dat van vervolging ook kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend⁵⁵.

22. Noyon⁵⁶ is van oordeel, dat aan het openbaar ministerie niet een onbeperkte bevoegdheid tot onvervolgd laten is gegeven; de enige reden, waarom hij niet vervolgen geoorloofd acht, ligt in de eisen van het algemeen belang; op de voorgrond blijft staan dat in het algemeen de vervolging van strafbare feiten noodzakelijk is; wat het algemeen belang is, op grond waarvan van de regel mag worden afgeweken, zal altijd in verband gebracht moeten worden met de bijzondere belangen die in het concrete geval een vervolging onraadzaam maken; beslissend acht Noyon, dat de vervolging in een concreet geval wegens de omstandigheden waaronder het feit is begaan – ofschoon deze vervolging formeel toelaatbaar is – in de praktijk tot onbillijkheid of onrechtvaardigheid zou leiden of minder wenselijke toestanden zou scheppen.

23. Blok en Besier⁵⁷ stellen – buiten het geval dat het O.M. inziet dat de vervolging niet tot een veroordeling zal kunnen leiden – dat de wetgever het openbaar ministerie

de volle vrijheid laat de vervolging achterwege te laten; ook op gronden aan het algemeen belang ontleend kan het openbaar ministerie de vervolging achterwege laten; daar, zo besluiten zij, ook het algemeen belang schade lijdt, wanneer de dader van een strafbaar feit te dier zake nodeloos hard getroffen wordt gelijk soms door een vervolging geschieden kan – kunnen ook in die gevallen aan het algemeen belang, en niet alleen aan dat van de dader, gronden voor het achterwege laten der vervolging worden ontleend. Blok en Besier wijzen er op dat in tegenstelling tot artikel 167 Sv. in artikel 242 Sv het woord „ook” is ingevoegd, welk woord bedoelt aan te geven, dat na het gerechtelijk vooronderzoek – behalve op gronden van opportuniteit – ook b.v. op grond van nader verkregen bewijsmateriaal ter ontlasting of verloren gaan van bewijsmateriaal ter belasting van verdere vervolging kan worden afgezien. Blok en Besier nemen als uitgangspunt, dat (de toepassing van) het strafrecht alleen gerechtvaardigd is, voor zover het noodzakelijk is ter bescherming van de rechtsorde. Om die reden verwerpen zij een vervolgingsinitiatief door particulieren en hierin zien zij de noodzaak van het bestaan van een vervolgingsorgaan in de gemeenschap, het openbaar ministerie.

24. Vrij⁵⁸ stelt: dat de toepassing van het opportuniteitsbeginsel in een goede rechtsbedeling zin heeft en behoort; dat het beginsel niet bedoelt, dat het openbaar ministerie vervolgt al naar het gelegen komt, doch naar plichtmatig beleid, in de grond naar „nadere normen”; naast bagatel-delicten noemt Vrij de gevallen van staatsraison, d.w.z. de gevallen dat een publiek schandaal een erger kwaad lijkt dan het onbestraft blijven van een delict en die gevallen waarin het voortbestaan van de gemeenschap op het spel staat en deze zelfhandhaving een groter belang acht dan vervolging. Minkenhof⁵⁹ is van mening, dat vervolging achterwege kan blijven, indien deze een ongewenste openbaring van staatsgeheimen ten gevolge zou hebben, maar ook, wanneer het feit, hoewel strafbaar, van zeer geringe betekenis is.

25. Semeijns de Vries van Doesburg⁶⁰ staat na een analyse van een (beperkt) aantal dossiers op zijn parket op het standpunt, dat het openbaar ministerie vaak voorwaardelijk seponereert om goede kansen te scheppen voor de reclassering

van de delinquent, en afgezien daarvan, in zaken met de berechting waarvan de gemeenschap niet is gebaat.

26. De uitdrukkelijke erkenning van het opportuniteitsbeginsel in ons wetboek van strafvordering dient naar mijn mening als volgt geïnterpreteerd te worden. Het is duidelijk, dat elke schijn van opportunisme bij de toepassing daarvan vermeden dient te worden. Het gaat erom het straf- en strafprocesrecht op een verantwoorde manier toe te passen, waarbij de verschillende belangen, die bij deze toepassing een rol spelen zo objectief mogelijk afgewogen dienen te worden; wanneer bij dat streven het ogenblik gunstig lijkt dit „proces” te beëindigen hetzij definitief hetzij onder bepaalde voorwaarden dan *behoort* dit te gebeuren. De omstandigheid, dat deze beslissingen niet aan exacte maatstaven getoetst kunnen worden, impliceert dat het openbaar ministerie verplicht is steeds weer te trachten in elk concreet geval de meest verantwoorde beslissing te nemen. Maar dit orgaan der strafrechtspleging moet dan ook daarna deze beslissing voor zijn verantwoording nemen; in het algemeen moet het ongewenst geacht worden de vervolging uit te stellen om te zien „of het goed gaat” en toch „als het goed gaat” na geruime tijd alsnog te gaan vervolgen en vervolgen door de feitelijke stand van zaken de rechter onder omstandigheden „min of meer te pressen” tot een voorwaardelijke straf voor een bepaald feitencomplex. Indien het openbaar ministerie meent, dat, voor een bepaald feit onder omstandigheden een voorwaardelijke straf dient gegeven te worden, kan hij de zaak aanbrengen, de rechter op de hoogte stellen en: hetzij deze voorwaardelijke straf requiren, hetzij de rechter voorstellen de zaak aan te houden en mede gezien een op gang zijnde reclassering alsnog na enige tijd eventueel die voorwaardelijke straf op te leggen. De rechter oordeelt dan in volle vrijheid en het is een van de taken van het openbaar ministerie die vrijheid van de rechter, als hij deze in de zaak betreft, te bevorderen.

27. Ik ben van oordeel, dat de artikelen 167 en 242 van het wetboek van strafvordering het hierboven verdedigde vervolgingsbeleid toelaten. Wanneer we uitgaan van de tekst van artikel 242⁶¹ dan is primair beslissend, of naar aanleiding van het voorbereidend onderzoek het openbaar mi-

nisterie „van oordeel is dat verdere vervolging moet plaats hebben”; zo ja dan gaat dit orgaan van de rechterlijke organisatie daartoe zo spoedig mogelijk over. Vervolgens stelt het artikel dat, zolang het onderzoek op de terechtzitting nog niet is aangevangen, *ook* van vervolging kan worden afgezien, op gronden aan het algemeen belang ontleend. Met andere woorden: het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie heeft een discretionair (natuurlijk niet in de zin van „willekeurig”) karakter, zoals ook de rechter in een later stadium van het strafproces een eigen oordeel heeft ten aanzien van de vragen waaromtrent (en voorzover) de wet hem vrijheid van oordelen laat (b.v. met betrekking tot de strafmaat). Volgens mijn ervaring als rechter-commissaris in strafzaken en als officier van justitie gaat de ontwikkeling althans bij sommige parketten in deze richting ⁶². Men vergelijk ook de hierboven aangehaalde bijdrage ⁶³ van Semijens de Vries van Doesburg, die op een langdurige loopbaan bij het openbaar ministerie kan terugzien en kennelijk een ruim (voorwaardelijk) sepotbeleid voorstaat met dien verstande, dat dit beleid nimmer een concrete beslissing van de rechter krachteloos mag maken ⁶⁴, een opmerking waar ik me gaarne bij aansluit.

28. De toepassing van het opportuniteitsbeginsel als onderdeel van het vervolgingsbeleid valt op grond van de bestaande gezagsverhoudingen onder het toezicht van de procureurs-generaal bij de hoven en van de minister van justitie. Een aanwijzing van de minister om al dan niet te vervolgen is volgens het Nederlandse recht bindend.

29. Het openbaar ministerie „vervolgt”, proces-technisch gezien ⁶⁵, telkens wanneer het de rechter in een zaak betreft. In die gedachtengang zijn b.v. zowel de dagvaarding van de verdachte om voor de rechter te verschijnen als het advies aan de rechter met betrekking tot de straftoemeting daden van vervolging. Ook hier hebben de procureurs-generaal bij het hof en de minister van justitie te waken voor een *richtige* vervolging. Het is de taak van het openbaar ministerie een zoveel mogelijk eenvormig beleid niet slechts bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel, maar ook met betrekking tot de straftoemeting te voeren na onderling overleg omtrent de grote lijnen die daarbij gevolgd dienen te worden.

30. Om de wettelijk opgedragen taak verantwoord te kunnen uitvoeren dient het openbaar ministerie kennis te nemen van datgene wat de criminologie ⁶⁶ in de meest ruime zin kan leren; het openbaar ministerie zal niet moeten nalaten de criminologen onophoudelijk te „belagen” met problemen van de dagelijkse strafrechtspleging, die hun oplossingen noch in de algemene theorieën vinden noch in bepaalde onderzoeken. De criminoloog kan niet verweten worden dat hij in vele gevallen geen „oplossing” kan bieden voor de praktijk van alle dag wanneer die praktijk hem niet onophoudelijk confronteert met onopgeloste problemen, die, zolang zij niet zijn opgelost, de practicus dwingen er „een zo verantwoord mogelijke slag naar te slaan”. Dit geldt zowel voor algemene problemen als voor problemen die incidentele gevallen steeds weer voor het openbaar ministerie opleveren. Een intensief verkeer tussen forensische, maatschappelijke, psychologische, psychiatrische en sociologische deskundigen enerzijds en leden van het openbaar ministerie anderzijds is volstrekt nodig. Het openbaar ministerie zal moeten laten weten aan deze deskundigen wat het nodig heeft en zal daarop antwoord (ook al zal dit antwoord soms behoren te zijn: „we weten het niet”) mogen verwachten; anderzijds zullen deze deskundigen mogen verwachten, dat het openbaar ministerie hun gefundeerde adviezen ernstig neemt (ook al zal de gemotiveerde reactie van het openbaar ministerie soms zijn: „we kunnen het niet”). Ik zie hierin een uiterst belangrijke taak voor het openbaar ministerie. Vooral zolang de rechters-commissarissen op volgorde van benoeming hun kabinetten met de regelmaat van twee jaar in en uitgaan, de rechters in de strafkamers gaan en komen en de raadsheren in de hoven op een enkele uitzondering na slechts gekozen worden uit civilisten, is het essentieel voor een goede strafrechtspleging ⁶⁷, dat de leden van het openbaar ministerie niet slechts zo goed mogelijk voorbereid beslissingen moeten nemen om al dan niet te vervolgen maar ook in de gevallen waarin zij dit – op gronden aan het algemeen belang ontleend – wel doen met kennis van zaken hun dossiers samenstellen, actief en objectief ter zitting fungeren, „hun plaats daar weten” tegenover rechter, raadsman, getuige en verdachte, om ten slotte de rechter zo voor te (doen) lichten, dat deze, staande buiten de strijd der meningen en emoties ter zitting doch met grote belang-

stelling daarvan kennis nemende, een uitgebalanceerde beslissing kan nemen, die aanvaardbaar geacht kan worden voor allen, die aan het proces rechtstreeks of als buitenstaanders hebben deelgenomen.

TENUITVOERLEGGING VAN STRAFVONNISSEN DE JURE CONSTITUTO

31. Tenslotte belast artikel 4 van de wet op de rechterlijke organisatie het openbaar ministerie met het doen uitvoeren van alle strafvonnissen. Hoewel artikel 553 van het wetboek van strafvordering deze taak uitbreidt tot andere rechterlijke beslissingen krachtens dit wetboek genomen, beperk ik mij tot het doen ten uitvoer leggen van vrijheidsbenemende strafvonnissen, daar de tenuitvoerlegging van de andere beslissingen bij mijn weten weinig beleidsmoeilijkheden geven. De wijze waarop echter het vrijheidsbenemende strafvonnis wordt ten uitvoer gelegd – de modaliteit van de straf⁶⁸ – is essentieel zowel voor de veroordeelde als voor de gemeenschap. Het verdient de aandacht, dat bij de beginselenwet van 21 december 1951, staatsblad 596, artikel 553 Sv. is aangevuld in die zin, dat het openbaar ministerie haar taak op dit stuk vervult overeenkomstig door de minister van justitie te stellen richtlijnen, die hierdoor met zoveel woorden is aangewezen als de bevoegde macht van artikel 5 op de rechterlijke organisatie. Artikel 107 van de gevangenismaatregel stelt onder meer, dat deze richtlijnen kunnen inhouden, dat het openbaar ministerie voordat een plaatsing in een gevangenis wordt gelast advies inwint van de z.g. selecteurs. Richtlijnen van deze aard zijn inderdaad gegeven, waarbij bepaalde departementsambtenaren deze taak toegewezen krijgen.

32. Indien gevangenen geplaatst in een gesticht van een bepaalde categorie⁶⁹ naar een gesticht van een andere categorie⁷⁰ worden overgeplaatst, geschiedt dit – op voorstel van de directeur van het gesticht waarin de betrokkene is geplaatst – op last van de minister; hiervan wordt kennis gegeven aan het bevoegde openbaar ministerie⁷¹. Het openbaar ministerie, dat belast is met de uitvoering van het rechterlijk vonnis, behoeft in deze overplaatsing niet ge-

kend te worden. Wel heeft het met de tenuitvoerlegging van het vonnis belaste openbaar ministerie evenals de tot gevangenisstraf veroordeelde het recht tegen deze overplaatsing in beroep te komen bij de sectie gevangeniswezen van de centrale raad van advies voor het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en de reclassering, welk beroep geen schorsende kracht heeft ⁷². Daarna beslist de raad, welke strafmodaliteit door de minister wordt ten uitvoer gelegd ⁷³.

33. Ten uitvoerlegging van de door de rechter opgelegde gevangenisstraf in een rijksasyl (klaarblijkelijk *niet* in een „particuliere inrichting” bedoeld in artikel 37c, lid 1 onder a, zoals b.v. de Van der Hoeven kliniek) is slechts mogelijk op last van de minister. Dit kan gebeuren, als de tot gevangenisstraf veroordeelden op grond van de gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van hun geestvermogens voor verblijf in een gevangenis ongeschikt zijn ⁷⁴. In dit geval speelt het volgens artikel 553 van het wetboek van strafvordering tot uitvoering van het rechterlijk vonnis bevoegde openbaar ministerie geen rol; dit orgaan behoeft hiervan zelfs geen bericht te ontvangen. In tegenstelling tot de tot gevangenisstraf veroordeelde heeft het openbaar ministerie dan ook geen beroepsmogelijkheid ⁷⁵.

We komen thans – voorzover dit niet reeds uit het bovenstaande volgt – tot de vraag, hoe bovenomschreven wettelijke taken worden uitgeoefend.

HANDHAVING DER WETTEN DE FACTO

34. Het valt niet te ontkennen, dat „de handhaving der wetten” bij de gerechten in de loop der tijden veel aan inhoud heeft verloren. Oorspronkelijk was het openbaar ministerie in Frankrijk ingesteld om de belangen van de koning te behartigen. Tot de belangen van de koning behoorde, dat de rechtspleging naar behoren werd uitgeoefend en dat de gerechten met name de hand hielden aan de van de koning uitgegane ordinantiën. Daaruit ontwikkelde zich het openbaar ministerie tot een algemene waker voor het recht bij en soms tegenover de gerechten, die meer geneigd waren plaatselijke belangen in het oog te houden. Uiteinde-

lijk stelde het openbaar ministerie zich soms zelfs op tegenover de koning.

35. In ons land, dat tot aan ongeveer 1800 geen openbaar ministerie had gekend, vergelijkbaar met dat in Frankrijk, was in elk geval in theorie de taak van de schout bij de plaatselijke gerechten er voor te zorgen, dat hij als vertegenwoordiger van de hoge overheid bevorderde, dat aldaar recht werd gedaan en zijn positie was van dien aard, dat de vraag of dat gebeurde, in vele gevallen van hem afhing, zij het in theorie onder toezicht van de gerechtshoven. Na de omwenteling in 1795 wordt zijn positie minder belangrijk.

36. De inlijving bij Frankrijk brengt het Napoleontische systeem, terwijl na de bevrijding in 1813 dit in beginsel wordt gehandhaafd. Naarmate de zittende magistratuur minder plaatselijk gebonden werd en haar niveau steeg werd de taak van het openbaar ministerie op het onderhavige vlak minder belangrijk. Zo werd het belang van de civiele conclusie steeds minder, daar de rechter in het algemeen op dit stuk aan voorlichting van het openbaar ministerie geen behoefte meer had. In 1934 werd de verplichte civiele conclusie dan ook voor een goed deel afgeschaft. Zij had zichzelf overleefd. De handhaving van de wetten bij de gerechten concentreert zich daarna op de strafrechtelijke sector, doch ook daar is zij niet nodig in die zin, dat de Nederlandse rechter een soort toeziende voogd nodig heeft in de vorm van een openbaar ministerie, dat „op de loer ligt”, of de rechter de wet wel goed toepast. Wel kan gezegd worden, dat het de taak is van het openbaar ministerie diligent te zijn, dat de rechter bij de toepassing van de wet binnen het kader daarvan aan de gerechtvaardigde belangen van een rechtige vervolging tegemoet komt; dezelfde taak hebben het openbaar ministerie en de raadsman met betrekking tot de gerechtvaardigde belangen van de verdachte.

Toch is de taak van het openbaar ministerie op dit stuk in de strafrechtspleging niet zozeer uitgehold, dat de term „handhaving der wetten” een inhoudsloze leuze is geworden. Het is nog steeds een belangrijke taak van het openbaar ministerie door voorlichting en hoger beroep te bevorderen, dat de strafwetten uniform worden geïnterpreteerd, opdat op

dit terrein eenheid van rechtspraak gehandhaafd en bevorderd wordt, juist in gevallen, waarin een (overigens alleszins redelijke) uitspraak van de lagere rechter het gevaar doet ontstaan dat strafrechtelijke bepalingen in verschillende delen van het land verschillend (dreigen) geïnterpreteerd (te) worden. De rechtspraak van de cassatierechter biedt voorbeelden, waaruit blijkt, dat een actief openbaar ministerie hier in feite een taak heeft.

37. Wel kan men zich afvragen of de „handhaving der wetten” als een algemene taak van het openbaar ministerie bij de rechterlijke macht ⁷⁶ na de afschaffing van de algemeen verplicht gesteld civilie conclusie niet is achterhaald. Gezien echter de op dit stuk wel degelijk algemene taak van de procureur-generaal bij de hoge raad en het feit, dat artikel 53 van reglement I aan hem daaromtrent bevelsbevoegdheid toekent met betrekking tot de andere leden van het openbaar ministerie, lijkt beperking van deze taak tot de strafrechtspleging ongewenst. Te overwegen ware wellicht artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie te verduidelijken door reeds in de wet deze taak te beperken tot die *bij de gerechten*, het – voor zoveel dit nodig geacht wordt – aan andere wettelijke bepalingen overlatende speciale taken daarenboven aan het openbaar ministerie op te dragen. Een nog wel bestaand misverstand, dat het openbaar ministerie een algemene taak zou (dienen te) hebben bij het tegengaan van onordelijk gedrag in het algemeen (in de zin van „handhaving der openbare orde”) buiten het – zo nodig – bevorderen van strafrechtelijke sancties, zou daardoor niet zo licht kunnen ontstaan ⁷⁷.

38. Voor een goede taakvervulling van het handhaven van de wetten bij de gerechten is een *conditio sine qua non*, dat de rechter steeds bereid is op de juridische argumenten, welke het openbaar ministerie tijdens de behandeling van een strafzaak naar voren brengt, gemotiveerd te beslissen, ook al eist het wetboek van strafvordering dit in het algemeen niet met zoveel woorden, zoals in de gevallen bedoeld in artikel 359, lid 2. Het valt daarom te betreuren, dat de hoge raad, in zijn arrest opgenomen in N.J. 1944 no 243 met betrekking tot tijdig door het openbaar ministerie ingediende grieven bij appelmemoirie bij de appelrechter

waarop door deze geen gemotiveerde beslissing was gegeven, heeft moeten overwegen dat het ingestelde cassatiemiddel feitelijke grondslag miste, omdat in de cassatieprocedure niet bleek, dat de officier van justitie een schriftuur als bedoeld in art. 410 Sv. bij het hof had ingediend ⁷⁸. M.i. zou uit de opdracht aan het O.M. om bij de gerechten „de wetten te handhaven” steun geput kunnen worden voor de opvatting, dat de appelrechter gehouden is om een met redenen omklede beslissing te geven aangaande de gegrondheid van een op die wijze bij hem ter kennis gebrachte grief.

OPSPORING DE FACTO

39. Ik merkte reeds op, dat het wetboek van strafverordering krasse termen gebruikt om het leiderschap van de officier van justitie met betrekking tot het opsporingsonderzoek te effectueren.

Wat betreft het technische opsporingsonderzoek (reconstructie van het strafbare feit) moet gesteld worden, dat deze leiding in feite bij de specialisten van de politie en van de bijzondere opsporingsdiensten ⁷⁹ ligt.

40. Echter ook buiten het opsporingsonderzoek in engere zin ligt de leiding van het opsporingswerk voor een belangrijk deel in feite niet bij het openbaar ministerie. Zowel de politie als de bijzondere opsporingsdiensten laten het niet bij het ten spoedigste opmaken van processen-verbaal van door hen opgespoorde strafbare feiten of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden om vervolgens deze processen-verbaal – evenmin als zij dit doen met de aangiften of berichten terzake van strafbare feiten – onverwijld te doen toekomen aan de bevoegde officier van justitie; zeker wachten zij daarna niet de nadere bevelen van de officier van justitie alleen dan af, indien het belang van het onderzoek zodanig afwachten niet gedooft, zoals de artikelen 152-159 voorschrijven. Integendeel de opsporingsdiensten – waaronder ik ook de politie begrijp, hoewel aan haar ook andere taken zijn opgedragen – werken als regel bij constatering van een vermoedelijk strafbaar feit of na aangifte daarvan, de zaak af om de gegevens, daarop betrekking hebbende, eerst daarna aan de officier van justitie toe te

zenden. Met betrekking tot de bijzondere opsporingsdiensten kan men rustig in het algemeen als juist aannemen ⁸⁰, dat deze in vele gevallen zonder overleg met de officieren van justitie beslissen welke geconstateerde strafbare feiten ter kennis van de justitie zullen worden gebracht. Hoewel met betrekking tot de politie hetzelfde niet in die mate geldt, liggen toch ook hier in de practijk problemen. Een ieder weet uit ervaring, dat de politie niet terzake van elke overtreding verbaliseert. De politie waarschuwt in vele gevallen. In feite handelt de individuele politie-ambtenaar in bepaalde gevallen discretionair ook met betrekking tot bepaalde misdrijven. Wanneer hij een lichte mishandeling constateert, zal hij – zeker als de gelaedeerde daar geen prijs op stelt – niet steeds proces-verbaal opmaken. Hoogstens zal hij dit aan zijn chef rapporteren. Aangenomen kan worden, dat de hulpofficier – wanneer hij hiervan via het rapport kennis krijgt – niet steeds overleg pleegt met de officier van justitie. Aangenomen mag in het algemeen wel worden, dat de politie zich met betrekking tot het opmaken van proces-verbaal terzake strafbare feiten, richt naar het oordeel van de officier van justitie zoals zij dat redelijkerwijs mag veronderstellen ⁸¹. In de practijk zijn we dan echter niet zover verwijderd van de usances bij de bijzondere opsporingsdiensten, waar de leiding naar aangenomen mag worden niet willekeurig handelt doch aldus, dat zij van oordeel is, dat haar beleid zodanig is, dat ook de officier van justitie, als hij volledig op de hoogte was gesteld van alle omstandigheden, in redelijkheid geen ander beleid zou volgen. Uit deze formulering blijkt, dat het accent verschillend ligt. Dit is het gevolg van de omstandigheid, dat de officier van justitie van oudsher nauwer betrokken is geweest bij dat wat vroeger de lijfstraffelijke rechtspleging werd genoemd, n.l. bij die misdrijven welke beschouwd worden als het commune strafrecht, opgenomen in boek II van het wetboek van strafrecht. Bovendien ligt het voor de hand, dat de plaatselijke politieleiding – formeel optredende als hulpofficieren van justitie – in nauw dagelijks contact met de officier staat ter gelegenheid van het aanwenden van dwangmiddelen, zoals b.v. de (verlenging van de) in verzekeringstelling.

Men dient echter de feitelijke voortdurende invloed van de officier van justitie op b.v. het beleid van de politie met betrekking tot de opsporing van verkeersdelicten niet te

overschatten. Incidentele opdrachten hebben weinig effect; een dergelijke opdracht kan wellicht een bepaalde actie van de politie stimuleren; overzien kan echter niet worden of deze actie wel past in een generaal verantwoord beleid van de handhaving van de verkeerswetgeving. „Bevelen” van de officier van justitie op dit stuk hebben weinig effect op de handhaving van de verkeerswetgeving⁸². Bovendien kan de officier van justitie bezwaarlijk uitmaken welke tactiek de politie dient te volgen bij de vraag onder welke omstandigheden beter met waarschuwing of voorlichting kan worden volstaan. Op het gebied van de handhaving van de verkeerswetgeving verkeert de politie in feite in dezelfde situatie als de bijzondere opsporingsdiensten.

41. Feit is dan ook, dat de opsporingsdiensten bij de handhaving van een niet gering aantal wettelijke strafbepalingen tegenover het openbaar ministerie niet slechts op het stuk van de reconstructie van strafbare feiten maar ook op dat van het opsporingsbeleid (b.v. onder welke omstandigheden dient proces-verbaal opgemaakt te worden) een grote zelfstandigheid bezitten. Zowel de procureur-generaal Langemeijer als de hoge raad⁸³ erkennen, dat het niet opmaken van een proces-verbaal van een geconstateerd strafbaar feit op zich zelf niet in strijd is met de plicht van een opsporingsambtenaar. De procureur-generaal geeft daarbij de – gezien het systeem van het wetboek van strafvordering voor de hand liggende – richtlijn dat de opsporingsambtenaar zich bij zijn beleid met betrekking tot eventueel nalaten van het opmaken van een proces-verbaal dient te richten naar het oordeel van de bevoegde organen van het openbaar ministerie, zoals de opsporingsambtenaar dit kent of redelijkerwijs mag veronderstellen. Het valt op, dat de hoge raad deze opvatting niet in deze vorm overneemt⁸⁴. Uit de overwegingen van de hoge raad op dit punt kan worden afgeleid, dat een door een opsporingsambtenaar geconstateerde overtreding van een strafbaar feit slechts dan tot het opmaken van een proces-verbaal verplicht, als dit hem naar de normale loop van zaken ingevolge de door hem krachtens opdracht gevolgde gedragslijn daartoe aanleiding geeft. De hoge raad gaat er dus van uit⁸⁵, dat het opmaken van proces-verbaal na het constateren van een strafbaar feit niet zonder meer als regel verplicht is. Het is

opmerkelijk, dat de hoge raad eventuele opdrachten van het openbaar ministerie niet met zoveel woorden noemt, hoewel deze begrepen kunnen zijn in de door de cassatierechter gebruikte formulering.

42. In de politiepraktijk worden dan ook in feite niet uitsluitend op het vervolgingsbeleid afgestemde maatstaven gehanteerd doch ook andere, b.v. die welke betrekking hebben op het voorkomen van wanorde. Het consequent verbaliseren van – gezien de omstandigheden – futiele strafbare feiten⁸⁶ kan n.l. reacties opwekken bij de individuele overtreder en derden, die wanorde in plaats van een verantwoorde handhaving van de wet ten gevolge hebben.

43. Voorts zal de politie veelal wel proces-verbaal opmaken na een aangifte van een strafbaar feit, doch soms niet indien tijdens de surveillance bepaalde strafbare feiten ambtshalve worden geconstateerd. In het laatste geval kan een verantwoorde wetshandhaving in het algemeen juist eisen, dat waarschuwend wordt opgetreden. Erkend dient te worden⁸⁷ dat het opmaken van een proces-verbaal slechts een van de middelen is, die de politie ten dienste staan als reactie op afwijkend gedrag, zoals controleren, waarschuwen en voorlichten.

Het Arnhemse gerechtshof⁸⁸ overwoog reeds in 1931, dat niet van elk strafbaar feit, hoe gering ook, proces-verbaal behoeft te worden opgemaakt.

44. Aandacht verdient, dat de minister van justitie zich in 1948 op het standpunt⁸⁹ stelde, dat tegen waarschuwen bij verkeersovertredingen slechts dan geen bezwaar bestaat, indien het betrokken openbaar ministerie zijn onmisbare steun verleent, terwijl deze minister in 1967 een instructie voor de spoorwegrecherche goedkeurde⁹⁰, waarin de daaronder ressorterende opsporingsambtenaren werden verplicht van alle te hunner kennis komende strafbare feiten proces-verbaal op te maken en deze onverwijld te doen toekomen aan de bevoegde hulpofficieren van justitie (politiechef).

De circulaire van de minister van justitie omtrent het verbaliseerbeleid bij aanrijdingen⁹¹ erkent weliswaar dat de onderscheidene, met verkeerstoezicht belaste politieinstanties in de praktijk reeds de conclusie (hebben) moeten trekken, dat met betrekking tot de verbalisering bij aanrij-

dingen zekere restricties moeten worden toegepast, doch dat de minister het in het belang van een gelijke rechtsbedeling noodzakelijk acht, dat in het gehele land dezelfde normen gelden.

De minister acht het voorts noch een eis van goede rechtsbedeling noch één van doelmatigheid, dat de politie van elk door haar geconstateerd strafbaar feit proces-verbaal opmaakt. Het achterwege laten van het opmaken van proces-verbaal dient evenwel in overeenstemming te zijn met de daaromtrent door het bevoegde openbaar ministerie gestelde richtlijnen. Toch laat de minister ruimte aan het verbaliseerbeleid van de politieambtenaar, daar deze van geval tot geval op grond van zijn ervaring en inzicht in verkeerszaken zal moeten beoordelen, of een aanrijding is veroorzaakt door een ernstige verkeersfout, in welk geval van hem verwacht wordt, dat hij proces-verbaal opmaakt.

Het valt op, dat de minister van justitie – blijvende binnen het systeem van het wetboek van strafvordering – formeel het vervolgingsbeleid van het bevoegde openbaar ministerie dirigeert doch in feite de politie richtlijnen geeft met betrekking tot het door *haar* te voeren opsporingsbeleid ⁹².

45. Geconcludeerd kan worden, dat de feitelijke situatie deze is, dat zowel politie als – in sterke mate – de bijzondere opsporingsdiensten bij hun opsporingsbeleid in meerdere of in mindere mate een – wat Pompe noemt – gewoonterechtelijk opportuniteitsbeginsel hanteren, hoewel het wetboek van strafvordering dit niet kent.

VERVOLGING DE FACTO

46. Het vervolgingsbeleid ligt – op enkele in de wet genoemde uitzonderingen na – overeenkomstig het systeem van ons wetboek van strafvordering ook in feite normaliter in handen van de officieren van justitie, terwijl de procureurs-generaal – volgens vaste usance – met inachtneming van de bevelen van de minister van justitie er voor hebben te waken, dat dit beleid generaal en incidenteel getoetst wordt aan normen van behoorlijkheid.

47. De middelen, waardoor de minister van justitie op

grond van artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie zijn bevelen aan het openbaar ministerie doet toekomen zijn:

- a) de circulaire, waarin de minister bepaalde algemene regelen voor optreden voorschrijft;
- b) brieven, gericht aan een bepaalde procureur-generaal of via deze aan een bepaalde officier van justitie, betreffende de houding aan te nemen in een bepaalde strafzaak in het ressort;
- c) antwoorden op brieven van procureurs-generaal of officieren van justitie die zich tevoren of tijdens een procedure willen verzekeren van de mening van de minister ter dekking van hun eigen verantwoordelijkheid;
- d) besprekingen met bepaalde leden van het openbaar ministerie over het te voeren beleid in bepaalde zaken;
- e) de besprekingen van de vijf procureurs-generaal twee keer per maand gehouden met de secretaris-generaal van het departement, waardoor genoemde autoriteiten wederzijds doorlopend op de hoogte gehouden worden van de stand van zaken en van de wensen van de verantwoordelijke minister.

Hoe belangrijk de invloed van het departement van justitie kan zijn in de rechtspleging volgens ons geldend rechtstelsel blijkt wel uit deze opsomming, gegeven door de amsterdamsche oud-procureur-generaal van Dulleman ²⁷.

48. Hoe intensief die invloed van het departement *kan* zijn blijkt wel uit het onder no 13 genoemde voorbeeld. Doch ook in incidentele zaken of categorieën van zaken moet deze niet onderschat worden. Men kan stellen, dat die invloed in elk geval gebruikt wordt, als de regering van oordeel is, dat een al dan niet vervolgen politieke consequenties kan hebben. Deze invloed kan zo rigoureuus aangewend worden, dat de officier van justitie in zijn vervolgingsbeleid niet meer is dan een niet zals zodanig kenbare spreekbuis van de minister. Ook is het uiteraard mogelijk in incidentele gevallen of groepen van gevallen, waar een bepaalde vervolging de regering om welke reden al dan niet aangewezen lijkt langs een der wegen door van Dulleman aangegeven de officier van justitie een „wenk” te geven om een bepaald beleid te voeren, welke deze gezien de hiërarchische verhoudingen geneigd zou kunnen zijn op te volgen, ook al zou hij met deze „wenk” niet erg gelukkig zijn.

Het is duidelijk, dat met name mondelinge besprekingen hiertoe uitermate geschikt zijn. Ook al is men er van overtuigd, dat een bepaalde minister (of een bepaalde secretaris-generaal onder verantwoordelijkheid van de minister) van deze macht geen misbruik maakt en dat bepaalde leden van het openbaar ministerie deze „wenken” slechts opvolgen als zij deze met hun ambtelijke integriteit in overeenstemming kunnen brengen en — zo neen — een „bevel” wensen, dit neemt niet weg dat het in feite in ons rechtsstelsel in bepaalde gevallen een orgaan van de regering is, dat beslist of een strafzaak al dan niet uit de „geheime voorhof”⁹³ in de openbare rechtzitting zal komen.

49. Erkend dient te worden, dat het voor een juiste strafrechtspleging van het hoogste belang is, dat het openbaar ministerie gecoördineerd optreedt en met name bij het (doen) aanwenden van de strafvorderlijke dwangmiddelen, bij de toepassing van het opportuniteitsbeginsel en in de adviezen inzake de straftoemeting een zekere lijn volgt, die, na wetenschappelijk verantwoorde voorlichting, zowel wat betreft de algemene grondslagen van dat beleid als wat de uitwerking daarvan in afzonderlijke gevallen, zoveel mogelijk uniform dient te worden gevolgd. De hiërarchische opbouw van het openbaar ministerie biedt daartoe de mogelijkheid. In de praktijk komt daar nog te weinig van. Nog te veel voert elk afzonderlijk lid van het openbaar ministerie een persoonlijk beleid, dat voor de justitiabelen daardoor soms niet gemakkelijk aanvaardbaar is. Volgens mijn indruk heeft het openbaar ministerie dit echter reeds onderkend en als ik mij niet bedrieg is thans een beleid groeiende, dat, zoveel als mogelijk, een gecoördineerd optreden bevordert. Het valt toe te juichen, als de procureurs-generaal bij de gerechtshoven zich steeds meer van hun taak bewust worden om toe te zien op een *richtige* vervolging en op grond daarvan een verantwoorde coördinatie in het vervolgingsbeleid van de officieren van justitie bevorderen.

50. Ter terechtzitting treedt het openbaar ministerie voor het voetlicht van de publiciteit, dat intenser is naarmate een zaak de openbare mening meer in beroering heeft gebracht. Juist omdat de „zittingsofficier” in dit geval het openbaar ministerie representeert hangt vrijwel alles af van zijn per-

soonlijkheid. Zij die de practijk kennen weten dat in sommige gevallen het optreden van het openbaar ministerie ter zitting aan hoge maatstaven beantwoordt, doch dat dit in andere gevallen hetzij nietszeggend is hetzij negatief werkt. Hoewel niet vergeten dient te worden, dat „negatief optreden” (b.v. in de vorm van denigrerend optreden tegenover de verdachte) meer opvalt en dus meer publiciteit krijgt dan „nietszeggend optreden” (b.v. het *louer* geven van een opsomming van feiten en een zich kritiekloos aansluiten bij de adviezen van de voorlichtende deskundigen) is mijn ervaring als rechter dat zowel het een als het ander voorkomt. Gelukkig kan men zich als rechter prijzen, indien de officier een op verantwoorde wijze voorbereide zaak aan hem voorlegt en actief ter zitting van zijn bevoegdheden gebruik maakt, zodat de rechter onder omstandigheden niet in verleiding kan komen in strijd te handelen met artikel 302 van het wetboek van strafvordering⁹⁵ door verdachte en of getuigen niet te behandelen als van een voor alle te berde gebrachte feiten openstaande rechter verwacht moet worden. Met name in spectaculaire zaken is het de taak van het openbaar ministerie – door gebruik te maken van zijn bevoegdheid vragen te stellen en opmerkingen te maken⁹⁶ – de rechter in staat te stellen zich buiten de strijd over de terecht of ten onrechte geponcerde stellingen te houden. Tijdens zijn toelichting op het te nemen requisitoir dient de officier zijn standpunt en zijn argumenten duidelijk weer te geven en een sfeer te scheppen van objectiviteit, waarin geen sentimenten bij het publiek worden opgewekt of aangewakkerd. Bestaande sentimenten dient hij – indien deze verklaarbaar en wellicht aanvaardbaar zijn – te objectiveren en tot hun juiste proporties terug te brengen, om zodoende mede een sfeer te scheppen waarin het uiteindelijk oordeel van de rechter door de justitiabelen aanvaard kan worden.

51. Ik meen, dat gezegd kan worden, dat het openbaar ministerie in het algemeen deze taak in deze geest opvat en zich die de laatste jaren steeds meer bewust wordt.

TENUITVOERLEGGEN VAN STRAFVONNISSEN DE FACTO

52. Het antwoord op de vraag, of het openbaar ministerie

haar wettelijke taak met betrekking tot de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende strafvonnissen in feite uitoefent, kan met betrekking tot de formele kant daarvan bevestigend beantwoord worden. Er mag verondersteld worden dat aan de desbetreffende voorschriften genoemd onder nos 31 v.v. van dit praeadvies de hand wordt gehouden. Wel twijfel ik er aan, of de invloed van het openbaar ministerie bij de plaatsing in de gestichten groot is⁹⁷. Gezien de wettelijke regeling kan deze invloed ook nauwelijks groot zijn. Het lijkt voor hiërarchisch onder de minister van justitie staande leden van het openbaar ministerie een moeizame zaak af te wijken van de adviezen van de selecteurs van het departement of anders dan zeer incidenteel in beroep te komen tegen in het kader van de tenuitvoerlegging door deze minister genomen beslissingen tot overplaatsing van gevangenen naar b.v. een open gesticht. Wanneer de minister overgaat tot (over)plaatsing van een tot gevangenisstraf veroordeelde – op grond dat diens gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke storing van zijn geestvermogens hem voor (verder) verblijf in een gevangenis ongeschikt maakt – in een rijksasyl heeft het openbaar ministerie zelfs geen mogelijkheid tot hoger beroep, terwijl juist een zodanige (over)plaatsing, wanneer deze zou geschieden naar een min of meer open asyl (laat staan naar een particuliere inrichting) in strijd kan komen met de uitgesproken bedoeling van de rechter, die het vonnis wees.

De vraag, of in deze tijd het openbaar ministerie onder leiding van de minister van justitie het meest geschikte orgaan is om de hierboven aangegeven taken uit te voeren komt thans, voorzover hierboven niet behandeld, aan de orde.

HANDHAVING WETTEN DE JURE CONSTITUENDO

53. Met betrekking tot de handhaving der wetten bij de gerechten (omschreven in de nos 16 v.v. en 34 v.v.) volgt mijn standpunt uit het in de zojuist aangehaalde nummers van dit praeadvies. Juist omdat de hoge raad in vele gevallen sober pleegt te motiveren en zich veelal beperkt tot het aangewende middel, als dat kan slagen, lijkt de taak

van de procureur-generaal bij de hoge raad dienstig voor de ontwikkeling van de juridische facetten van een verantwoorde strafrechtspleging. De hem ten dienste staande bevoegdheid tot het instellen van cassatie in het belang der wet kan daartoe mede strekken in zaken, welke juist wat betreft hun juridische facetten van groot belang zijn. Zonder actieve medewerking van de lagere leden van het openbaar ministerie zouden echter de bevoegdheden van de procureur-generaal bij de hoge raad, strekkende tot het effectueren van zijn taak niet in alle voorkomende gevallen tot hun recht kunnen komen.

Het zou dan ook naar mijn mening slechts ten nadele van de strafrechtspleging strekken, indien de taak van het openbaar ministerie op dit stuk, zoals die omschreven is in artikel 4 van de wet op de rechterlijke organisatie, zoals nader uitgewerkt in de artikelen 52, 53, 54, 58, 82 en 83 van reglement I, zou komen te vervallen.

54. De vraag kan gesteld worden, of en vooral in hoeverre artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie⁹⁸ met betrekking tot deze taakuitoefening nog zin heeft. Dat het mogelijk moet zijn dat de procureur-generaal bij de hoge raad, gezien zijn positie, leiding moet kunnen geven aan de andere leden van het openbaar ministerie en dus desgewenst in staat moet zijn te kunnen beslissen dat bepaalde zaken aan de hoge raad worden voorgelegd is, dacht ik, buiten twijfel, wanneer er van uit wordt gegaan, dat de taak van deze procureur-generaal ten doel heeft te bevorderen, dat de hoge raad de eenheid van rechtspraak kan handhaven. Het gaat er echter met name om, dat deze eenheid gehandhaafd wordt door een verantwoorde interpretatie van het recht. Het lijkt niet waarschijnlijk, dat een minister van justitie die zoals we zagen algemeen beschouwd wordt als de „bevoegde macht” bedoeld in artikel 5 van de wet op de rechterlijke organisatie – mede gezien de bijzondere positie van de procureur-generaal – een bevel zou geven cassatie in het belang van de wet in te stellen, laat staan aan deze procureur-generaal zou voorschrijven welke middelen hij in strijd met zijn eigen oordeel zou moeten indienen en welke conclusie hij zou moeten nemen, nog afgezien van de m.i. bevestigend te beantwoorden vraag, of deze dan niet onder omstandigheden bij opvolging van een zodanig bevel zou

kunnen handelen in strijd met zijn ambtseed. Het lijkt mij echter principiëel onjuist dat, bij de bevordering van de eenheid van de rechtspraak binnen de organisatie van de rechterlijke macht de politieke minister als de bevoegde macht het te volgen algemene beleid desgewenst intern zou kunnen trachten te bepalen. Toch zou ik mij kunnen indenken, dat de regering in een incidenteel geval groot belang zou kunnen hebben bij een uitspraak in hoogste aanleg⁹⁹. Aangenomen mag worden, dat in een dergelijk geval de procureur-generaal zijn medewerking niet zal weigeren. Voor het geval echter, dat dit wegens bepaalde redenen wel het geval zou zijn, zou een wettelijke bepaling de mogelijkheid kunnen openen een aanwijzing daartoe analoog artikel 5 van de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid van 22 april 1855, staatsblad 33, te doen uitgaan bij een te publiceren koninklijk besluit, waardoor de minister – voor een ieder evident – de verantwoordelijkheid op zich zou nemen voor de in te dienen middelen; de procureur-generaal zou echter in zijn conclusie vrij dienen te blijven.

OPSPORING DE JURE CONSTITUENDO

55. Thans kom ik tot de vraag, of het openbaar ministerie het meest geschikte orgaan is om leiding te geven aan de opsporing van (in beginsel) alle strafbare feiten⁹⁹ a. We zagen in de nos 18 v.v. van dit praeadvies, dat de wetgever hiervan uitgaat en in de nos 39 v.v., dat hiervan in de praktijk niet alles terecht komt. Noodzakelijk lijkt het ook niet, dat het openbaar ministerie zich b.v. verdiept in de vraag, in welke mate overtredingen van plaatselijke verordeningen (die vaak de meest uiteenlopende aangelegenheden ge- en verbieden om in voorkomende gevallen – desgewenst – te kunnen optreden) opgespoord dienen te worden. Ik kan mij dan ook nauwelijks voorstellen, dat er leden van het openbaar ministerie zijn, die zich geroepen voelen op dit terrein leiding te geven aan de tot opsporing van deze feiten bevoegden.

Hetzelfde geldt voor verreweg de meeste andere overtredingen, met name voor die welke opgenomen zijn in de bijzondere wetten. In vrijwel al deze gevallen zijn het de verschillende bestuursorganen, belast met de uitvoering van de

verscheidene wettelijke bepalingen, die onder omstandigheden strafrechtelijke handhaving van deze bepalingen nodig achten en derhalve behoefte hebben aan het opmaken van een proces-verbaal, hetzij door een onder hen ressorterende bijzondere opsporingsdienst hetzij door een algemene opsporingsdienst (de politie). Ook hier heeft het openbaar ministerie in feite geen reële taak bij de opsporing. Hierboven (onder no 40 en 44) merkte ik reeds op, dat hetzelfde met name ook geldt met betrekking tot de overtredingen van de wegenverkeerswetgeving.

Het openbaar ministerie dient naar mijn oordeel dan ook geen taak te hebben met betrekking tot de opsporing van overtredingen, ook niet in die zin, dat te zijner uitsluitende competentie zou moeten staan in welke mate en op welke wijze bepaalde overtredingen behoren te worden opgespoord; voorzover hierbij een evident onredelijk beleid¹⁰⁰ is gevoerd geeft gebruikmaking van zijn bevoegdheid tot *sepôt* de noodzakelijke invloed. Indien ieder burger voorts het recht blijft behouden aangifte te doen van strafbare feiten, de opsporingsdiensten verplicht zijn zodanige aangiften te onderzoeken, van hun bevindingen proces-verbaal op te maken en de stukken op te sturen naar het openbaar ministerie dan wordt ook aan hen, die zich benadeeld voelen door het niet optreden van opsporingsambtenaren met betrekking tot overtredingen in een concreet geval¹⁰¹ het volle pond gegeven.

56. Hoe dient echter de positie van de officier van justitie te zijn met betrekking tot de opsporing van misdrijven? Vanouds is er bij het openbaar ministerie in het algemeen meer belangstelling geweest voor de vervolging van misdrijven dan voor die van overtredingen. Ik vraag mij echter af, of het openbaar ministerie bij de ontwikkeling van het moderne opsporingsonderzoek inzake misdrijven in het algemeen nog wel een rol van enige betekenis kan spelen. Ik beantwoord deze vraag ontkennend wat betreft de opsporing in engere zin (reconstructie van het strafbare feit). Het moderne opsporingsonderzoek is een specialisme van de opsporingsdiensten geworden. De leden van het openbaar ministerie zijn als zodanig daartoe noch krachtens hun opleiding noch krachtens hun ervaring gekwalificeerd. Het moge waar zijn, dat enkelingen onder hen door een na-

tuurlijke begaafdheid successen hebben geboekt, dit neemt niet weg, dat het merendeel van hen niet geschikt kàn zijn werkelijk leiding te geven aan een ingewikkeld opsporingsonderzoek. Hoe weinig het publiek dit ook van hen verwacht moge wel blijken uit het feit, dat de pers zelden of nooit het openbaar ministerie verwijten doet, indien een opsporingsonderzoek niet tot het verwachte resultaat leidt, doch vrijwel steeds de desbetreffende opsporingsdienst. Afgezien van de vraag, of dit in een concreet geval terecht gebeurt, de adressering is de facto (hoewel thans niet de iure) juist. Doch als mijn stelling op dit punt juist is, dan dient ook de formele verantwoordelijkheid gelegd te worden bij de opsporingsdiensten.

57. Men kan zich echter afvragen, of het openbaar ministerie geen taak heeft ter bepaling van de mate waarin en de wijze waarop de bestrijding van misdrijven dient ter hand te worden genomen. Het laatste is een organisatorische aangelegenheid, die beter door deskundige politiechefs dan door buitenstaanders beoordeeld kan worden, welke laatsten afhankelijk zijn van hun min of meer toevallige persoonlijke begaafdheden, doch deze problematiek niet qualitate qua beheersen. De mate waarin de „misdrijven-criminaliteit” op het gebied van de opsporing dient bestreden te worden is echter geen punt, waarin het openbaar ministerie een van de opsporingsdiensten verschillende mening zou kunnen hebben; deze kan geen andere zijn dan: zo intensief mogelijk.

Met betrekking tot de opsporing van misdrijven zie ik dan ook in beginsel geen specifieke taak voor het openbaar ministerie.

58. Er is echter soms een moment in de opsporing, dat zozeer de essentiële rechten van de justitiabele raakt, dat de desbetreffende opsporingsdienst hier qualitate qua in beginsel „buiten spel” dient gezet te kunnen worden¹⁰². Dit is het moment, waarop de opsporingsdienst dwangmiddelen nodig oordeelt. In beginsel dienen deze niet aangewend te worden dan op bevel van, dan wel na machtiging van de rechter; in de gevallen, waarin dit laatste in redelijkheid niet geëist kan worden, dient het oordeel van de rechter onverwijld te worden ingeroepen¹⁰³. Als we binnen het kader van ons huidige strafvorderlijk systeem aannemen, dat door een daartoe

strekkende vordering van het openbaar ministerie bij de rechter de vervolging is aangevangen, dan impliceert dit, dat de opsporingsdienst vanaf dat ogenblik onder onmiddellijk toezicht van organen van de rechterlijke organisatie behoort te werken.

59. Naar mijn mening dienen in een dergelijk systeem de desbetreffende opsporingsdiensten binnen het kader van haar eigen deskundigheid en onder de ambtelijke verantwoordelijkheid ¹⁰⁴ van hun chefs de bevoegdheid te hebben – zolang zij de burgerlijke vrijheidsfeer van de justitiabelen in tact laten – het opsporingsonderzoek zelfstandig te voeren. Wordt de grens van deze vrijheidsfeer overschreden, dan ligt er voor de organen van de rechterlijke organisatie evident een taak.

60. In bovenstaande gedachtengang is er mede van uitgegaan, dat het wenselijk is de positie van het openbaar ministerie als orgaan van de rechterlijke organisatie zo duidelijk mogelijk te onderscheiden van de organen met politieke opdrachten, opdat de schijn vermeden worde, dat het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten te nauw aan elkaar geliëerd zijn.

Deze gedachtengang sluit niet uit, dat de officier het recht behoudt naar aanleiding van een bepaalde zaak een opsporingsdienst opdracht te geven bepaalde nasporingen te verrichten.

Bovendien kan het openbaar ministerie door het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek desgewenst het opsporingsonderzoek in justitiële banen leiden in alle gevallen waarin dit noodzakelijk geacht wordt.

VERVOLGING DE JURE CONSTITUENDO

61. De vervolgingstaak van het openbaar ministerie is ongetwijfeld de meest in het oog springende; de leden van het openbaar ministerie besteden een zeer aanzienlijk deel van hun tijd aan de vervulling hiervan.

Niet ten onrechte zou men deze werkzaamheden de typische specialiteit van het openbaar ministerie kunnen noemen. Hoe belangrijk deze taak volgens de wet en in de daarmee in grote lijnen overeenstemmende practijk is meen ik

hierboven (in de nos 21 v.v. en 46 v.v.) enigszins te hebben aangegeven. Ik zie geen aanleiding om te overwegen deze wettelijke opdracht te wijzigen. Hoewel incidentele kritiek, zoals met betrekking tot elk staatsorgaan, op haar plaats kan zijn, ben ik van mening, dat het openbaar ministerie deze taak naar behoren vervult, zeker nu het openbaar ministerie steeds meer oog krijgt voor de noodzaak van een gericht algemeen beleid. Het is zeker niet zo, dat elke ambtenaar op eigen houtje zijn zaken afdoet zonder oog te hebben voor de algemene problematiek, die het incidentele beleid dient te beïnvloeden. De tijd ligt dacht ik eveneens achter ons, dat velen als uitgangspunt hadden: in elke haalbare zaak dagvaarden; eveneens de tijd, dat sommige procureurs-generaal en hoofden van parketten de indruk bij de lagere leden van het openbaar ministerie wekten, dat elk sepot met argusogen werd bekeken en eigenlijk in beginsel slechts node geduld werd. Uitgaande van een na overleg vastgesteld algemeen beleid, kan ieder lid in beginsel de mérites van elke zaak bekijken en daarvoor de hem verantwoord lijkende oplossing binnen dit algemene beleid zoeken.

Het parket als „voorhof van de rechtspleging”²⁷ is mede daardoor een boeiend bedrijf.

62. Toch liggen hier gevaren. Het algemene beleid ligt uiteindelijk – wil het althans een *algemeen* beleid zijn – bij de „bevoegde macht”. Deze „bevoegde macht” kan desgewenst ook een incidenteel beleid voeren met betrekking tot een bepaald geval of bepaalde soorten van gevallen. Deze „bevoegde macht” is naar geldend recht: de minister van justitie. Als het er op aankomt is het deze minister die – enerzijds eventueel na niet kenbare adviezen van de hem ondergeschikte departementsambtenaren en de hem ondergeschikte ambtenaren van het openbaar ministerie, anderzijds eventueel na kenbare en niet kenbare politieke invloeden – de beslissing in handen heeft, of a *prima vista* als strafbaar te beschouwen handelingen voorgelegd zullen worden aan de rechter, wiens taak is: de toepassing van alle wettig bepaalde straffen.

Een afhankelijkheid van het openbaar ministerie ten opzichte van de minister van justitie in de sfeer van het vervolgingsbeleid kan juist als dat beleid genuanceerder en dus kwetsbaarder wordt gemakkelijk de indruk wekken dat po-

litieke maatstaven en niet maatstaven van recht en billijkheid een rol spelen. Hiervan kan afhangen, of een verdachte al dan niet vervolgd wordt dan wel al of niet van zijn vrijheid wordt beroofd. Terwijl het publiek meent (en er prijs op stelt), dat het de justitie (in de zin van de rechterlijke organisatie) is, die de beslissingen op justitieel-strafrechtelijk gebied neemt, kan de minister deze beslissingen in hoge mate intern (en slechts voor ingewijden kenbaar) beïnvloeden. De onder no 13 van dit prae-advies aangehaalde circulaire van de minister van justitie van 7 maart 1962, is daar een duidelijk voorbeeld van. Een officier van justitie zal het gezien deze circulaire en het gestelde in no 43 aangewezen achten, voordat hij een vervolging instelt *tegen* een hoge functionaris, zich te verzekeren van de mening van de minister ter dekking van eigen verantwoordelijkheid. Dit nu manoeuvreert enerzijds de minister onder omstandigheden in een hoogst pijnlijke positie, vooral als het een ambtgenoot of partijgenoot betreft en geeft anderzijds de indruk (terecht of ten onrechte) dat wellicht of persoonlijke of politieke motieven de doorslag bij zijn beslissing hebben gegeven.

Beslissingen om al dan niet een bepaald feit of een bepaalde persoon te vervolgen dienen in beginsel slechts door daartoe bevoegde organen van de rechterlijke organisatie genomen te worden op grond van een door de rechter te toetsen beleid; niet intern door een politieke functionaris, terwijl extern de officier van justitie de schijn opgedrongen kan krijgen een zodanige beslissing genomen te hebben.

63. Op het negende internationaal strafrechtscongres te 's Gravenhage in 1964 is „The role of the prosecuting organs in criminal proceedings” uitvoerig aan de orde geweest ¹⁰⁵. Het bleek, dat sommige vertegenwoordigers van een aantal landen met betrekking tot de vervolgingsbevoegdheid de voorkeur gaven aan een strikt van de minister van justitie afhankelijk openbaar ministerie, andere (ook met een aan de Napoleontische wetgeving ontleend openbaar ministerie) een zeer grote vrijheid t.o.v. de executieve wensten, andere (met name in Oost-Europa) een autonoom orgaan – wiens taak het is ook buiten het gebied van de strafrechtspleging als handhaver van het socialistische recht erop toe te zien dat andere overheidsorganen zich binnen de grenzen

van dat recht houden – verdedigden, waarvan de procureurs-generaal als het hoofd direct verantwoordelijk zijn hetzij aan de volkskamer, hetzij aan het hoogste executieve orgaan van de staat, terwijl een vierde groep een vrijwel absolute discretionair-judiciële bevoegdheid voorstond, onafhankelijk van de regering uit te oefenen.

Oostenrijk bleek naar mijn indruk een over de gehele linie rechtstreeks van de minister van justitie afhankelijk openbaar ministerie te hebben, te vergelijken met Nederland, echter met dit essentiële verschil, dat in Oostenrijk het legaliteitsbeginsel geldt. In Frankrijk gaat deze afhankelijkheid iets minder ver, terwijl in België een sterke stroming voor een grotere onafhankelijkheid van de minister van justitie kenbaar was ¹⁰⁶.

In Engeland is de taak van de organen welke men zou kunnen vergelijken met die van het continentale openbaar ministerie zodanig, dat „le ministère public est absolument libre de toute intervention du gouvernement dans sa politique de poursuite” ¹⁰⁷.

In Israël is de attorney-general (een ambtenaar op voordracht van de minister van justitie door het kabinet benoemd) naar algemeen gevoelen volgens geldend recht „in all cases where the law accords him discretionary power” (b.v. m.b.t. het incidentele vervolgingsbeleid) volledig onafhankelijk van de regering, doch kunnen benadeelden zich tot de rechter wenden. De rechter beslist alsdan of de attorney-general „has made an unreasonable or illegal use of his powers”. Haim Cohen vat het Israëlitische standpunt aldus samen: „A condition for a correct and fair application of criminal law is an independant Public Prosecutor's Department” ¹⁰⁸.

64 Ik heb de indruk uit de stukken van het congres waarvan is heb kunnen kennis nemen, dat er een niet onbelangrijke stroming was die het openbaar ministerie, met name met betrekking tot het vervolgingsbeleid, een grotere vrijheid wenste toe te kennen dan in Nederland volgens geldend recht bestaat. In zijn algemeen rapport van de desbetreffende sectie III van het congres vroeg de rapporteur Dr. A. J. M. van Overveld zich in de conclusies van dit rapport onder 2 zich dan ook o.m. af, „whether the public prosecutor's department should not be made more independant of the executive branch of government.”

Vervolging de jure constituendo

Het voorstel van sectie III stelde met betrekking tot het openbaar ministerie op 29 augustus 1964 o.m. onder (1): „Son devoir doit être rempli avec objectivité et impartialité et avec le souci constant de sauvegarder les droits de l'homme”. Voorts o.m. onder (3): „Le congrès a été attentif aux considérations émises en faveur d'une large autonomie des organes de poursuite à l'égard du gouvernement. Il a estimé que cette autonomie ne devrait toutefois pas exclure un contrôle à posteriori assorti de sanctions éventuelles, ni un pouvoir d'impulsion dans les cas où les intérêts essentiels de la nation sont en cause”.

Mijn mening is – ervan uitgaande dat het al dan niet opleggen van straffen en het al dan niet toepassen van dwangmiddelen in beginsel uitsluitend ter competentie van rechterlijke organen behoort te staan – dat de eerste taak van het openbaar ministerie als orgaan van de rechterlijke organisatie dient te zijn, onafhankelijk van de regering krachtens recht en billijkheid te beoordelen, of er redelijke grond bestaat te bevorderen, dat de rechter in het belang van die samenleving binnen de hem door de wet gestelde grenzen daartoe beslissingen neemt.

In no 67 v.v. van dit praec-advies zal ik de vraag behandelen hoe ik mij een daartoe geschikte regeling in de Nederlandse verhoudingen voorstel.

TENUITVOERLEGGING VAN STRAFVONNISSEN DE JURE CONSTITUENDO

65. Ik kom thans tot de vraag, of in de bestaande verhoudingen het openbaar ministerie nog een zinvolle taak heeft met betrekking tot het doen uitvoeren van alle strafvonnis- sen. Gezien het gestelde in no 31 v.v. en no 52 van dit praec-advies zie ik op dit stuk onder de bestaande juridische en feitelijke verhoudingen voor het openbaar ministerie geen taak meer¹⁰⁹. In een systeem, waarbij het vonnis van de rechter volgens diens bedoelingen dient worden tenuitvoer- gelegd is er alle aanleiding het openbaar ministerie als or- gaan van de rechterlijke organisatie daarmee te belasten. Wanneer echter de minister van justitie – overeenkomstig de desbetreffende wettelijke bepalingen – dit beleid in feite

aan zich heeft zien toebedeeld en dit binnen het raam van de gegeven voorschriften laat uitvoeren door daartoe aangewezen departementsambtenaren van de directie gevangeniswezen, zie ik voor het openbaar ministerie als onderdeel van de rechterlijke organisatie geen specifieke taak meer. Immers de wetgever heeft de rechter als regel buiten de executie gehouden; deze wordt ook niet gekend in de overplaatsing van een veroordeelde uit de gevangenis naar een psychopatenasyl ¹¹⁰ ten tijde, dat de gevangenisstraf nog niet is geëxpireerd; nog afgezien daarvan valt deze overplaatsing ook geheel buiten het gezichtsveld van het openbaar ministerie ¹¹¹ terwijl een eventuele mogelijkheid van hoger beroep krachtens het tweede lid van artikel 123 van dit koninklijk besluit ontbreekt. Dit geldt, gezien de strekking van de bestaande regeling, uiteraard ook als de rechter bij de strafbepaling uitgegaan is en volgens ons geldende recht ¹¹² mocht uitgaan „van haar wetenschap omtrent de wijze waarop de maatregel van ter beschikking stelling pleegt te worden ten uitvoer gelegd”.

66. Slechts dan zou het zin hebben het openbaar ministerie te betrekken in de tenuitvoerlegging van straffen, indien de rechter, in geval van overplaatsing eventueel deskundigen gehoord, en met mogelijkheid van hoger beroep bij één rechterlijke college, voor het gehele land zou kunnen beslissen in welk soort gesticht ¹¹³ dan wel in welk soort psychopatenasyl een tot gevangenisstraf veroordeelde zou worden geplaatst dan wel overgeplaatst, indien daartoe aanleiding zou bestaan. Ik meen met deze opmerking echter reeds de grens te hebben overschreden gesteld van het mij opgedragen onderwerp.

CONSEQUENTIES MET BETREKKING TOT DE PLAATS VAN HET O.M. IN ONS STAATSBESTEL

67. De leden van de rechterlijke macht behoren in de uitoefening van hun bevoegdheden, welke zij krachtens de wet uitoefenen, geen bevelen af te wachten van de regering; het is o.m. hun taak zelfstandig te beslissen, of ingrepen in de vrijheidssfeer van de burgers op strafrechtelijk gebied al dan niet zullen plaats vinden. Dit dient ook te gelden voor

de leden van het openbaar ministerie, indien de wet hen belast met het uitoefenen van discretionaire bevoegdheden, waarvan het kan afhangen, of een verdachte al dan niet voor de strafrechter zal verschijnen. Anderzijds zou het een nadeel zijn, indien het openbaar ministerie uiteen zou vallen in evenzovele hoofden van parketten of leden als het telt, elk met een persoonlijk beleid. Juist nu het openbaar ministerie een aanvang heeft gemaakt met het opbouwen van een gecoördineerd vervolgingsbeleid, waartoe een hiërarchische opbouw uitermate geschikt is, is de „één- en ondeelbaarheid” van het openbaar ministerie een verworvenheid, welke niet als element van dit ministerie dient prijs gegeven te worden.

Het valt echter niet te ontkennen, dat een in haar vervolgingsbeleid in beginsel zelfstandig openbaar ministerie gevaren met zich meebrengt. Ik meen echter, dat de bezwaren daartegen kunnen worden opgeheven, indien men deze zelfstandigheid niet zou opvatten, als implicerende een bevoegdheid enerzijds om tegen de uitgesproken opvatting van de regering in strijd met het staatsbelang vervolgingen in te stellen, anderzijds om deze taak uit te oefenen zonder effectieve rechterlijke contrôle.

68. Indien bovendien de taak om het openbaar ministerie te dirigeren – in het bijzonder om te waken voor de handhaving en de uitvoering der wetten bij de gerechten, hieronder begrepen een aan recht en billijkheid beantwoordend vervolgingsbeleid – bij de wet zou worden opgedragen aan de procureur-generaal bij de hoge raad, zou daarmee een magistraat belast worden, die door zijn positie een groot gezag geniet zowel bij de staande als bij de zittende magistratuur. Zoals de procureurs-generaal bij de gerechtshoven het vervolgingsbeleid dienen te coördineren van de in hun ressorten werkzame officieren van justitie, zo zou het zijn opdracht dienen te zijn hetzelfde te doen met betrekking tot deze procureurs-generaal. Ook voor de justitiabelen zal hij – gezien zijn positie als een in zijn dagelijkse vervolgingsbeleid van de minister van justitie onafhankelijk ambtsdrager en gezien het feit, dat slechts zij dit ambt bekleden die na een langdurige ervaring in de rechtspleging metterdaad hebben getoond hun sporen te hebben verdiend – als een magistraat gelden, die enerzijds begrip heeft voor het algemeen

belang anderzijds voor het individuele belang; bij strijd daartussen zal hij de weegschaal bekwaam weten te hantieren, doch daarbij niet overmatig beïnvloed worden door de politiek van de dag. Een waarborg voor de benoeming van een alom aanvaardbare functionaris voor deze post zou mede gevonden kunnen worden door de benoemingsprocedure te laten verlopen analoog aan die van de leden van de hoge raad, n.l. inzending door de hoge raad – in dit geval exclusief de procureur-generaal bij die raad – van een aanbevelingslijst van zes kandidaten aan de tweede kamer der staten-generaal, waarop deze kamer bij het maken van haar voordracht zodanig acht zal slaan, als zij dienstig oordeelt ¹¹⁴.

69. Ondanks deze m.i. niet te onderschatten waarborgen voor een verantwoord vervolgingsbeleid door de leden van het openbaar ministerie onder de directie van de procureur-generaal bij de hoge raad, zal – gezien het in wezen judiciële karakter van het te voeren vervolgingsbeleid – effectieve contrôle (niet slechts op het „niet-vervolgen”, doch ook op het wèl vervolgen) door de rechter niet mogen ontbreken. Het lijkt hier niet de plaats de wijze waarop dit dient te gebeuren, uit te werken, daar dit valt buiten het kader van dit prae-advies. Nadrukkelijke vermelding van dit vereiste als een essentiële voorwaarde voor het door mij voorgestelde systeem mag echter niet ontbreken.

70. Het is inherent aan mijn benadering van de taak van het openbaar ministerie, zeker als deze beperkt zou worden in de zin als door mij verdedigd, dat de vereiste coördinatie en directie in dit staatsorgaan niet kan insluiten een in beginsel integrale gehoorzaamheid aan hoger op de hiërarchische ladder geplaatsten ¹¹⁵. Het is nu eenmaal in de sfeer van de rechtspleging onmogelijk iemand te bevelen een bepaalde discretionaire bevoegdheid in een concreet geval op een voorgeschreven manier uit te oefenen.

Geëist kan worden: overleg met de meerdere – zoals gestreefd moet worden naar zo intensief mogelijk overleg van meerderen met minderen – in alle gevallen, waarin de mindere in redelijkheid verwachten kan, dat zijn beslissing tegen het oordeel van de meerdere in zou kunnen gaan; doch niet: uitoefening van een bevoegdheid door de mindere,

die hij principieel in strijd met recht en billijkheid acht. Het is duidelijk, dat hier in uitzonderingsgevallen moeilijkheden kunnen ontstaan. Deze moeilijkheden kunnen binnen een parket opgeheven worden doordat het hoofd van dat parket hetzij een bepaalde taak aan een andere plaatsvervanger delegeert, hetzij die taak persoonlijk uitoefent. Indien echter een hoofd van een parket van oordeel is, dat hij een concrete beslissing slechts in strijd met recht en billijkheid kan nemen, is het onjuist hem daartoe een bevel te geven. In een zodanig geval dient echter de verantwoordelijke meerdere door de wet gemachtigd te zijn de bevoegdheden van de mindere te assumeren en deze beslissing te nemen; in een zodanig geval dient hij zo nodig zelf dan wel door middel van één zijner plaatsvervangers te kunnen optreden.

71. Toch rijst in de door mij ontwikkelde gedachtengang met betrekking tot taak, bevoegdheden en organisatie van het openbaar ministerie nog een essentieel probleem. Immers de beantwoording van de vraag, of een persoon zich zal dienen te verantwoorden voor de strafrechter dan wel of strafprocesrechtelijk dwangmiddelen tegen hem gevorderd zullen worden, ligt primair en in beginsel in handen van het op dit punt van de regering onafhankelijk openbaar ministerie.

Echter ook de regering kan een gerechtvaardigd belang hebben (hetgeen alsdan een algemeen belang zou dienen te zijn) bij het al dan niet vervolgen van een bepaalde persoon of een bepaalde zaak, terwijl het openbaar ministerie daartoe niet bereid zou blijken te zijn. Weliswaar dient er van uit te worden gegaan: dat het openbaar ministerie voor verantwoorde argumenten van regeringswege toegankelijk zal zijn; dat het ook deze belangen volgens maatstaven van recht en billijkheid zal behartigen; dat het tevens op dit stuk mogelijk zal moeten zijn, dat de rechter het openbaar ministerie controleert; toch kan men zich omstandigheden indenken, dat het staatsbelang zich in de gedachtengang van de regering in zo hoge mate verzet tegen een vervolging, dan wel deze eist, dat de mening van de regering dient te prevaleren.

In zodanige gevallen, die in de practijk zelden zullen voorkomen, dient de regering de bevoegdheid te hebben hetzij de in haar ogen onverantwoorde traagheid van het openbaar

ministerie te doorbreken, dan wel de in haar ogen blinde ijver van dit ministerie te voorkomen of ongedaan te maken. Het laatste dient tevens mogelijk te zijn in de gevallen, waarin de uitoefening van bevoegdheden door het openbaar ministerie naar het oordeel van de regering beperkt zou zijn door uitzonderingen in het volkenrecht erkend ¹¹⁶ dan wel strijdig zou zijn met de volkenrechtelijke verplichtingen van de staat ¹¹⁷. Het is niet ondenkbaar, dat in andere exceptionele gevallen, waarbij algemeen-politieke aspecten een doorslaggevende rol spelen, een soortgelijke regeling nodig geacht wordt ¹¹⁸.

72. In de door mij gevolgde gedachtengang bestaat er geen aanleiding andere leden dan de procureur-generaal bij de hoge raad die onafhankelijke positie te geven, welke de leden van de zittende magistratuur in ons staatsbestel innemen. Daardoor zou de gewenste eenheid van optreden, welke sinds 1813 in theorie een der wezenskenmerken van het openbaar ministerie in ons land is geweest en die de laatste jaren ook in de praktijk groeiende is tot schade van een verantwoorde rechtspleging verloren gaan.

73. De ten opzichte van de regering principiele onafhankelijkheid van het openbaar ministerie als beslissend orgaan onder directie van de procureur-generaal bij de hoge raad – zij het met uitdrukkelijke door de wet aangewezen uitzonderingen – heeft, juist bij een ontwikkeling waardoor deze eenheid van optreden meer geëffectueerd wordt in de sfeer van de strafrechtspleging, het voordeel, dat de invloed van de regering daarbij niet op ongewenste en niet te controleren wijze wordt binnengehaald. Daarom is – juist om de balans niet naar de andere kant te laten overslaan – het gewenst, dat het openbaar ministerie zijn – volgens de wet – allesoverheersende invloed op de opsporing van alle strafbare feiten verliest; weliswaar bestaat deze invloed vaak slechts in theorie ¹²⁰, doch ook op dit onderdeel van haar taak zou een gericht beleid kunnen groeien, waardoor de macht van het openbaar ministerie een exorbitante zou kunnen worden. Dit gevaar dreigt bovendien in hogere mate bij het opsporingsbeleid dan bij het vervolgingsbeleid; het is mogelijk een dusdanige regeling te maken, dat de rechter het vervolgingsbeleid effectief controleert; een zodanige con-

trôle op het terrein van het opsporingsbeleid is niet slechts zeer bezwaarlijk – zo niet onmogelijk – te effectueren, doch lijkt ook niet tot de eigenaardige rechterlijke taak te behoren.

74. Het lijkt mij een gezonder ontwikkeling niet slechts de uitvoering van de wetten op bestuurlijk terrein aan die ministers over te laten, die daarmee zijn belast ¹²¹, doch dezen ook verantwoordelijk te stellen voor de bestuurlijke handhaving van die wetten in deze zin, dat al naar omstandigheden zo nodig voorlichtend, controlerend en waarschuwend dan wel verbaliserend wordt opgetreden ¹²², terwijl de justitiële handhaving van de wetten (toepassing van procesrechtelijke dwangmiddelen, vervolging en toepassing van straf) in beginsel geheel komt te liggen onder de verantwoordelijkheid van de justitiële organen.

Daarnaast is niet slechts gewenst een bevoegdheid van personen om aangifte van strafbare feiten te doen bij de opsporingsdiensten doch daarnaast dient te blijven de verplichting van deze diensten daarvan niet slechts proces-verbaal op te maken, doch ook naar aanleiding daarvan een onderzoek in te stellen en het proces-verbaal in te zenden aan het openbaar ministerie, dat overigens bevoegd blijve nasporingen aan de opsporingsdiensten op te dragen.

Voor de uitzonderlijke gevallen, waarin de bestuurlijke handhaving niet volgens maatstaven van recht en billijkheid (door b.v. een bepaalde persoon ten onrechte niet te verbaliseren) zou verwerkt worden, zou voor het openbaar ministerie de mogelijkheid open moeten blijven staan een gerechtelijk vooronderzoek uit te lokken.

74a. In het door mij voorgestane systeem zou de hiërarchische – en mede daardoor de één- en ondeelbaarheid – van het openbaar ministerie gehandhaafd blijven onder de procureur-generaal bij de hoge raad, voor het leven benoemd op de in no 68 van dit prae-advies omschreven wijze.

Enerzijds echter kan de benoeming voor het leven van de procureur-generaal bij de hoge raad geen onherroepelijke zijn – evenmin als dit bij de leden van de zittende magistratuur het geval is – anderzijds kan van de regering niet gevergd worden, dat de beslissing daaromtrent – zoals bij de

zittende magistratuur het geval is en behoort te zijn – in handen ligt van de hoge raad.

Indien vast staat, dat het belangrijkste beleidsorgaan van onze staatsgemeenschap, n.l. de Kroon, van oordeel is, dat de procureur-generaal niet te handhaven is, dient het mogelijk te zijn, dat deze van zijn ambt ontheven wordt. Dat van deze bevoegdheid niet dan in het uiterste geval gebruik zal worden gemaakt mag – gezien de ministeriële verantwoordelijkheid – aangenomen worden.

De benoeming en het ontslag van de andere ambtenaren van het openbaar ministerie behoeft in mijn gedachtengang geen wijziging. Enerzijds schept het opleidings- en vormingsbesluit voldoende waarborgen voor een verantwoorde benoeming, anderzijds zou het geven van formele invloed van de procureur-generaal bij de hoge raad bij benoeming, bevordering of ontslag het gevaar oproepen van een verstarring van het „corps openbaar ministerie”, terwijl de bevoegdheden van de ambtenarenrechter waarborg zijn, dat de Kroon geen onjuist gebruik zal maken van zijn bevoegdheden op dit stuk.

75. Voor het overige kan in mijn gedachtengang met betrekking tot de taak van de minister van justitie ten opzichte van het openbaar ministerie niet meer – maar ook niet minder! – gezegd worden dan hetgeen de toenmalige president van de hoge raad Mr. J. Donner in 1956¹²⁴ met betrekking tot de zittende magistratuur in ander verband en met iets andere woorden aangaf: het treffen van voorzieningen, welke een zo goed mogelijke bewerktuiging van het rechtsbestel kunnen dienen; verantwoordelijkheid voor de organisatie van de dienst, doch in die zin dat de functie van dit ambt in beginsel in onafhankelijkheid van de regering kan worden uitgeoefend; het scheppen van de uitwendige voorwaarden voor de richtige vervulling van de taak van het openbaar ministerie.

Leiden

1 januari 1968

NOTEN

¹ Vgl. b.v. de krankzinnigenwet, het burgerlijk wetboek, de wet op de stichtingen, de wet op de lijkbezorging.

³ Vgl. Mr. Dr. P. van Heynsbergen, „Verspreide Opstellen”, Amsterdam 1929, p. 269.

⁴ G. Duisterwinkel, „Enige facetten van de taak van het openbaar ministerie naar Nederlands recht”, Deventer 1965. Vgl. ook de daarin aangehaalde litteratuur.

⁶ Volgens het „Handboek tot de Staatkundige geschiedenis van Nederland” van Dr. I. H. Gosses en Dr. N. Japikse, Den Haag 1920, profiteerde koning Willem I van de sterk-monarchale ontwikkeling uit Napoleon's tijd; de ministers waren niets dan dienaren van de vorst; zij vergaderden onder diens presidium in aanwezigheid van de raad van state; Nederland stond, hoewel niet in theorie, dicht bij het onbeperkt vorstelijk gezag.

⁷ „De ambtenaren bij het openbaar ministerie zijn verplicht, de bevelen na te komen, welke hun in hunne ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde magt, vanwege den Koning, zullen worden gegeven.”

⁶ Vgl. „Handelingen omtrent het Voorstel van negen leden der tweede kamer van de staten-generaal, tot herziening der Grondwet in 1845”, Gebr. Belinfante 1846, p. 49.

⁹ Ontwerp der Commissie, art. 155. „De leden van den Hoogen Raad, van de Hoven, zoo er zijn, van de regtbanken van eersten Aanleg en de hoofden van het openbaar ministerie bij die collegiën, worden voor hun leven aangesteld. Al deze en de zoodanige, die voor eenen bepaalden tijd zijn aangesteld, kunnen worden afgezet of ontslagen bij regterlijke uitspraak, in de gevallen, bij de wet te bepalen. Zij kunnen, op eigen verzoek, door den Koning worden ontslagen”. (zie noot 11)

¹⁰ R. Vouin et J. Léauté, „Droit Pénal et Procédure Pénale”, Paris 1960, p. 186.

¹¹ Mr. J. R. Thorbecke, „Bijdrage tot de herziening der Grondwet”, Leiden 1848, pp. 93, 94 en 95.

¹² Thans vervallen doch destijds luidende: „De provinciale hoven zullen, indien dezelve, door de klagte der belanghebbende partij, of op eene andere voldoende wijze kennis dragen, dat er verzuim heeft plaats gehad in het vervolgen van misdrijven, den procureur-generaal belasten om te dien aanzien aan hen verslag te doen, en voorts kunnen bevelen dat te dier zake het vereischte gevolg worde gegeven, zoo daartoe termen zijn”.

¹³ Destijds luidende: „De hooge raad zal indien dezelve door de klagte der belanghebbende partij, of op eenige andere voldoende wijze, kennis draagt, dat er verzuim heeft plaats gehad in het vervolgen van misdrijven aan de regtsmagt van den hoogen raad onderworpen, den Procureur-Generaal belasten om te dien aanzien verslag te doen en voorts kunnen bevelen, dat te dier zake het vereischte gevolg worde gegeven, zoo daartoe gronden zijn”.

¹⁴ Thans vervallen doch destijds luidende: „Indien de regtbank, op de klagte van den belanghebbende, of op eene andere voldoende wijze, bevindt, dat er verzuim plaats heeft in het vervolgen van

een wanbedrijf zal zij den officier van justitie kunnen belasten, om te dien aanzien aan haar verslag te doen, en hem voorts kunnen bevelen, om ter zake der opgegeven daadzaken zoo daartoe termen zijn, vervolgingen in te stellen."

¹⁵ Vgl. Handelingen der Staten Generaal, 1860-1861, blz. 164.

¹⁷ Het hierboven gestelde over de ontwikkeling van het openbaar ministerie sinds het ontstaan van het koninkrijk der Nederlanden berust mede op het materiaal samengebracht in de Leidse „doctoraal-scriptie" van Mr. A. Tchernoff, „De historische ontwikkeling van het openbaar ministerie in het bijzonder als orgaan van de overheid" 1967.

¹⁸ Dr. J. R. Stellinga, „Grondtrekken van het Nederlands Staatsrecht", Zwolle 1953, p. 418.

¹⁹ Vgl. art. 77 van de Arbeidswet 1919.

²⁰ Vgl. artikel 54 van Reglement I: „De Procureurs-Generaal bij de Gerechtshoven zijn, ieder in de geheele uitgestrektheid van zijn ressort, belast met de uitoefening en het beleid der criminele justitie, en met eene gelijke zorg, als in art. 52 is bepaald, bij het Gerechtshof en bij de daaronder ressorterende arrondissements-regtbanken en kantongeregten; de officieren van justitie, hoofden van de arrondissementsparketten oefenen hunne ambtspligten ten aanzien der criminele justitie uit, onder het toezigt en de directie van den Procureur-Generaal bij het Gerechtshof, en zijn voorts te zijnen aanzien aan gelijke verplichting als in het voorgaande artikel, onderworpen."

²¹ Vgl. artikel 53 van Reglement I: „De procureurs-generaal bij de gerechtshoven en de officieren van justitie, hoofden van de arrondissementsparketten, zijn verplicht de bevelen na te komen, die hun, naar aanleiding van art. 5 der Wet op de Regterlijke organisatie en het beleid der Justitie, tot uitvoering van het vorig artikel door den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad in hunne ambtsbetrekking zullen gegeven worden."

²² Het betreft hier met name het waken voor een juridisch verantwoorde rechtspraak en de eenheid daarvan, waartoe aan de P.G. bij de H.R. bovendien de bevoegdheid is gegeven cassatie in het belang van de wet in te stellen; vgl. in dit verband ook de artikelen 82 en 83 van Reglement I.

²³ Ik ben mij bewust hierbij anders te nuanceren dan in *mijn* in noot 4 aangehaalde inaugurele oratie, p. 5, 6, 7 en in het bijzonder noot 35 van die oratie, doch meen dit onderdeel niet verder te moeten uitwerken, gezien het onderwerp van dit prae-advies, dat toegespitst is op „het beleid der criminele justitie".

²⁴ Nl. door zijn besluit van 14 september 1838, S. 36.

²⁵ Deze tussen aanhalingstekens geplaatste woorden ontbraken in het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet R.O. van 18 april 1827, S. 20; naar aanleiding van de kritiek op de in dit artikel geponeerde principiële afhankelijkheid van het O.M. m.b.t. de executieve werden de woorden „door de daartoe bevoegde macht" toegevoegd om alle „huiverigheid" weg te nemen (vgl. J. van den Honert, Thz., „Handboek voor de burgerlijke rechtsvordering in het Koninkrijk der Nederlanden", 1839); deze „toegift" van de regering in het desbetreffende wetsvoorstel is *wél* (bij K.B. van 14 sept. 1838,

S 36 ter voldoening aan art. 19 der wet R.O.) gehonoreerd m.b.t. de taak van het O.M. t.a.v. „de handhaving der wetten” in artikel 53 van Reglement I, *wel* (in 1951 n.l. bij de beginselen-wet gevangeniswezen) m.b.t. de taak van het O.M. t.a.v. „het doen uitvoeren van alle strafvonnissen” in artikel 553 van het wetboek van strafvordering („De tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen geschiedt overeenkomstig door Onze Minister van Justitie te stellen richtlijnen op last van het openbaar ministerie bij het gerecht dat de beslissing heeft gegeven of tot hetwelk de rechter van wien de beslissing afkomstig is behoort”), maar *niet* m.b.t. de taak van het O.M. t.a.v. „de vervolging van alle strafbare feiten”.

²⁶ Anders Prof. Mr. J. M. van Bemmelen, „Strafvordering”, Den Haag 1957, 6e druk, p. 64.

²⁷ Vgl. Mr. A. A. L. F. van Dullemen, „Positie en Taak van het Openbaar Ministerie”, Zwolle 1959, p. 150 v.v.

²⁸ Prof. Mr. A. J. Blok: „Positie en taak van het openbaar ministerie”, Leiden 1908.

³² Mr. M. S. van Oosten, „Gronden voor de voorziening in cassatie van het openbaar ministerie”, E. J. Brill, Leiden, overdruk uit het Tijdschrift voor Strafrecht, 1963, afl. 1.

³³ Vgl. noot 27, t.a.p. p. 163 en 164.

³⁴ Vgl. noot 4 p. 8.

³⁵ Vgl. mijn inaugurele oratie, aangehaald in noot 4, p. 9/10 en de Centrale Raad van Beroep van 22 december 1938, N.J. 1939, no. 53 („zaak Oss”).

³⁶ Vgl. Mr. S. Kloosterman, „Nederlandse Politie-Organisatie, Commentaar Politiewet”, Alphen a/d Rijn 1957, p. 78.

³⁷ art. 148 Sv.

³⁸ art. 148 Sv.

³⁹ art. 148, 149 Sv.

⁴⁰ Art. 155 Sv.

⁴¹ art. 156 Sv.

⁴² art. 152 Sv.

⁴³ Vgl. Kloosterman (noot 36), p. 85, 93.

⁴⁴ Vgl. Kloosterman (noot 36), p. 97, 98.

⁴⁵ Vgl. Kloosterman (noot 36), p. 107, 168.

⁴⁶ In mijn inaugurele oratie (vgl. noot 4) heb ik (zij het „subsidiar”) eveneens aan die verleiding toegegeven.

⁴⁷ Vgl. Kloosterman (noot 36), p. 166.

⁴⁸ Art. 28 v. d. politiewet luidt: „De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregelen te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen, die deze behoeven”.

⁴⁹ Art. 4 van de wet R.O. luidt: „Het openbaar ministerie is bijzonderlijk belast met de handhaving der wetten, met de vervolging van alle strafbare feiten en het doen uitvoeren van alle strafvonnissen. Hetzelve moet worden gehoord voorzoover de wet zulks voorschrijft”.

Het is wellicht goed er op deze plaats op te wijzen, dat artikel 4 R.O. door het woord „bijzonderlijk” aangeeft, dat naast de in dit artikel genoemde taken, andere wetten (vgl. noot 1) en krachtens

artikel 5 van de wet R.O. b.v. de minister van justitie taken aan het O.M. kunnen opdragen. Een voorbeeld van het laatste is b.v. de adviesfunctie, die de minister in bepaalde aangelegenheden aan het O.M. opdraagt. In tegenstelling tot mijn standpunt, voorgestaan in mijn oratie (noot 4) zou ik de „opsporing” niet willen laten vallen onder „vervolgving”. In dit verband valt op te merken, dat onder het oude wetboek van strafvordering het openbaar ministerie niet belast was met de opsporing van overtredingen.

⁵⁰ Voor het tot standkomen van deze wet lijkt een ander standpunt te verdedigen. Vgl. b.v. jhr. Mr. Dr. L. H. K. C. van Asch van Wijck op p. 315 v.v. van het verslag van de cie. ter bestudering van het politievraagstuk (cie. Langemeijer); in 1949 verschenen bij de staatsdrukkerij.

⁵¹ Vgl. voor het al dan niet toepassen van het opportuniteitsbeginsel in het buitenland het verslag van het 5e congres van de „Association Internationale de Droit Pénal” in 1947 te Genève gehouden en het thans nog niet verschenen verslag van het 9e congres te Den Haag in 1964.

⁵² Vgl. art. 2 R.O.: De toepassing van alle soort van wettig bepaalde straffen zijn bij uitsluiting opgedragen aan de rechterlijke macht.....

⁵³ Ik laat hierbij buiten beschouwing de niet discretionaire bevoegdheid van de P.G. bij de H.R. krachtens art. 7 Sv.

⁵⁴ art. 8 Sv.

⁵⁵ art. 167 en art. 242 Sv.

⁵⁶ Mr. T. J. Noyon, „Het wetboek van strafvordering”, Arnhem 1926, p. 275.

⁵⁷ Mr. A. J. Blok en Mr. L. Ch. Besier, „Het Nederlandsche strafproces”, I, Haarlem 1925, p. 477, 504, 71.

⁵⁸ Vgl. Prof. Mr. M. P. Vrij in zijn afscheidscollege „Ter effening”, Groningen 1947.

⁵⁹ Vgl. Mr. A. Minkenhof, „De Nederlandse strafvordering”, Haarlem 1967, p. 109.

⁶⁰ Mr. Th. Semeijns de Vries van Doesburg, „Voorwaardelijke niet-vervolgving” in „Straffen en Helpen”; Wereldbibliotheek 1954, p. 1 v.v.

⁶¹ Ik verlies niet uit het oog, dat artikel 167 het woord „ook” niet bevat, doch ik acht dit niet van belang, daar dit artikel onderstaande interpretatie toelaat en in elk geval het begrip „voorbereidend onderzoek” in art. 242 ook het opsporingsonderzoek omvat.

⁶² De commissie Ort was in de toelichting op haar ontwerp (Vgl. „Ontwerp tot vaststelling van een wetboek van strafvordering II, Landsdrukkerij 1913, p.176.) van mening, dat bij het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie op de voorgrond stond de gedachte, dat als algemene regel vervolging van strafbare feiten noodzakelijk was, maar dat op gronden aan het algemeen belang ontleend van die regel mocht worden afgeweken; het opportuniteitsbeginsel heeft voor de commissie geen ander doel dan om aan het legaliteitsbeginsel zijn scherpte te ontnemen hetgeen ook blijkt uit een stringente formulering in haar wetsontwerp.

In de voorloper van het huidige art. 167 Sv. was door de cie Ort voorgesteld: „Indien naar aanleiding van het ingestelde op-

sporingsonderzoek vervolging moet plaats hebben, gaat het openbaar ministerie ten spoedigste daartoe over. Van vervolging kan worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend' (art. 170 Sv) en „Indien naar aanleiding van het ingestelde voorbereidende onderzoek verdere vervolging moet plaats hebben, gaat het openbaar ministerie ten spoedigste daartoe over. Zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen, kan van een verdere vervolging worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend" (art. 245 Sv).

⁶³ Vgl. noot 60.

⁶⁴ B.v. door iemand niet te vervolgen, die tijdens de termijn, dat hem de bevoegdheid een motorrijtuig te besturen was ontzegd toch chauffeeft, daar – ik zou liever stellen: „wanneer” – alsdan bij de betrokkene zelf en zijn omgeving het gevoel van gezag voor de rechtspraak zou dalen.

⁶⁵ Het is wellicht goed er op te wijzen, dat de officier in de mij zeer reëel lijkende gedachtengang van de verdachte ook vervolgt, als hij tegen deze een bevel tot aanhouding of invezekeringstelling uitvaardigt.

⁶⁶ Vgl. Prof. Dr. G. Th. Kempe, „Inleiding tot de criminologie”, Haarlem, 1967, p. 6: onder het woord criminologie wordt begrepen: wetenschappelijke benadering en doorlichting van de verschijnselen misdaad en misdadiger. Vgl. ook p. 319 v.v.

⁶⁷ De tijd ligt ver achter ons, dat deze althans gequalificeerd werd wat betreft de „lijfstraffelijke rechtspleging” als „hoge jurisdictie” en niet – somtijds – als „strafwerk”. Deze woorden zijn niet bedoeld als een pleidooi voor „gespecialiseerde” strafrechters, wel als pleidooi voor het even serieus nemen van de strafrechtspleging als de civiele rechtspleging, omdat in de strafrechtspleging mensen soms „gemaakt” en vaak „gebroken” worden.

⁶⁸ Prof. Mr. Ch. J. Enschedé en Prof. Mr. A. Mulder in „De wettelijke regelen betreffende de straftoemeting in Nederland”, Zwolle 1963, wijzen er op, dat het bij het bepalen van de modaliteit van de straf hoofdzakelijk gaat om twee vragen, n.l.:

- 1) of en wanneer de opgelegde straf (verder) zal worden geexecuteerd;
- 2) de wijze waarop dat zal geschieden.

⁶⁹ De differentiatie der gestichten is geregeld in de artikelen 7 en 15-20 van de beginselenwet gevangeniswezen.

⁷⁰ Ik laat de overplaatsing naar een gesticht van dezelfde categorie, als voor het openbaar ministerie en voor de rechter die de beslissing heeft gegeven van minder belang, buiten beschouwing.

⁷¹ Vgl. art. 107, 117, 119 van de gevangenismaatregel.

⁷² Vgl. art. 123, 124 van de gevangenismaatregel.

⁷³ Vgl. art. 127, 129 van de gevangenismaatregel.

⁷⁴ Vgl. art. 120, 121 van de gevangenismaatregel.

⁷⁵ Vgl. art. 123 van de gevangenismaatregel.

⁷⁶ Het woord „bijzonderlijk”, dat in het ontwerp van het tegenwoordige art. 4 R.O. in 1821 niet voorkwam, slaat gezien de tekst van de wet en de geschiedenis van de totstandkoming daarvan zowel op „handhaving der wetten” als op „de vervolging van alle strafbare feiten” en het „doen uitvoeren van alle strafvonnissen”.

⁷⁷ Vgl. noot 28 van *mijn* „De politie in de huidige samenleving”, Tijdschrift voor de Politie, oktober 1966.

⁷⁸ In N.J. 1963 no. 7 besliste de H.R. m.b.t. een appel-memorie van een verdachte: noch uit art. 410 Sv. noch uit enig ander wettelijk voorschrift valt steun te putten voor een verplichting van de appelrechter om een met redenen omklede beslissing te geven aangaande de gegrondheid van de aldus te zijner kennis gebrachte grieven.

⁷⁹ B.v. de Arbeidsinspectie, m.b.t. de arbeidswet, veiligheids-wet, hinderwet, winkelsluitingswet; de Algemene Inspectiedienst m.b.t. de visserijwet, jachtwet, veewet; de Keuringsdiensten voor Waren m.b.t. de warenwet; de (hoofd)-inspecteurs belast met het toezicht op de naleving van de vleeskeuringswet m.b.t. die wet; de door de minister van justitie (in overleg met de andere ministers wie het aangaat, bij in de Nederlandse Staatscourant openbaar gemaakte beschikking) aangewezen ambtenaren m.b.t. de opsporing van economische delicten; deze laatste ressorteren veelal onder gecentraliseerde diensten.

⁸⁰ Zoals Dr. A. Mulder in zijn dissertatie „De handhaving der sociaal-economische wetgeving”, Groningen 1950 stelt.

⁸¹ Vgl. P. G. Langemeijer in zijn conclusie opgenomen in N.J. 1950 no. 668.

⁸² Vgl. voor de problemen van de handhaving van de verkeers-wetgeving de belangrijke bijdrage van J. van der Sanden in het „Tijdschrift voor de Politie”, 1967, afl. 7 v.v.

⁸³ N.J. 1950 no 668.

⁸⁴ Vgl. ook Dr. C. N. Peijster, „Het politieke sepot”, „Tijdschrift voor de Politie”, 1964, p. 97 v.v.

⁸⁵ Aldus Pompe in zijn noot in N.J. 1950 no 668.

⁸⁶ Actief verzet tegen de politie (art. 180 Sr) kan soms beter niet dan wel verbaliseerd worden, wanneer dreigementen of feitelijkheden, gezien de omstandigheden, onbetekend zijn; vele aangeschoten lieden plegen b.v. een zodanig miniem verzet, dat verbaliseren daarvoor eenvoudig belachelijk zou zijn.

⁸⁷ Aldus H. Stuitje, „De verhouding tussen Justitie en Politie”, „Tijdschrift voor de Politie” 1967, p. 200.

⁸⁸ 8 sept. 1931, W. 12391.

⁸⁹ Vgl. de circulaire van de minister d.d. 19-2-1948, no. 3014, opgenomen in het Alg. Politieblad 1948, p. 95.

⁹⁰ Vgl. art. 3 van deze instructie d.d. 15-2-1967, Alg. Politieblad 1967, p. 141.

⁹¹ Circulaire van 29-8-1966, opgenomen in het Alg. Politieblad 1966, p. 480 v.v.

⁹² Elders (vgl. de circulaire van de minister van justitie d.d. 31-7-1951, opgenomen in het Alg. Politieblad van 1951 no 16) formuleert de minister, (nadat diens ambtgenoot van binnenlandse zaken – vgl. de circulaire van de minister van binnenlandse zaken d.d. 7-6-1951 – reeds aan de burgemeesters had meegedeeld, dat hij aannam, dat i.c. „ten opzichte van het opmaken van processen-verbaal door (zijn) ambtgenoot van justitie richtlijnen zullen worden gegeven”, daarbij impliciet diens zeggenschap m.b.t. het opsporingsbeleid van de gemeentepolitie erkennende m.b.t. het op-

sporen van bepaalde strafbare feiten) dat hij er geen bezwaar tegen heeft, „wanneer het openbaar ministerie de politie uitdrukkelijk zou machtigen voorlopig achterwege te laten het opmaken van proces-verbaal tegen (bepaalde) bestuurders...”. De regeling inzake opsporingsonderzoek bij verkeersongevallen en strafbare feiten waarbij militairen en burgers (een duidelijk geval van opsporingsbeleid) betrokken zijn werd echter door de minister zonder tussenkomst van het openbaar ministerie door een brief aan de commandant der marechaussee (Alg. Politieblad d.d. 4 nov. 1950, 1950 no 22) geregeld.

⁹³ Vgl. noot 27.

⁹⁵ „Noch de voorzitter noch een der rechters geeft op de terechtzitting blijk van eenige overtuiging omtrent schuld of onschuld van de verdachte”.

⁹⁶ Vgl. art. 285 Sv.

⁹⁷ Ik laat buiten beschouwing het sinds 20 april 1964 begonnen experiment van executie tijdens weekends (vgl. „Het Nederlandse Gevangeniswezen”, Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf, 1965, p. 51), daar dit experiment nog gaande is.

⁹⁸ Vgl. noot 7.

⁹⁹ Men vergelijkte b.v. de casus beslist door de H.R., weergegeven in N.J. 1948 no. 502, waar het ging over „handhaving van de wet”.

^{99a} Het valt op, dat artikel 4 van de wet op de rechterlijke organisatie de opsporing niet noemt als een van de taken waarmee het openbaar ministerie bijzonderlijk is belast; dit is verklaarbaar, daar tijdens de voorbereidingen en bij de inwerkingtreding van de wet R.O. het openbaar ministerie niet belast was met de opsporing van overtredingen (vgl. Dr. F. H. van der Burg in zijn — ook voor het onderwerp van dit praeadvies — belangrijke dissertatie: „Preventieve justitie en plaatselijke politie”, Utrecht 1961).

¹⁰⁰ Als extreem voorbeeld van een zodanig beleid zou gegeven kunnen worden: het bij helder weer verbaliseren van een fietser die één minuut te laat zonder licht rijdt.

¹⁰¹ B.v. een middenstander meent (terecht of ten onrechte), dat opgetreden dient te worden tegen overtredingen van de vestigingswet bedrijven 1954.

¹⁰² Vgl. een enigszins analoge gedachtengang in het artikel 80 lid 2, van de algemene wet rijksbelastingen 1959.

¹⁰³ Het is niet de plaats dit hier in den brede uit te werken; als voorbeeld zou ik willen geven, dat, indien een opsporingsambtenaar iemand op heterdaad betrapt op een strafbaar feit, arrestatie onder omstandigheden mogelijk moet blijven, doch dat de officier deze arrestatie binnen 12 uur dient goed te keuren en het openbaar ministerie binnen 24 uur van de rechter machtiging dient te krijgen de verdachte in verzekerde bewaring te houden.

¹⁰⁴ Het lijkt aangewezen, dat deze diensten vallen onder ministeriële verantwoordelijkheid; voorzover zij rechtstreeks onder een departement ressorteren geeft dit geen moeilijkheid; voorzover dit niet het geval is (b.v. de opsporingsambtenaren van de gemeentepolitie) zou de minister van justitie de bevoegdheid dienen te hebben dezen hun opsporingsbevoegdheid te ontnemen; men zou

zich ook een over de gehele linie geldend systeem kunnen denken, waarbij krachtens wettelijke bepalingen (m.i. bij voorkeur te codificeren in het wetboek van strafvordering) een bepaalde functionarissen algemene of bijzondere opsporingsbevoegdheden zouden worden verleend, doch de minister van justitie deze op een bepaalde grond en desgewenst zou kunnen ontnemen.

¹⁰⁵ De verslagen van dit congres waren tijdens het schrijven van dit prae-advies nog niet gepubliceerd, doch zullen, naar bij navraag verwacht werd, thans wel verschenen zijn; door bemiddeling van het secretariaat kon ik echter van een gedeelte van het verhandelde kennis nemen. Een overzicht van de positie van de functie van het openbaar ministerie in verschillende landen in West- en Oost-Europa en in enige andere landen (vgl. voor de Sowjet Unie in het bijzonder: Harold J. Bergman, „Sovjet Criminal Law and Procedure”, Harvard University Press 1966) is te vinden in de „Revue Internationale de Droit Pénal”, nos 3 et 4, 1963.

¹⁰⁶ Vgl. ook Prof. J. Mattijs, „Het openbaar ministerie overkoepelend eenmakingsorgaan in de nieuwe gerechtelijke organisatie”, overdruk uit het „Rechtskundig Weekblad”, 1966-1967 en Prof. H. Bekaert, „Positie en taak van het openbaar ministerie in België”, Zwolle 1959; de laatste is thans koninklijk commissaris voor de hervorming van de strafvordering in België; hij stelt, dat: de minister van justitie een strafrechtelijke vervolging niet kan verbieden (p. 117); inertie van het O.M. (om *niet* te vervolgen) kan tegengewerkt worden door de bevelen van de uitvoerende macht (p. 120); dit recht van tussenkomst (houdt op) bij de grens van het gerechtelijk debat (p. 120). Op p. 123 spreekt Bekaert van een evolutie die zich heeft voorgedaan in de instelling van het openbaar ministerie die tot gevolg heeft gehad dat aan dit ambt een zeer ruime onafhankelijkheid in de actie werd toegekend

¹⁰⁷ A. Samuels, vertegenwoordiger van Groot-Brittannië, volgens de „Compte rendu de la séance de travail du mardi après-midi 25 août 1964” van sectie III van het congres.

¹⁰⁸ Vgl. de summaries of reports van sectie III van het negende internationaal strafrechtscongres te 's-Gravenhage, 1964, waaraan de in de tekst voorkomende citaten zijn ontleend; uitvoeriger dezelfde schrijver in de „Revue Internationale de Droit Pénal”, 1963, nos 3 en 4.

¹⁰⁹ In andere zin *mijn* inaugurele oratie (vgl. noot 4) p. 17 v.v.

¹¹⁰ Vgl. art. 120 v.v. van de gevangenismaatregel.

¹¹¹ Een artikel soortgelijk aan art. 119 van de gevangenismaatregel ontbreekt.

¹¹² Vgl. het arrest van de hoge raad, gepubliceerd in N.J. 1958 no. 5.

¹¹³ Vgl. art. 15 v.v. van de beginselenwet gevangeniswezen.

¹¹⁴ Vgl. art. 85 lid 1, van de wet R.O.

¹¹⁵ Dit woord zou ik in de eerste plaats willen interpreteren als „iemand die grotere verantwoordelijkheid draagt”.

¹¹⁶ Vgl. art. 13a van de wet A.B.

¹¹⁷ Vgl. art. 13 lid 4, van het deurwaardersreglement.

¹¹⁸ Vgl. art. 5 lid 1, en art. 18 lid 2, van de wet van 22 april

1855, S. 33, houdende regeling der verantwoordelijkheid van de hoofden der ministeriële departementen; vgl. tevens art. 10 van de wet van 10 september 1853, S. 102.

¹²⁰ Vgl. nos 39 v.v. van dit prae-advies.

¹²¹ Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor andere overheidsorganen, voorzover deze op dit terrein een taak hebben, zoals b.v. lagere corporaties.

¹²² Dit behoeft niet te impliceren, dat onder elke minister bijzondere opsporingsdiensten dienen te ressorteren; dit hangt van de omstandigheden, het karakter van bepaalde wetten en historisch gegroeide situaties af; het is zeer goed denkbaar, dat voor de handhaving van bepaalde wetten aan de algemene opsporingsdiensten (de politiekorpsen) de handhaving in de hier bedoelde zin wordt overgelaten; daartoe kunnen zo nodig informele contacten onderhouden worden; ook is het mogelijk te bevorderen, dat via de organen, die de algemene leiding, de organisatie en het beheer van verschillende politiekorpsen hebben (vgl. art. 3 en art. 11 van de politiewet) bevelen uitgaan; ten slotte kunnen (vgl. Kloosterman, noot 36, p. 165) „bijzondere wetten zodanig gezag aanwijzen, door een bepaalde minister met de uitvoering van een bijzondere taak te belasten”.

¹²³ Vgl. noot 18 van mijn in noot 4 van dit prae-advies aangehaalde inaugurele oratie.

INHOUD

Prae-advies van Mr. P. Mostert

1.	INLEIDING	257
2.	DE HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE FUNCTIES VAN HET OPENBAAR MINIS- TERIE	264
2.1.	voor 1811	264
2.1.1.	de ontwikkeling tot 1811 in deze landen	264
2.1.2.	het Openbaar Ministerie in Frankrijk voor 1811	265
2.2.	de functies van het Openbaar Ministerie van 1811-1838	266
2.2.1.	de rechterlijke organisatie tussen 1811/ 13 en 1838	267
2.2.2.	de functies van het Openbaar Ministe- rie in strafzaken	268
2.2.3.	de functies van het Openbaar Ministe- rie in burgerlijke zaken	271
2.2.4.	de toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie	272
2.3.	na 1838	274
2.3.1.	de rechterlijke organisatie na 1838 .	274
2.3.2.	de functies van het Openbaar Ministe- rie in strafzaken	278
2.3.2.1.	de ontwikkeling van het materiële strafrecht	279
2.3.2.2.	de formele positie van het Openbaar Ministerie in strafzaken	282
2.3.2.3.	de ontwikkeling van het opportuni- teitsbeginsel	284
2.3.2.4.	de ontwikkeling van de transactiebe- voegdheid	287
2.3.2.5.	het Openbaar Ministerie en de op- sporing	291
2.3.2.6.	het Openbaar Ministerie en de exe- cutie	293
		253

2.3.3.	de functies van het Openbaar Ministerie in burgerlijke zaken	294
2.3.4.	andere taken van het Openbaar Ministerie	296
2.3.4.1.	de functie van het Openbaar Ministerie als toezichthouder	297
2.3.4.2.	de functie van het Openbaar Ministerie op grond van de Uitleveringswet	299
2.3.4.3.	Het Openbaar Ministerie als adviserende instantie	299
3.	DE EXTERNE RELATIES VAN HET OPENBAAR MINISTERIE	300
3.1.	de externe relaties van het Openbaar Ministerie als orgaan	300
3.2.	het Openbaar Ministerie en de ontwikkeling van paternalistisch vorstengezag tot parlementaire democratie.	300
3.3.	de relaties tussen het Bestuur, de Rechter en het Openbaar Ministerie.	304
3.3.1.	Bestuur en Volksvertegenwoordiging	304
3.3.2.	Bestuur en Rechter	306
3.3.3.	het Openbaar Ministerie tussen Bestuur en Rechter	309
3.3.3.1.	het Openbaar Ministerie als vertegenwoordiger van het Bestuur bij de Rechter	310
3.3.3.2.	het Openbaar Ministerie licht het Bestuur in over de opvattingen van de Rechter	310
3.3.3.3.	het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie tegenover het Bestuur	311
3.3.3.4.	het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie tegenover de Rechter	312
3.3.3.5.	de functie van het Openbaar Ministerie als justitieel beleidsorgaan.	314

4.	DE DOELMATIGHEIDSASPECTEN IN DE FUNCTIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE	315
4.1.	de stuurkunde	315
4.1.1.	het sturen	316
4.1.2.	de tegenkoppeling	316
4.1.3.	de informatie	317
4.1.4.	de factor tijd	317
4.2.	toepassing van de stuurkunde op de strafrechtshantering.	317
4.2.1.	de doelstelling van de strafrechtelijke regelkring	318
4.2.2.	strafrechtshantering als tegenkoppeling	319
4.2.3.	strafrechtshantering is niet de enige tegenkoppeling op normafwijkend ge- drag	320
4.3.	de twee regelkringen in het strafrecht .	321
4.3.1.	omschrijving en verband tussen beide regelkringen	321
4.3.2.	de eerste regelkring	322
4.3.2.1.	de informatie	323
4.3.2.2.	de beslissingen om te continueren .	323
4.3.2.3.	de straftoemeting als onderdeel van de regelkring	324
4.3.2.4.	de factor tijd	325
4.3.2.5.	de rol van het Openbaar Ministerie in de eerste regelkring.	325
4.3.3.	de tweede regelkring	326
4.3.3.1.	het verband tussen de onderdelen .	326
4.3.3.2.	opsporing en informatie in de twee- de regelkring	326
4.3.3.3.	vervolgning en berechting	327
4.3.3.4.	het toetsen van de effecten. . . .	328
4.3.3.5.	de factor tijd	328
4.3.3.6.	de rol van het Openbaar Ministerie in de tweede regelkring	328

5.	BEHOORLIJKHEIDSASPECTEN IN DE FUNCTIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE . .	330
5.1.	algemene beginselen van behoorlijk bestuur	330
5.2.	algemene rechtsbeginselen en het Openbaar Ministerie	333
5.3.	de toetsing van het optreden van het Openbaar Ministerie	334
6.	DE ORGANISATIE VAN OPENBAAR MINISTERIE	336
6.1.	de ondeelbaarheid van het Openbaar Ministerie	336
6.2.	het arrondissementsparket	337
6.3.	de procureur-generaal als hoofd van de criminele justitie	339
6.4.	de leiding van het Openbaar Ministerie als orgaan	341
6.5.	de organisatie van het Openbaar Ministerie vereist een nieuwe wettelijke regeling	343
7.	SELECTIE, OPLEIDING EN CARIÈRE VAN DE LEDEN VAN HET OPENBAAR MINISTERIE	344
7.1.	aan welke eisen moeten de leden van het Openbaar Ministerie voldoen?	345
7.2.	het opleidings- en vormingsbesluit R.O.	346
7.3.	de behoefte aan een nieuw element in de selectie en opleiding van het Openbaar Ministerie	346
7.4.	de carrière in het Openbaar Ministerie	347
Bijlage I	Opsomming van Bijzondere wetten . .	349
Bijlage II	Overzicht bepalingen van het geldende en het nieuwe Burgerlijke Wetboek, houdende taken van het Openbaar Ministerie	360
Bijl. III	Statistische gegevens over strafrechtelijk beleid in 1965	366

Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?

Praeadvies van Mr. P. Mostert.

1. INLEIDING

Buiten het Openbaar Ministerie zijn er waarschijnlijk maar weinigen die een goed inzicht hebben in de functies van het O.M. Het publiek kan zich de Officier van Justitie maar moeilijk anders voorstellen dan als de verbeterde magistraat die zijn best doet de rechter te overtuigen van de strafwaardigheid van een medemens. Deze misvatting, mede veroorzaakt door de wijze waarop het O.M. in spel, verslag en roman veelal wordt uitgebeeld, berust op het betrekkelijk kleine deel van de functie dat onder speciale omstandigheden op de terechtzitting wordt uitgeoefend. Het merendeel van de zaken bereikt de zitting niet; zij worden getransigeerd of om allerlei redenen terzijde gelegd. De afweging van belangen die het Openbaar Ministerie daaraan vooraf doet gaan en de wijsheid die het daarbij betracht blijven helaas maar al te vaak binnenskamers.

Ook is de buitenstaander weinig bekend over de invloed die het O.M. uitoefent op de politie, de contacten die het heeft met hogere en lagere bestuursorganen en de oplossingen die het nastreeft in het belang van justitiabelen.

Onkunde en misverstanden bestaan niet alleen onder het publiek, maar ook onder juristen. Zij, die een functie bij de rechterlijke macht ambiëren kunnen zich meestal wel een goede voorstelling maken van het werk van de rechter, doch vrijwel nimmer van de functie van de officier.

Toegegeven moet worden dat het niet eenvoudig is een inzicht in de functie van het O.M. te verwerven. Studie van de wet kan hierin slechts ten dele voorzien.

Reeds toen artikel 4 van de Wet op de Zamenstelling der Regterlijke Magt en het Beleid der Justitie (de huidige wet R.O.) tot stand kwam in 1827, was het een schrale weergave van de werkelijkheid. In de 130 jaar die verlopen zijn, sedert dit artikel in de wet is opgenomen, zijn de taken van het O.M. ingrijpend gewijzigd, zonder dat het gekomen is tot een betere omschrijving van de functie van het Openbaar Ministerie.

De taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie op het gebied van de strafvordering zijn steeds meer toenomen; of de ontwikkeling evenwichtig is geweest zal hierna worden besproken. In elk geval is de beschrijving van dit deel van zijn functies het meest systematisch en volledig neergelegd in het Wetboek van Strafvordering.

De overige taakelementen van het O.M. vinden hun basis in verschillende wetten; belangrijk is vooral het eerste gedeelte van het B.W. maar ook in andere wetten als de Krankzinnigenwet, de Uitleveringswet, de Wet op de Stichtingen, de Faillissementswet, de Notariswet en zelfs in de Onteigeningswet wordt het O.M. genoemd.

Deze taken lijken thans zonder samenhang. Zij zijn echter restanten van een veel uitgebreidere functievervulling door het O.M. in het verleden. Hun handhaving in het nieuwe B.W. en zelfs een enkele uitbreiding ervan zijn evenwel het bewijs, dat er nog steeds behoefte aan bestaat.

Om de onderlinge samenhang te ontdekken zal men terug moeten gaan naar het begin van de vorige eeuw. De inlijving van het Koninkrijk Holland bij Frankrijk in 1811 is voor de ontwikkeling van de functie en de structuur van het Nederlandse O.M. het beginpunt geweest; voordien werden allerlei taken, die daarna aan het O.M. werden opgedragen ook reeds vervuld, doch in een zo verschillend organisatorisch verband dat men niet kon spreken van een Openbaar Ministerie als orgaan.

In de ontwikkeling na 1811 is de invoering van de Nederlandse Wetboeken in 1838 een belangrijke caesuur geweest. De periode daarna is moeilijker in te delen. De strafrechtelijke functie van het O.M. heeft zich in andere fasen ontwikkeld dan de civielrechtelijke en dan de functie als toezichthouder. Ingrijpend zijn ook de organisatorische veranderingen geweest; zij staan soms in direct verband met wijzigingen in de functies, doch soms ook niet. Wel valt het op dat de jaren tussen 1875 en 1886 zowel in strafrechtelijk als in organisatorisch opzicht voor het O.M. belangrijk waren.

Hoe nauwgezet men overigens de wisselende inhoud van de functies van het O.M. tracht te reconstrueren, toch legt men daarmee de werkelijkheid maar ten dele bloot. Het O.M. als orgaan heeft immers steeds bestaan in het kracht-

veld tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht en de meeste verschuivingen die in dit krachtveld plaats vonden, hadden ook hun invloed op het functioneren van het O.M. Een historisch overzicht, hoe globaal ook, zal hieraan niet kunnen voorbijgaan.

De functie van het O.M. moet dus het noodzakelijk perspectief krijgen vanuit het verleden; bepaald wordt zij daarvoor niet. Belangrijker zijn de eisen die nu aan de functie gesteld moeten worden, en de gewenste toekomstige ontwikkeling. Daarbij staat ongetwijfeld centraal de vraag welke taken een modern O.M. heeft uit te oefenen in het proces van de strafrechtshantering. Wij raken hier aan een actuele discussie, waarin velen participeren.

Publiek en pers zijn niet gerust op het meten met gelijke maten door de rechter.

In verschillende oraties werden onderdelen van strafrechtshantering aan de orde gesteld¹.

Bij meer dan één universiteit wordt het proces van straf-toemeting onderzocht. Ook in het verband van zittende en staande magistratuur komen vragen van crimineel beleid steeds klemmender naar voren.

Deze belangstelling voor de hantering van het strafrecht is verklaarbaar: het gaat daarbij immers tegelijkertijd om vragen van rechtmatigheid en om die van doelmatigheid. Tussen beide bestaat een nauw verband. In de minder ontwikkelde maatschappij staan zij min of meer als polen op elkaar gericht: in de spanning die zij oproepen kan de rechtsstaat zich ontwikkelen.

Doch bij de voortgaande organiseren van de maatschappij lijken beide beginselen steeds meer in elkaar op te gaan. In het verkeers- en het economische recht zijn zij niet te scheiden. Zelfs in de hantering van het commune strafrecht vallen zij grotendeels samen: straffen en maatregelen die niet doelmatig zijn worden als onrechtmatig ervaren. Of

¹ A. Mulder, Met Mate, oratie Tjeenk Willink Zwolle 1961.
Dr. G. H. Veringa, Het gevangeniswezen in de branding, openbare les, Dekker en van de Vegt, Nijmegen 1964.
Mr. C. Bronkhorst, Nood en Noodzaak van het Strafrecht, oratie Tjeenk Willink, Zwolle 1964.
Mr. L. H. C. Hulsman, Handhaving van Recht, oratie, N.V. Uitgeversmaatschappij Ae. E. Kluwer, Deventer, 1965.
Dr. G. H. Veringa, Integratie van Strafrechtelijk Beleid, oratie, Dekker van de Vegt N.V. Nijmegen - Utrecht 1966.

beide beginselen tenslotte geheel zullen samenvallen, hangt waarschijnlijk af van de ruimte in tijd en stof waarin men bereid is te denken.

Intussen is het wel duidelijk dat het strafrecht geen rechtvaardig effect sorteert op individu en maatschappij, indien het niet doelmatig wordt gehanteerd, en omgekeerd ook geen doelmatig effect, indien het niet als rechtvaardig wordt beleefd.

Het proces van strafrechtshantering is complex. Daarop is in de eerste plaats van invloed de rol van het strafrecht in het geheel van correctierecht dat van overheidswege of van semi-overheidswege in werking gesteld kan worden. Bij het toenemen van de overheidstaken hebben de bestuursorganen de beschikking gekregen over velerlei sancties en maatregelen voor het beschermen van dikwijls dezelfde belangen die door het strafrecht worden beschermd. In een enkel geval wordt aangegeven welke sancties andere uitsluiten, in de meeste gevallen echter niet. Voor de burger kan het van veel belang zijn of hij voor zijn normafwijkend gedrag door de kat of door de kater gebeten wordt; hij zal het moeilijk kunnen verwerken als hij door beide gebeten wordt. Volgens welke beginselen moet gekozen worden en aan wie is die keuze?

Behalve van het administratiefrechtelijke correctierecht heeft het strafrecht bij het conditioneren van gedrag concurrentie gekregen van het tuchtrecht, dat de wetgever als onderdeel van het ordeningsrecht heeft mogelijk gemaakt. De hantering daarvan valt deels samen met de mogelijkheid van strafrechtshantering. Ook hier dus een kwade kans op uiteenvallen van beleid.

In de tweede plaats is van belang voor het effect van strafrechtshantering de structuur van het strafrecht. Deze wordt in toenemende mate gekenmerkt door ruimte tengevolge van vage, kwalificatieve normomschrijvingen en de interpretatiemethoden die de rechter is gaan toepassen². Totdat concrete uitspraken zijn gevallen bestaat dikwijls langdurige onzekerheid over de strafbaarheid van een bepaalde handeling. Ook de enorme omvang van het aantal strafbare feiten is een oorzaak van ruimte in de strafrechtshantering. De naleving van al deze bepalingen is niet meer

² Prof. Mr. Ch. J. Enschedé, Vooruitzichten van de Strafrechtswetenschap pag. 34 e.v.

voortdurend en overal te controleren, zodat het beleid in de opsporing – mede – beslissend is voor het uiteindelijk effect van de strafrechtshantering.

In de derde plaats is voor het praktisch verloop van de strafrechtshantering van belang de rolverdeling tussen de organen die met die hantering zijn belast: het Departement van Justitie en andere departementen, de opsporingsdiensten, het O.M., de rechter, het gevangeniswezen, de psychopatenzorg en reclasseringsinstellingen. De theoretische rolverdeling is minder interessant dan de werkelijke. Door welke keten van beslissingen wordt veroorzaakt, dat een misdraging al of niet aan de rechter wordt voorgelegd? Is de uitslag van deze keten doelgericht of toevallig? Leidt de tenuitvoerlegging van de straf een eigen leven of is zij een zinvol sluitstuk op het gevoerde proces?

In direkt verband met het vorige punt staat de vraag hoe de organen, die met de hantering van delen van het strafproces zijn belast, functioneren.

Wel schrijft de rol hen een bepaalde wijze van functioneren voor, maar die rol kan langzaamaan wezenlijk veranderen.

Een orgaan kan zelfs taken afstoten of assumeren.

Enschede beschrijft t.a.p. hoe een deel van de oorspronkelijke taak van de strafwetgever is overgenomen door de rechter en noemt dit „delegatie van wetgevende bevoegdheid aan de rechter”.

Een voorbeeld van rolwijziging is ook de strafrechter, die zich langzamerhand van de wet heeft geëmancipeerd³.

Ook de wisselende invloed van het O.M. op de opsporingsorganen kan rolverschuivingen veroorzaken.

Toegegeven echter dat de wetgever zich er niet aan zal kunnen onttrekken het maatschappelijk leven steeds verder te ordenen en dat hij daarbij gebruik zal moeten maken van vage, abstracte normen;

toegegeven de noodzaak van vele opsporingsdiensten, die naar gelang van hun deskundigheid onder andere hiërarchische leiding staan;

toegegeven de gewenstheid van het opportuniteitsbeginsel, al draagt dit het risico in zich dat het op verschillende parketten verschillend wordt gehanteerd;

³ Enschedé t.a.p. pag. 36.

toegegeven verder de noodzaak dat de rechter zich emancipeert van de letter van de wet, al zijn rechters niet alleen onafhankelijk van de regering, doch ook van elkaar;

toegegeven tenslotte de noodzaak van een steeds verder gaande individualisering van de straf,

dan rijst toch de vraag of de uitslag van het gehele proces van strafrechtshantering niet „geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen”⁴.

Is het effect van het strafrecht doelgericht, zowel ten aanzien van de individuele dader als met betrekking tot het maatschappelijk resultaat dat ermede bereikt zou moeten worden?

Is het totale proces, nog wel stuurbaar en zo ja, wie stuurt het eigenlijk?

Hierbij gaat het niet alleen om de doelmatigheid van de strafrechtshantering, maar ook om haar rechtmatigheid. Geeft het strafrecht bij al deze onzekerheden elk het zijne? Is er bij nader toezien niet een aanzienlijke rechtsongelijkheid tussen burgers van dezelfde staat, als zij wonen in verschillende delen van het land of behoren tot verschillende kringen?

Een volmaakte integratie van het proces van strafrechtshantering heeft natuurlijk ook niet bestaan, toen de triasleer nog het meest orthodox werd aangehangen. Men moet echter toegeven dat het systeem sluitend was: een wetgever die als vertegenwoordiger van de rechtsgenoten aangaf, welke gedragingen verboden waren, een O.M. dat afwijkend gedrag – in beginsel elke afwijking – opspoorde en vervolgde; een rechter die „inanimé” controleerde of de feiten zich hadden voorgedaan en de straf oplegde, die de wet daaraan verbonden had.

Nu verschillende organen, elk op hun terrein de leiding hebben genomen en daarbij een grote ruimte van handelen genieten, rijst de vraag of zich bij de hantering van het strafrecht een proces van desintegratie voordoet, dat steeds ernstiger gevolgen zal hebben, dan wel of wij hierin mogen onderkennen de fase van een ontwikkeling die oude vastgelopen vormen verstoort doch later blijkt te leiden tot integratie op een hoger niveau.

⁴ Art. 1 Wet op de kansspelen.

Gelukkig mogen ook sterke integrerende krachten worden signaleerd. Er is een toenemende drang tot rationalisering, ook op strafrechtelijk gebied, en men is bereid deze in brede kringen te aanvaarden. Ook het uitgebreide en snelle proces van communicatie dat wij kennen, dringt tot integratie.

Het antwoord op de hierboven gestelde vraag hangt echter af van de mate waarin de verschillende organen die zijn belast met hantering van strafrecht, erin slagen hun functie-vervulling te coördineren. De specifieke belangen, die zij als orgaan geroepen zijn te behartigen, dienen echter bij coördinatie te worden veilig gesteld.

Voor al het O.M. zal op die coördinatie een belangrijke invloed kunnen hebben. Het is immers gelieerd aan het bestuur, maar geaccrediteerd bij de rechter. Het dringt aan op rechterlijke handhaving van de wet en streeft daarbij de doeleinden na die het bestuur in de eerste plaats ter harte gaan: orde, veiligheid van persoon en goed, een optimale economische en sociale situatie. Zij doet dit evenwel met justitiële kenmerken en middelen: tussenkomst van de rechter, die onafhankelijk van het bestuur is, openbaarheid van de procedure en grote aandacht voor het incidentele geval. Is het niet in de eerste plaats het Openbaar Ministerie dat de ruimte in de strafrechtshantering inhoud zal moeten geven door het voeren van beleid?

Wanneer men het er over eens is, welke functie het O.M. zal moeten vervullen, dient men na te gaan aan welke eisen zijn organisatie en personeelsbezetting zullen behoren te voldoen.

De huidige regelingen zijn op belangrijke onderdelen onvolledig. Gezocht zal moeten worden naar een organisatorische vorm die zowel waarborgen geeft voor een „eigen gelaat” van het O.M. als voor voldoende inspraak van de landsregering.

Ook de selectie en opleiding voor het O.M. zullen afgestemd moeten zijn op de beleidsfunctie die het O.M. als orgaan zou behoren te vervullen. Vergeleken met de functievervulling zelf zijn deze onderwerpen van secundaire aard; toch zijn zij voorwaarden voor het slagen van de functie. Teneinde beleid te kunnen voeren zal het O.M. als geheel zich moeten ontwikkelen tot beleidsorgaan.

2. DE HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE FUNCTIES VAN HET OPENBAAR MINISTERIE.

2.1. *De ontwikkeling tot 1811*

De wortels van het Openbaar Ministerie gaan ver terug in de geschiedenis. Voor het verband met ons onderwerp is een globaal overzicht van de ontwikkeling hier te lande en van die in Frankrijk noodzakelijk.

2.1.1. *De ontwikkeling tot 1811 in deze landen*

Reeds omstreeks het jaar 800 wordt gesproken van een grafelijk ambtenaar, die de vierschaar der schepenen spande⁵. Hij opende de vergadering met een toespraak, hoorde de klachten aan en vroeg vervolgens aan de scabini hun oordeel. De grafelijke ambtenaar, later schout in de steden en baljuw of drossaard op het platteland, vormde met de schepenen een regeringscollege, waarin ook recht gesproken werd, zowel in strafzaken als in civiele zaken. De schepenen waren daarin de vertegenwoordigers van de poorters; de schouten die van de hoge overheid; de laatsten stonden in strafzaken onder toezicht van de Procureur-Generaal bij het Hof. Toch kon niet gesproken worden van een Openbaar Ministerie als orgaan, omdat de Procureurs-Generaal bij de Nederlandse Hoven dienaren waren van het Hof en de schouten rechtstreeks de Graaf vertegenwoordigden⁶.

Het college van schout en schepenen stelde keuren vast, en hield toezicht op de gilden, de wegen en het marktwezen. De schout spoorde overtreders op, bracht hen voor het college, vorderde van de schepenen hun bestraffing en legde vervolgens de straffen ten uitvoer. Hij zat het college voor, doch trok zich terug tijdens de beraadslaging van de schepenen.

Er was een grote verscheidenheid van lokale organisaties en bevoegdheden. Aan de ambten van schout en baljuw waren belangrijke inkomsten verbonden doordat zij profiteerden van de opgelegde boeten en verbeurdverklaarde goederen. Deze ambten moesten gekocht worden, hetgeen de zuivere hiërarchische verhoudingen niet ten goede kwam.

Na de Omwenteling werden in de elkaar snel opvolgende

⁵ Jhr. Mr. J. de Bosch Kemper, Wetboek van Strafvordering, 1838, eerste deel pag. LXVIII e.v.

⁶ De Bosch Kemper, t.a.p. pag. LXXXI.

Staatsregelingen telkens andere vormen van rechterlijke organisatie voorgeschreven. Voor een invoering daarvan ontbrak de tijd, zodat bij de inlijving van het Koninkrijk Holland bij Frankrijk nog elke provincie haar eigen rechtspleging en rechterlijke organisatie had ^{7 8}.

2.1.2. *Het Openbaar Ministerie in Frankrijk voor 1811*

In Frankrijk kon reeds onder Philips de Goede gesproken worden van een corps „gens du roi”. Zij werden in de 16e eeuw beschreven als volgt:

„Ils sont les dépositaires de tous les intérêts du prince et du public, l'asile des lois, le rempart de la justice et de l'innocence attaquée: il est également de leurs soins de s'opposer au mal et de persuader le bien, et pour remplir des devoirs si importants ils ont continuellement l'esprit appliqué à poursuivre ou à défendre ce qui est conforme au droit et à l'équité.”

Bij de Hoven waren de „gens du roi” te onderscheiden in Procureurs-Generaal en Advocaten-Generaal.

De Procureurs-Generaal waren belast met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Zij werden daarin bijgestaan door hun substituten. De strafprocesvoering was geheim, zodat de Procureur-Generaal niet ter zitting in het openbaar optrad.

De Advocaten-Generaal vertegenwoordigden de vorst en de Staat in civilibus zowel eisend als verwerend, en waakten voor de rechten van de personae miserales en instellingen die bescherming behoeften. Zij hadden het recht ter zitting het woord te voeren.

Hoewel de Procureur-Generaal hun chef was, waren de Advocaten-Generaal in de uitoefening van hun functie onafhankelijk.

Hetzelfde onderscheid in de functies deed zich ook voor bij de lagere gerechten, waar men sprak van de procureurs des konings en de advocaten des konings ⁹.

⁷ Mr. J. D. Meijer, *De Leerstellingen omtrent de rechterlijke macht*, opnieuw uitgegeven in 1842, pag. 10.

⁸ Martens van Sevenhoven, *De justitiële colleges in de steden en op het platte land van Holland, 1795-1811*.

⁹ Mr. C. F. Th. van Maanen, *Het Openbaar Ministerie in Nederland*, pag. 11.

De leden van het O.M. vervulden in de derde plaats een staatkundige functie, doordat zij als verbindingsorgaan optraden tussen de vorst en de gerechten door het doen registreren van de ordonnantiën vastgesteld door de koning¹⁰.

De Franse Revolutie bracht een nadere wettelijke regeling van het O.M. in Frankrijk in 1790. De functie werd gesplitst. Voor het houden van toezicht op de gerechten werden door de koning commissarissen benoemd, na 1792 commissarissen der natie geheten. Deze hielden toezicht op de gerechten en de rechtspleging. De functie van openbaar aanklager werd uitgeoefend door personen daartoe door het volk gekozen.

De functies werden herenigd in het jaar VIII; het recht om de leden van het O.M. te benoemen viel toe aan de eerste Consul.

In 1810 werden bij de wet van 20 april de werkzaamheden van het O.M. in het bijzonder en persoonlijk opgedragen aan de Procureur-Generaal bij het Keizerlijk Hoog Gerechtshof; alle leden van het O.M. werden beschouwd als diens substituten. Hiermede was de volstrekte hiërarchie gecreëerd.

2.2. *De functies van het Openbaar Ministerie van 1811-1838*

De inlijving van het Koninkrijk Holland bij Frankrijk, bracht ons de Franse Wetgeving. Alle hier aanwezige rechterlijke organen werden ontbonden; de rechtspleging zou voortaan worden uitgeoefend door een rechterlijke organisatie volgens het Franse recht.

Na 1813 bleef de Franse Wetgeving gehandhaafd, uiteraard met aangepaste titulatuur¹¹. Door de vertraagde inwerkingtreding van de Nederlandse Wetboeken is zij hier niet minder dan 27 jaar geldend recht geweest, de Code Pénal – zij het met belangrijke wijzigingen – 75 jaar.

Voor de vorming van het Openbaar Ministerie was de Franse Wetgeving van uitzonderlijk belang. De taken van het O.M. waren zeer uitgebreid. De wettelijke grondslag ervan moest worden gezocht in verschillende wetten. Carré heeft de verspreide bepalingen samengebracht in de artt.

¹⁰ Van Maanen, t.a.p. pag. 13.

¹¹ Besluit van het Algemeen Bestuur, van 1 dec. 1813, Stb. 3.

86 tot en met 106 van zijn „Les lois de l'organisation et de la competence des juridictions civiles”.

Als algemene omschrijving geeft hij in art. 86 de volgende samenvatting van de wetten van 24 aug. 1790, 20 april 1810 en art. 83 Code de procédure:

„Le ministère public est une fonction qui consiste à surveiller, requérir et maintenir, au nom du Roi, l'exécution des lois, des arrêts et des jugemens, à poursuivre d'office cette exécution dans les dispositions qui intéressent l'ordre public ou le Gouvernement, à veiller à tout ce qui intéresse l'ordre général, le domaine de l'État, les droits du monarque et ceux des personnes incapables de se défendre par elles-mêmes.”

In alle functies overwoog de zorg voor het algemeen belang. Men kon de volgende taken onderscheiden: het handhaven van de openbare orde door vervolgen van misdaden en wanbedrijven, in de tweede plaats het optreden in burgerlijke zaken in het belang van de openbare orde, in de derde plaats het optreden als civiele partij voor de Staat en de Fiscus en in de vierde plaats het houden van toezicht op de rechtspleging in het algemeen. In de gehele functie stond echter als kenmerk voorop dat het Openbaar Ministerie geen beslissingen mocht nemen, doch alleen invloed op de rechter kon uitoefenen.

Alvorens nader op deze taken in te gaan, is het gewenst een overzicht te geven van de rechterlijke organisatie tijdens de periode 1811/1813 - 1838.

2.2.1. *De rechterlijke organisatie tussen 1811/13 en 1838*

De rechterlijke indeling had tot uitgangspunt de zeven departementen, welke waren verdeeld in 34 arrondissementen en deze weer in 220 kantons. In de kantons werd recht gesproken door vrederechters; in de arrondissementen door rechtbanken van eerste aanleg. Het hoger beroep in civiele zaken werd ingesteld bij het Hoog Gerechtshof der Verenigde Nederlanden, gevestigd in Den Haag. De onderscheiding van de Code Pénal in misdaden, wanbedrijven en eenvoudige overtredingen lag ten grondslag aan de absolute competentie in strafzaken. De criminele zaken (misdaden) uit het gehele land werden voorgelegd aan het Hoog Gerechtshof dat de aanklachten onderzocht en de zaken

vervolgens verwees naar de Hoven van Assisen, zitting houdende in de hoofdplaatsen van de departementen. Deze Hoven waren samengesteld uit vijf leden van de rechterlijke macht en van 1811 tot 1813 tevens uit een jury van twaalf leden. In 1813 werd de jury afgeschaft ^{11a}. In Den Haag waren de leden van de rechterlijke macht tevens leden van het Hoog Gerechtshof. Bij de andere Hoven van Assisen was een lid van het Hoog Gerechtshof voorzitter. De Hoven van Assisen vonnisten uitsluitend in strafzaken.

De correctionele zaken (wanbedrijven) werden behandeld door de rechtbanken van eerste aanleg. Het hoger beroep van deze zaken werd ingesteld bij de rechtbanken van eerste aanleg in de hoofdplaats van het departement.

In elke gemeente nam een politiegerecht kennis van de eenvoudige overtredingen. In de hoofdplaatsen van de kantons werd deze rechtspraak uitgeoefend door de vrederechters; in de overige plaatsen door de burgemeesters.

Het Openbaar Ministerie was ingericht als volgt: bij het Hoog Gerechtshof werd het uitgeoefend door de Procureur-Generaal, aan wie de werkzaamheid van het Openbaar Ministerie persoonlijk was opgedragen. Hij liet zich vervangen bij het Hoog Gerechtshof door Advocaten-Generaal en substituten van de Procureur-Generaal.

Deze traden bij de Hoven van Assisen op als Procureurs-Crimineel. Bij de rechtbanken van eerste aanleg werd hij vervangen door officieren. De Procureurs-Crimineel namen in hoofdplaatsen van de departementen tevens de dienst waar bij de rechtbanken van eerste aanleg, in hoger beroep kennis nemende van correctionele zaken. Bij de politiegerechten werd het Openbaar Ministerie waargenomen door de burgemeester of een commissaris van politie ¹².

2.2.2. *De functie van het O.M. in strafzaken*

In strafzaken werd de functie van het Openbaar Ministerie bepaald door de structuur van het materiële strafrecht, neergelegd in de Code Pénal, en door het formele recht, vastgesteld in de Code d'Instruction Criminelle.

^{11a} Besluit van 11 dec. 1813, Stb. 10.

¹² Opvallend is de gelijkenis die de zojuist opnieuw vastgestelde rechterlijke organisatie in België vertoont met het Franse stelsel, dat hier te lande voor 1838 heeft bestaan. Bij de Wet van 10 oktober 1967 werd het „Gerechtelijk Wetboek” vastgesteld, waarin ook de organisatie van de rechterlijke macht is opgenomen.

De Code Pénal was een hard wetboek. Vooral de strafbedreiging tegen misdaden, de lijf- of ontterende straffen, was gericht op afschrikking.

De dader, aan wie een dergelijke straf werd opgelegd, kwam in de meest letterlijke zin buiten de maatschappij te staan. De lijfstraffen waren:

de dood,
eeuwige dwangarbeid,
wegvoering naar een oord van ballingschap,
dwangarbeid voor een tijd,
het tuchthuis,

hiermede konden gepaard gaan het brandmerk (in vier lettercombinaties) en de algemene verbeurdverklaring van goederen.

De ontterende straffen waren:

de kaak,
uitbanning,
ontzetting van burgerschapsrechten.

De correctionele straffen waren:

tijdelijke gevangenzetting;
tijdelijke opschorting van rechten;
geldboete.

De strafwetgever had in de Code Pénal de hoofdzaken van het straftoemittingsbeleid aan zich getrokken door voor elk feit de soort van de op te leggen straf alsmede een maximum en een minimum aan te geven.

Het is duidelijk dat de creativiteit, die van de strafrechtsjurist in die jaren gevraagd werd van vrij eenvoudige aard was: afschrikken is – hoe onontkoombaar ook in die tijd – een bezigheid die weinig intelligentie vergt.

Het Openbaar Ministerie als orgaan had uitsluitend te maken met de berechting van de misdaden en wanbedrijven; de afdoening van de eenvoudige overtredingen was een lokale aangelegenheid.

Bij een zo zwaar risico als men liep bij een berechting wegens een misdaad, is het geen wonder, dat in de procedure een aantal beveiligingen waren ingebouwd tegen lichtvaardige vervolgingen. Deze beveiligingen waren in handen gegeven van de zittende magistratuur, waardoor

het Openbaar Ministerie slechts vrij zwakke bevoegdheden had.

De officieren waren gehouden, zodra zij kennis kregen van een misdrijf, daarvan bericht te geven aan de Procureur-Generaal bij het Hoog Gerechtshof en zijn bevelen „ten opzichte van alle bedrijven van regtsbewind uit te voeren”. Hun bevoegdheden in het opsporingsonderzoek waren zeer beperkt door de sterke positie van de rechter van instructie. Het ontwerp van de Code d’Instruction Criminelle had vrijwel de gehele instructie toegekend aan het O.M., maar de wet zelf beperkte zijn bevoegdheid tot eenvoudige opsporing en vervolging, terwijl het gehele onderzoek aan de rechter van instructie werd opgedragen, die een uitgebreide macht verkreeg¹³.

Hij werd voor 3 jaar aangewezen uit de rechters van de rechtbank van eerste aanleg en stond onder het „opzicht” van de Procureur-Generaal. Hij was de eerst aangewezen ambtenaar van rechterlijke politie om alle misdrijven en wanbedrijven te constateren, had de bevoegdheden die nodig waren voor het instellen van onderzoeken, gebruikte deze op eigen initiatief en gaf bevelen tot medebrenging en bewaring zonder dat een voorafgegane „conclusie” van de officier noodzakelijk was. Slechts in het geval van heterdaad had de officier bevoegdheden.

Buiten dit geval kon de officier niet anders doen dan de rechter van instructie „op te vorderen” zich te doen „onderrigten” (art. 47).

Na het eindigen van de instructie werd het materiaal voorgelegd aan de Raadkamer van de rechtbank, die oordeelde of het feit een misdaad, wanbedrijf of overtreding opleverde en voorts of er voldoende gronden voor vervolging aanwezig waren. Ingeval van overtreding werd de zaak verwezen naar het politiegerecht, bij misdrijven waartegen een correctionele straf was bedreigd naar de rechtbanken van eerste aanleg en indien de Raadkamer meende dat het feit gestraft behoorde te worden met een lijfstraf of ontorende straf, werd de zaak naar de Procureur-Generaal bij het Hoog Gerechtshof gezonden.

Een Raadkamer van het Hoog Gerechtshof beoordeelde wederom de zwaarte van het bewijsmateriaal en besliste

¹³ De Bosch Kemper, t.a.p. pag. 300.

voor welk feit nader vervolgd zou moeten worden. Ook deze Raadkamer kon verwijzen naar een correctionele rechtbank of een politiegerecht dan wel bij voldoende bewaren de beklaagde in staat van beschuldiging stellen en vervolgens naar een Hof van Assisen verwijzen.

De opsporing van overtredingen ging buiten de officier om; zij was opgedragen aan de commissaris van politie, dan wel aan de burgemeester. De officier kreeg slechts elke 3 maanden een opgave van de straffen van gevangenzetting, uitgesproken door de politiegerechten.

2.2.3. De functies van het Openbaar Ministerie in burgerlijke zaken

Het optreden van het O.M. in burgerlijke zaken kon op drieërlei wijzen onderscheiden worden. In de eerste plaats kon het O.M. optreden als principale partij: als eiser en als gedaagde. Het had dan de positie van de normale procespartij met dien verstande dat het geen rechtskundige vertegenwoordiger behoeftte. Het kon in deze rol niet gewraakt worden, en omdat het steeds ter zitting aanwezig was, kon geen verstek tegen het O.M. worden verleend.

Tegen de uitspraak kon het alle beschikbare rechtsmiddelen aanwenden. Als principale partij trad het O.M. op voor het domein of voor een onderdeel van de administratie. In dit verband zij vermeld zijn functie bij het opwerpen van een conflict van attributie. Wanneer het O.M. meende dat het gerecht niet bevoegd was van een zaak kennis te nemen gaf het daarvan bericht aan de gouverneur die een conflict van attributie kon opwerpen.

Voorts trad het O.M. op als hoofdpartij voor afwezig. Het stelde zich daarbij op als natuurlijke beschermer van allen die zich in de onmogelijkheid bevonden om zich zelf te beschermen. Evenals in strafzaken trad het O.M. in al deze gevallen op „par voie d'action". Dit was een uitzondering op de regel, dat het O.M. in beginsel in civiele zaken slechts een „voie de requisition" had, omdat ieder vrij moest zijn een civiele zaak al dan niet aan de rechter voor te leggen.

Als gevoegde partij trad het O.M. op tot bijstand van een partij die niet in staat was zich zelf te verdedigen of wiens zaak de steun van de gemeenschap behoeftte. De actie zelf was overgelaten aan de hoofdpartij; het O.M. kon de

excepties en de verweren opwerpen die de hoofdparij achterwege had gelaten. Het O.M. had in deze zaken het laatste woord; partijen konden echter nog aan de president daarna korte aantekeningen overleggen.

Het O.M. voegde zich bij de Staat in gedingen van ont-eigeningen, registratie, zegelrecht, accijnzen en directe en indirecte belastingen. Het voegde zich bij godshuizen, kerken, scholen, gevangenissen, kazernen, bedelaarsgestichten, die dienstbaar waren aan het maatschappelijk belang en uit dien hoofde recht hadden op publieke bescherming. Het voegde zich in zaken van vrouwen die niet gemachtigd waren door hun echtgenoten. (Het O.M. had in deze zaken geen rechtsmiddel tegen een vonnis dat afweek van zijn conclusie).

In de derde plaats verichtte het O.M. in civilibus werkzaamheden ter bevordering van de openbare orde en handhaving van de wetten. In die hoedanigheid was het aanwezig op alle zittingen en het gaf, als de partijen uitgesproken waren, aan de rechter een overzicht van het verhandelde, bracht hem de toepasselijke artikelen van de wet in herinnering, waardeerde de stellingen van partijen en bracht een advies uit over het te wijzen vonnis.

Daarbij was het geen partij, het bleef rechtsvorderbaar, kon dan ook niet een rechtsmiddel aanwenden als zijn advies niet gevolgd werd. In deze rol was het „de advocaat der beginselen”¹⁴.

Processueel was van belang art. 83 van de Code de Procédure Civile. Hierin kwam een opsomming voor van zaken waarvan aan de officier mededeling moest worden gedaan.

De officier was verplicht in deze zaken het woord te voeren hetzij als principale partij hetzij als gevoegde hetzij in zijn algemene functie van rechtsvorderaar.

2.2.4. *De toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie*

Te onderscheiden van het optreden van het O.M. in strafzaken en dat in burgerlijke zaken was nog zijn functie als verbindingsorgaan tussen de regering en de rechter. Het O.M.

¹⁴ Handboek voor Schouten en Assesoren. Hoofden van Plaatselijk Besturen, Commissarissen van Politie, Vrederegters, Officieren van Justitie, 1826, pag. 51.

ontving van de regering de officiële stukken waarvan het de gerechten op de hoogte moest stellen. Het had tevens tot taak toezicht te houden op de gerechten. Zie b.v. art. 140 van de Code de Procédure Civile, waarin aan het O.M. werd opgedragen maandelijks de minuten van het gerecht te controleren of deze voldeden aan de vormvereisten. Het moest de regering inlichten over de algemene stand van zaken bij de rechtbank zowel op het civiele terrein als op het strafrechtelijke. Het speelde een belangrijke rol in het benoemingsbeleid in de zittende magistratuur en had bemoeienis met de toelating van advocaten en procureurs en de benoeming van deurwaarders. Het handboek voor o.a. Officiëren van Justitie van 1826¹⁵ besluit het overzicht van de werkzaamheden van het O.M. met de volgende passage:

„Het Openbaar Ministerie, in deszelfs jongste organisatie, sterk door zijne eenheid, gelijkelijk belast in het gehele koninkrijk om naar hetzelfde doel te streven, en boven al om de eenvoudigheid der wetgeving te handhaven, voor de gelijke toepassing der wetten, en de uitvoering der besluiten te waken, biedt een zeker en gemakkelijk middel aan, om tussen het gouvernement aan de ene zijde, eene gestadige en onafgebrokene gemeenschap te onderhouden; ook is het alleen door deze tussenkomst dat de Souverein kennis draagt van den gang der justitie, tot in hare meest verwijderde takken, en dat de hoven en regtbanken de wetten, instructiën, bepalingen en mededelingen ontvangen welke hen betreffen: het is door middel van het Openbaar Ministerie dat de Souverein aan de regtbanken de algemeene wetten doet toekomen welke zij moeten toepassen, de bepalingen van bijzonder belang welke zij moeten ten uitvoer brengen, de overwegingen van algemeen nut op welke zij bij het oordeelen en vonnissen inzonderheid acht moeten geven, de brieven van gratie (of abolitie) welke zij moeten interineren; ten slotte, het Openbaar Ministerie bekleedt in de regterlijke orde (l'ordre judiciaire) dezelfde plaats, welke het zenuwstelsel in het menselijk lichaam bekleedt. het is het beginsel van alle beweging en van alle gewaarwording”.

¹⁵ Zie noot 14, pag. 108 en 109.

2.3. *De functies van het O.M. na 1838*

De invoering van de Nederlandse Wetboeken in 1838 bracht belangrijke wijzigingen in de organisatie van het O.M. en zijn functies.

2.3.1. *De rechterlijke organisatie na 1838*

De rechterlijke organisatie werd in 1838 ingrijpend veranderd. Het Hoog Gerechtshof werd vervangen door de Hoge Raad. De cassatierechtspraak, die in 1813 was opgeschort werd hersteld. Er werden negen Provinciale Gerechtshoven ingesteld en een – qua competentie in strafzaken daarmee vergelijkbare – criminele rechtbank te Amsterdam, voor het noordelijk gedeelte van de provincie Holland. Na de splitsing in Noord- en Zuid-Holland in 1841, kreeg ook Amsterdam een Gerechtshof. Het elfde Provinciale Hof werd in Maastricht gevestigd, bij het inwerking treden van de rechterlijke organisatie in Limburg op 1 januari 1842.

De Provinciale Gerechtshoven oordeelden in eerste en laatste ressort over alle misdrijven waartegen een lijf- of ontorende straf was bedreigd en tevens in hoger beroep over de daarvoor vatbare vonnissen van de rechtbanken zowel in correctionele zaken als in burgerlijke zaken. Bij deze Hoven werden dus ondergebracht de taak van de Hoven van Assisen en de beroepsrechtspraak zowel in strafzaken als in civiele zaken van de rechtbanken van eerste aanleg.

Het aantal rechtbanken bleef 34, maar de 220 vredegerichten werden vervangen door 150 kantongerechten. De politiegerechten in de gemeenten, waar geen kantongerecht was, vervielen.

In de structuur van het O.M. kwam een belangrijke wijziging. Het Openbaar Ministerie bij het hoogste college, nu de Hoge Raad, bleef toevertrouwd aan een Procureur-Generaal. Ook bij de provinciale hoven berustte het voortaan bij een Procureur-Generaal, terwijl bij de rechtbank de titel „officier” gehandhaafd bleef. Bij de kantongerechten bleef de situatie zoals deze bij de vredegerichten was: het O.M. werd waargenomen door de hoofden van het plaatselijk bestuur of een commissaris van politie. In de top van het O.M. werd de vroegere strakke

hiërarchische structuur ingrijpend gewijzigd. Tevoren waren alle leden van het O.M. plaatsvervangers van de Procureur-Generaal bij het Hoog Gerechtshof; na 1838 worden de Procureurs-Generaal bij de Provinciale Hoven de „eigenlijke hoofden van het Openbaar Ministerie en voor deszelfs geregelde werking verantwoordelijk”¹⁶

Uit de wet R.O. zelf blijkt deze verandering niet, wel uit de artt. 52 e.v. van het tegelijk van kracht geworden Reglement I. Een toelichting wordt gegeven in de reeds aangehaalde circulaire par. 1.

„De betrekkingen van het Openbaar Ministerie, ondergaan, ten gevolge der nieuwe regterlijke instellingen, eene niet onbelangrijke verandering. Hoezeer toch alle Ambtenaren van het Openbaar Ministerie volgens de wet aan den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad ondergeschikt, en aan diens diciplinair toezigt onderworpen zijn, zoude men zich echter bedriegen, indien men wilde aannemen, dat alle werking van het Openbaar Ministerie door het geheele Rijk, van den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad zoude uitgaan, of dat alle Ambtenaren van het Openbaar Ministerie als zijne substituten zouden te beschouwen zijn, gelijk tot nu toe ten aanzien van den Procureur-Generaal bij het Hoog Gerechtshof in het geheele resoort van het Hof, het geval was: — ja, men zoude tegen den geest der nieuwe wetgeving, en tegen den aard der instelling van den Hoogen Raad handelen, door met den Procureur-Generaal bij dat Kollegie eene gestadige correspondentie te onderhouden, omtrent allerhande voorkomende zaken, of denzelven te bemoeijelijken, omtrent onderwerpen, aan zijne bijzondere zorg en ambtsbetrekkingen vreemd. De correspondentie met den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad, behoort zich hoofdzakelijk te bepalen tot zoodanige onderwerpen, waarin volgens de wet zijne werking kan te pas komen”.

„Ten aanzien van alle gewone voorkomende zaken en de geheele dagelijksche administratie der justitie, zijn de Procureurs-Generaal bij de Provinciale Hoven, ieder in

¹⁶ Circulaire van de Minister van Justitie betreffende de invoering der Nederlandsche Wetgeving d.d. 25 september 1838, Bijvoegsel Staatsblad 1838, nr. 218.

zijn ressort, de eigenlijke hoofden van het Openbaar Ministerie, en voor deszelfs geregelde werking verantwoordelijk. Zij zullen omtrent alle onderwerpen, waaromtrent zulks noodzakelijk zijn mogt, directelijk met het Departement van Justitie corresponderen, zonder het intermediair van den Procureur-Generaal bij den Hoogen Raad, voor zoo ver deze niet in de zaak moet worden bemoeid.

De Procureurs-Generaal bij de Provinciale Hoven, zullen met de meeste zorg het oog houden op de behandeling der Zaken door de Officiëren bij de Arrondissements-Rechtbanken in hun ressort, en tot dat einde met dezelve gestadige briefwisseling houden, en aan dezelve, (desnoods na het Departement van Justitie te hebben geraadpleegd) de vereischte voorschriften en inlichtingen geven, gelijk ook wederkerig de voorzeide Officiëren, instructiën of inlichtingen behoevende, zich daartoe zullen wenden aan de Procureur-Generaal bij het Provinciaal Hof¹⁷.

In art. 5 add. van de Grondwet van 1848 werd bepaald, dat een nieuwe rechterlijke organisatie tot stand zou komen.

Tussen 1851 en 1860 strandden 5 wetsontwerpen. De voornaamste onderwerpen die daarbij aan de orde kwamen betroffen de beperking van het aantal Provinciale Hoven of de afschaffing daarvan met opdracht van de beroeps-rechtspraak aan de rechtbanken onderling; het benoemen van ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de kantongerechten en een verminderde bemoeiing van het O.M. in civiele zaken.

In 1861 werd een nieuwe wet op de Rechterlijke Organisatie aangenomen¹⁷.

De inwerkingtreding liet op zich wachten omdat andere wetten aangepast moesten worden. In 1870 bleek dat de Tweede Kamer niet meer achter deze wet stond, ten gevolge waarvan zij nooit in werking is getreden. Daarna is de rechterlijke organisatie weliswaar ingrijpend, doch van onderwerp tot onderwerp bij afzonderlijke wetten gewijzigd.

Op 1 januari 1876 werden de elf Provinciale Hoven vervangen door 5 Gerechtshoven; in 1877 werden de 34 recht-

¹⁷ Wet van 31 mei 1861 Stb. 49 (zgn. Wet Godefroi).

banken teruggebracht tot 23 en de 150 kantongerechten tot 106.

Tevens werd toen het O.M. bij de kantongerechten opgedragen aan Ambtenaren van het Openbaar Ministerie, die belast werden met de vervolging van de in het kanton gepleegde strafbare feiten, behorende tot de bevoegdheid van de kantonrechter. Zij moesten „onverminderd hunne verplichting tot vervolging, de voorschriften van de Officiëren van Justitie opvolgen”¹⁸. Wel sluit het lokale karakter van hun bevoegdheden dus aan bij het optreden van de burgemeester voorheen.

Bij de wet van 1884 (Stb. nr. 92) werd de rechtspraak in eerste aanleg, voorzover die berustte bij de Gerechtshoven, overgebracht naar de rechtbanken. Dit stond in verband met de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafrecht, dat niet langer de onderscheiding in misdaden en wanbedrijven kende. Voor het Openbaar Ministerie betekende deze ontwikkeling een verschuiving van werkzaamheden in eerste aanleg van de Procureurs-Generaal (die nog wel opsporingsambtenaren bleven) naar de Officiëren van Justitie.

Het eindpunt in de concentratie van de gerechten werd bereikt in 1933: de intussen tot 21 teruggebrachte rechtbanken werden nogmaals met twee verminderd; de 101 kantongerechten tot 62.

Het is duidelijk dat de concentratie binnen de zittende magistratuur tot dezelfde concentratie binnen het Openbaar Ministerie heeft geleid. Een belangrijke verdere ontwikkeling vond plaats in 1957, toen de 19 parketten van de ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de kantongerechten werden samengevoegd met de rechtbankparketten tot arrondissementsparketten.

Wel is intussen de structuur van de zittende magistratuur genuanceerder geworden door de instelling van de kinderrechter, de politierechter, en de economische strafrechter. De organisatie van het Openbaar Ministerie werd daarvoor echter niet beïnvloed¹⁹.

¹⁸ Artt. 28 en 29 Sv.

¹⁹ Bij de voorbereiding van de Wet op de Economische Delicten heeft de Regering overwogen bij de Procureur-Generaal bij het Gerechtshof in Den Haag de leiding van opsporing en vervolging van economische delicten te concentreren. Tot een verandering in

De ontwikkeling van de organisatie van het Openbaar Ministerie na 1838 vertoont dus twee duidelijke kenmerken. In de eerste plaats een sterke concentratie van dienstonderdelen: aanvankelijk in de top, waar de leiding van elf Procureurs-Generaal overging op vijf; later bij de rechtbankparketten, die van 34 werden ingekrompen tot 19 en na 1957 met de 19 kantongerechtsparketten werden samen-gevoegd tot arrondissementsparketten.

Het tweede kenmerk is, dat de gehele strafvordering in eerste aanleg werd geconcentreerd bij 19 Officieren van Justitie, hoofden van de parketten.

De eerste fase die tot laatstbedoelde concentratie leidde, zette in bij de instelling van de Ambtenaren van het Openbaar Ministerie in 1877; de tweede fase was het overbrengen van de strafrechtspraak in eerste aanleg van de Hoven naar de rechtbanken in 1884, terwijl in 1957 bij de samen-voeging van de parketten ook de bestrijding van de gehele kantongerechtscriminaliteit onder de directe verantwoorde-lijkheid van de hoofden van de arrondissementsparketten kwam.

Organisatorisch zijn de omstandigheden dus optimaal voor het voeren van een crimineel beleid per ressort. Wel is de vraag of er thans in organisatorisch opzicht voldoende waarborgen zijn voor de samenhang van de vijf afzonder-lijke ressorten. De bevoegdheid van de Kroon om aan het Openbaar Ministerie bevelen te geven, houdt immers niet in dat de Minister van Justitie belast is met de dagelijkse leiding van het Openbaar Ministerie als orgaan. Op deze vraag zal nader worden ingegaan in par. 6. 4.

2.3.2. De functies van het Openbaar Ministerie in strafzaken na 1838.

De functies van het Openbaar Ministerie in strafzaken zijn niet te reconstrueren zonder aandacht te schenken aan het materiële strafrecht. Sedert 1838 is het strafrecht in-grijpend gewijzigd van doelstelling en van aard. Daarmede ging gepaard een toenemende uitbreiding van de strafbare

de organisatie is het echter niet gekomen. Informeel berust thans de leiding op dit terrein bij een Advocaat-Generaal bij het Haagse Hof. Zie ook Mr. F. Hollander, *Wet op de Economische Delicten* 1952, pag. 210 en 211.

feiten. Voor de functie van het Openbaar Ministerie is verder van belang zijn formele positie in het strafproces, de ontwikkeling van het opportuniteitsbeginsel, de uitbreiding van zijn bevoegdheden bij het transigeren, de relatie met de opsporingsdiensten en de bevoegdheden ten aanzien van de executie.

2.3.2.1. *De ontwikkeling van het materiële strafrecht na 1838*

Ten aanzien van het materiële strafrecht bracht het jaar 1838 weinig verandering: de Code Pénal bleef gehandhaafd. Een belangrijke wijziging van dat Wetboek vond plaats bij de wet van 29 juni 1854 (Stb. 102) waarbij werden afgeschaft de algemene verbeurdverklaring van goederen, de dwangarbeid, het brandmerk en de straf van de kaak. Een groot aantal verzachtende omstandigheden gaven de rechter de mogelijkheid een zwaardere straf door een lichtere te vervangen, zij het dat nog steeds een vrij hoge minimumstraf bleef voorgeschreven.

De Code Pénal was niet alleen gericht op afschrikking; hij was ook vervuld van de gedachte dat het staatsgezag tot zelfs zeer hoge prijs gehandhaafd moest worden. Hij bedreigde misdrijven tegen de Staat en zijn ambtenaren met ongerechtvaardigd zware, de misdrijven tegen bijzondere personen niet zelden met betrekkelijk veel te geringe straffen²⁰.

Het Nederlandse Wetboek van Strafrecht, ingevoerd in 1886, is een duidelijke ontwikkeling in de richting van een maatschappelijk strafrecht. Het was nog wel gericht op het toebrengen van leed aan de dader, doch het maakte zijn belangen niet meer volkomen ondergeschikt aan die van de maatschappij. Wel moesten de maatschappelijke belangen nog prevaleren boven die van de dader; de straf was nog niet gericht op verbetering, uitsluitend op vergelding.

Het strafstelsel werd belangrijk vereenvoudigd. Het ging uit van enkele hoofd- en bijstraffen, bepaalde een algemeen, zeer laag minimum voor elke strafsoort, en stelde bij de delictsomschrijving een maximum vast. Voor de strafrechter, en dus ook voor het Openbaar Ministerie requirerend tot strafoplegging, ontstond daardoor een grote

²⁰ Mem. v. Toel. W.v.Sr. Smidt dl I, pag. 3 en 4.

ruimte van straftoemeting. Het strafstelsel wordt later gedifferentieerder, aanvankelijk door de invoering van het Kinderstrafrecht²¹, daarna door het invoeren van voorwaardelijke strafoplegging en de uitbreiding van het instituut der voorwaardelijke invrijheidstelling²², en de Psychopathenwetgeving²³.

Bij deze ontwikkelingen ging het vrijwel uitsluitend om het commune strafrecht. Doch omstreeks de belangrijke periode voor de functie van het Openbaar Ministerie van 1877 (instelling ambtenaren van het Openbaar Ministerie) en 1886 (invoering Wetboek van Strafrecht en wijziging Wetboek van Strafvordering) ontstaat op het terrein van het strafrecht een stroom van zogenaamde „bijzondere wetten“, die administratiefrechtelijke regelingen geven voor grote delen van het maatschappelijk leven. Deze ontwikkeling is nog steeds niet tot stilstand gekomen. Enkele grote complexen zijn: het sociale recht, het economisch recht, het verkeersrecht in de ruimste zin, de volksgezondheid en het onderwijs. Als bijlage I is een opsomming opgenomen van de voornaamste wetgeving op dit terrein²⁴.

Dit nieuwe strafrecht heeft een andere inslag, en een ander accent bij de handhaving dan het commune strafrecht. Duidelijk komt daarin de maatschappelijke doelmatigheid naar voren als grondslag van het recht, maar ook als norm voor de wijze van handhaving.

De wetsovertredingen waarom het hier gaat, zijn in het algemeen op zich zelf niet zo ernstig; gezamenlijk vormen zij echter een ernstig gevaar voor een deel van de samen-

²¹ Wet van 12 febr. 1901.

²² Wet van 12 juni 1915.

²³ Wet van 28 mei 1925, gew. in 1928.

²⁴ De opsomming uit bijlage Ia is ontleend aan de boeiende rede, die Mr. 's Jacob in 1937 heeft gehouden voor de Vereniging van Ambtenaren van het Openbaar Ministerie, ter gelegenheid van het 60-jarig bestaan van deze functie. Schertsenderwijs merkte hij op, dat de bijzondere wetgeving een zo grote omvang en gedetailleerdheid had aangenomen, dat het aanmerkelijk eenvoudiger zou zijn te volstaan met de volgende bepaling:

„Het is verboden te leven.

„Dit verbod is niet van toepassing op hem, die handelt met schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders.

„Hij die handelt in strijd met de voorwaarden aan een zodanige „vergunning verbonden, wordt geacht zonder vergunning te hebben „gehandeld“.

leving. Zij staan ook met elkaar in verband, hebben de neiging meer infectueus te zijn dan het commune strafrecht, zelfs nu en dan epidemisch te worden.

Bij de handhaving ervan ligt het zwaartepunt niet op de individuele overtreding maar op het bereiken van een gewenst maatschappelijk effect door het voeren van een algemeen crimineel beleid. De inzet is daarbij: de verkeersveiligheid, de volksgezondheid, de economische en sociale situatie. Hierbij gaat het steeds om meer of minder; een absoluut optimum is niet bereikbaar. De vraag is welke situatie nog aanvaardbaar is.

Als voorbeeld moge dienen het verkeersgedrag op de weg. Er is eerder sprake van slordigheid dan van onzedelijkheid hoewel onder omstandigheid het eerste in het tweede kan ontaarden. Het ongedisciplineerd rijden van de een lokt overtredingen van de ander uit. Het gehele effect is echter volkomen onaanvaardbaar: een onoverzienbaar menselijk leed veroorzaakt door 2600 doden per jaar, talloze verwondingen, blijvende invaliditeit, financiële offers door materiële schade, verplegingen en uitkeringen, die nauwelijks te berekenen zijn ²⁵.

Een voorbeeld op economisch gebied:

Het ontduiken van de voorschriften omtrent de eerste aanbetsaling, gegeven krachtens de Wet op het Afbetalingstelsel 1961, door één leverancier is niet zo ernstig. Indien

²⁵ Bron: Statistiek van de verkeersongevallen op de openbare weg.

	1965	1966
Aantal ongevallen, totaal	277.313	284.600
waarvan met dodelijke afloop	2.278	2.442
ten hoogste ernstig letsel	33.769	35.460
ten hoogste licht letsel	18.823	19.473
uitsluitend materiële schade	222.443	227.225
Aantal slachtoffers, totaal	64.347	67.924
waarvan gedood ¹⁾	2.465	2.620
ernstig gewond	38.816	} 65.304
licht gewond	23.066	

¹⁾ Inclusief de personen, die binnen 30 dagen na het ongeval aan de bekomen verwondingen zijn overleden.

Door (Nederlandse) verzekeringsmaatschappijen uitgekeerde schade t.a.v. autoverzekeringen over 1966: f 247.409.000,—.

men het echter niet zou keren, zou deze ontduiker zoveel klandizie aan zich trekken, dat zijn concurrenten niet achter kunnen blijven.

Het niet naleven van de Arbeidswet door een enkel bedrijf zou geen terugval tot de arbeidsverhoudingen van de vorige eeuw veroorzaken. Voor de werknemers is het maken van overuren veelal zelfs niet onwelkom. De Arbeidswet is echter deel gaan uitmaken van een complex van regelingen die de concurrentiepositie van de ondernemers mede bepalen. Handhaving van deze wet beschermt dus niet alleen de belangen van de werknemers maar ook in algemene zin die van het bedrijfsleven.

Het is duidelijk dat sommige complexen elkaar ten dele overlappen en dat de wijze van handhaving van wetten die tot een bepaald complex behoren, belangrijke invloed kan hebben op een geheel ander terrein van het maatschappelijk leven.

Ook de scheiding met het commune strafrecht is niet scherp. Voor bepaalde delicten uit het Wetboek van Strafrecht gaat het evenzeer om een algemeen maatschappelijk effect bijv. de openbare orde.

Het verschil gaat dan ook dieper dan het onderscheid tussen gemeen en nieuw strafrecht; het is eerder een tegenstelling tussen delicten waarbij het incidentele overweegt, zowel in het misdrijf als in de persoon van de dader, en die waarbij het gaat om het conditioneren van meer algemeen gedrag, het bestrijden van een epidemische criminaliteit. Deze is waarschijnlijk meer te beïnvloeden dan de eerste. De handhaving van dit manipuleerbare strafrecht vraagt van het O.M. dan ook een andere, meer algemene aanpak. Zijn functie in het algemeen belang krijgt hier een nieuwe inhoud.

2.3.2.2. De formele positie van het Openbaar Ministerie in strafzaken

De formele positie van het Openbaar Ministerie in strafzaken werd door de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1838 niet onbelangrijk gewijzigd. De Officier van Justitie kreeg in beginsel de leiding van de strafvervolgning, maar de beperkingen van de zijde van de rechtbanken waren nog aanzienlijk. Het nieuwe wetboek verving de rechter van instructie door de Rechter-Commissaris,

benoemd door het Hof en niet langer verantwoordelijk aan de Procureur-Generaal. Het vooronderzoek werd gesplitst in twee fasen die sterk verschilden: het inwinnen van voorlopige informatiën en de instructie nadat rechtsingang was verleend. De voorlopige informatiën waren niet gericht tegen een bepaalde persoon en werden door de Rechter-Commissaris ingewonnen uitsluitend op vordering van de officier, buiten de rechtbank om. De officier bepaalde welke inlichtingen nodig waren en de Rechter-Commissaris deed hem verslag van alles wat hij verrichtte. Zodra de officier over voldoende aanwijzingen beschikte dat een misdaad was gepleegd, moest hij de rechtbank om rechtsingang verzoeken. Terzake van een misdaad mocht niemand als beklaagde behandeld worden zolang geen rechtsingang was verleend. Op de vordering tot het verlenen van rechtsingang beoordeelde de rechtbank, evenals onder de Code d'Instruction, de aanwijzingen van schuld en kon zij de zaak verwijzen naar een correctionele zitting of naar een kantongerecht. Als de rechtbank meende dat het ging om een misdaad, werd de dagvaarding in persoon verleend. Daarna werd de instructie geopend. De officier had dan niet meer het recht deze te doen eindigen: de instructie werd ingesteld door de Rechter-Commissaris namens de rechtbank en alleen deze kon er een einde aan maken. Na de instructie besliste de rechtbank op welke wijze de zaak verder zou worden vervolgd. Wanneer zij in aanmerking kwam voor een vervolging in eerste aanleg bij het Provinciale Hof, werd de zaak aan het Hof voorgelegd, wederom ter beoordeling of en op welke wijze de zaak verder vervolgd diende te worden. Nadat de terechtstelling was bevolen, diende het Openbaar Ministerie zo spoedig mogelijk tot vervolging over te gaan. De leiding van de Officier van Justitie kwam tot uiting in zijn bevoegdheid al dan niet rechtsingang te vorderen. Als controle daarop was zowel de rechtbank als het Hof bevoegd ambtshalve vervolging te gelasten.

De bovenstaande wijze van vooronderzoek was verplicht in criminele zaken. In correctionele zaken had de Officier van Justitie de keuze tussen het rechtstreeks aanbrengen van een zaak bij de rechtbank en het uitlokken van een verwijzing al dan niet voorafgegaan door een instructie. Toen bij de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafrecht in 1886 de onderscheiding tussen misdaden en wan-

bedrijven verviel en de Gerechtshoven niet langer bevoegd waren in eerste aanleg kennis te nemen van misdaden, werd aan de Officier van Justitie bij de wijziging van het Wetboek van Strafvordering het recht gegeven om ook misdaden, hetzij rechtstreeks, hetzij ten gevolge van de verwijzing aan de rechtbank voor te leggen.

De positie van het Openbaar Ministerie werd verder versterkt door het in 1926 ingevoerde Wetboek van Strafvordering van 1921, en de daarna gevolgde jurisprudentie. Het gerechtelijk vooronderzoek kwam in de plaats van de voorlopige informatiën en de instructie. De Officier werd bevoegd de grondslag daarvan aan te geven en te wijzigen, het onderzoek te doen beëindigen en met de resultaten ervan al dan niet tot dagvaarding over te gaan. De beslissing of de verdachte zal moeten terechtstaan wordt uitsluitend door het Openbaar Ministerie genomen, behoudens de bepaling van artikel 12 Sv. Bij twee arresten van 30 januari 1933 N.J. 1933 blz. 588 en 591 besliste de Hoge Raad dat het Openbaar Ministerie ook de beslissing heeft over de feiten die het wil ten laste leggen. Het onderzoek ter terechtzitting naar de bevoegdheid van de rechter, moet ook geschieden op de grondslag van de tenlastelegging. Het O.M. bepaalt dus thans de inzet en de omvang van de rechtsstrijd ²⁶.

2.3.2.3. *De ontwikkeling van het opportuniteitsbeginsel*

Ongeveer parallel met de ontwikkeling van de positie van de Officier van Justitie tot dominus litis, loopt de aanvaarding van het opportuniteitsbeginsel. De wetsgeschiedenis is niet duidelijk. Wel werd het legaliteitsbeginsel aanvankelijk gehuldigd in de Code van 3 Brumaire An IV, maar de Franse wetgever van 1808 zou het O.M. meester hebben willen laten van de publieke actie, onder oppertoezicht van de Minister van Justitie ²⁷.

Uit de hiervoor vermelde procedure van de Code d'Instruction Criminelle blijkt dat het O.M. tot 1838 vrijwel

²⁶ Mr. D. Hazewinkel-Suringa, Tijdschrift voor Strafrecht 1953 dl. LXII, blz. 143: Enige beschouwingen over de macht van het Openbaar Ministerie en haar grenzen.

²⁷ A. A. de Pinto in de door hem bewerkte handleiding tot het Wetboek van Strafvordering van A. de Pinto, 1882, blz. 72 e.v.

geen invloed had op de wijze van vervolgen van misdaden en wanbedrijven. Als er in die tijd al sprake geweest is van het opportuniteitsbeginsel, dan werd het niet door het O.M. maar door de zittende magistratuur gehanteerd.

Voor de nederlandse wetgeving verdient vermelding het niet aangenomen initiatief-wetsontwerp van Barthelemy c.s. houdende een regeling op de Zamenstelling der regterlijke magt en het beleid der justitie gelanceerd in 1828 als tegenvoorstel op de inmiddels aangenomen wet van 1827. Daarin was in art. 5 de bepaling opgenomen, dat de ambtenaren bij het Openbaar Ministerie verplicht waren „gevolg te geven aan de denonciatiën of klagten, betreffende misdaden en wanbedrijven welke, 't zij van wege den Koning, 't zij door geconstitueerde autoriteiten, 't zij door particulieren die zich benadeeld achten, in hunne handen zijn gesteld”.

Dit artikel moest in de plaats komen van de bepaling die de ambtenaren van het Openbaar Ministerie verplichtte de bevelen na te komen welke hun van wege de Koning gegeven werden.

A. de Pinto was in 1848 van mening, dat het Openbaar Ministerie verplicht was te vervolgen als het kennis had gekregen van een gepleegd misdrijf; het zou echter vrij zijn geweest een klacht terzijde te leggen, die niet gegrond was ²⁸.

Ook mr. G. M. van der Linden huldigde het legaliteitsbeginsel; hij bestreed in Themis VIII (1847) blzz. 537 e.v. Mr. J. de Bosch Kemper, die in zijn werk over het Wetboek van Strafvordering 1840 en in de Nederlandse Jaarboeken voor rechtsgeleerdheid en wetgeving van 1847 het opportuniteitsbeginsel had verdedigd.

In dit verband is interessant de circulaire die de Minister van Justitie Van Hall bij zijn optreden verzond aan het Openbaar Ministerie op 9 april 1842 ²⁹. Hij schreef (t.a.p. blz. 173) „Ieder burger moet weten, dat er geene Verbods-Wet is, waarvan de overtreding straffeloos kan worden gedoogd en dat de Wet, zoo lang ze bestaat, geëerbiedigd moet worden. Hiervan behooren voor allen, de Ambtenaren

²⁸ A. de Pinto, Handleiding tot het Wetboek van Strafvordering, blz. 68 e.v.

²⁹ Bijvoegsel Staatsblad 1842 nr. 112.

van het Openbaar Ministerie en al de hogere en lagere ambtenaren, die met de zorg voor Algemeene of Plaatselijke Politie belast zijn, doordrongen te wezen".

Langzamerhand begint het opportuniteitsbeginsel meer verdedigers te vinden. A. A. de Pinto bestrijdt in 1882 in zijn bewerking van de Handleiding tot het Wetboek van Strafvordering de opvattingen op dit punt van A. de Pinto³⁰. Ook Minister Modderman keert zich tegen het legaliteitsbeginsel³¹ evenals Simons³².

In 1893 geeft Minister Smidt³³ aan het Openbaar Ministerie de aanbeveling om slechts dan vervolgingen in te stellen, als de gepleegde feiten de openbare orde of het algemeen belang geschaad hebben. Hij constateerde een toename van vervolgingen na de uitbreiding van politiekorpsen en meende dat in het beleid van het Openbaar Ministerie een correctie tegen te grote dienstijver van de politie moest zijn gelegen. Vervolging van feiten die van nietige of zeer geringe aard zijn veroorzaakten volgens hemodeloos verbittering en schade aan het prestige der justitie en vermeerderden buiten noodzaak de werkzaamheden.

Blok constateert in 1908 dat het opportuniteitsbeginsel meer betekenis is gaan krijgen naar mate meer aandacht voor de persoon van de dader is ontstaan en de vergeldings-idee op de achtergrond is gekomen³⁴.

In het Wetboek van 1921 werd voor het eerst uitdrukkelijk bepaald dat het O.M. kan afzien van vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend. In de M.v.T. werd opgemerkt: „de gewoonte heeft hier recht geschapen”.

Door de hiervoor geschetste ontwikkelingen heeft het Openbaar Ministerie een bijzonder sterke positie gekregen in het uitlokken van een strafproces. Van de zijde van de zittende magistratuur staat het alleen bloot aan bevelen gegeven op grond van artikelen 12, 12a en 13 Sv. Deze bevelen kunnen echter uitsluitend op beklag van belangheb-

³⁰ Blz. 72 e.v.

³¹ Hand. I 1880/1, blz. 298.

³² Beknopte Handleiding tot het Wetboek van Strafvordering, tweede druk 1892, blz. 34.

³³ Circulaire in het Bijvoegsel van het Staatsblad 1893 nr. 193.

³⁴ Mr. A. J. Blok, Positie en taak van het Openbaar Ministerie, oratie 1908.

benden worden gegeven. Er wordt betrekkelijk weinig gebruik gemaakt van deze mogelijkheid van beroep ³⁵.

Ten aanzien van de zeer vele sancties, bij overtreding waarvan geen belanghebbende is aan te wijzen, heeft de rechter dus geen invloed op het al dan niet vervolgen.

2.3.2.4. *De ontwikkeling van de transactiebevoegdheden van het Openbaar Ministerie*

Ook de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie om strafzaken door transactie af te doen, zijn na 1838 aanzienlijk uitgebreid.

Mr. P. 's Jacob heeft in zijn proefschrift „Geschiedenis, Theorie en Practijk van artikel 74 Wetboek van Strafrecht” een overzicht gegeven van het ontstaan en de werking van dit instituut.

In het Oud-Vaderlands strafrecht kende men zowel de submissie als de compositie.

De submissie werd verleend door het Hof, op verzoek van de verdachte. Zij bestond doorgaans in een geldboete, maar kon ook inhouden een bedevaart, geschenken aan kerk of klooster en zelfs verbanning ³⁶. De submissie werd toegestaan indien tegen het feit alleen geldboete was bedreigd, of indien het Hof verklaarde dat het geschikt was om door submissie te worden afgedaan. Submissie kon ook plaats vinden indien de zaak zeer duister was en het bewijs zeer moeilijk te leveren.

Ook de compositie bestond uit het afdoen van een zaak buiten proces door het betalen van een geldsom aan de openbare aanklager. Deze trad hierbij zelf op, zij het onder controle van de rechter. Bij de lagere gerechten kwam van deze controle echter weinig terecht. Evenals de verbeurdverklaarde goederen vervielen ook de bedragen die

³⁵ Aantal gegeven beschikkingen op verzoekschriften bedoeld in artikel 12 W.v.Sv. (gegevens verzameld door het M.v.J.)

Gerechtshof te	1960	1961	1962	1963	1964	1955	1966	1967
's-Hertogenbosch	14	18	26	30	23	25	33	18
Arnhem	15	14	17	14	12	16	14	7
's-Gravenhage	24	20	28	10	11	17	17	26
Amsterdam	29	32	30	32	32	26	43	36
Leeuwarden	7	10	6	10	3	5	8	7
Totaal	89	94	107	96	81	89	115	95

³⁶ 's Jacob t.a.p. pag. 8.

bij het componeren waren betaald aan de vervolgende ambtenaren. Vooral toen deze hun ambten door koop gingen verkrijgen ontstonden bij de compositie ernstige misstanden door afpersingen en chantage. Deze misstanden zijn blijven bestaan tot de invoering van de Franse wetgeving, ondanks de vele pogingen van de overheid om ze te keren door het recht van compositie te beperken of de uitoefening onder controle te brengen.

De Franse wetgeving kende niet de mogelijkheid strafzaken af te doen buiten proces door betaling van een geldsom. De periode tot 1838 betekende dan ook een gezonde caesuur voor het doen ophouden van de oud-vaderlandse misstanden op dit punt.

In 1838 werd in het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid geopend in politiezaken, waarop geen zwaardere straf was gesteld dan enkele geldboete, strafvervolgung te voorkomen door het vrijwillig betalen van het maximum der boete.

In enkele andere wetten, o.a. de Jachtwet van 1857, kreeg het Openbaar Ministerie de bevoegdheid een bedrag vast te stellen, waarbij het gebonden was aan een maximum en een minimum. Hoewel herhaaldelijk werd bepleit dit systeem algemeen te maken, heeft het tot 1922 geduurd voordat het zover was.

In 1886 werd de regeling van het Wetboek van Strafvordering overgebracht naar het Wetboek van Strafrecht (art. 74).

In de jaren 1884, 1892, 1895 en 1896 kwamen in de vergaderingen van de Nederlandse Juristen Vereniging de afdoening door schikking en de vereenvoudiging van de strafprocedure voor de kantonrechter ter sprake. In 1892 meende de vergadering met vrijwel algemene stemmen dat de gelegenheid moest worden opengesteld, ook door betaling van minder dan het maximum der geldboete de vervolging te voorkomen.

In 1896 bleek de vergadering van mening te zijn, dat de rechter het transactiebedrag zou moeten vaststellen.

Een wetsvoorstel tot wijziging van artikel 74 Sr. werd ingediend in 1907. Voorgesteld werd de Ambtenaar van het Openbaar Ministerie bij het Kantongerecht bevoegd te maken voorwaarden te stellen ter voorkoming van strafvervol-

ging. Hij diende echter de stukken tevoren voor te leggen aan de Kantonrechter, die zich tegen de voorgestelde afdoening kon verklaren. Na weinig gunstig te zijn ontvangen is het ontwerp ingetrokken in 1913. ('s Jacob t.a.p. pag. 61).

Nadat de Staatscommissie-Strafvordering een ontwerp voor een Wetboek van Strafvordering had opgesteld werd door de Regering o.m. de wijziging van artikel 74 Sr. bij voorrang aanhangig gemaakt bij de „Wet tot vereenvoudiging van de rechtpleging in lichte strafzaken”. Dit ontwerp werd wet en trad in werking op 1 september 1922. Het artikel werd tenslotte nog gewijzigd bij de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1926. Het Openbaar Ministerie werd bevoegd, ter voorkoming van strafvervolgung, voorwaarden te stellen bestaande in betaling van een geldsom en het doen van afstand of geschatte waarde en eventuele uitlevering van voorwerpen. Deze bevoegdheid bestaat alleen in het geval van overtredingen, waarop geldboete is gesteld, hetzij als enige hoofdstraf, hetzij nevens hechtenis. Het minimum der „schikking” is f 0,50, het maximum is de bedreigde maximum-boete. Daarnaast bleef de oude bepaling gehandhaafd, dat de verdachte bevoegd was tegen betaling van het maximum der bedreigde boete strafvervolgung te voorkomen, echter alleen wanneer geen andere straf was bedreigd.

Reeds onmiddellijk kwam de vraag op naar welke maatstaven het Openbaar Ministerie het schikkingsbedrag zou moeten vaststellen. De wet laat zich daarover niet uit. Het komt er echter op neer, dat het Openbaar Ministerie de straf bepaalt ³⁷.

De verdachte ondergaat vrijwillig de straf, die hem toch boven het hoofd hangt. 's Jacob acht dan ook de enige opvatting, die in overeenstemming is met de Grondwet, dat het schikkingsbedrag wordt afgeleid van de straf, die de rechter voor dergelijke overtredingen pleegt op te leggen. Deze opvatting was bij circulaire van 1922 door de Minister van Justitie als richtsnoer bij de hantering van de nieuwe bevoegdheden aan het Openbaar Ministerie gegeven.

's Jacob vraagt zich af of deze opvatting in de praktijk steeds kan worden doorgevoerd. Het beste is dit mogelijk

³⁷ 's Jacob t.a.p. pag. 100.

bij overtredingen die volgens een zeker tarief kunnen worden afgedaan.

Het bereik van art. 74 is echter zo ruim geworden, dat ook ernstige en zelden voorkomende overtredingen voor schikking in aanmerking komen. In feite gaat de ambtenaar van het Openbaar Ministerie dan zelfstandig de straf bepalen, die naar zijn mening aan de verdachte moet worden opgelegd.

Van de bevoegdheden door art. 74 Sr. aan het Openbaar Ministerie verleend wordt een zeer uitgebreid gebruik gemaakt. In 1967 werden meer dan 700.000 zaken op deze wijze afgedaan³⁸.

Toch is het de vraag of dit instituut bevredigend werkt. Nog steeds is de aanvankelijke tweespalt tussen de functie van de rechter en die van het Openbaar Ministerie niet bevredigend opgelost. Landelijk gezien komen grote verschillen voor, zowel in de omvang waarin van de mogelijkheid tot schikken gebruik wordt gemaakt (hetgeen kan wijzen op een verschillend optreden door het O.M. bij het doen uitgaan van schikkingsvoorstellen) als in de gemiddelde hoogte van de betaalde schikkingsbedragen. (Bijl III 2.3.1. t/m 2.3.4.)

Gezien de hierboven aangehaalde circulaire tracht het Openbaar Ministerie te praesjudiceren op het vonnis van de rechter. Mag van de rechter echter in deze zaken worden verwacht, dat hij een landelijk evenwichtig straftoemingsbeleid voert? Dit is de vraag. In par. 3.3.2. zal hierop nader worden ingegaan.

Zou men echter – afgezien van grondwettelijke bezwaren – het Openbaar Ministerie willen beschouwen als het meest gereede orgaan om het landelijk transactie-beleid te voeren, dan blijft niettemin het slagen van een dergelijk beleid onder de huidige wettelijke regeling, afhankelijk van de bereidheid van de strafrechter om daarmee rekening te houden, indien het komt tot het opleggen van boeten. Momenteel komen in dit opzicht bij de kantonrechters niet onbe-

³⁸ Kantongerechtszaken

(C.B.S. en M.v.J.)

	1965	1966	1967
Transacties ex art. 74 W.v.Sr.	669.180	675.903	715.200
Transacties in handen der politie, art. 74 bis W.v.Sr.	815.946	828.812	790.545

langrijke verschillen voor. Sommigen leggen bij niet-betaling van de aangeboden transacties een hogere boete op, anderen veroordelen tot gelijke bedragen, terwijl een derde groep steeds het aangeboden transactiebedrag vermindert, indien de verdachte ter terechtzitting verschijnt.

De schikkingsbevoegdheid van het Openbaar Ministerie heeft een belangrijke variant gekregen in artikel 74 bis: de transactie in handen der politie. Deze werd landelijk ingevoerd op 15 juni 1962 en heeft sindsdien een grote omvang aangenomen³⁸.

Voor de feiten die onder de werking van deze regeling vallen worden de schikkingsbedragen landelijk door de officieren van justitie vastgesteld. Gezien het standaardtype van de overtredingen en de vrij geringe bedragen waarover het hier gaat, heeft deze regeling tot dusver geen noemenswaardige bezwaren opgeleverd.

2.3.2.5. *Het Openbaar Ministerie en de opsporing*

De relatie tussen het strafproces en de opsporing is wederkerig. De opsporing levert het materiaal waarop de strafvervolgung gebaseerd wordt, maar anderzijds wordt zij doortrokken van de beginselen van fair play die aan het strafproces ten grondslag liggen.

Van ouds was daarom het Openbaar Ministerie de eerst aangewezen opsporingsinstantie. Reeds voor 1811 waren de schouten en baljuwen in de Nederlanden met deze taak belast; ook in Frankrijk behoorde de opsporing tot de functies van het Openbaar Ministerie. De periode van 1811 - 1838 was in dit opzicht een afwijking van de historisch gegroeide situatie, die ook functioneel het meest doelmatig was.

Na 1838 wordt de Officier van Justitie weer de centrale figuur in de opsporing, daarin bijgestaan door opsporingsambtenaren, voorheen ambtenaren van regterlijke politie geheten.

De relatie tussen de Officier van Justitie en de opsporingsorganen is in de loop van de tijd van inhoud veranderd.

Aanvankelijk trokken de officieren er zelf op uit. Blok betreurde nog in 1906 dat dit hoe langer hoe minder mogelijk was³⁹.

³⁸ Mr. A. J. Blok, t.a.p.

Zolang men volhoudt dat elke wetsovertreding in beginsel opgespoord dient te worden bestaat de leiding van het O.M. aan de politie daarin dat de officier erop toeziet dat de politie „haar best doet” en bij haar opsporingsactiviteiten rechtmatig optreedt.

Een tweetal ontwikkelingen hebben de aard van het leidinggeven aan de opsporingsorganen moeilijker doch niet minder noodzakelijk gemaakt. In de eerste plaats zijn de opsporingsorganen allengs gaan beschikken over eigen sterk technisch ontwikkelde, deskundigheid. De leden van het O.M. beschikken daarover meestal niet zodat zij bij het geven van leiding deze deskundigheid zullen moeten respecteren.

Dit groeiend respect zal echter nimmer mogen leiden tot het opdrogen van de leidinggevende functie. Juist de enorme technische stootkracht waarover de politie de beschikking heeft gekregen vraagt een krachtige normatieve leiding.

Deze leiding is ook noodzakelijk omdat de opsporingsorganen sterk versnipperd zijn, zowel territoriaal als functioneel. Vooral de ontwikkeling van het administratieve strafrecht maakte bijzondere opsporingsdiensten noodzakelijk.

Op dit moment zijn er, behalve de rijkspolitie, 124 gemeentelijke politiecorpsen en een groot aantal bijzondere opsporingsdiensten, die elk onder een andere hiërarchieke leiding staan. De voornaamste daarvan zijn de volgende:

	ressortierend onder:
— Kon. Marechaussee	Ministerie van Defensie
— Arbeidsinspectie	Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid
— Economische Controledienst	Ministerie van Economische Zaken
— Algemene Inspectiedienst	Ministerie van Landbouw en Visserij
— Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	Ministerie van Financiën
— Vee-artsenijkundige dienst	Ministerie van Landbouw en Visserij
— Rijksverkeersinspectie	Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Directeuren voor de Keuringsdiensten van Waren.

Bij deze versnippering is de leiding van het O.M. noodzakelijk om tot een verantwoord algemeen opsporingsbeleid te komen, niet zozeer in technische zin, maar bestuurskundig. Op dit moment vallen immers zo grote verschillen in opsporingsactiviteiten te constateren dat het vermoeden van rechtsongelijkheid rijst. ((Bijlage III 1.1 t/m. 1.6.)

Doch ook om redenen van crimineel beleid is aan de leiding van het O.M. aan de opsporingsorganen niet te ontkomen. Het O.M. is immers belast met de hantering van het opportuniteitsbeginsel; in feite zou de hantering verschuiven naar de vele opsporingsdiensten, indien het O.M. niet duidelijke aanwijzingen zou geven omtrent de intensiteit en gerichtheid van de opsporingsactiviteiten. Deze behoefte is des te groter, naarmate de omvang van strafrechtelijke voorschriften toeneemt. Zelfs indien de onderbezetting van de politie tot het verleden zou behoren, zou toch steeds een keuze moeten worden gedaan bij het richten van de opsporingsactiviteiten.

Voor de misdrijven, waarbij het accent ligt op het incidentele is dit geen probleem; wel voor de complexen administratief strafrecht. Het beheersen van de maatschappelijke effecten begint bij het richten van de opsporingsactiviteiten. Een landelijk, doelmatig beleid is daartoe noodzakelijk.

In dit verband is het opmerkelijk dat de invloed van het O.M. op de opsporing niet slechts moeite heeft zich te handhaven door de feitelijke ontwikkelingen, maar dat ook de wet het O.M. hier en daar buiten spel zet als het gaat om de vraag of al dan niet vervolgd moet worden ⁴⁰.

Voor de toekomstige functie van het O.M. is een visie op zijn invloed t.a.v. de opsporing dringend noodzakelijk.

2.3.2.6. *Het Openbaar Ministerie en de executie*

De opsporing vormt van het proces van strafrechtshantering de beginfase. Het slot ligt bij de executie. Ook hier hebben wij in de loop van de tijd een verschuiving van de invloed van het Openbaar ministerie kunnen waarnemen.

⁴⁰ Art. 80 Alg. Wet inzake Rijksbelastingen.

Art. 203 Alg. Wet inzake Douane en Accijnzen.

Art. 24 Warenwet.

Art. 9 en 10 Wet bestrijdingsmiddelen en meststoffen.

Volgens de Beginselenwet Gevangeniswezen wordt thans de inhoud van de executie bepaald door de administratie, i.c. de Directie Gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie, zij het dat het Openbaar Ministerie een recht van beroep op de Centrale Raad van Advies voor het Gevangeniswezen heeft, wanneer een straf op een andere wijze wordt geëxecuteerd dan het juist acht. Bij navrage bij de Directie Gevangeniswezen bleek dat sedert het inwerkingtreden van deze bepaling in 1953 slechts éénmaal een Officier van Justitie van deze bevoegdheid gebruik heeft gemaakt.

Hierbij zij er de aandacht op gevestigd dat deze regeling betreft de inhoud van detentiestrafpen, meestal dus het bepalen van de tegendaad op een misdrijf, waarbij het accent valt op het incidentele karakter. Slechts zelden wordt voor een delict dat in verband staat met het administratieve strafrecht een vrijheidsstraf opgelegd. Vrijwel steeds bestaat dan de straf uit een geldboete. De verschuiving van de invloed van het Openbaar Ministerie naar de administratie is voor de functie van het Openbaar Ministerie uit een oogpunt van algemeen beleid dus nauwelijks van belang. Wel is het gevaar ontstaan dat het Openbaar Ministerie zich tijdens de procedure te weinig rekenschap geeft van de mogelijkheden van strafoplegging, waardoor zijn advies aan de rechter mogelijk aan gewicht verliest.

Samenvattend kan gezegd worden dat thans de functie van het Openbaar Ministerie in de fase van de strafvervolgung bijzonder sterk is geworden. In de fase die daaraan voorafgaat en die de strafvervolgung besluit is de invloed van het Openbaar Ministerie door de ontwikkeling van de opsporingsdiensten en de bevoegdheden van de administratie afgenomen.

2.3.3. De functie van het Openbaar Ministerie in civiele zaken

Het optreden van het Openbaar Ministerie in burgerlijke zaken werd door de wijzigingen in 1838 nauwelijks beïnvloed. Het bleef aanwezig op elke civiele zitting en het behield de bevoegdheden die het daarvoor reeds had. Bij de discussies over de positie en de taken van het Openbaar Ministerie kwam echter steeds de vraag naar voren of het wel juist en doelmatig was het Openbaar Ministerie een zo vergaande invloed op de civiele rechtspleging toe te ken-

nen. Dit blijkt bij de behandeling van de hiervoor genoemde wet R.O. van 1861.

De tweede zin van artikel 5 kwam te luiden als volgt:

„In burgerlijke zaken wordt het (O.M.) alleen bij een beroep in cassatie in zijn conclusiën gehoord, en het is ter terechtzitting slechts tegenwoordig wanneer de wet of het belang der justitie dit vordert”.

De beslissing om het O.M. niet langer op iedere civiele zitting aanwezig te laten zijn, beïnvloedde ook de discussies over de afhankelijkheid van het O.M. van de Regering.

Zo betoogde de afgevaardigde Wintgens, later Minister van Justitie, dat hij geen moeite had met de afhankelijkheid van het Openbaar Ministerie van de Regering in strafzaken, maar dat de positie in civiele zaken vroeg om een functionaris, die zonder enige inspraak van wie dan ook zijn mening naar voren moest kunnen brengen.

Nu de Kamer artikel 5 had aangenomen, was volgens hem het pleit beslist voor de afhankelijkheid van het O.M. De Wet van 1861 trad echter niet in werking en het heeft geduurd tot 1933 voordat artikel 325 Rv. werd gewijzigd en de tevoren daarin voorkomende verplichting van het Openbaar Ministerie om op alle terechtzittingen aanwezig te zijn, werd omgezet in een bevoegdheid. Bij de besprekingen in 1861 was reeds gebleken dat de functie van het Openbaar Ministerie in burgerlijke zaken belangrijk aan inhoud had verloren door de wijze, waarop zij werd uitgeoefend⁴².

Niettemin zijn tot op heden een belangrijk aantal acties in het Burgerlijk Wetboek voorbehouden aan het Openbaar Ministerie.

Bij een vergelijking tussen de bestaande acties en de tekst van het nieuwe Burgerlijk Wetboek blijkt dat zij vrijwel geheel gehandhaafd zijn, zij het met enkele wijzigingen die niet duiden op een ander inzicht in de functie van het Openbaar Ministerie. (bijl. II)

Vooral de ontwikkelingen op het gebied van het Kinderrecht hebben de functie van het Openbaar Ministerie beïnvloed. Door de instelling van de voogdijraad in 1901, later vervangen door de raden voor de Kinderbescherming werden organisaties geschapen, die taken ten aanzien van de minderjarigen gingen overnemen.

⁴¹ Mr. W. Wintgens, Redevoeringen over Rechterlijke Organisatie, 1861.

Ook de instelling van de kinderrechtcr en de regeling van diens bevoegdheden brachten in zekere zin een taakverschuiving teweeg van de staande naar de zittende magistratuur.

Interessant is overigens wel de in 1901 aan de Officier van Justitie verleende bevoegdheid een minderjarige voorlopig aan de voogdijraad toe te vertrouwen. Deze bevoegdheid sluit aan bij de historische taak van het Openbaar Ministerie om op te komen voor de belangen van de personae miserales.

Opmerkelijk is de ontwikkeling van de taken van het Openbaar Ministerie in het nieuwe B.W. ten aanzien van het recht dat op rechtspersonen betrekking heeft. Ten dele kwamen deze taken reeds voor in de Wet Vereniging en Vergadering 1855 en in de Wet op de Stichtingen 1956; nu worden zij uitgebreid tot rechtspersonen in het algemeen, en ook tot vormen van samenwerking zonder rechtspersoonlijkheid.

Principieel is nog belangrijk het voorstel van de Commissie-Verdam, inzake Herziening van het Ondernemingsrecht, waarbij wordt voorgesteld een onderneming te dagvaarden voor de ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam, indien de jaarrekening niet beantwoordt aan de wettelijke voorschriften. De bevoegdheid tot het instellen van deze rechtsvordering zou volgens de commissie ook moeten toekomen aan de Procureur-Generaal bij dat Gerechtshof ^{41a}.

Resumerend mogen wij stellen dat de functie in burgerlijke zaken in feite reeds zeer geruime tijd een constante inhoud heeft en beperkt is tot een incidenteel optreden. Van het voeren van enig algemeen beleid kan daarbij nauwelijks gesproken worden.

2.3.4. *Andere taken van het Openbaar Ministerie*

In het voorgaande werden de hoofdtaken van het Openbaar Ministerie belicht. Daarnaast vervult het nog een aantal andere taken, voortvloeiend uit verschillende wetten. Een belangrijk deel hiervan kan worden samengevat in een toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie. Gedeeltelijk is deze functie een rest-situatie van de historische taak, voor een ander deel houdt zij verband

^{41a} Zie de inmiddels ingediende wetsontwerpen 9595 en 9596.

met de opsporingsbevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Naast de toezichthoudende functie oefent het Openbaar Ministerie nog een aantal taken uit, van welke de vertegenwoordiging van de Regering krachtens de Uitleveringswet een bijzondere functie heeft.

Tenslotte moeten de adviserende taken van het Openbaar Ministerie met name worden genoemd, zonder dat daardoor de indruk gewekt wil zijn, een volledig overzicht van de functie te hebben gegeven.

2.3.4.1. *De functie van het Openbaar Ministerie als toezichthouder*

De functie van het Openbaar Ministerie als toezichthouder heeft na 1838 duidelijk aan inhoud verloren. Ook op dit punt werden de Franse regelingen door de Nederlandse Wetgeving gewijzigd (zie: De Bosch Kemper, Wetboek van Strafvordering deel I 1838 pag 176 e.v.).

De ontwikkeling ging in dezelfde richting verder. Het toezicht op de zittende magistratuur schrompelde in naarmate deze zich emancipeerde.

Op 18 april 1868, had de Minister van Justitie, Wintgens, een instructie uitgegeven aan de Procureurs-Generaal om jaarlijks de arrondissementsrechtbanken en de kantonrechten in hun ressort te inspecteren⁴². Reeds in september van datzelfde jaar trok zijn opvolger, Minister van Lilaar, deze instructie in, met het argument dat de noodzakelijkheid van dergelijke inspecties moeilijk kon worden volgehouden⁴³. Een enkele bepaling doet ook thans nog herinneren aan de toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie op de zittende magistratuur. Langzamerhand is er echter tussen de Minister van Justitie en de zittende magistratuur een rechtstreeks overleg tot stand gekomen. Hoewel door de Minister in bepaalde gevallen nog inlichtingen worden gevraagd aan het Openbaar Ministerie, kan niet meer van een toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie op de zittende magistratuur worden gesproken.

Belangrijk is in dit verband wel de functie van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, krachtens artikel 11 lid 3 en volgende, van de Wet op de Rechterlijke Organisatie. Deze bevoegdheid maakt deel uit van de bijzondere positie

⁴² Bijvoegsel Staatsblad 1868 nr. 124.

⁴³ Bijvoegsel Staatsblad 1868 nr. 260.

die de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad in onze rechterlijke organisatie inneemt.

De oorspronkelijke toezichthoudende functie van het Openbaar Ministerie betrof ook de zgn. „officiers ministériels” in zijn rechtsgebied, tot wie de notarissen, de procureurs, de deurwaarders en de ambtenaren van de burgerlijke stand gerekend werden. De ontwikkeling van het toezicht op het notariaat heeft een eigen geschiedenis gehad. Bij de Wet van 24 december 1803 werd bij elke rechtbank van eerste aanleg een Kamer van Notarissen ingesteld. Deze had tot taak de discipline in het notariaat te handhaven en eventueel maatregelen te nemen.

Bij de Notariswet van 1842 werd de Kamer van Notarissen afgeschaft en werd toezicht op het notariaat opgedragen aan de Officier van Justitie. Hierdoor is de slinger te veel naar de andere kant doorgeslagen. In 1904 werd de Notariswet gewijzigd. Ingesteld werden de Kamers van Toezicht over de notarissen en kandidaat-notarissen, waarin de Officier van Justitie geen zitting heeft.

De vervolging van overtredingen van de Wet op het notarisambt is, krachtens artikel 54 dezer wet, opgedragen gebleven aan het Openbaar Ministerie, dat tevens, op grond van artikel 51, de ontzetting uit het notarisambt kan vorderen van de notaris, die tot gevangenisstraf wordt veroordeeld of die in staat van faillissement is verklaard, surseance van betaling verkregen heeft of wegens schulden geëijzeld is.

Het toezicht op de deurwaarders is na 1838 toegevallen aan de zittende magistratuur. Het Deurwaardersreglement verleent aan de presidenten van de colleges en aan de kantonrechters disciplinaire bevoegdheid, evenals aan de Minister van Justitie.

Het toezicht op de ambtenaren van de burgerlijke stand is nog steeds opgedragen aan het Openbaar Ministerie. Ook in het Nieuwe Burgerlijk Wetboek blijft deze taak gehandhaafd.

Bij de wet van 29 mei 1841 S. no. 20 werd aan de Officier van Justitie opgedragen de gestichten voor krankzinnigen in zijn arrondissement regelmatig te bezoeken om zich te verzekeren dat er niemand wederrechtelijk was opgenomen of in verpleging gehouden werd, en dat de krankzinnigen behoorlijk werden behandeld. Dit toezicht werd bij

de thans nog geldende krankzinnigenwet van 1884 gehandhaafd en nader uitgewerkt ⁴⁴.

2.3.4.2. *De functie van het Openbaar Ministerie op grond van de Uitleveringswet*

In de taken van het Openbaar Ministerie op grond van de Uitleveringswet komt duidelijk naar voren de vertegenwoordiging van de Regering bij de rechter. Een verzoek om uitlevering wordt gedaan aan de Minister van Justitie, die, tenzij hij van oordeel is dat het verzoek moet worden afgewezen, het verzoek in handen stelt van de officier van justitie bij de rechtbank van het arrondissement, waarin de opgeëiste persoon zich bevindt. De officier van justitie vordert dat de rechtbank het verzoek in behandeling zal nemen, waarna de rechtbank de uitlevering al of niet toelaatbaar verklaart. De rechtbank stelt de Minister op de hoogte van haar uitspraak en deze beslist zo spoedig mogelijk op het verzoek tot uitlevering. Het gaat hier dus om het optreden van de Regering in het verkeer met andere Regeringen, waarbij de nationale rechter is ingeschakeld als een waarborg voor de rechtmatigheid van de procedure. Indien de rechtbank de uitlevering toelaatbaar verklaart, blijft de beslissing niettemin voorbehouden aan de Minister.

2.3.4.3. *Het Openbaar Ministerie als adviserende instantie*

Ten slotte moet nog met een enkel woord gewezen worden op de omvangrijke adviestaak van het Openbaar Ministerie, waarvan buiten het ambtelijk apparaat nauwelijks blijkt. Zowel in incidentele als in algemene aangelegenheden wordt veelvuldig het gevoel van het Openbaar Ministerie ingewonnen door de Minister van Justitie. Staande naast de rechter is het Openbaar Ministerie het aangewezen orgaan om van advies te dienen in zaken van justitieel beleid.

⁴⁴ A. M. Mooy, De Krankzinnigenwet van 1884, acad. proefschrift 1964.

3. DE EXTERNE RELATIES VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

3.1. *De externe relaties van het Openbaar Ministerie als orgaan*

Het is niet mogelijk een goed zicht op de werking van het Openbaar Ministerie te krijgen, indien men het zou beschouwen als op zich zelf staande.

In ons staatsrecht staat het O.M. onder het gezag van de regering en deelt derhalve in de positie van die regering in staatkundig opzicht. De ontwikkeling van de staatkundige verhoudingen op het hoogste niveau in de staat zijn dan ook van invloed geweest op de positie van het Openbaar Ministerie.

In de tweede plaats is van belang de rolverdeling tussen de overheidsorganen die aan de strafrechtshantering deelnemen. Daarbij gaat het niet zozeer om hun competenties maar om de vraag of hun gezamenlijk optreden een bevredigend maatschappelijk resultaat oplevert. De competentieregelingen dienen slechts om dat resultaat te waarborgen.

3.2. *Het Openbaar Ministerie en de ontwikkeling van paternalistisch vorstengezag tot parlementaire democratie*

Ten tijde van het absolute vorstengezag in Frankrijk werden de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie direct van dat gezag afgeleid en daardoor gelegitimeerd. Niet alleen de samenleving maar ook de staatkundige verhoudingen waren sterk paternalistisch gekleurd en bevonden zich dienvolge in een zeker statisch evenwicht.

Bij de geboorte van de democratie ging het erom de overheidstaken zo te verdelen, dat de verschillende organen, die met die taken werden belast, elkaar in evenwicht zouden houden, zonder elkaar te frustreren. De Franse revolutie hinkte op twee gedachten bij haar pogingen een regeling te treffen. Enerzijds de scheiding van machten en het zoeken van een evenwicht daartussen, anderzijds het beginsel van het Contrat Social, dat uitging van de suprematie van de volksvertegenwoordiging.

In onze Staatsregeling van 1798 overwoog het beginsel van de Volkssouvereiniteit. Het Vertegenwoordigend Li chaam oefende de hoogste macht uit. Het Uitvoerend Be-

wind zag toe dat de Gerechtshoven en rechtbanken de grenzen van hun bevoegdheden in acht namen en de regelen der rechtspleging naleefden ⁴⁵.

In de vervulling van hun taak zouden de gerechten zelfstandig zijn. Commissarissen dienden aan de Agent van Justitie alle verzuimen of misdrijven van rechters of rechtbanken te rapporteren. Daarnaast fungeerden openbare aanklagers, die verantwoordelijk waren aan het Uitvoerend Bewind, dat hen ook benoemde.

De Staatsregeling van 1801 ademde een andere geest. Een permanent Nationaal Gerechtshof kreeg het toezicht op de Gerechtshoven en de rechtbanken; het kon de publieke aanklager gelasten een zaak aan te brengen. De Procureur-Generaal bij het Nationaal Gerechtshof werd aangesteld door het Staatsbewind uit een nominatie van het Hof; de Procureurs-Generaal bij de Departementale Gerechtshoven werden aangesteld uit een nominatie van de Departementale Besturen.

Voorts werd bij dit Gerechtshof een Nationaal Syndicaat aangesteld, dat

„surveilleert alle Collegiën en Magistraten, Nationale en Departementale of andere geconstitueerde Autoriteiten, Rechtbanken of Ambtenaren, en ziet toe of dezelve ook iets verrichten, strijdig met de Constitutie of vastgestelde Wetten, en neemt alle klagen deswegens aan om op dezelfde te inquireren.”

Het Nationaal Syndicaat bracht klachten aan bij het Nationaal Gerechtshof.

Bij de staatsregeling van 1805 werden deze bevoegdheden van de zittende magistratuur wat teruggenomen. Het Nationaal Syndicaat verdween, maar het Hoog Gerechtshof kreeg het toezicht over de Gerechtshoven en de Regtbanken. Wel nam het kennis van de zaken tegen de hogere en lagere overheid, maar was gehouden op aanschrijving van het Wetgevend Lichaam de behandeling van deze zaak voor bepaalde of onbepaalde tijd te „supersederen”.

De publieke aanklagers werden benoemd door de Raad-pensionaris uit een nominatie van het Hof waar de vacature bestond.

⁴⁵ Zie de Instructie van de Agent van Justitie.

In de constitutionele Wetten van 1806 werden de regterlijke inrichtingen van de constitutie van 1805 gehandhaafd.

Hoe vooruitstrevend de gedachten van de Franse Revolutie ook waren, zij konden de eeuwenoude paternalistische structuren niet op korte termijn omzetten. De suprematie van de wetgever schiep immers wederom een paternalistische verhouding ten aanzien van de andere machten in de staat, doch thans ten gunste van het vertegenwoordigend Lichaam. Die rol werd later in Frankrijk en ook bij ons, overgenomen door de Uitvoerende Macht. Na 1813 blijft ook in de Nederlanden de paternalistische houding van de Vorst vooral tot uiting komen in het hanteren van de Uitvoerende Macht, ook tegenover de beide andere machten.

De Grondwet had een uitgebreide monarchale macht geschapen. „Geen enkel college, geen hoge ambtenaar stond de Koning in de weg ⁴⁶.” Van een algemene verantwoordingsplicht aan de Staten-Generaal was geen sprake. Slechts ten aanzien van enkele onderwerpen was bepaald, dat deze bij de wet geregeld moesten worden.

Bij de wet van 6 maart 1818 S. 12 was straf gesteld op overtreding van voorschriften gegeven bij algemene maatregelen van bestuur. De bevoegdheid van de Koning om dergelijke maatregelen uit te vaardigen was zeer ruim ⁴⁷.

De Koning had het dus in zijn macht verbodsbepalingen te geven en bij de rechter te doen handhaven zonder enige politieke controle van de Staten-Generaal.

Typerend was ook de afkondiging van het K.B. van 5 oktober 1822 S. 44 (Conflictenbesluit) waardoor – in strijd met artikel 165 Grondwet 1815 – de behandeling van een zaak aan de rechter kon worden onttrokken, doordat de gouverneur van een provincie verklaarde dat het administratief gezag tussenbeide trad. Zoals wij zagen had het Openbaar Ministerie hierbij ook een taak. Het besluit werd hevig becritiseerd en ingetrokken in 1844.

Het optreden van het O.M. in civiele zaken, zijn toezichthoudende functies op de zittende magistratuur en de „officiers ministeriels” en ook de wijze waarop het fungeerde als verbindingsorgaan tussen de Koning en zijn ministers,

⁴⁶ Prof. Dr. I. H. Gosses en Dr. N. Japikse, Handboek tot de Staatkundige Geschiedenis van Nederland, 3e druk pag. 771.

⁴⁷ Van der Pot – Donner 1968 blz. 345 e.v.

en de rechter waren uitstralingen van deze paternalistische positie van de Koning.

De aandrang om het Openbaar Ministerie onafhankelijk te maken van de Koning, welke bleek bij de discussies over art. 5 van de Wet R.O. in 1827, moet dan ook tegen deze achtergrond worden gezien.

Hoewel de tekst van art. 5 R.O. nog dezelfde is als in 1838, is de staatkundige werkelijkheid waarbinnen deze bepaling functioneert grondig gewijzigd. Na de grondwetsherziening van 1848 heeft de doorwerking van het parlementaire stelsel langzamerhand een eind gemaakt aan de paternalistische verhouding die tevoren tussen de Regering en de Volksvertegenwoordiging bestond. De kern van de verhouding is geworden de verantwoordingsplicht van de Regering aan de Staten-Generaal.

Daaronder valt – en behoort ook te vallen op straffe van de onbestuurbaarheid van het land – de wijze waarop de wetten worden gehandhaafd ⁴⁸.

De doorwerking van het parlementaire stelsel maakte de Minister ook verantwoordelijk voor het uitvaardigen van algemene maatregelen van bestuur. Na het Meerenberg-arrest (13-1-1879 W. 4330) werd bovendien in 1887 in de Grondwet bepaald, dat slechts krachtens de wet in algemene maatregelen van bestuur bepalingen kunnen worden opgenomen door straffen te handhaven.

Maar ook de zittende magistratuur heeft zich onttrokken aan het statisch evenwicht dat tevoren bestond. Zij heeft zich vrij gemaakt van de letter van de wet en is bewust, maar met zelfbeheersing bestuursdaden gaan toetsen op algemene beginselen van behoorlijk handelen. De verhouding tussen de drie machten is dynamisch geworden. Deze ontwikkeling heeft ook aan de functies van het Openbaar Ministerie een andere inhoud gegeven. De toezichhoudende functie op de zittende magistratuur is ineen geschrompeld, doch in strafzaken heeft de functie van het Openbaar Ministerie een nieuwe dimensie gekregen, doordat het mede verantwoordelijk is geworden voor het slagen van belangrijke delen van het bestuursbeleid. Verantwoordelijk ook

⁴⁸ Hoezeer de verantwoordingsplicht van de Minister op dit punt levend recht is, bleek uit de discussie tussen hem en de Eerste Kamer bij de behandeling van de Justitiebegroting 1968 over het vervolgingsbeleid inzake artikel 117 Sr.

voor het handhaven van variabele normen in een steeds mondiger wordende samenleving.

3.3. *De relaties tussen het Bestuur, de Rechter en het Openbaar Ministerie*

3.3.1. *Bestuur en Volksvertegenwoordiging*

De taken van het Bestuur zijn voortdurend in omvang en verscheidenheid toegenomen sedert het eind van de vorige eeuw. De grondstructuur van de departementale indeling (Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Oorlog, Financiën, Justitie) werd gedifferentieerder na 1877, dezelfde periode dus waarin ook de rechterlijke organisatie en de aard van de strafwetgeving gaan veranderen. Daarna ontstaan er niet minder dan acht nieuwe departementen en het zijn juist hun werkzaamheden die hun neerslag vinden in het bestuurlijke strafrecht ⁴⁹.

De hoofden van de departementen hebben als deel van het wetgevend orgaan vrijwel steeds het initiatief gehad bij het uitlokken van wettelijke regelingen op bestuurlijk gebied. Als bestuurders hebben zij aan de Volksvertegenwoordiging machtiging moeten vragen om deze regelingen desnoods met behulp van het strafrecht te handhaven. Zij zijn vervolgens als leiders van de departementale organisaties aan die Volksvertegenwoordiging verantwoordelijk voor het handhaven van die regelingen. Hun departementen en de daaronder ressorterende diensten hebben zich ontwikkeld tot apparaten, die een machtige positie in de samenleving innemen. Deze ontwikkeling was onvermijdelijk; het voeren van beleid, het regelen van zoveel zaken als een moderne samenleving van haar overheid verlangt, vergt organisaties van zeer grote omvang. De voordelen van deze ontwikkeling zou niemand willen missen. Een zo grote

⁴⁹ Oud. „Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden”, pag. 418 e.v.

Sedert 1877 zijn de volgende Departementen ontstaan: Waterstaat, Handel en Nijverheid (1877), Landbouw, Nijverheid en Handel, alsmede Waterstaat (1905); Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (1918); Economische Zaken en Arbeid (1932); Sociale zaken (1933); Algemene Zaken (1937); Verkeer (1946); Maatschappelijk Werk (1952);

Door verschuiving van taken is de huidige indeling gewijzigd, doch in totaal zijn er 13 departementen.

mate van veiligheid, orde, welvaart, gezondheidszorg als wij kennen, zou niet mogelijk zijn zonder de huidige overheidszorg.

De uitbreiding van de overheidsorganisatie brengt echter de typische nadelen met zich, die aan zeer grote organisaties inhaerent zijn: aan de behoefte tot coördinatie is bijna niet meer te voldoen. De pogingen daartoe veroorzaken een lange behandeling van zaken en kunnen toch niet altijd uiteenlopende beslissingen voorkomen. Delen van dezelfde overheid gaan een eigen leven leiden.

De Staten-Generaal missen het apparaat om het regeeringsoptreden van stap tot stap te volgen. Dat zou trouwens niet passen in de staatsrechtelijke verhoudingen, waarin de Regering een eigen positie inneemt. Toch hebben zij inzicht nodig in de wijze waarop de Regering gebruik maakt van de vele, dikwijls ruime aan haar verleende machtigingen. Zij ontdekken veelal op incidentele wijze hoe een bepaald beleid gevoerd of niet gevoerd wordt. Dit blijkt uit de hantering van het recht van interpellatie en het vragenrecht. Maar ook bij de behandeling van de Rijksbegroting ontwikkelt de discussie zich maar zelden tot een beleidstoetsing in algemene zin.

De Staten-General zouden ermede gediend zijn, wanneer het beleid zodanig kon worden gerationaliseerd en gestyleerd, dat zij systematisch inzicht in de alternatieven en hun consequenties zouden kunnen krijgen en daarover een uitspraak zouden kunnen doen. Doch ook het bestuur worstelt juist bij de beleidsbepaling op langere termijn met elementaire problemen: de veelvuldige wisseling van de departementshoofden, het hoge tempo van de ontwikkelingen en de nadelen, die verbonden zijn aan te omvangrijke apparaten.

Het zelfde geldt *mutatis mutandis* voor de gemeentelijke situatie en in mindere mate voor de provinciale.

Intussen gaat het om de burger. Het strafrecht, ook het bestuurlijk strafrecht is immers tot stand gekomen met het oog op zijn rechtszekerheid, zijn bescherming, zijn welvaart. Hij voelt zich niet rustig tegenover het Bestuur om verschillende redenen: het is te groot, te machtig, te ondoorzichtig.

De toepassing van het bestuurlijk strafrecht moge een algemeen belang dienen, het gaat vrijwel steeds tegen per-

soonlijke belangen in. Om hieraan elk karakter van eigen richting te ontnemen, is een rechter nodig om te beoordelen of en in welke mate de sanctie opgelegd moet worden ⁵⁰.

3.3.2. *Bestuur en rechter*

Zowel het Bestuur als de Rechter behartigen een deel van het algemeen belang. Zij doen dit op hun eigen wijze, elk met sterke kanten, maar ook elk met de bezwaren daaraan verbonden. Zowel in die sterke kanten als in de bezwaren zijn zij elkanders spiegelbeeld.

De bestuursdienst vindt zijn legitimatie in het nut en de noodzaak van de beleidsdoelen, die zij wil bereiken. Zij entameert, stimuleert wat deze doeleinden bevordert, maar blokkeert wat tegenstreeft. Er is geen ontwikkeling op het gehele terrein van het maatschappelijk leven, die niet ergens in de bestuursdienst resonanceert. Het Bestuur denkt daarbij in algemene termen: het ziet het incidentele als precedent in welke zin ook, en reageert dienovereenkomstig.

Bij zijn acties moet het Bestuur het vertrouwen van de Volksvertegenwoordiging bezitten.

De rechter is het spiegelbeeld van de Regering door zijn onafhankelijkheid, zijn lijdelijkheid en het incidentele karakter van zijn werkzaamheden ⁵¹. Zijn onafhankelijkheid is geen teken van superioriteit, maar een waarborg voor de rolzuiverheid van de zittende magistratuur en van de evidentie daarvan. Zij wortelt in ons rechtsbewustzijn en dient tevens de maatschappelijke doelmatigheid, die vereist dat men met zijn gedingen tegen wie ook, terecht kan bij een onpartijdige instantie.

Voor de rechter is niemand verantwoordelijk dan hijzelf. Hij kwijt zich van zijn verantwoordingsplicht door zijn beslissingen van vonnis tot vonnis te motiveren. De gevolgen van deze uitzonderlijke positie van de rechter worden gemitigeerd door zijn lijdelijkheid en het incidentele karakter van zijn werkzaamheden. (art. 12 Wet A.B.).

De rechter treedt pas op als hem daarom wordt gevraagd, en hij daartoe ook overigens bevoegd is. De zaken worden

⁵⁰ Anders in het Europees recht. Zie daarvoor Prof. Mr. A. Mulder, „Europees recht en Internationaal Strafrecht” in S.E.W. 1962, blz. 650.

⁵¹ Zie ook Mr. L. H. K. C. Van Asch van Wijck, N.J.B. 1939 blz. 547 e.v.

bij hem „aangebracht”. Partijen, – eventueel het Openbaar Ministerie – bepalen de inzet en de omvang van de rechtsstrijd.

Hoewel de rechter in strafzaken zelf de feiten kan onderzoeken, blijft hij ook daarbij receptief: hij maakt de feiten niet, hij onderzoekt ze.

Heeft de rechter dan niet een eigen inbreng bij het opleggen van straffen? Hier naderen wij inderdaad een soort werkzaamheden die door de ontwikkelingen steeds verder van 's rechters aanvankelijke rol van beoordelaar, van toetsers zijn gaan afwijken. Ook bij de straftoemeting was het uitgangspunt het afwegen: met welke mate van strafleed dient het onrecht vergolden te worden. Naar mate echter de te bereiken doelmatigheid minder opgaat in het incidentele geval en van een reikwijdte wordt, die de individuele rechter niet meer kan overzien, passen deze doelmatigheidsbeslissingen minder bij zijn aanvankelijke rol van rechter.

Dit laatste is vooral het gevolg van het incidentele karakter van zijn werkzaamheid. Hoewel aan zijn vonnissen een zekere algemene rechtsvormende werking wordt toegekend, is de strafrechtsspraak – met uitzondering van die van de Hoge Raad – daarop toch niet gericht. Het gaat er de rechter om het recht te vinden in een bepaalde casuspositie, ontstaan onder bepaalde omstandigheden en waarbij juist deze personen betrokken zijn. Daardoor is de incidentele afweging van belangen bij de rechter veilig. Maar is hij zich er wel steeds van bewust, dat hij slechts marginale gevallen onder ogen krijgt? Hij participeert niet in de totstandkoming van het bestuursbeleid maar van zijn reageren in enkele zaken hangt intussen wel af, of het bestuursbeleid gehandhaafd wordt of niet.

Ook organisatorisch zijn beide machten elkanders spiegelbeeld. De bestuursdienst werkt in grote collectiviteiten. Daarin zijn omvangrijke deskundigheden en grote werkkraft verzameld, die onder de verantwoordelijkheid van één persoon gehanteerd worden. Anderzijds frustreert de noodzaak tot coördinatie en de angst voor het precedent de slagvaardigheid van het apparaat. Het werken in het grote verband is kenmerkend voor de attitude van de bestuursambtenaar. Hij voert het beleid van zijn Minister uit, denkt mee in het beleidspatroon van de Regering en is mede verantwoordelijk voor de handelingen van zijn medewerkers. De zittende

magistratuur daarentegen is betrekkelijk klein. Zij bestaat geheel uit academici, die individueel of in zeer kleine organisatorische eenheden werken. De rechter hoort de verdachten, getuigen en deskundigen zelf. Hij geeft een eigen oordeel. Zijn onafhankelijkheid wordt daardoor versterkt. Zijn directheid in het afdoen van zaken is groot. Het incidentele karakter van de rechterlijke werkzaamheid blijkt ook uit de organisatie van de zittende magistratuur. Want wie is de „strafrechter” eigenlijk? In Nederland wordt thans in strafzaken rechtgesproken door 89 kantonrechters, 20 politierechters, 21 meervoudige kamers van rechtbanken, 21 kinderrechters, 7 straffkamers bij gerechtshoven en de straffkamer van de Hoge Raad. Al deze rechters zijn niet alleen onafhankelijk van het bestuur, zij zijn het ook van elkaar. De rechtspraak in hoger beroep kan de strafrechtspraak in eerste aanleg niet zodanig styleren, dat daarmee een waarborg voor een landelijk strafrechtelijk beleid gegeven zou zijn. Zolang er sprake is van het behandelen van incidentele zaken, het onderzoeken van feiten en het toepassen van bestaand recht op die feiten, kan men met een dergelijke organisatie volstaan. Zij mist echter voldoende samenhang om een doelmatig landelijk crimineel beleid te waarborgen. De rechter is uit hoofde van de rechterlijke organisatie immers niet in staat rekening te houden met het optreden van zijn ambtgenoten elders. Daardoor is er geen waarborg dat de hiervoor geconstateerde ruimte in het beleid van strafrechtshandtering landelijk op ongeveer dezelfde wijze zal worden gevuld, indien het alleen van de rechter zou afhangen. Trouwens, het is de vraag of men dit van de zittende magistratuur zou mogen vergen. De rolverandering die daardoor zou gaan optreden, zou immers ernstige risico's oproepen ten gevolge van de rechterlijke onafhankelijkheid. Zolang de rechter immers incidentele zaken berecht, blijft het bepalen en taxeren van het algemeen belang voorbehouden aan het samenspel van Bestuur en Volksvertegenwoordiging. Zou de onafhankelijke rechter algemeen beleid gaan voeren, dan zou de rechtspraak gedenatureerd worden en de bestuurbaarheid van het land aangetast. Aan een algemene verantwoordingsplicht van de zittende magistratuur zou dan niet te ontkomen zijn.

Men zou bovendien de rechter een organisatie moeten geven, waaraan de bezwaren zouden kleven, die zojuist te-

gen de bestuursdienst zijn aangevoerd. Het voeren van een beleid, dat in omvang of duur de spanwijdte van een persoon te bovengaat, vergt immers een apparaat, een hiërarchische opbouw en het laten praevaleren van algemene doeleinden boven particuliere. De burger zal het gevoel krijgen te mogen kiezen tussen de Scilla en de Charybdis. De typische rechterlijke onbevangenheid zal verdwijnen, terwijl de rechter juist daaraan zijn specifieke plaats in onze rechtsbedeling te danken heeft.

3.3.3. *De functie van het Openbaar Ministerie tussen Bestuur en Rechter*

Tussen de Rechter die zich vrij gemaakt heeft van de letter van de wet, en het Bestuur in al zijn pluriformiteit tekent zich het veld van de werkzaamheid van het moderne Openbaar Ministerie af. Gezien de verschillende belangen die dat Openbaar Ministerie heeft te behartigen, kan zijn relatie tot Bestuur en Rechter niet op eenvoudige wijze worden vastgesteld. Dit probleem is niet nieuw. Reeds De Bosch Kemper⁵² was in 1838 van mening dat er een driedelige afhankelijkheid bestond van de leden van het Openbaar Ministerie, waaruit weer een driedelige onafhankelijkheid voortkwam. Hij omschrijft deze driedeligheid als volgt:

1. de leden van het openbaar ministerie zijn afhankelijk van de wet ten aanzien van de uitdrukkelijke verplichting die de wet hun voorschrijft. In dit opzicht zijn zij dus onafhankelijk van de rechterlijke macht en van de Koning;
2. de leden van het openbaar ministerie zijn afhankelijk van de rechterlijke macht, in zoverre zij verplicht zijn de uitspraken van de rechter ten uitvoer te leggen en hebben daarin dus vanwege de Koning geen bevelen af te wachten;
3. de leden van het openbaar ministerie zijn geheel afhankelijk van het Hoofd van de Staat, welks vertegenwoordiger het openbaar ministerie bij de rechterlijke macht is in alles wat de wijze van uitvoering van het recht tot strafvordering betreft en het voorlichten van het rechterlijk oordeel omtrent de handhaving der wetten. Een

⁵² De Bosch Kemper, Wetboek van Strafvordering, 1e deel 1838, blz 160 e.v.

tegenstreven van de hieromtrent ontvangen bevelen zou de strekking van het Openbaar Ministerie ten enenmale doen verloren gaan.

Het is vooral de positie van het Openbaar Ministerie tussen Regering en Rechter in, de evolutie derhalve van de relatie aangegeven in punt 3, die ons thans bezighoudt.

3.3.3.1. *Het Openbaar Ministerie als vertegenwoordiger van het bestuur bij de rechter*

Het Openbaar Ministerie is het aangewezen orgaan om de bestuurlijke instanties, zowel de centrale als de lokale, bij de rechter te vertegenwoordigen. De rechter heeft immers een zo sterke positie bij de handhaving van het strafrecht, dat de Regering zich niet kan permitteren dat haar zienswijze over het algemeen belang, dat met vrijwel ieder strafbaar feit gemoeid is, niet ter kennis van die rechter zou worden gebracht.

De Regering moet in staat zijn een beslissing van de rechter uit te lokken. Wanneer het Openbaar Ministerie ook tegenover de Regering vrij zou zijn zaken al of niet aan te brengen, dan zou het conflict tussen het algemene en het particuliere belang buiten de rechtszaal terecht komen tussen de Regering en het Openbaar Ministerie en tevens onoplosbaar worden.

De belangen die de Regering heeft bij een vertegenwoordiging bij de rechter variëren uiteraard met de strafzaak die aanhangig is. Bij het hanteren van het strafrecht, waarbij het accent ligt op de incidentele zaak, spreekt dit in het algemeen niet zo sterk als bij het typisch bestuurlijke strafrecht.

3.3.3.2. *Het Openbaar Ministerie licht het bestuur voor over de opvattingen van de rechter*

De vertegenwoordigende functie van het Openbaar Ministerie brengt ook mede dat de opvattingen van de rechter door het Openbaar Ministerie aan de Regering worden bekend gemaakt. Zou het Openbaar Ministerie deze taak niet vervullen, dan zou de Regering en daarmee ook de wetgever geen inzicht kunnen krijgen in de opvattingen van de zittende magistratuur. Dit geldt uiteraard evenzeer voor de provinciale- en gemeentebesturen, eventueel ook de waterschappen. Het kan immers nodig zijn dat de wetgever

reageert op bepaalde rechterlijke opvattingen. Wanneer het Openbaar Ministerie deze taken niet zou behartigen zou in de staatsrechtelijke communicatie een breuk ontstaan.

3.3.3.3. *Het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie, tegenover het bestuur*

Uit het vorenstaande mag niet worden geconcludeerd dat het Openbaar Ministerie beschouwd zou moeten worden als een instrument zonder meer. Wanneer eenmaal is vastgesteld dat alles wat het verricht, valt onder de verantwoordelijkheid en onder het gezag van de Minister van Justitie, dan dient daaraan direct te worden toegevoegd dat het Openbaar Ministerie een eigen inhoud aan zijn taakvervulling zal dienen te geven. Het zal daardoor op het terrein van de strafrechtspleging de hiervoor genoemde minder sterke kanten van de bestuursorganisatie dienen op te vangen. Zo zal het Openbaar Ministerie een coördinerende invloed dienen uit te oefenen op het versnipperde opsporingsapparaat (zie par. 2.3.2.5.). De opsporingsorganen staan vrijwel alle onder verschillende hiërarchische leiding. Het Openbaar Ministerie dient ervoor te waken dat de respectieve bestuurlijke overheden met de onder hen ressorterende opsporingsorganen op het gebied van de strafvordering niet tot een soort „eigen richting” overgaan. Het dient er tevens voor te zorgen dat de gebezigde opsporingsmethoden in ethisch opzicht de toets der critiek kunnen doorstaan.

Het kan ook nodig zijn dat het Openbaar Ministerie over bepaalde delen van het bestuursapparaat kritische vragen stelt wanneer zulks in het belang van een goede strafrechtspleging noodzakelijk blijkt. Een bepaald bestuurlijk beleid ten aanzien van het verlenen van vergunningen b.v. kan zodanige gebreken vertonen dat het eerst verbeterd moet worden alvorens het met strafsancities kan worden gehandhaafd. Dat het Openbaar Ministerie als vertegenwoordiger van de regering haar eventuele bezwaren tegen de Regering niet op de openbare zitting behoort kenbaar te maken, tenzij het strikt noodzakelijk is om tot een rechtvaardig resultaat in de aan de orde zijnde strafzaak te komen, spreekt vanzelf. De interne communicatie tussen het Openbaar Ministerie en het bestuur dient zo goed te zijn dat de hiervoor geschetste invloeden van het Openbaar Ministerie tot hun recht komen.

Evenals de zittende magistratuur is ook de staande een betrekkelijk klein en hoog gekwalificeerd apparaat. Door te aanvaarden dat het Openbaar Ministerie dient te beschikken over een hoge mate van zelfstandigheid bij de uitoefening van zijn taken geeft men het de noodzakelijke slagvaardigheid en bouwt men tevens in het ambtelijke apparaat ten aanzien van de strafrechtspleging een vliegwielwerking in, waardoor continuïteit van rechtsopvattingen en crimineel beleid ontstaat op enige afstand van de politieke invloeden. Deze laatste kunnen immers snel en grondig van aard veranderen; als ambtelijk orgaan neutraliseert het Openbaar Ministerie de gevolgen daarvan voor de strafrechtspleging.

Hier liggen nog een aantal moeilijke vragen die voortvloeien uit de spanningssituatie waarin het Openbaar Ministerie staat als vertegenwoordiger van de Regering en tevens met de opdracht tot een eigen inbreng.

Zoals in iedere grotere organisatie, zal het ook in de top van het O.M. vooral gaan om het richten van de tendensen van het beleid en in de lagere regionen meer om de behandeling van de incidentele zaken. In beide gevallen zal de Minister aanwijzingen kunnen geven, maar het spreekt van zelf dat hij daartoe minder zal overgaan naarmate het incidentele aangelegenheden betreft. Mocht dit echter voorkomen, dan zal het kunnen gebeuren dat een Officier van Justitie de hem bij de wet toegekende bevoegdheden zal moeten gebruiken op een andere wijze dan hij zonder aanwijzing zou hebben gedaan. Naar buiten blijkt dit niet. Hoewel een dergelijke situatie kan voorkomen bij alle ambtenaren aan wie een wettelijke attributie van bevoegdheden is verleend, kunnen juist bij de strafrechtspleging de hierdoor ontstane spanningen groot zijn.

3.3.3.4. *Het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie tegenover de Rechter*

Ook de minder sterke kanten van de zittende magistratuur zullen door een goed werkend Openbaar Ministerie kunnen worden gecompenseerd. Het oude adagium „il peut influencer, mais non dicter”⁵³ krijgt door de ontwikkeling

⁵³ Esprit, Origine et Progrès des Institutions Judiciaires des Principaux Pays de L'Europe par J. D. Meijer, Tom IV 1823 pag. 268.

van het bestuurlijk strafrecht een versterkte betekenis. Ook hier verschilt het optreden naar gelang het gaat om zaken van louter incidenteel belang dan wel om onderdelen van een groter complex van criminaliteit. Vooral bij de behandeling van de tweede categorie zal het Openbaar Ministerie de verschillende strafrechters er toe moeten zien te brengen mede te werken aan een landelijk straftoemingsbeleid.

Ondanks de enorme uitbreiding van het bestuurlijk strafrecht en zijn grote verschillen met het incidentele, is de formele positie van het Openbaar Ministerie in het strafproces ten aanzien van beide precies dezelfde gebleven. In de strafzaak waarin het incidentele karakter overweegt zal ook voor de toekomst het requisitoir van het Openbaar Ministerie niet anders gezien kunnen worden dan als een advies aan de rechter, ook ten aanzien van de straftoemeting. Zou het echter geen overweging verdienen aan het requisitoir van het Openbaar Ministerie in zaken van bestuurlijk strafrecht, een groter gewicht toe te kennen dan dat van een advies? Wanneer het Openbaar Ministerie op grond van een landelijk beleid tot het oordeel komt dat met het opleggen van een bepaalde straf kan worden volstaan, waarom zou de rechter dan daarboven uit moeten kunnen gaan? Waarom zou in dit opzicht het requisitoir niet het karakter kunnen krijgen van een petitum? Ook wanneer de rechter van dat petitum zou willen afwijken naar beneden, zou hij verplicht moeten zijn dat te motiveren. — Wat in dit opzicht thans voorvalt, is weinig rationeel. Het vermeerderen of verminderen van de gerequireerde boeten bijv. in verkeerszaken of andere overtredingen, dikwijls met geringe bedragen, geeft de indruk van een exactheid die niet bestaat. Na een weloverwogen requisitoir is een geringe afwijking, die zo gevoelsmatig is dat zij niet kan worden gemotiveerd, onnodig diskwalificerend voor het Openbaar Ministerie en heeft geen zin voor het te bereiken effect. Men zou zich zelfs kunnen afvragen of bij dergelijke zaken niet aan het Openbaar Ministerie de bevoegdheid kan worden gegeven de boeten vast te stellen. Deze bevoegdheid zou beperkt kunnen worden tot een bepaald geldsbedrag en zich niet moeten uitstrekken tot andere vormen van straf. Bij een dergelijke procedure zou uiteraard beroep op de rechter moeten openstaan en wel volledig ten aanzien van de

feiten en hun kwalificering doch voor wat de hoogte van de boete betreft zou gedacht kunnen worden aan een marginale rechterlijke toetsing. De hiervoor gesignaleerde tweespalt in ons stelsel van transacties zou daardoor voor deze categorie zaken komen te vervallen. In overleg tussen een vertegenwoordiging van de staande en de zittende magistratuur zou de grondslag kunnen worden vastgesteld, op grond waarvan het Openbaar Ministerie de bedragen bepaalt. Op deze wijze zou een invloed van de rechter gewaarborgd blijven. De vraag of een dergelijk systeem zich laat verdragen met het systeem van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag van Rome zou nader onder ogen moeten worden gezien.

3.3.3.5. De functie van het Openbaar Ministerie als justitieel beleidsorgaan

Een ontwikkeling van het Openbaar Ministerie tot een justitieel beleidsorgaan dat de hiervoor omschreven functie verricht zal de sterke kanten van Bestuur en Rechter ten volle in hun waarde laten, doch de gesignaleerde minder sterke eigenschappen van beide compenseren.

De vorming van een justitieel beleid dat desnodig ook landelijk gevoerd zal kunnen worden, eist aandacht voor de doelmatigheidsaspecten van de functie. Hoewel daarin ook belangrijke sturende elementen zullen moeten voorkomen, zal niet gezegd kunnen worden dat het Openbaar Ministerie als beleidsorgaan deel uitmaakt van het Bestuur in staatsrechtelijke zin. Ook in dit opzicht is zijn plaats tussen Bestuur en Rechter in.

Is er dan geen kwade kans op ongewenste machtsconcentraties bij het Openbaar Ministerie? Ook hier zal men rationeel moeten afwegen: enerzijds de mogelijkheid van willekeur die ontstaat voor de rechtsgenoten door een gedisintegreerd strafrechtelijk beleid en de kwade gevolgen die dit heeft voor de staatsrechtelijke verhoudingen en de bestuurbaarheid van het land, tegen anderzijds de kans op handelen in strijd met algemene beginselen van behoorlijke strafvordering door een justitieel beleidsorgaan. Tegen de eerste willekeur is geen kruid gewassen. De kans op onbehoorlijk handelen van een beleidsorgaan kan binnen aanvaardbare grenzen gehouden worden:

in de eerste plaats door het beleidsorgaan zelf met be-

hulp van zijn organisatie maar vooral door de selectie en vorming van zijn leden, en in de tweede plaats door controle door de rechter en hoger gezag.

In de volgende paragrafen zullen wij daarop nader ingaan.

4. DE DOELMATIGHEID IN DE FUNCTIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Wij zagen dat het Openbaar Ministerie het aangewezen orgaan is voor het voorbereiden, voeren en bevorderen van een strafrechtelijk beleid.

Evenals de term „rechtvaardigheid” is „beleid” moeilijk te definiëren. Beleid is immers samengesteld uit verschillende componenten: het heeft elementen van wijsheid en inzicht het eist nu eens doortastendheid dan weer gematigdheid van optreden, het dient gevoerd te worden op rechtmatige wijze, doch niet minder doeltreffend.

Iedere behandeling van een aspect van beleid zal dus een eenzijdige benadering van het begrip beleid moeten geven. Vooral met het oog op de hierna te bespreken vragen van organisatorische aard lijkt het van belang bijzondere aandacht te besteden aan de doelmatigheid van het te voeren strafrechtelijk beleid. Als uitgangspunt daartoe worden de beginselen van de stuurkunde gekozen. Deze kunnen worden gebruikt als een model, waaraan ook de strafrechtelijke doelmatigheid kan worden getoetst.

4.1. *De stuurkunde*

Hoewel de aandrift om doelmatig te handelen, waarschijnlijk zo oud is als het leven zelf, is de stuurkunde een van de jongste takken van wetenschap.

Bij een studie over een militair onderwerp tijdens de Tweede Wereldoorlog, ontdekte een der onderzoekers, de Amerikaanse wiskundige, Norbert Wiener, dat aan alle vormen van sturen een algemeen beginsel ten grondslag ligt. Hij duidde dit beginsel aan als „tegenkoppeling” een begrip dat reeds lang in de techniek een grote rol speelde. Zijn publicaties vormden het begin van een nieuwe wetenschap, de stuurkunde, waarover inmiddels een stroom van hoofdzakelijk Engelse litteratuur is verschenen. Het hierna

volgende overzicht is ontleend aan het Nederlandse boek „Cybernetica” van Prof. Dr. S. T. Bok, die daarin de beginselen van de stuurkunde uiteenzet. Voor een beter inzicht in dit onderwerp dan hier kan gegeven worden, zij verwezen naar het boek zelf en naar de daarin aangehaalde literatuur ⁵⁴.

4.1.1. *Het sturen*

Het sturen is een taak van primair belang; het is de strijd om orde temidden van wanorde te scheppen.

Het leven is vervuld van stuurprocessen, bewuste en onbewuste. „De mens stuurt zijn voertuig, zijn gereedschap, maar ook zijn hand, zijn schreden en zijn blik. Hij stuurt, zover hij kan, zijn leven en, als hij er de kans toe ziet, dat van zijn medemensen erbij”. Het lichaam wordt mede in stand gehouden door onbewuste processen die de hartslag, de bloeddruk en het vaatstelsel regelen.

Het stuurproces is er op uit een doel te bereiken, een norm te handhaven. Van sturen kan dus slechts sprake zijn wanneer een doel, of naar gelang van de situatie, een norm is bepaald. Het proces treedt in werking ten gevolge van een informatie omtrent een afwijking van de koers die naar het doel moet leiden. Er wordt dan een „tegenkoppeling” in werking gesteld die er op gericht is de afwijkingen van de koers te redresseren. Het effect van de tegenkoppeling is op haar beurt object van nieuwe informatie. Wanneer deze regelkring doeltreffend werkt, brengt zij, bij afwijkingen van de koers, correcties tot stand waardoor het aanvankelijk uitgezette doel bereikt, de norm gehandhaafd wordt. Op het te sturen voorwerp werken invloeden in verschillende richtingen. Als het de uitgezette koers volgt, bevindt het zich in een evenwicht van storende invloeden. Het sturen kan dan ook worden omschreven als een streven om een dynamisch evenwicht te bestendigen.

4.1.2. *De tegenkoppeling*

Het essentiële in de tegenkoppeling is, dat haar effect tegengesteld moet zijn aan de afwijking. Indien dit niet het geval is, hetgeen bij storingen kan voorkomen, dan werkt zij als „meekoppeling” en veroorzaakt dat het stuur geheel uit

⁵⁴ Zie voor toepassing van de stuurkunde op het Bestuur: Dr. D. van Duijne, *Prospectief Bestuur*, Diss. Leiden.

de hand loopt. De tegenkoppeling reageert op de afwijkingen en vermindert daardoor de dreiging van toekomstige afwijkingen. Zij kan de afwijkingen die haar in werking stelden, niet meer ongedaan maken; het ontstaan van een afwijking is zelfs conditie voor haar optreden.

4.1.3. *De informatie*

In het stuurproces is de informatie van vitale betekenis. Elk stuurproces vindt plaats in een zekere algemene onrust. Ook het „stuur” zelf deelt daarin. Het is dus niet doelmatig en zelfs niet mogelijk om op elke, ook maar de geringste afwijking te reageren. Geringe afwijkingen, die het gevolg zijn van algemene onrust worden wel geredresseerd door geringe afwijkingen van tegengestelde aard. Indien het stuurmechanisme daarop zou reageren zou dit niet leiden tot sturen, maar tot verhoging van de algemene onrust. Gereageerd dient te worden op afwijkingen die door hun gerichtheid of omvang de koers in gevaar brengen. De informatie dient deze significante afwijkingen te onderscheiden en aan het „stuur” door te geven.

4.1.4. *De factor tijd*

Het kost tijd voordat een tegenkoppeling het antwoord op een afwijking heeft tot stand gebracht. Hoe sneller een tegenkoppeling werkt, des te kleiner zal de toekomstige afwijking van de norm blijven. In ieder geval dient de tegenkoppeling sneller te reageren, dan de afwijking van de norm in tegengestelde richting kan veranderen. Indien de tegenkoppeling namelijk eerst dan reageert, wanneer de afwijking is verdwenen, of zelfs een afwijking in andere richting is ontstaan, dan werkt de tegenkoppeling hetzij als oorzaak van een nieuwe, maar nu tegengestelde afwijking, hetzij als meekoppeling met de inmiddels opgetreden afwijking in andere richting.

4.2. *Toepassing van de stuurkunst op de strafrechtshantering*

De zojuist van Prof. Bok geleende opmerkingen kunnen ons helpen een beter inzicht te verwerven in de functie van het Openbaar Ministerie als orgaan. Het hanteren van het strafrecht kan immers beschouwd worden als een tegenkoppeling op normafwijkend gedrag.

Voor het effect van het strafrecht als tegenkoppeling is

een keten van activiteiten van belang, beginnend bij opsporing en via vervolging en berechting eindigend bij de executie, eventueel het verlenen van gratie en reclassering. Deze activiteiten kunnen beschouwd worden als elkaar opvolgende onderdelen van een regelkring. Zij worden vooraf gegaan en begeleid door informatie. Hoewel de term „strafrechtshantering” niet voldoende ruim is, zal deze korthedshalve voor de bedoelde keten worden gebruikt.

4.2.1. *De doelstelling van de strafrechtelijke regelkring*

Welke doelstelling moet men aanvaarden voor de strafrechtshantering? Het antwoord op deze vraag is bepalend voor de richting van de activiteiten en de functies van de hierbij betrokken organen. Eerst als deze doelstelling bekend is, kan van sturen sprake zijn en later van het toetsen der verkregen resultaten aan de aanvankelijke doelstelling.

In zijn afscheidscollege „Ter Effening” stelde Vrij: „Zij (d.i. de rechtspraktijk) moet handelen, en dus in één straf, „naast onrecht en schuld notabene, nog die gevonden vier „sociaal-psychologische beroeringen effenen: herhalings„drang van de delinquent, onvoldaanheid van het slachtoffer, navolgingsneiging van derden, ontgaan van vierden. En dus meeberekend zijn op wat aanwezig is aan „compensatie bij de dader, ressentiment bij de gelaedeerde, „delictsinductie bij derden, zelfs rechtstrauma bij vierden „(want het opportunitieitsbeginsel in alle ere — maar de „misdad mag de justitie niet ontgaan, doch verlangt met „regelmaat en zekerheid repressie)”⁵⁵.

Het gaat er nu om voor die rechtspraktijk een richtlijn voor doelmatig handelen te vinden. Deze richtlijn moet tevens voldoende duidelijk zijn om van daaruit leiding te geven aan de vele instanties, die zich met onderdelen van strafrechtshantering bezig houden. Hoe men deze richtlijn ook kiest, steeds zullen enkele van de hierboven genoemde doeleinden van de straf minder aandacht krijgen dan andere. Voor het vervolg van deze opmerkingen wordt voorgesteld aansluiting te zoeken bij de wettelijke taakopdracht van het Openbaar Ministerie, neergelegd in artikel 4. R.O. waarin gesproken wordt over het „handhaven der wetten” Het gehele proces van strafrechtshantering is immers het

⁵⁵ Prof. Mr. M. P. Vrij — Verzameling uit zijn geschriften Tjeenk Willink Zwolle 1956, pag. 300.

streven om met behulp van het strafrecht normen te handhaven.

Concreter gezegd: Het gaat erom te voorkomen dat daders zich weer schuldig maken aan normafwijkend gedrag en om het weerhouden van de rechtsgenoten daarvan.

Hiermede wordt geenszins een utilitaristische strafrechtshantering bepleit. Een van de eisen waaraan de „tegendaad” op de afwijking van de norm zal moeten blijven voldoen is het blijven binnen de grenzen van de evenredigheid. De vergeldingsgedachte behoudt een afbakeningsfunctie, waarbinnen de doelmatigheid mag opereren ⁵⁶.

Het voorkomen van eigen richting is als neven doel van de strafrechtshantering eveneens belangrijk. Het valt echter onder de hiervoor genoemde ruime doelstelling, omdat eigen richting immers onrechtmatig optreden is, zij het op het beperkte terrein van opsporing, berechting en executie zelve. Doch ook indien men het met het bovengestelde doel niet eens zou zijn, kan men daarvoor een andere doelstelling substitueren zonder dat dit uiteraard afdoet aan het betoog dat men primair een doelstelling moet formuleren, alvorens men doelmatig kan handelen.

4.2.2. *Strafrechtshantering als tegenkoppeling*

In het hierboven genoemde overzicht over de stuurkunde zagen wij dat een tegenkoppeling eerst als zodanig functioneert wanneer zij het teken van de afwijking omkeert. Is dit ook de werking van het strafrecht op de dader? De dader heeft de belangen van anderen gekort. Doet het strafrecht niet hetzelfde met zijn belang? Vrij (t.a.p. pag 295) stelt dat de straf contra-bejegening is op des daders schuld: voor zijn aanmatiging wordt hem nu ontzegging opgelegd. Als de daad aan de dader eigen is, dan wordt door het doen der daad de lust die hij daaraan ontleent, versterkt en tevens zijn lust tot herhaling. Aanmatiging en lust worden gekeerd door het strafleed dat de dader wordt opgelegd. De straf werkt als tegenkoppeling slechts dan doelmatig wanneer deze sterk genoeg is om het genoten materiële of psychische „voordeel” weg te nemen. Dat blijkt ook waar de strafoplegging in gebreke blijft effect te sorteren: de dader is niet of in beperkte mate vatbaar voor bijsturen. Het heeft

⁵⁶ Prof. Mr. Ch. J. Enschede; Toekomst voor de Rechtswetenschap, Strafrecht, pag 52.

geen zin hem dan te bejegenen alsof hij daarvoor wel vatbaar zou zijn. Gelukkig geeft het strafrecht in dat geval de mogelijkheden tot behandeling met psychologische of psychiatrische middelen. Ook deze kunnen gezien worden als een vorm van bijsturen.

Maar wat moet er gebeuren met hen die ook daarvoor niet vatbaar zijn? Het probleem is groot maar gelukkig is het aantal gevallen gering. (Bij navraag op de Hoofdafdeling Psychopathenzorg bleek dat men dit aantal op enkele tientallen taxeert.) De grote aandacht en de omvangrijke kosten, die aan deze tragische problematiek worden besteed, worden geëist door ons zedelijk bewustzijn.

Het is niet alleen de straf die als tegenkoppeling functioneert, maar ook de eerdere fasen van de regelkring: het verhoor, het vervolgd worden, het ondergaan van dwangmiddelen.

4.2.3. *Strafrechtshantering niet de enige tegenkoppeling op normafwijkend gedrag*

De strafrechtshantering is niet de enige tegenkoppeling op normafwijkend gedrag en zelfs niet de meest effectieve of frequent voorkomende. Er zijn talloze regelkringen die gehanteerd worden buiten het strafrecht in gezin, familie, buurt, werkgemeenschap, kerk en verenigingen. Deze tegenkoppelingen werken gevoeliger, sneller en vaak effectiever dan het overheidsoptreden ook maar zou kunnen zijn. Tussen de terreinen waarop „particuliere regelkringen” functioneren en de strafrechtshantering is geen goede grens te trekken. De grens loopt zeker niet bij het meer of minder afkeurenswaardige van het optreden. Het voortdurend in onmin leven van echtgenoten is ten aanzien van de kinderen afkeurenswaardiger, dan dat een automobilist met zijn gezin door rood licht rijdt. Wel blijft het overheidsoptreden in beginsel beperkt tot feiten die door hun aard of ernst de gemeenschap in de ruimere zin raken en, om praktische redenen, tot gedragingen die achteraf bewijsbaar zijn ⁵⁷.

Ook indien normafwijkend gedrag vatbaar is voor een reactie van de zijde van de overheid, is het strafrecht niet de enige tegenkoppeling, die beschikbaar is. Genoemd kunnen worden de politiedwang, het intrekken van vergunningen

⁵⁷ Zie voor rechtvaardiging van strafsancities Dr. Th. W. van Veen, praeadvies N.J.V. 1965.

gen, het opleggen van administratieve „boeten” en het intrekken van subsidies.

Het kinderrecht maakt het mogelijk tegen hetzelfde gedrag hetzij civielrechtelijk hetzij strafrechtelijk maatregelen te nemen.

De hantering van het strafrecht kan in de reeks van overheidstegenkoppelingen in het algemeen wel als de zwaarste vorm gezien worden: geen enkele tegen-daad snijdt zo diep in de persoonlijke belangen van de burger, zijn vrijheid, zijn eigendom, zijn reputatie. Doch ook indien een minder sterke reactie voldoende zou zijn, kan een strafproces de voorkeur verdienen met het oog op de evidente onpartijdigheid van de rechter en de openbaarheid van de procedure.

4.3. De twee regelkringen in het strafrecht

4.3.1. Omschrijving en verband tussen beide regelkringen

Voor de invloed van het strafrecht op normafwijkend gedrag, kunnen twee regelkringen onderscheiden worden, die met elkaar in nauw verband staan: een regelkring die gericht is op het bijsturen van de individuele dader, en een tweede regelkring, die over het hoofd van de individuele dader heen gericht is op het bereiken van een gewenst maatschappelijk resultaat.

In beginsel kan een eerste regelkring geconstrueerd worden zowel voor zeer geringe overtredingen als voor de ernstigste misdrijven. Naarmate de incidentele ernst van het strafbare feit overweegt, komt deze regelkring meer op zichzelf te staan; bij overtredingen die tot het bestuurlijk strafrecht horen, staat de eerste regelkring onder invloed van een te bereiken algemeen maatschappelijk effect en maakt deel uit van de tweede regelkring. Deze is gericht op het bereiken van een aanvaardbare maatschappelijke situatie, door het conditioneren van min of meer massaal normafwijkend gedrag.

Het is duidelijk dat het effect van de tweede regelkring afhankelijk is van de som van de effecten van de eerste regelkringen, die op de handhaving van de betrokken norm gericht waren. Anderzijds zal het maatschappelijk effect dat beoogd wordt, een bepaald optreden in de kleine, eerste, regelkringen kunnen indiceren. Rechtmatigheid en doelmatigheid gaan ook hier hand in hand: de correcties dienen

hard genoeg aan te komen om een aanvaardbaar totaal effect te bereiken, maar behoeven niet harder aan te komen dan nodig is om dat effect te bereiken.

4.3.2. *De eerste regelkring*

De eerste regelkring is gericht op de dader. Hij is afgeweken van de norm en moet worden „bijgestuurd”. Als reactie op zijn misdraging houden verschillende instanties zich met hem bezig. Deze werken dikwijls los van elkaar; hun werkzaamheden sluiten niet altijd aan en de indrukken die zij bij de dader teweegbrengen, zijn soms verward, soms tegenstrijdig. Toch gaat het om het totale effect dat bij de dader te weeg wordt gebracht. Zoals het materiële strafrecht in de vorige eeuw de misdadigers buiten de gemeenschap sloot, kan ook thans nog het geheel van ervaringen door de dader opgedaan bij de strafrechtshantering anti-communicatief werken⁵⁸. De humanisering van het materiële strafrecht schiet dan ook in haar uitwerking tekort wanneer het gehele proces van strafrechtshantering niet op redelijke en humane wijze verloopt.

Tussen de onderdelen van deze eerste regelkring bestaan nog andere verbanden. Bij de gebrekkige opsporingsmethoden van de vorige eeuw is het begrijpelijk dat de kracht van het strafproces moest worden gezocht in de afschrikwekkende werking van de straf op de daders die men had kunnen vinden. Nu de techniek van de opsporing beschikt over zulke uitgebreide en volmaakte hulpmiddelen als thans ter beschikking staan, kunnen wij ons permitteren de daders humaan te behandelen. Deze technische hulpmiddelen vergen echter een krachtige normatieve begeleiding. De opsporingsorganen vertegenwoordigen en bevestigen de rechtsorde; als de dader op zijn ervaringen terugziet, zal hij voor het optreden van deze organen respect moeten hebben. Dit zelfde geldt uiteraard voor de wijze waarop de bijzondere dwangmiddelen werden toegepast en die waarop de berechting heeft plaats gevonden. Veringa wijst op het verband dat er moet bestaan tussen het vonnis en de tenuitvoerlegging. Hij meent dat de motivering van het vonnis gezien moet worden als een hoeksteen van de

⁵⁸ W. H. Overbeek. *Straffen*, T. v. Sr. 1963, blz. 374 gebruikt deze uitdrukking voor strafpleging, door niet officieel geordende gemeenschappen.

integratie tussen beide fasen⁵⁹. Zijn beschouwingen betreffen de tweede helft van de hiervoor gestelde regelkring. Bronkhorst signaleert ook het belang van de totale bejegening door politie, justitie, psychiaters, reclasseringsambtenaren en gevangenisfunctionarissen⁶⁰.

4.3.2.1. *De informatie*

Aan het begin van de regelkring staat het verkrijgen van informatie over de ontstane afwijking. Het is duidelijk dat deze ligt aan de zijde van de opsporingsinstanties die door middel van processen-verbaal of andere meldingen het Openbaar Ministerie op de hoogte brengen. De informatie blijft echter in het gehele proces een noodzakelijke voorwaarde voor een doelmatige werking. Aanvankelijk wordt zij gericht op de gepleegde feiten, doch later kan men niet bepalen welke tegendaad op deze dader de juiste zal zijn zonder informatie omtrent de oorzaak van zijn deviatie. Voor een zeer groot aantal lichte overtredingen kan men als oorzaken aannemen de tekortkomingen die bij een normale persoon tot dergelijke overtredingen zouden leiden: slordigheid, winstbejag, gemakzucht. In dergelijke gevallen zou het trekken van informaties de regelkring frustreren doordat het te lang zou gaan duren. Volstaan kan dan worden met een min of meer getarifeerde tegendaad als het opleggen van een boete. Het wordt anders wanneer blijkt dat een dergelijke tegendaad geen effect sorteert, hetgeen door recidive-informatie aan het licht komt. Het is ook anders wanneer het accent op de misdraging sterk incidenteel is. In deze gevallen zou een strafoplegging zonder informatie een slag in de lucht zijn, mogelijk zelfs een slag op een geheel verkeerde plaats. Voor een doelmatige strafrechtshandeling is informatie dan ook *conditio sine qua non*. (Bijl. III 3.).

4.3.2.2. *De beslissing in de verschillende fasen van de regelkring om deze te continueren*

Op grond van de steeds groter wordende informatie zal men in verschillende fasen van de regelkring voor de be-

⁵⁹ Dr. J. H. Veringa, Integratie voor Strafrechterlijk Beleid, Oratie Katholieke Universiteit Nijmegen, d.d. 6 mei 1966 pag. 13.

⁶⁰ Mr. C. Bronkhorst, Nood en Noodzaak van het Strafrecht, Oratie Katholieke Hogeschool Tilburg, d.d. 3-12-1964 pag. 16 e.v.

slissing komen te staan of de procedure moet worden doorgezet of niet. In de eerste plaats is het nodig de vraag te beantwoorden of de geconstateerde misdraging wel een zo sterke tegendaad eist als strafrechtshantering. Hier wordt gevraagd een oordeel over de mate van sub-socialiteit ⁶¹.

Alvorens deze te kunnen beoordelen vereist in enkele gevallen de inhoud van de overtreden norm nadere studie. Ook in verschillende delen van het strafrecht gaat het immers om het handhaven van normen in een dynamisch evenwicht. De „letter’ van de wet, die een statisch evenwicht bood, geeft steeds minder houvast. Wanneer men zich over de inhoud van de norm een oordeel heeft gevormd, dienen de belangen van de overtreder die bij een strafvervolgung op het spel staan daartegen afgewogen te worden. Bij dit afwegen zal de strafvervolgung niet als een geïsoleerd gevolg van de misdraging kunnen worden behandeld: er zal wellicht gekozen moeten worden tussen andere vormen van reacties, gegeven in het administratieve recht. De strafvervolgung is niet een heilig recht, doch een van de vele vormen van tegendaden die op een misdraging mogelijk zijn.

4.3.2.3. *De straftoemeting als onderdeel van de regelkring*

Een kritische moment in het gehele proces is de straftoemeting. Zij vindt immers plaats door de rechter, die wel te overtuigen, maar niet te sturen is. Dit behoeft de werking van de regelkring niet te verbreken indien de rechter een goed inzicht krijgt in de belangen die op het spel staan. Naarmate het gaat om een strafzaak die door zijn ernst of bijzonderheid meer op zich zelf staat, zal de rechter de te betrachten doelmatigheid beter kunnen overzien. Hij zal daarbij moeten kunnen beschikken over alle informatie ten aanzien van de daad en de dader, die voor het nemen van een beslissing noodzakelijk is. Ten aanzien van de strafmaat, welke gchanteerd moet worden in dat gedeelte van het strafrecht dat bestuurlijke effecten heeft, zal de individuele rechter zich moeilijker een oordeel kunnen vormen. Een goed gemotiveerd requisitoir zal hem daarbij kunnen helpen (zie 3.3.3.4.).

⁶¹ Vrij t.a.p.

4.3.2.4. *De factor tijd*

Aangezien de regelkring gevormd wordt door onderdelen die afzonderlijk functioneren, bestaat de kans dat het totale proces zoveel tijd gaat kosten dat het niet meer als een doelmatige reactie op de afwijking kan worden beschouwd. Uiteraard hangt ook hier alles af van de ernst van de feiten waarom het gaat. Die kunnen een diepgaand onderzoek naar de achtergrond van de persoon van de dader noodzakelijk maken, zodat de langere tijdsduur onvermijdelijk is. In lichte zaken kan een te lange tijdsduur door vertragen in elke fase het gehele proces van strafrechtshantering ontkrachten (zie Bijl. III 5. 1; 5.2; 5.3).

4.3.2.5. *De rol van het Openbaar Ministerie in de eerste regelkring*

Voor het bereiken van een verband in de onderdelen van de regelkring en een doelmatig totaal effect zal men de leiding ervan het beste in handen kunnen geven van het Openbaar Ministerie. In een procedure waarin zoveel instanties gemengd zijn, valt immers niet te verwachten dat er een spontane integratie zal plaats vinden. Vanuit een centraal punt zal de gehele gang van zaken in het oog gehouden moeten worden. Dit betreft niet alleen de zwaarwegende belangen die hiervoor reeds ter sprake kwamen, doch ook ontoelaatbare omstandigheden van geringere importantie, zoals de vertragingen die kunnen optreden bij de rapportage, de rechter-commissaris en op de griffie. Het Openbaar Ministerie zal volgens een weldoordacht beleid moeten bepalen of de regelkring al dan niet gehanteerd zal worden en op welke wijze. Juist omdat het normafwijkend gedrag in bepaalde gevallen ook met andere sancties kan worden tegengegaan zal het een keuze moeten maken die i.c. het meest doelmatig is.

Wanneer het Openbaar Ministerie bij zijn werkzaamheid stuit op lacunes, zal het deze moeten signaleren ter plaatse waar in de gebreken kan worden voorzien. Mogelijk zal dit betekenen een verzoek om wetenschappelijk onderzoek over bepaalde onderwerpen. Anderzijds zal het Openbaar Ministerie ook toegankelijk moeten zijn voor de resultaten van reeds verrichte onderzoeken die zijn werkzaamheden in de eerste regelkring ten goede moeten komen.

4.3.3. *De tweede regelkring*

De tweede regelkring is gericht op het bereiken van een aanvaardbaar maatschappelijk resultaat bij het handhaven van een bepaalde norm. Zoals wij zagen wordt dat effect bereikt door de som van de resultaten in de kleinere regelkringen die op de handhaving van deze norm betrekking hebben. Maar het mikken op een maatschappelijk resultaat in wijder verband vergt een aantal activiteiten en kundigheden die uitgaan boven de eisen die de eerste regelkring stelt.

4.3.3.1. *Het verband tussen de onderdelen van de tweede regelkring*

Ook de tweede regelkring bestaat uit de onderdelen: opsporing, vervolging, berechting, executie en reclassering. Het gaat hierbij echter om het totale effect van deze activiteiten. Ook tussen deze effecten bestaan onderlinge verbanden. Naarmate men meer in staat is de begane overtredingen te constateren, zal dit reeds een belangrijke keurende invloed op de criminaliteit hebben. Dit zal zelfs kunnen betekenen dat de strafmaat daaraan wordt aangepast. Een voorbeeld hiervan is geweest de overtreding van de verordening, waarbij het verboden was meer bloembollen te telen dan waarvoor men een teeltvergunning had. De opsporingsorganen waren in staat om de overtredingen van deze verordening alle te signaleren. Daardoor kreeg de strafoplegging het karakter van een financiële afrekening van de toegebrachte schade. Door de technische hulpmiddelen als radar en fotografie wordt het mogelijk bepaalde categorieën verkeersovertredingen voor 100% op te sporen. Evenals in de eerste regelkring wordt in dat geval ook hier ten aanzien van de preventie het accent verlegd van de berechting naar de opsporing. Het verband tussen de berechting en de executie is bij het bestuurlijke strafrecht niet erg interessant omdat in vrijwel alle gevallen wordt volstaan met het opleggen van een geldboete.

4.3.3.2. *Opsporing en informatie in de tweede regelkring*

Om te weten in welke mate een algemeen afwijkend gedrag moet worden bijgestuurd, dient men te beschikken over informatie omtrent de omvang en de aard van de afwijking. Deze informatie valt niet automatisch samen met

opsporing. Zij zou daaraan zelfs vooraf moeten gaan om op grond daarvan te kunnen bepalen hoe men de opsporingsactiviteiten moet richten en in welke intensiteit men ze moet hanteren. Om aan een informatie te komen die een inzicht geeft in de omvang van de criminaliteit zouden op basis van statistisch verantwoorde uitgangspunten als het ware „monsters” van de te bestrijden criminaliteit kunnen worden getrokken. Uiteraard is dit trekken van monsters niet anders dan een gerichte opsporing in een vooraf bepaalde frequentie en omvang. Nadat men mede op deze wijze een inzicht heeft gekregen in de grootte van de deviatie zal tot bestrijding daarvan kunnen worden overgegaan. Tevoren zal een afweging moeten plaatsvinden van prioriteiten als het gaat om meerdere terreinen van criminaliteit. Ook aan deze beslissing dient een verantwoorde informatie en een daarop gebaseerd beleid ten grondslag te liggen. Behalve de gerichte opsporing, hetzij ter verkrijging van informatie, hetzij in het kader van bestrijding van bepaalde vormen van criminaliteit, verdient het aanbeveling de opsporing die plaats vindt bij surveillance te programmeren. Met een zekere regelmaat komen dan bepaalde complexen van strafbare feiten in het zoeklicht hetgeen, zonder programmering, te zeer zou afhangen van de ambities en voorkeuren van de opsporingsambtenaren. Bij de rijkspolitie is men met een dergelijke programmering reeds ver gevorderd.

4.3.3.3. *Vervolging en berechting*

Het is denkbaar bij verschillende typen van opsporing correlaties te leggen met vormen van vervolging en berechting. In par. 4.3.3.1. werd daarop gewezen. Wij zagen dat bij het bestuurlijke strafrecht de rechtmatigheid en de doelmatigheid veelal in elkaar opgaan. Tegen deze achtergrond krijgt de generale preventie hier weer een eigen functie: omdat het bij dit type strafrecht vrijwel steeds om betrekkelijk geringe geldstraffen gaat, zal men hier tegen elkaar kunnen afwegen de effectiviteit van een meer of minder intensieve opsporing tegen het effect van een lager of hoger boete-tarief.

Wanneer blijkt dat een bepaalde vorm van algemene criminaliteit slechts ten koste van een fors boete-tarief binnen aanvaardbare proporties gehouden kan worden dan kunnen

de maatschappelijke belangen die hierbij op het spel staan, een dergelijk crimineel beleid volkomen rechtvaardigen al wordt de individuele dader door de hoge straf vrij hard geraakt.

4.3.3.4. *Het toetsen van de effecten van de tweede regelkring*

Wanneer eenmaal op basis van een deugdelijk, feitelijk onderzoek een bepaald crimineel beleid is uitgestippeld, zal regelmatig moeten worden nagegaan of de verwachte effecten ook inderdaad worden bereikt. Ook hier zal steeds sprake zijn van het handhaven van normen in een dynamisch evenwicht. De omstandigheden veranderen voortdurend, niet alleen ten gevolge van de strafrechtshantering.

4.3.3.5. *De factor tijd*

Bij het bestrijden van infectueuze criminaliteit speelt de factor tijd een uiterst belangrijke rol. De snelheid van de moderne communicatiemiddelen vergroot zowel het effect van de afwijking als dat van de tegenkoppeling.

Wanneer er te veel tijd verloopt tussen een golf van overtredingen en de berechting daarvan kan deze berechting zelf weer een nieuwe golf veroorzaken, zoals gebleken is bij overtredingen tegen de openbare orde. In het algemeen is normafwijkend gedrag een afwijking in één richting: de dader handhaaft de norm te weinig, nooit te veel. Toch kan het voorkomen dat door het niet tijdig onderdrukken van infectueuze criminaliteit er een golfbeweging aan de andere kant ontstaat, die inderdaad aan een te veel handhaven van de norm doet denken. Ouders organiseren wachtdiensten om kinderen bij het oversteken te beschermen; winkeliers richten een knock-ploeg op om hun zaken te vrijwaren van beschadiging bij herhaalde ongeregelde heden, terwijl in een enkel geval zelfs matrozen zich niet onbetuigd hebben gelaten. Alleen een tijdig en adequaat hanteren door de Overheid van een tegenkoppeling kan erger voorkomen.

4.3.3.6. *De rol van het Openbaar Ministerie in de tweede regelkring*

Het sturen van de regelkring die gericht is op het bereiken van een aanvaardbaar totaal effect is een taak voor

het Openbaar Ministerie als orgaan. Het vereist enerzijds van het Openbaar Ministerie een moderne bestuurlijke aanpak van de criminele problematiek, een beleidsvoorbereiding, beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidstoetsing op dit gebied: een gerationaliseerde decision-making. Anderzijds vergt het samenspel, team-work, waarbij minder op competenties dan op een gezamenlijk te bereiken resultaat zal moeten worden gelet. Het is duidelijk dat het Openbaar Ministerie in deze rol de leiding moet hebben bij het bepalen van de prioriteiten, de intensiteit en de frequentie van de opsporing, het zal vervolgens een collectief beleid moeten voeren in het verwerken van de resultaten van de opsporing zowel bij de vervolging als bij het voorlichten van de rechter. Ook in deze regelkring moet de invloed op de berechting gezien worden als een vitaal punt. Het Openbaar Ministerie zal zo nodig met hardnekkigheid het openbaar belang bij de rechter moeten verdedigen. Het zal in zijn requisitoiren niet mogen inspelen op de strafmaat die de rechter gewend is aan te houden, maar op de strafmaat die noodzakelijk is om het gewenste maatschappelijk effect te bereiken. Zou immers de zittende magistratuur de zaken, waarom het hier gaat te incidenteel benaderen en straffen opleggen die niet het gewenste effect hebben, dan zou aantoonbaar de wet niet gehandhaafd worden en aan de gehele tweede regelkring haar kracht worden ontnomen.

De rechter heeft, als ieder, de neiging de omstandigheden van anderen af te meten aan de zijne. Daardoor bestaat de kans dat hij te weinig inlevingsvermogen opbrengt voor situaties in handel en industrie die hem niet als reëel in zijn eigen patroon van leven en werken voorkomen. Hij zal zich dan onzeker voelen bij het beoordelen van deze situaties en liever een te mild oordeel uitspreken dan het verwijt riskeren anderer omstandigheden te hard beoordeeld te hebben.

Het is de taak van het Openbaar Ministerie de rechter te helpen zijn positie te bepalen door hem de kaart van een landelijk crimineel beleid te verschaffen en hem te adviseren over de navigatiemiddelen en de te volgen koers, mede gebaseerd op de resultaten van andere maatschappijwetenschappen, dan de juridische.

5. BEHOORLIJKHEIDSASPECTEN IN DE FUNCTIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE

Als overheidsorgaan in een rechtsstaat zal het Openbaar Ministerie de hem toegekende bevoegdheden, ook de discretionaire, slechts kunnen hanteren overeenkomstig het recht.

De wet geeft aan onder welke omstandigheden voor het Openbaar Ministerie bevoegdheden ontstaan en in welke mate daarvan gebruik kan worden gemaakt. Dat het Openbaar Ministerie zich bij zijn optreden houdt aan de hem voorgeschreven wetmatigheid, is een eis, die niet nader besproken hoeft te worden.

Wij zagen echter, dat in zeer vele gevallen aan het O.M. de beslissing is overgelaten of, en zo ja, op welke wijze het van zijn bevoegdheden gebruik wil maken. De wet geeft niet aan door welke beginselen het O.M. zich bij het nemen van die beslissingen zal laten leiden. Het is echter evident dat daaraan niet alleen een streven naar doelmatigheid ten grondslag behoort te liggen, maar dat deze beslissingen tevens de toets van de rechtmatigheid, van behoorlijk handelen zullen moeten kunnen doorstaan. Zo stelt Vrij (t.a.p. pag. 291) bij het bespreken van het opportuniteitsbeginsel, dat met „opportunititeit” natuurlijk niet wordt bedoeld, dat het O.M. vervolgt al naar het hem gelegen komt, doch naar plichtmatig beleid, in de grond naar „nadere normen”. Welke zijn nu voor het Openbaar Ministerie deze normen van behoorlijk handelen en wie is bevoegd het optreden van het O.M. daaraan te toetsen? Het is duidelijk dat dit onderwerp reeds op zich de voorbereiding en de omvang van een prae-advies zou vergen. Uit het maken van de hieronder volgende opmerkingen mag dan ook niet meer worden geconcludeerd dan de behoefte om het onderwerp te noemen en enkele vragen daarover op te roepen.

5.1. *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur.*

Ten aanzien van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheden van het Bestuur is door de jurisprudentie en de wetgever aanvaard, dat zij op „behoorlijke” wijze, dat is in overeenstemming met algemene rechtsbeginselen dienen te worden uitgeoefend.

De rechtspraak van de Hoge Raad, de Centrale Raad

van Beroep en het Scheidsgerecht voor de Voedselvoorziening heeft aan de hand van incidentele casusposities een aantal rechtbeginselen bloot gelegd, waaraan het overheids-optreden getoetst kan worden. In de prae-adviezen uitgebracht voor de Vereniging voor Administratief Recht in 1952 door Prof. Dr. I. Samkalden en Prof. G. J. Wierda wordt deze rechtspraak geanalyseerd.

Op grond van deze analyse onderscheidde Wiarda een vijftal algemene beginselen, waaraan de behoorlijkheid van bestuur kan worden getoetst.

Het beginsel van *fair play* verwacht van de bestuurder een houding, waarbij aan de bestuurde, over wiens rechten en belangen wordt beschikt, de gelegenheid wordt gegeven zijn standpunt naar voren te brengen en te verdedigen en waarbij al datgene wordt nagelaten wat de bestuurde zou kunnen verhinderen zijn standpunt binnen het kader van de hem toekomende rechten tot gelding te brengen.

Met het beginsel der *zorgvuldigheid* bedoelde Wiarda die nauwkeurigheid, nauwgezetheid en oplettendheid bij het verwaarlozen waarvan men zich het verwijt van slordigheid of verwaarlozing op de hals haalt.

Zuiverheid van oogmerk houdt in dat een publiekrechtelijke bevoegdheid slechts mag worden gebruikt voor het bereiken van de doeleinden waarop de wetgever bij de toekenning van die bevoegdheden het oog heeft gehad. Wiarda wees erop dat dit beginsel in verschillende wetten werd erkend.

Sprekend over afwijkingen van het beginsel der *evenwichtigheid* onderscheidt Wiarda de onevenwichtigheid in de verhouding tussen het algemeen belang dat de overheid heeft willen dienen en het bijzonder belang dat zij daardoor heeft moeten aantasten en de onevenwichtigheid in de verhouding tussen de beslissing in het gegeven geval en die in andere daarmee vergelijkbare gevallen.

In excessieve vorm draagt de eerste onevenwichtigheid het karakter van dwingelandij, de andere die van willekeur. De evenwichtigheid in de verhouding tussen het gegeven geval en andere daarmee vergelijkbare gevallen kan ook aangeduid worden als het gelijkheidsbeginsel. Wiarda wijst er op dat in de rechtsbedeling differentiatie ten opzichte van ongelijksoortige gevallen evenzeer een eis van recht is

als het betrachten van gelijkheid in gelijksoortige gevallen. Hij citeert daarbij de theoloog Brunner, die stelt, dat de eenvoudige gelijke behandeling in vele gevallen gewijzigd moet worden in een gelijkmatige behandeling, waarbij men de feitelijke ongelijkheden gelijk-ongelijk behandelt; van daar naast het beginsel der gelijkheid dat der „angemessene Differenzierung”.

Het beginsel der *rechtszekerheid* tenslotte houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen behoren te worden gehonoreerd. Uit dit beginsel volgt de eis dat de administratie zich houdt aan haar eigen regels, niet in die zin, dat die regels onveranderlijk zouden moeten worden gehandhaafd, of dat afwijking niet geoorloofd zou moeten zijn, doch zo, dat handhaving als regel moet worden vooropgesteld en voor afwijking een bijzondere rechtvaardigingsgrond aanwezig moet zijn.

De hiervoor bedoelde prae-adviezen werden uitgebracht naar aanleiding van de rapporten van de Commissie voor Advies inzake verhoogde rechtsbescherming en de Commissie van Advies inzake administratieve en tuchtrechtspraak. Deze Commissies hadden voorgesteld de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op te nemen onder de gronden waaraan beschikkingen van administratieve organen of besluiten of handelingen van bedrijfsorganisaties getoetst zouden kunnen worden.

Daarna werden in de Wet van 16 september 1954, Stb. 416, houdende administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie en in de Wet Beroep Administratieve Beschikkingen (Wet van 20 juni 1963) de algemene beginselen als toetsingsgronden aanvaard.

In zijn inleiding voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak gehouden op 13 november 1965 wees Mr. A. Blom erop dat de Centrale Raad van Beroep aanvankelijk in haar uitspraken inzake de Ambtenarenwet het begrip „algemene rechtsbeginselen” had gehanteerd, doch dat, nadat de term „algemeen beginsel van behoorlijk bestuur” in het administratieve recht was ingeburgerd, de Centrale Raad deze term is gaan gebruiken in plaats van of naast de oude bewoordingen van „algemeen rechtsbeginsel”. Uit de Jurisprudentie van de Centrale Raad is volgens Blom niet af te leiden, dat er tussen deze beide begrippen enig wezenlijk onderscheid bestaat. „Men kan vermoeden dat de Centrale

Raad de algemene beginselen van behoorlijk bestuur veelal ziet als toepassingen van een algemeen rechtsbeginsel in het bestuursrecht. Ook wordt wel de term „regel van ongeschreven recht” gebruikt.”

5.2. *Algemene rechtsbeginselen en het Openbaar Ministerie.*

Moelijk kan worden ontkend dat ook het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn bevoegdheden gehouden is rekening te houden met algemene rechtsbeginselen. Hiervoor werd de bestuurlijke inslag van de O.M. functie geschetst. De algemene beginselen waaraan een behoorlijk bestuur moet voldoen zullen reeds uit dien hoofde invloed op zijn functievervulling dienen te hebben. Doch ook afgezien daarvan zijn de aangehaalde algemene rechtsbeginselen zo algemeen, dat ook het Openbaar Ministerie onder hun werking valt.

Uit de jurisprudentie op het Wetboek van Strafvordering blijkt herhaaldelijk van het hanteren van algemene rechtsbeginselen, zonder dat deze met zoveel woorden worden genoemd.

Zo besliste de Hoge Raad bij arresten van 10-12-1928 (N.J. 1929 blz. 1725) en 2-3-1954 (N.J. 1954 blz. 240) dat de bewaring zijn grond moet vinden in de persoon van de verdachte en het gevaar dat van zijn zijde dreigt, indien hij in vrijheid blijft. Afschrikking van anderen mag niet als bijvoegmerk in aanmerking komen. (Zuiverheid van oogmerk).

In zijn arrest van 10-10-1927 (N.J. 1927 blz. 1433) besliste de Hoge Raad dat artikel 12 Sv. geen toepassing kon vinden, wanneer de zaak door kennisgeving van niet-verdere vervolging is geëindigd. Het laten praevaleren van artikel 246 1e lid Sv. boven artikel 12 mag gezien worden als een toepassing van het beginsel der rechtszekerheid.

Het arrest van de Hoge Raad van 26 juni 1962 (N.J. 1962 nr. 470) waarin werd beslist dat het afnemen van bloed van een verdachte alleen rechtmatig geschiedt indien de verdachte daartoe toestemming heeft verleend, kan gezien worden als het toepassen van het beginsel van fair play.

Intussen dient bij het leggen van een relatie tussen de hierboven aangeduide algemene beginselen en de functie van het Openbaar Ministerie wel de bijzondere taakopdracht van het O.M. in het oog te worden gehouden. Het is de taak van het O.M. strafbare feiten op te sporen en te ver-

volgen, zodat een verdachte het O.M. er moeilijk een grief van zal kunnen maken dat het te zijnen aanzien niet het opportuniteitsbeginsel heeft toegepast. Dit beginsel is dan ook geformuleerd als een bevoegdheid om van vervolging af te zien.

Dit neemt echter niet weg dat het O.M. gehouden is van zijn kant onder zorgvuldige afweging van bijzondere en algemene belangen het opportuniteitsbeginsel te hanteren en daarin ook een consequent en evenwichtig beleid te voeren.

Ook hier gaat het bij het optreden van het Openbaar Ministerie niet alleen om incidentele zaken. De cumulatie van de discretionaire bevoegdheden in alle incidentele zaken schept immers voor het O.M. ruimte voor het voeren van een landelijk beleid, dat evenzeer getoetst zal kunnen worden aan algemene rechtsbeginselen. Als beginselen gelden deze immers niet uitsluitend voor incidentele gevallen, doch tevens voor de totale werkzaamheid van een orgaan. Waarschijnlijk zal daarbij vooral het accent vallen op het beginsel van de evenwichtigheid. Een aantal gegevens uit bijlage III doet eraan twifelen of dit beginsel reeds thans met voldoende kracht wordt nagestreefd.

Intussen is wel opvallend de evenwichtigheid in de verhouding tussen onherroepelijke veroordelingen en geseponeerde zaken bij commune misdrijven, voorzover deze blijkt uit Bijl. III, 2.2.3.

Ten aanzien van de min of meer grote verschillen blijkend uit Bijl. III 2.2.5 zij opgemerkt dat geen nadere gegevens bekend zijn over de wijze waarop de geseponeerde zaken mogelijk bij de kantonrechter worden vervolgd op basis van begane verkeersovertradingen. Overigens kan dit voor de betrokkenen aanzienlijke verschillen in gevolgen uitmaken.

5.3. De toetsing van het optreden van het Openbaar Ministerie.

Thans komen wij aan de vraag hoe en door wie het optreden van het Openbaar Ministerie in strafzaken wordt getoetst. Het Wetboek van Strafvordering kent daarvoor verscheidene procedures die nogal verschillen in toetsingsgronden, maar gemeen hebben dat het de rechter is die toetst. Ter illustratie de volgende voorbeelden:

In de procedure van artikel 12 Sv. toetst de rechter de

beslissing tot niet vervolging in volle omvang, zowel op zijn rechtmatigheid als op zijn opportuniteit; hoever de rechter zich daarbij kan begeven in de achtergronden van het strafrechtelijk beleid van het O.M. blijkt uit de beslissing van het Hof in Den Haag van 12-4-1956 N.J. 1956; 594.

Ook bij de behandeling van het bezwaarschrift tegen inbeslagname door belanghebbenden zal de rechter kunnen ingaan op alle aspecten van de aangevochten beslissing. (artikel 552a Sv.).

Bij de procedure na het bezwaarschrift tegen de kennisgeving voor verdere vervolging en het bezwaarschrift tegen de dagvaarding komt niet de opportuniteit van de vervolging aan de orde, maar wordt reeds ingegaan op het merendeel van de vragen die de rechtbank zich aan het eind van het proces zal moeten stellen.

De beslissing tot voorlopige hechtenis is niet een toetsing van het beleid van het O.M. in strikte zin, maar komt daarop in feite wel neer. Daarbij kan de rechter-commissaris belangen afwegen, ook indien hij aanneemt dat alle gestelde feiten en omstandigheden zich inderdaad voordoen.

In de gevallen waarin aan het O.M. een bevoegdheid is toegekend, zonder dat daartegen een beroep op de rechter openstaat, zal het hoger gezag in het Openbaar Ministerie de hantering van deze bevoegdheden kunnen toetsen. Daaraan staat niet in de weg de wettelijke attributie van deze bevoegdheden. Dit wordt niet alleen aangenomen als een algemene regel van administratief recht (zie hierna par. 6.3.) doch voor de procureur-generaal vloeit de bevoegdheid tot toetsing rechtstreeks voort uit art. 8 Sv. dat hem verplicht te waken voor de „richtige” vervolging van strafbare feiten waarvan de rechtbanken en kantongerechten in zijn ressort kennis nemen.

Art. 140 Sv. bepaalt hetzelfde t.a.v. de richtige opsporing. Deze toetsing zal alle aspecten van de genomen beslissing onder ogen kunnen zien.

Het toetsen van de resultaten van het algemeen landelijk beleid van het O.M. ligt niet op de weg van de rechter, maar is een taak van de leiding van het Openbaar Ministerie.

Ook aan de Minister van Justitie kan een toetsingsrecht op het optreden van de leden van het O.M. niet worden

ontzegd. Ook deze toetsing zal op alle kwaliteiten van de beslissing kunnen ingaan.

De politieke verantwoordelijkheid die de Minister draagt tegenover de Staten-Generaal zal hem zelfs kunnen nopen deze in te lichten omtrent het optreden van leden van het Openbaar Ministerie en zijn oordeel daarover kenbaar te maken. Daardoor kan ook gesproken worden van een toetsing door de Staten-Generaal. Ook aan deze toetsing kan in beginsel geen aspect worden onttrokken.

6. DE ORGANISATIE VAN HET OPENBAAR MINISTERIE.

6.1. *De ondeelbaarheid van het Openbaar Ministerie.*

Sedert de instelling van het Openbaar Ministerie heeft het adagium gegolden dat het een en ondeelbaar was. Wij zagen hoe deze ondeelbaarheid onder de Franse wetgeving was gewaarborgd door het Openbaar Ministerie op te dragen aan één persoon en alle andere leden van het Openbaar Ministerie als zijn plaatsvervanger te beschouwen.

Ook bij de invoering van de Wet R.O. in 1838 werd van hetzelfde beginsel uitgegaan, blijkens de redactie van de artikelen 3 en 4, waarin wordt gesproken over „het Openbaar Ministerie”.

De Bosch Kemper (t.a.p. pag. 150) zag het nut van deze eenheid in de „zedelijke kracht van hetzelfde, welke door eensgezindheid versterkt wordt”, „ene gelijkvormige toepassing der wetgeving, welke, door onderlinge mededeling van de gang der jurisprudentie en van haar voor- en nadelen vermeerderd wordt”, en in de „moeilijkheid dat de misdaad en misdadiger verborgen blijven, bijaldien alle ambtenaren van het Openbaar Ministerie met gelijke ijver over het gehele Koninkrijk ter nasporing werkzaam zijn.”

Hij meende echter dat de eenheid van het Openbaar Ministerie niet zover ging dat alles wat een lid van het Openbaar Ministerie deed, beschouwd moest worden door het gehele lichaam geschied te zijn. Allen vertegenwoordigden zij het Openbaar Ministerie maar droegen in het geven van conclusiën slechts als raadgevers hun individueel gevoelen voor. In de uitoefening van het recht van strafvordering beschouwde hij het Openbaar Ministerie als één. Het is echter

duidelijk dat de regeling van de Wet R.O., de artikelen 52 e.v. van Reglement I en de reeds aangehaalde circulaire, uitgegeven bij de invoering van de wetgeving in 1838, de organisatorische eenheid van het Openbaar Ministerie niet zo strikt waarborgde als de Franse regeling. De leiding van de criminele justitie werd immers opgedragen aan de procureurs-generaal bij de provinciale gerechtshoven. Er waren geen voorzieningen getroffen hoe deze 11 procureurs-generaal tot een eenvormig landelijk beleid moesten komen, behalve dan de bepaling van artikel 5 R.O. die alle leden van het Openbaar Ministerie verplichtte de bevelen na te komen, welke hun vanwege de Koning zouden worden gegeven. De hiervoor geconstateerde grote verschillen bij de verscheidene activiteiten van het Openbaar Ministerie doen in twijfel trekken of het Openbaar Ministerie werkelijk één en ondeelbaar is. Alvorens te onderzoeken op welke wijze kan worden voorzien in een landelijke leiding van het Openbaar Ministerie verdient het de voorkeur eerst de organisatie van het arrondissementsparket na te gaan, vervolgens de organisatorische verhoudingen in het ressort te bespreken om daarna de centrale leiding van het Openbaar Ministerie te beschouwen.

6.2. *Het arrondissementsparket.*

In de opbouw van het Openbaar Ministerie neemt het arrondissementsparket een zeer belangrijke plaats in. In par. 2.3.1. hebben wij gezien hoe in de loop der jaren de strafvordering in eerste aanleg bij dit parket werd geconcentreerd. Het Wetboek van Strafvordering maakt de officier van justitie tot de centrale figuur in de opsporing en de vervolging door hem exclusieve bevoegdheden toe te kennen. Deze wettelijke attributie neemt elke twijfel weg aan de bevoegdheid van de officier van justitie bij de uitoefening daarvan. Doch organisatorisch roept zij twee vragen op: Op welke wijze kunnen dergelijke bevoegdheden door anderen, met name de substituut-officieren van justitie worden uitgeoefend en in welke mate heeft het hoger gezag invloed op de uitoefening van deze bevoegdheden?

De eerste vraag wordt niet uitdrukkelijk in de wet beantwoord. De substituut-officieren van justitie worden genoemd in artikel 6 van de Wet R.O., waar zij de bevoegdheid krijgen de dienst van de officier van justitie waar te nemen bij afwezigheid, belet of ontstentenis van dezen. Strikt geno-

men valt onder deze regeling niet de normale verdeling van werkzaamheden tussen de officier van justitie en zijn substituten wanneer de officier van justitie aanwezig is.

Bij arrest van 21 december 1841, Weekbl. nr. 260 besliste de Hoge Raad: „dat uit den aard der betrekking, waarin de officieren van justitie tot hunne substituten staan, van zelf volgt, dat laatstgemelden de hoofden van het parket, tot hetwelk zij behoren, kunnen vervangen, en bevoegd zijn, om derzelver ambtspligten waar te nemen.”

Hetzelfde college oordeelde bij arrest van 16 oktober 1866, Weekbl. nr. 2860: „dat dienovereenkomstig bij artikel 6 dier wet is voorgeschreven, dat, bij afwezigheid, belet of ontstentenis van den procureur-generaal, de dienst wordt waargenomen door eenen advocaat-generaal, en dat dit artikel niet vordert, dat die verhindering uitdrukkelijk zij bewezen, maar dat zij wordt verondersteld, in elk geval dat de procureur-generaal wordt vervangen door den advocaat-generaal.”

Uit de wettelijke opdracht van bevoegdheden aan de officier van justitie volgt dat deze door zijn substituten niet anders dan bij vervanging kunnen worden uitgeoefend. De substituut-officiëren vertegenwoordigen de officier van justitie. Zij kunnen derhalve in beginsel een zaak niet op andere wijze behandelen dan de officier van justitie zelf zou hebben gedaan. Zij treden op krachtens een rechtsfiguur die in het administratieve recht wordt aangeduid als mandaat. Hieruit volgt dat zij moeten handelen in de geest van degene die zij vertegenwoordigen. Deze blijft voor hun optreden verantwoordelijk en dient ervoor te zorgen, dat zij op de hoogte zijn van het beleid dat hij gevolgd wenst te zien. Organisatorisch zijn daardoor voldoende waarborgen geschapen dat per arrondissementsparket een zelfde strafrechtelijk beleid wordt gevoerd.

Hoewel in de praktijk hierover geen vragen meer rijzen, zou het de voorkeur verdienen een duidelijke wettelijke basis te leggen voor het optreden krachtens mandaat door de substituut-officiëren van justitie in het tegenwoordige Openbaar Ministerie.

Een complicatie is geschapen door de Wet van 28 juni 1956, Stb. 377 houdende wijziging in de rechterlijke organisatie, ingevoerd op 1 januari 1957, tengevolge waarvan op één arrondissementsparket meerdere officieren van justitie

kunnen worden benoemd. Eén van hen wordt benoemd tot hoofd van het arrondissementsparket. Daarmede is wel de organisatorische hiërarchie op het arrondissementsparket geregeld, maar de eenheid van strafrechtelijk beleid is sedertdien niet meer het uitsluitend gevolg van vertegenwoordiging door een lager lid van het Openbaar Ministerie. Het Wetboek van Strafvordering kent immers niet het verschil tussen officieren van justitie, die wel en die niet hoofd van het arrondissementsparket zijn. De officieren die dit niet zijn, oefenen hun bevoegdheden dus uit krachtens wettelijke attributie. Ten aanzien van de substituut-officieren van justitie rijst de vraag of hun bevoegdheden zijn afgeleid van het hoofd van het parket of van een andere officier van justitie op hetzelfde parket.

Artikel 54 van Reglement I bepaalt alleen ten aanzien van de hoofden van de arrondissementsparketten dat zij hun ambtsplichten ten aanzien van de criminele justitie uitoefenen onder het toezicht en de directie van de procureur-generaal bij het gerechtshof. Het is duidelijk dat het voor de eenheid van het beleid op één parket geen verschil mag maken op welke juridische grondslag de uitoefening van de bevoegdheden berust. De verhouding tussen de hoofden van de parketten en de onder hen ressorterende officieren van justitie lijkt ten dele op die tussen de Procureur-Generaal en de Officier van Justitie, hoofd van het arrondissementsparket. Zij zal het beste besproken kunnen worden na de behandeling van de tweede vraag, nl. in welke mate het hoger gezag invloed heeft op de uitoefening van bevoegdheden welke door de wet zijn toegekend aan lager in de hiërarchie geplaatsten.

6.3. *De procureur-generaal als hoofd van de criminele justitie.*

De wettelijke attributie schept bevoegdheden voor de officier van justitie. Zijn bevoegdheden zijn dus niet afgeleid van de procureur-generaal. In het administratieve recht is het een bekende vraag of bij attributie van bevoegdheden de invloed van een hoger gezag op de uitoefening van die bevoegdheden wordt uitgesloten of beperkt. In „Algemene bepalingen van administratief recht” komt de Commissie, ingesteld door de Vereniging van Administratief Recht (3e bijgewerkte druk van 1967) tot de conclusie dat in het admi-

nistratieve recht door het bestuursorgaan waaraan de ambtenaar ondergeschikt is, algemene en bijzondere instructies kunnen worden gegeven terzake van de uitoefening van bevoegdheden die bij wettelijk voorschrift aan deze ambtenaar zijn toegekend. De Commissie merkt op dat over de vraag of een ambtenaar al dan niet tot een bepaald bestuursorgaan in een hiërarchische verhouding staat, soms onzekerheid heerst. Zij beveelt dan aan door een uitdrukkelijke wetsbepaling die ambtenaar aan algemene en bijzondere instructies van het bestuursorgaan te onderwerpen.

De regeling in de artikelen 53 en 54 Reglement I, 8 en 140 Wetboek van Strafvordering laat geen twijfel bestaan aan een hiërarchische verhouding tussen de procureur-generaal en de officier van justitie, hoofd van het arrondissementsparket. Bovendien wordt met zoveel woorden de bevoegdheid van de procureur-generaal vastgesteld om terzake van de uitoefening aanwijzingen te geven. De vorm die de wettelijke regelingen hebben gekozen doen zowel recht wedervaren aan de sterke positie die de officier van justitie in eerste instantie moet hebben om zijn functie met de nodige slagvaardigheid te kunnen uitoefenen, als aan de behoefte om aan deze uitoefening door een hoger gezag leiding te geven. Het valt echter niet te ontkennen dat deze constructie zijn eigenaardige gevolgen heeft. Het is de officier, die de leiding van de opsporing heeft, die dagvaardt, die requireert. Hij doet dit krachtens zijn ambt en bekleedt daardoor een post van gewicht. Bij het opvolgen van aanwijzingen van hoger gezag oefent hij niettemin naar buiten zijn bevoegdheden uit op dezelfde wijze alsof hij geen aanwijzing zou hebben ontvangen. Hij moet dan de soepelheid en loyaliteit kunnen opbrengen om deze zaken op dezelfde wijze te behandelen, waarop hij sua sponte zijn bevoegdheden zou hebben gehanteerd. Een dergelijk spanningspunt is nu eenmaal het gevolg van de noodzaak om de behartiging van verschillende belangen te combineren. Van de functionaris tot wiens functie een dergelijk spanningspunt behoort, vereist het een bijzondere bekwaamheid om de verschillende belangen tot hun recht te doen komen.

Door de hiervoor genoemde regelen heeft de procureur-generaal de mogelijkheden om de hoofden van de arrondissementsparketten tot een gelijk gericht beleid te brengen. Het is duidelijk dat de aard van de leiding, te geven aan

zulke hoge functionarissen als hoofden van arrondissementsparketten, meer gericht zal zijn op het bijsturen van tendensen dan op het regelen van details. De gelede en territoriaal gespreide organisatie schept de mogelijkheid het crimineel beleid af te stemmen op plaatselijke of andere bijzondere omstandigheden. Hoewel krachtens het administratieve recht dezelfde bevoegdheden voor de procureurgeneraal in civiele zaken bestaan, zou een nieuwe wettelijke regeling iedere twijfel daaromtrent behoren uit te sluiten.

Hetgeen hiervoor werd opgemerkt over het leiden van functionarissen, aan wie door de wet eigen bevoegdheden zijn toegekend, geldt ook voor de relatie tussen het hoofd van het arrondissementsparket en de officier van justitie. De bevoegdheden van het hoofd van het parket om aan de officieren van justitie aanwijzingen te geven, vloeit voort uit diens positie als chef. Om iedere twijfel uit te sluiten verdient het de voorkeur deze bevoegdheid bij de wet te regelen.

Uiteraard zal door het lagere niveau van de functievervulling, in de relatie tussen het hoofd van het parket en de officieren van justitie meer het incidentele karakter van de zaken overwegen, dan in de relatie tussen de procureurgeneraal en de hoofden van de arrondissementsparketten.

6.4. *De leiding van het Openbaar Ministerie als orgaan.*

De hiervoor geschetste relatie tussen de procureurgeneraal en de hoofden van de arrondissementsparketten geeft wel een waarborg voor de eenheid van het strafrechtelijk beleid per ressort, doch niet voor een landelijke eenheid. Onder de huidige regeling kan het tot stand brengen van een dergelijke eenheid ook niet gevergd worden van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad.

Door de bijzondere taak van de Hoge Raad in onze rechterlijke organisatie neemt ook zijn Procureur-Generaal een bijzondere plaats in het Openbaar Ministerie in. Zijn opdracht om ambtsmisdriven en overtredingen op te sporen en te vervolgen maakt het wenselijk dat hij geen persoonlijke verantwoordelijkheid draagt voor de vorming van een landelijk crimineel beleid. Doch ook om andere redenen verdient het de voorkeur het Openbaar Ministerie niet onder éénhoofdige leiding te plaatsen. Een dergelijke éénhoofdige

leiding zou immers rechtstreeks ressorteren onder de Minister van Justitie. Dientengevolge zou de vorming en het voeren van het landelijk crimineel beleid afhankelijk worden van het contact van twee personen met het bezwaar van veelvuldige wisseling van degene die optreedt als Minister en een waarschijnlijk zeer langdurige invloed van de ander. Deze constructie draagt het risico van sterk subjectieve invloed, en kans op wisselvalligheid, terwijl juist voor de rechtszekerheid een evenwichtig, soepel, doch in beginsel continu strafrechtelijk beleid vereist wordt.

Het zou dan ook de voorkeur verdienen om de leiding van het Openbaar Ministerie als orgaan op te dragen aan het College van Procureurs-Generaal bij de Gerechtshoven, bij wie reeds de dagelijkse leiding van het Openbaar Ministerie in de respectieve ressorten berust. Als fungerend directeurs van politie hebben dezelfde procureurs-generaal ook taken die voor een landelijke coördinatie in aanmerking komen, terwijl zij tenslotte als hoogste beleidsfunctionarissen in de staande magistratuur de aangewezen autoriteiten zijn om de Minister van Justitie te adviseren omtrent onderwerpen waarover deze het raadzaam oordeelt hen te horen.

Hieruit volgt dat het college van procureurs-generaal zou uitoefenen:

- a. een leidinggevende functie ten aanzien van het Openbaar Ministerie;
- b. een uitvoerende functie in die taken waarin de procureurs-generaal als fungerende directeurs van politie optreden zoals neergelegd in de Politiewet en de Vreemdelingenwet;
- c. een adviserende functie in die aangelegenheden waarin de besluitvorming geheel bij de Minister van Justitie ligt, doch waarin zij als zijn adviseurs optreden bijv. t.a.v. het Gevangeniswezen, de Psychopathenzorg en de apparaatzorg ten aanzien van de staande magistratuur.

Om het functioneren van dit College te doen slagen zou het moeten staan onder leiding van de Minister van Justitie, die zich zou kunnen doen vertegenwoordigen.

De besprekingen in het College zullen een verschillend karakter hebben naar gelang van de functie die bij de bespreking wordt uitgeoefend.

Voorop staat dat zij op dit niveau gekenmerkt zullen wor-

den door vergaand overleg welk onderwerp het ook betreft.

Toch zijn er verschillen. Om het „eigen gelaat” van het Openbaar Ministerie te respecteren zou de Minister bij behandeling van aangelegenheden die behoren tot de dagelijkse leiding van het Openbaar Ministerie slechts als leider van de discussies optreden, zonder deel te nemen aan de besluitvorming in eigenlijke zin. Bij deugdelijke voorbereiding door een daartoe gequalificeerd eigen secretariaat, en een rationele benadering van de vraagstukken kunnen de leden van het College in onderling overleg een landelijk Openbaar Ministerie beleid bepalen.

Wanneer de Minister zich met een besluit van het College niet zou kunnen verenigen, behoudt hij de bevoegdheid om terzake een aanwijzing in andere zin te geven. Het is duidelijk dat hij daartoe niet gemakkelijk zal komen en deze bevoegdheid dus slechts in het uiterste geval zal hanteren.

In dat uiterste geval is het tevens duidelijk hoe de verhouding ligt: de Minister hanteert artikel 5 van de Wet R.O. Hij doet dit in de voorgestelde constructie echter niet zonder de beraadslagingen te hebben aangehoord. Ook in deze figuur doet zich een spanningspunt voor doordat verschillende belangen hun neerslag in de organisatie van het Openbaar Ministerie moeten hebben.

Betreft het echter een onderwerp waarvan reeds aanstonds duidelijk is dat de beslissing behoort tot de bevoegdheid van de Minister, dan neemt de bespreking het karakter aan van een beraadslaging, een direkte en nuttige communicatie, die zowel voorafgaat aan de besluitvorming, als ook de uitvoering daarvan kan begeleiden. Het hangt van het onderwerp af, of deze uitvoering berust bij de Procureurs-Generaal, (evt. als fungerend directeuren van politie) dan wel bij een der departementale afdelingen.

6.5. De organisatie van het Openbaar Ministerie vereist een nieuwe wettelijke regeling.

Bij de Wet van 10 oktober 1967 is in België een nieuw gerechtelijk wetboek tot stand gekomen, waarbij in de artikelen 140 e.v., 399, 400 en 414 de positie en de organisatie van het Belgische Openbaar Ministerie worden geregeld.

Artikel 143, eerste en tweede lid luiden:

„Er is een procureur-generaal bij ieder hof van beroep.

Hij voert onder het gezag van de Minister van Justitie, (.....) alle opdrachten (fonctions) van het Openbaar Ministerie uit bij het hof van beroep, het arbeidshof, de hoven van assisen en de rechtbanken van zijn rechtsgebied."

Artikel 144, eerste lid luidt:

„De procureur-generaal wordt in het hof van beroep bijgestaan door advocaten-generaal en substituut-procureurs-generaal, die onder zijn toezicht en leiding hun ambt uitoefenen."

Artikel 150 luidt:

„Er is een procureur des Konings in de zetel van ieder arrondissement.

Hij oefent onder het toezicht en de leiding van de procureur-generaal het ambt van Openbaar Ministerie uit bij de arrondissementsrechtbank, de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel en bij de politierechtbanken van het arrondissement."

Artikel 151, eerste en tweede lid luiden:

„De procureur des Konings wordt bijgestaan door een of meer substituten, die onmiddellijk onder zijn toezicht en leiding staan.

Een of meer eerste substituten kunnen de procureur des Konings bijstaan in de leiding van het parket."

Bij een nieuwe wettelijke regeling van de organisatie van het Openbaar Ministerie in ons land zou de Belgische wet model kunnen staan voor de formulering van de onderlinge verhoudingen en bevoegdheden.

In een dergelijke regeling zou ook de opdracht van de leiding van het Openbaar Ministerie aan het College van Procureurs-Generaal bij de gerechtshoven, onder leiding van de Minister van Justitie een wettelijke basis kunnen krijgen.

7. SELECTIE, OPLEIDING EN CARRIÈRE VAN DE LEDEN VAN HET OPENBAAR MINISTERIE.

Tenslotte een enkele opmerking over de opleiding, selectie en de carrière van de leden van het Openbaar Ministerie. Dit onderwerp staat in zo nauw verband met de vraag of

de hiervoor geschetste ontwikkeling in het Openbaar Ministerie zal slagen, dat daaraan niet kan worden voorbijgegaan. Voor de hieronder volgende opmerkingen geldt wel in het bijzonder dat daarin niet meer mag worden gezien dan een bijdrage aan een eventuele discussie.

7.1. *Aan welke eisen moeten de leden van het Openbaar Ministerie voldoen?*

De Bosch Kemper⁶² noemt in zijn paragraaf, geschreven in 1838, over de kundigheden en zedelijke hoedanigheden, welke vereist worden tot de goede waarneming van de functiën van het Openbaar Ministerie de volgende kundigheden: een grondige en heldere kennis van het stellig recht, inzonderheid van het strafrecht en van de strafvordering alsmede van de daarmede verbonden wetenschappen; de gave der wel-sprekendheid om, waar de rechter twijfelt, deszelfs overtuiging ten beste te vestigen, de kennis van het vaderlandse staatsrecht en inzonderheid de staatkundige zedelijke toestand des vaderlands; verder behoren de ambtenaren van het Openbaar Ministerie de maatregelen, welke de administratieve overheid in het belang der maatschappij neemt, inzonderheid in de hand te werken, zonder dat deze medewerking mag ontaarden in een onvoorwaardelijke goedkeuring.

„Nauwgezet in de handhaving van het regt, behoort hij streng te zijn tegen de misdaad, medelijdend jegens de misdadiger, in wien hij altijd eenen ongelukkige zien moet. De warmste liefde tot de waarheid en de strikste onpartijdigheid moeten hem eigen zijn. Niets is verkeerder en meer strijdend met den aard zijner ambtsbediening, dan bij hem eene verplichting te zien tot het bewijzen der schuld en tot het streng eischen van straf” (pag. 175).

Verder noemt hij nog als gewenste eigenschappen: voortvarendheid, gepaard met beradenheid en waardigheid, vlugheid en schrandtheid, alsmede mensenkennis, helder oordeel, onvooringenomenheid met begrippen en gematigdheid.

In 1929 heeft prof. mr. J. V. van Dyck gesproken over de opleiding van het Openbaar Ministerie voor de Vereniging van Ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de Kantongerechten, welke toespraak is opgenomen in het Tijdschrift voor Strafrecht, jaargang 29, blz. 404 e.v. Ook hij geeft een opsomming van eigenschappen, waarover het lid

⁶² De Bosch Kemper t.a.p.

van het Openbaar Ministerie moet beschikken en noemt daarbij persoonlijkheid, initiatief, gave van het woord, tegenwoordigheid van geest, gematigdheid van optreden, objectieve geestesgesteldheid, kritisch tegenover eigen aanvaankelijke indrukken en onderstellingen. Hij stelt voor een speciaal examen in het strafrecht af te nemen en daarbij ook te examineren in de vakken boekhouden en accountancy.

7.2. Het opleidings- en vormingsbesluit R.O.

Op 1 januari 1957 trad in werking het Opleidings- en Vormingsbesluit R.O. Op de voet van dit besluit worden kandidaten voor functies, zowel in de zittende als de staande magistratuur geselecteerd door een Commissie, bestaande uit vier leden, onder wie een president van een arrondissementsrechtbank als voorzitter, een officier van justitie en een kantonrechter. Na in opleiding te zijn genomen, volgen zij een basis-opleiding gedurende 6 jaar, bestaande uit drie fasen van twee jaar. Deze fasen worden doorgebracht op de griffie van een gerecht, op een arrondissementsparket en buiten de rechterlijke macht, bijv. op een advocatenkantoor. Van de kandidaten wordt niet gevraagd dat zij zich voor het einde van hun basis-opleiding uitspreken voor een later te volgen richting in de magistratuur. De basis-opleiding is in beginsel voor allen gelijk. Hoewel het huidige stelsel een belangrijke verbetering is boven de vroegere situatie, is gebleken dat deze opleiding een grotere aantrekkingskracht heeft op kandidaten die opteren voor de zittende magistratuur dan voor de staande. Mede daardoor is er een redelijke voorziening van kandidaten voor het rechters- of kantonrechtersambt, doch een tekort voor het Openbaar Ministerie.

De inhoud van de opleiding heeft de kandidaten tot nu toe niet in aanraking gebracht met typische beleidsfuncties. Uiteraard was dit nog het meest het geval gedurende de twee jaar op het arrondissementsparket. Doch in het geheel van de opleiding overweegt toch de incidentele behandeling van zaken, die zo kenmerkend is voor de zittende magistratuur.

7.3. De behoefte aan een nieuw element in de selectie en opleiding voor het Openbaar Ministerie.

De functies in het Openbaar Ministerie vereisen een selectie en opleiding die niet alleen gericht is op de rechter-

lijke zijde van de taken maar vooral ook op de bestuurlijke. Het voorbereiden en voeren van beleid, het leiden van grotere groepen medewerkers, het uitoefenen van functionele invloed op organen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het O.M. vereisen een creativiteit en een vorming die men in de huidige opleiding voor de rechterlijke macht niet kan ontwikkelen.

Het lijkt daarom noodzakelijk, hetzij in de basis-opleiding die door het Opleidings- en Vormingsbesluit geregeld wordt, hetzij in een voortgezette opleiding voor het Openbaar Ministerie nieuwe elementen in te brengen die gericht zijn op het verkrijgen van beleidsinzicht en beleidservaring.

Voor de opleiding van hogere bestuursambtenaren zijn reeds een aantal leergangen ontwikkeld waarmede daar getracht wordt in dezelfde behoefte te voorzien. Ook het wetenschappelijk onderwijs kent tegenwoordig vakken als bestuurskunde, bestuurssociologie en besliskunde.

Onmisbaar is echter daarnaast het opdoen van beleidservaring in de bestuurspraktijk. Een deel van de opleiding zou dan ook kunnen worden doorgebracht op typische beleidsafdelingen van departementen van algemeen bestuur of bij diensten van regionaal bestuur. Wanneer het bedrijfsleven posten beschikbaar zou kunnen stellen voor het opdoen van beleidservaring waarvan ook de overheid zou kunnen profiteren, zou daarvan eveneens een dankbaar gebruik gemaakt moeten worden.

7.4. De carrière in het Openbaar Ministerie.

In art. 49 van de Wet R.O. van 1838 werd bepaald dat de leden van de arrondissementsrechtbanken en van het Openbaar Ministerie bij voorkeur moesten worden gekozen uit de substituut-officiëren, griffiers en plaatsvervangers of uit de in regten gegradueerde kantonregters, welke gedurende vijf jaren die werkzaamheden met ijver en lof hebben waargenomen.

Deze bepaling verviel in 1877.

Daarna is het vrijwel regel geweest dat de gehele carrière van de leden van het Openbaar Ministerie in het eigen corps werd gemaakt. Dat een lid van de staande magistratuur rechter of kantonrechter wordt, behoort tot de uitzonderingen.

Gezien echter de bestuurlijke inslag in de functie van het

Openbaar Ministerie rijst de vraag of het niet de voorkeur zou verdienen een zekere osmose tot stand te brengen tussen de carrières van de leden van het Openbaar Ministerie en de hogere bestuursdienst, waarbij ook niet alleen aan een departement van algemeen bestuur gedacht zou behoeven te worden. De praktische moeilijkheden om tot verwerkelijking daarvan te komen, zijn niet gering. De hogere bestuursdienst is geen concreet begrip, noch in structuur, noch in carrière. Ook de selectie en opleiding daarvoor zijn nog in studie. Het Openbaar Ministerie daarentegen is een duidelijk omgrensd corps met een salariëring die in het algemeen nog al wat uitkomt boven die in de bestuursdienst. De voordelen van een uitwisseling van leden van het Openbaar Ministerie en hogere beleidsfunctionarissen ook in de latere fasen van hun carrières zijn evident. Nu de opleiding voor de magistratuur opnieuw in studie is genomen (zie Memorie van Toelichting Rijksbegroting dienstjaar 1968 – Hoofdstuk VI, zitting 1967 – 1968 – 9300 onder Rechterlijke Organisatie) en tegelijkertijd de vorming van een corps hogere bestuursambtenaren wordt voorbereid, lijkt de tijd rijp om ook in dit opzicht tot een schaalvergroting te komen, waardoor de belangen zowel van het Openbaar Ministerie als van de bestuursdienst bevorderd zouden worden.

Opsomming van bijzondere wetten waarvan overtredingen behoorden tot de competentie van de kantonrechter (een aantal eerst sedert de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886). Het materiaal hiervoor is ontleend aan een toespraak van Mr. P. S. Jacob, gehouden in 1937 voor de Vereniging van Ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de Kantongerechten.

	1814
Loterijwet.	
	1815
Zondagswet.	
	1850
Postwet.	
	1853
Kringenwet.	
	1854
Armenwet.	
	1859
Wet op de loodsdienst voor zeeschepen.	
	1861
Landverhuizerswet.	
Militiewet.	
	1865
Wet tot regeling van de uitoefening der geneeskunst.	
Wet tot regeling van de uitoefening der artseneijbereidkunst.	
	1866
Inkwartieringswet.	
	1869
Ijkwet.	
Begrafeniswet.	
Stoomwet.	
Zeebrievenwet.	
	1870
Wet op het Veeartsenijkundig Staatstoezicht.	
	1872
Besmettelijke Ziektenwet.	
	1874
Wet tot bestrijding van kinderarbeid.	
Wet tot regeling van de uitoefening der veeartsenijkunst.	

1875

Wet tot bestrijding van hondsdoelheid.

Hinderwet.

Spoorwegwet.

Wet ter bestrijding van de coloradokever.

Wet regelende de voorkoming van besmetting door uit zee komende schepen.

1876

Wet regelende de uitoefening van de tandheelkunst.

1878

Lager Onderwijswet.

1880

Nuttige Dierenwet.

Wet op de Openbare Vervoermiddelen.

1881

Drankwet.

1883

Wet regelende de politie op de Noordzee-visscherij.

1884

Wet op de ontplofbare stoffen.

1885

Wet op de staatsloterij.

1887

Wet op de bevolkingsregisters.

1889

Arbeidswet.

1890

Wapenwet.

1891

Nieuwe Postwet.

Wet op de Waterstaatswerken.

Wet regelende de toelating tot schipper op koopvaardischepen.

1892

Wet tot voorkoming van aanvaring en aandrijving op de binnenwateren (wettelijke grondslag voor het Binnenaanvaringsreglement).

1895

Veiligheidswet.

Wet op de verveningen.

	<i>1896</i>
Nieuwe Stoomwet.	
Kieswet.	
	<i>1900</i>
Locaalspoor- en Tramwegwet.	
Leerplichtwet.	
Boterwet.	
	<i>1901</i>
Ongevallenwet.	
Phosphorluciferwet.	
Wet op de paardenfokkerij.	
Woningwet.	
	<i>1904</i>
Mijnwet.	
Telegraaf- en Telefoonwet.	
	<i>1905</i>
Caissonwet.	
Nieuwe Loterijwet.	
Motor- en Rijwielwet.	
	<i>1908</i>
Rivierenwet.	
Visscherijwet.	
	<i>1909</i>
Schepenwet.	
	<i>1910</i>
Pandhuiswet.	
Octrooiwet.	
Trekhondenwet.	
	<i>1911</i>
Nieuwe Arbeidswet.	
Steenhouwerswet.	
Plantenziektenwet.	
	<i>1912</i>
Nieuwe Armenwet.	
Nieuwe Militiewet.	
Auteurswet.	
Vogelwet.	
	<i>1913</i>
Invaliditeitswet (in werking getreden in 1919).	
	<i>1914</i>
Stuwadoorswet.	
Nuttige Dierenwet.	
	<i>1917</i>
Gewijzigde Kieswet.	
Mollen-, Egels- en Kikvorschenwet.	

	1918
Nieuwe Paardenwet.	
Handelsregisterwet.	
Vreemdelingenwet.	
	1919
Nieuwe Arbeidswet.	
Vuurwapenwet.	
Warenwet.	
Vleeskeuringswet.	
	1920
Veewet.	
Wet tot bestrijding van bedrog in den handel in zaaizaad, veevoeder en meststoffen.	
	1921
Gewijzigde Ongevallenwet.	
Handelsnaamwet.	
	1922
Land- en Tuinbouwongevallenwet.	
Dienstplichtwet.	
Pluimveewet.	
Wet op het Levensverzekeringsbedrijf.	
Boschwet.	
	1923
Wet tot voorkoming van brandgevaar voor gebouwen en getimmerden.	
Jachtwet.	
	1926
Luchtvaartwet.	
Bioscoopwet.	
	1928
Opiumwet.	
	1929
Ziektewet.	
Landbouw Uitvoerwet.	
	1930
Winkelsluitingswet.	
Wet tot bestrijding van de bizamrat.	
	1931
Nieuwe Drankwet.	
Tarwewet.	
	1932
Arbeidsbemiddelingswet.	
Geldschieterswet.	
Crisis Zuivelwet.	
Crisis Varkenswet.	

1933

Landbouw-Crisiswet.

Wet op de evenredige vrachtverdeling.

1934

Wet arbeid vreemdelingen.

1935

Wet op de uitverkopen en opruiming in het winkelbedrijf.

1936

Wet op de bescherming tegen luchtaanvallen.

Prijsopdrijvingswet.

Bijlage I b

Door straffen te handhaven wetten, gerangschikt naar het kalenderjaar waarin zij in werking zijn getreden. De tussen haakjes vermelde jaartallen geven het kalenderjaar aan waarin de wet tot stand is gekomen. (Overzicht vervaardigd door C. A. Kalmeijer).

1936

Wijziging Wetboek van Strafrecht, artt. 248ter - 249 - 250, lid 1, - 240bis - 451bis, (1936).

Warenwet (1935).

Huisarbeidswet (1933).

Wet op het afbetalingsbedrijf (1936).

1937

Vogelwet (1936).

Landverhuizingswet (1936).

Wet tot regeling van het zelfstandig uitoefenen van beroepen en bedrijven door vreemdelingen (1937).

Vestigingswet kleinbedrijf (1937).

1938

Landbouwwitvoerwet (1938).

Bedrijfsvergunningenwet (1938).

Algemene Vorderingswet (1938).

Wet economische verdedigingsvoorbereiding (1938).

Prijsopdrijvingswet (1938).

Schepenvorderingswet (1938).
Schepenuitvoerwet (1938).
Distributiewet (1938).
Bodemproductiewet (1938).

1939

Wet op de weerkorpsen (1936).
Rijttijdenwet (1936).
Bloembollenziektenwet (1937).
Veiligheidswet (1934).
Wet Autovervoer Personen (1939).
Wet Gebruik Vervoermiddelen (1939).
Paardenwet (1939).
Wet medewerking verdedigingsvoorbereiding (1939).
Algemene Vorderingswet (1939).
Bodemproductiewet (1939).
Distributiewet (1939).
Prijsopdrijvings- en hamsterwet (1939).
Zeeschepenvorderingswet (1939).
Wet behoud scheepsruimte (1939).

1940

Inentingswet (1939).

1941

IJkwet (1937).
Kinderbijslagwet (1939).

1940 - 1945

Gehandhaafde bezettingsmaatregelen:
Besluit bos- heide- en veenbranden.
Winkelsluitingsbesluit.
Besluit bijdragen verbetering binnenvisserij.
Melkstandaardisatiebesluit.
Binnenscheepvaartbesluit.
Organisatie bedrijfsleven.
Algemeen vestigingsverbod kleinbedrijf.
Besluit betreffende het uitoefenen van het bedrijf van tussenpersoon
in onroerende goederen en dat van veilinghouder, alsmede betref-
fende het houden van veilingen.
Kartelbesluit.
Prijsaanduidingsbesluit.
Algemeen Vorderingsbesluit.
Paardenbesluit Hengstenhouderij.
Runderhorzelbesluit.
Besluit bestrijding tuberculose onder het rundvee.
Organisatiebesluit Voedselvoorziening.

Besluit verordenende bevoegdheid Bedrijfsorganisatie Voedselvoorziening.
 Besluit betreffende inenting tegen typhus en paratyphus.
 Besluit betreffende paramedische bedrijven.
 Ziekenfondsbesluit.
 Besluit Persoonsbewijzen.
 Wegenverkeersregeling.
 Besluit betreffende het oplaten van vliegers.
 Besluit bestrijding aardappelmoeheid.
 Meststoffenbesluit.
 Besluit betreffende het inzamelen en benutten van dierlijke afval-
 len en afvallen van levensmiddelen.
 Besluit betreffende het vervoer van personen en goederen.
 Kwekersbesluit.
 Destructiebesluit.

1944 - 1945

Koninklijke Besluiten, uitgevaardigd vóór het weer normaal functioneren van de Staten-Generaal:

Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (1944).
 Vorderingsbesluit woonruimte (1944).
 Tijdelijk Telegraaf-, Telefoon-, en Radiobesluit, „radioluisterbijdrage”, (1944).
 Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (1945).
 Deviezenbesluit (1945).

1946

Wet op het consumentencrediet (1946).

1947

Bijenwet (1947).
 Wet bestrijdingsmiddelen en meststoffen (1947).
 Coloradokerfboomwet (1947).
 Woonruimtetwet (1947).

1948

Aspergevliegwet (1948).
 Wijziging Wetboek van Strafrecht, art. 435bis^a, (1948).

1949

Totalisatorwet (1948).
 Wet betreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (1949).
 Wet bestrijding aardappelmoeheid (1949).
 Wijziging Wetboek van Strafrecht, art. 429, 5^o, (1949).
 Werkloosheidswet (1949).

1950

Vogelziektenwet (1949).
Wet op de Bedrijfsorganisatie (1950).
Wederopbouwwet (1950).
Tijdelijke wet Monumentenzorg (1950).

1951

Wet op de economische delicten (1950).
Wegenverkeerswet (1935).
Gewijzigde Loterijwet 1905 (1950).
Wet bescherming staatsgeheimen (1951).
Plantenziektenwet (1951).
Tuberculinewet (1951).
Silicosewet (1951).
Noodwet Kinderbijslag Kleine Zelfstandigen (1951).

1952

Wet toezicht credietwezen (1952).
Winkelsluitingswet (1951).
Wet op de gevaarlijke werktuigen (1952).
Wet bijdragen verbetering binnenvisserij (1952).
Wet op de organen voor de emigratie (1952).
Wet bestrijding tuberculose rundvee (1952).
Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (1952).
Brandweerwet (1952).
Wet bescherming bevolking (1952).
Wet op de noodwachten (1952).
Wet verplaatsing bevolking (1952).
Wet ter verzekering van het beschikbaar blijven van goederen voor het geval van oorlog, enz. (1952).
Organisatiewet Sociale Verzekering (1952).
Wet oorlogsstrafrecht (1952).

1953

Pleegkinderenwet (1951).
Hinderwet (1952).
Runderhorzelwet (1953).
Wijziging Opiumwet (1953).
Wet vervreemding landbouwgronden (1953).
Zondagswet (1953).
Inkwartieringswet (1953).
Pensioen- en Spaarfondsenwet (1952).

1954

Wet autovervoer goederen (1951).
Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (1951).

Wet Assurantiebemiddeling (1952).
Stoomwet (1953).
Wet bescherming leerlingen tegen besmettingsgevaar (1953).
Wet op de maaswijdte van zeevisnetten (1954).
Bedrijfsvergunningenwet (1954).
Coördinatiewet Sociale Verzekering (1953).

1955

Vestigingswet Bedrijven (1954).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, artt. 435bis en 473a, (1954).
Grondwaterwet Waterleidingbedrijven (1954).
Jachtwet (1954).
Wet op de tandheelkundige inrichtingen (1955).
Wet beperking cadeaustelsel (1955).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, o.a. artt. 351 - 368 - 438 - 460 - 461, (1955).

1956

Wet op de uitoefening van de diergeneeskunst (1954).
Gewijzigde Wet op de lijkbezorging (1955).
Wet op het kijkgeld (1955).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, o.a. artt. 194 - 328 - 340 - 341 - 342 - 343 - 344 - 346 - 347 en 442, (1955).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, artt. 151a en 442a, (1956).
Wet houdende een tijdelijke regeling betreffende afbetalingsovereenkomsten (1956).
Algemene Ouderdomswet (1956).

1957

Uitverkopenwet (1956).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, artt. 222bis en 435a, (1956).

1958

Wet economische mededinging (1956).
Destructiewet (1957).
Landbouwwet (1957).
Wet olieverontreiniging zeewater (1958).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, art. 470a, (1957).

1959

Luchtvaartwet (1958).
Algemene Weduwen- en Wezenwet (1959).

1960

Wet tot wering van besmettelijke ziekten van nertsen (1960).

1961

Waterleidingwet (1957).
Wet op de dierenbescherming (1961).
Prijzenwet (1961).
Monumentenwet (1961).
Gewijzigde Loterijwet 1905 (1961).

1962

Algemene Wet inzake rijksbelastingen (1959).
Algemene Wet inzake de douane en de accijnzen (1961).
Wet op menselijk bloed (1961).
Boswet (1961).
Wet erkenningen tuinbouw (1961).
Bestrijdingsmiddelenwet (1962).
Hamsterwet (1962).
Noodwet voedselvoorziening (1962).
Algemene Kinderbijslagwet (1962).

1963

Wet op de geneesmiddelenvoorziening (1958).
Wet wederverkoop van brood (1962).
Vervoersnoodwet (1962).
Vorderingswet (1962).
Wet op de bejaardenoorden (1963).
Kernenergiewet (1963).
Kinderbijslagwet voor loontrekkenden (1962).
Kinderbijslagwet kleine zelfstandigen (1962).
Wet op de paramedische beroepen (1963).
Havennoodwet (1963).
In- en uitvoerwet (1962).

1964

Wet op het afbetalingsstelsel (1961).
Quarantainewet (1960).
Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen (1963).
Visserijwet (1963).
Wet installaties Noordzee (1964).
Wet op de kansspelen (1964).
Wet gewetensbezwaren militairen (1962).

1965

Wet op de ruimtelijke ordening (1962).
Woningwet (1962).
Wet op de ziekenverzorgeren en ziekenverzorgeren (1963).
Wet werkloosheidsvoorziening (1964).

Wet op het ter beschikking stellen van arbeidskrachten (1965).
Wet tot wering van ongewenste handwapenen (1965).
Wet Ziekenhuistarieven (1965).

1966

Oorlogswet voor Nederland (1964).
Wet op het schadeverzekeringsbedrijf (1964).
Effectenvernieuwingswet (1965).
Ziekenfondswet (1964).
Wet vrachtprijzen vervoer van kolen en staal (1963).

1967

Drank- en Horecawet (1964).
Vreemdelingenwet (1965).
Mijnwet continentaal plat (1965).
Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (1966).
Zaaizaad- en Plantgoedwet (1966).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, artt. 98 - 272 en 273 „schen-
ding geheimen”, (1967).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, art. 328ter „niet-ambtelijke cor-
ruptie”. (1967).
Wijziging Wetboek van Strafrecht, art. 436a, (1966).

1968

Natuurbeschermingswet (1967).
Algemene Wet bijzondere ziektekosten (1967).

Nog niet in werking getreden

Archiefwet (1962).
Wet gevaarlijke stoffen (1963).
Wet arbeidsvergunning vreemdelingen (1964).
Ontgrondingenwet (1965).
Wet op werken onder overdruk (gewijzigde Caissonwet) (1967).
Woonwagenwet (1968).

Overzicht van bepalingen uit het geldende en het nieuwe Burgerlijk Wetboek en enige daarmede verband houdende wetten, krachtens welke het Openbaar Ministerie kan optreden in civilibus (vervaardigd door Mr. E. Lukács)

I. Personen en familierecht

(Boek 1 van het geldende en het nieuwe Burgerlijk Wetboek)

<i>Geldend B.W.</i>	<i>Nieuw B.W.</i>	<i>Onderwerp</i>
1. Artt. 25 lid 2; 28; 71	Art. 1.4.11 leden 1 en 4	Contrôle op de registers van de burgerlijke stand en de daarin aan te brengen kantmeldingen.
2. Art. 29 lid 2	Art. 1.4.2a lid 1	Tardieve geboorteaangifte.
3. Art. 51a lid 1	Art. 1.4.2b lid 3	Overlijdensakte van gevonden lijk.
4. Art. 68	Art. 1.2.1 lid 4	Verandering c.q. wijziging van de voornaam.
5. Art. 120	Art. 1.5.3.5.	Stuiting van het huwelijk.
6. Art. 129	Art. 1.5.4.4	Weigering huwelijksafkondiging c.q. weigering medewerking huwelijksvoltrekking.
7. Art. 130 lid 2	Art. 1.5.4.5 lid 2	Dispensatie wachttijd en afkondiging i.v.m. voorgenomen huwelijk.
8. Artt. 141, 143, lid 1, 144, 145, 147 lid 1 en 149	Art. 1.5.5.1 lid 1 onder d	Nietigverklaring van een huwelijk.
9. Art. 154a lid 1 jo art. 48	Art. 1.4.3 lid 1 onder a jo lid 4	Inschrijving in het huwelijksregister van de nietigverklaring van een huwelijk.

<i>Geldend B.W.</i>	<i>Nieuw B.W.</i>	<i>Onderwerp</i>
10. Art. 258 lid 1	Art. 1.9.2.4 lid 1	Ontbinding van het huwelijk na scheiding van tafel en bed.
11. Art. 342	Art. 1.11.3.4a lid 2 sub d	Vernietiging van een erkenning.
12. Art. 365	Art. 1.14.3.1 lid 2	Vordering ondertoezichtstelling van kinderen.
13. Art. 374a	Art. 1.14.4.2	Ontheffing van de ouderlijke macht.
14. Art. 374d	Art. 1.14.4.5 lid 1	Ontzetting van de ouderlijke macht.
15. -Art. 374f	Art. 1.14.4.7	Voorlopige toevertrouwing minderjarigen aan de Raad voor de Kinderbescherming door de officier van justitie.
16. Art. 418 lid 2 jo art. 365	Art. 1.15.9.1 lid 2 jo art. 1.14.3.1 lid 2	Ondertoezichtstelling van onder voogdij staande minderjarigen.
17. Art. 420 lid 1	Art. 1.15.10.3 lid 1	Ontzetting van de voogdij of toeziende voogdij.
18. Art. 421a	Art. 1.15.10.5	Onttrekking aan de macht van de voogd en voorlopige toevertrouwing aan de Raad voor de Kinderbescherming.
19. Art. 423 lid 2 jo art. 374a	Art. 1.15.10.3a jo art. 1.14.4.2 Art. 1.13.3.4 leden 2 en 3	Ontheffing van de voogdij.
20. Art. 461c leden 2 en 3		Voorlopige toevertrouwing van een minderjarige aan de Raad voor de Kinderbescherming.

<i>Geldend B.W.</i>	<i>Nieuw B.W.</i>	<i>Onderwerp</i>
21. Artt. 488 en 489	Art. 1.16.2	Curatele.
Art. 493	Art. 885 Rv. (nieuw; zie Invoeringswet Boek I nieuw B.W. hfdst. 3, art. X)	Ondervraging van curandus.
Art. 496		Uitspraak van vonnis op een verzoek om curatele.
Art. 499 jo art. 498	Art. 1.16.15 lid 2	Bekendmaking van een ondercuratelestelling op eigen verzoek.
Art. 507	Art. 1.16.9 lid 1 onder c	Ontslag van de curator en de toezien- de curator.
Idem	Art. 1.16.10 lid 3	Bewind van de curator.
Art. 510 lid 3	Art. 1.16.12 lid 3	Intrekking machtiging gedwongen verpleging van drankzuchtigen.
Art. 511		Rechtspleging gedwongen verpleging van drankzuchtigen.
Art. 516	Art. 1.16.14 lid 2	Vordering einde curatele.
22. Art. 519	Art. 1.18.1.1	Onderbewindstelling in geval van afwezigheid.
Art. 521	Art. 1.18.1.2	Verplichting van de bewindvoerder tot rekening en verantwoording.
23. Art. 524	Art. 1.18.2.3	Verklaring rechtsvermoeden van overlijden.
Art. 525	Art. 1.18.2.3	Procedure.
Art. 550	Art. 1.18.2.11	Verlof tot ander huwelijk.

II. Erfrecht (Boek 2 geldend B.W.)

	<i>Onderwerp</i>
1. Art. 1026	Benoeming bewindvoerder in plaats van de ontbrekende.
2. Art. 1027 lid 1	Verplichting tot boedelbeschrijving.
3. Art. 1030	Voorziening bij gebreke van zekerheid.
4. Art. 1032 lid 1	Verlof tot vervreemding en bezwaring.
5. Art. 1067	Opvolging bewindvoerders.
6. Art. 1121 lid 5	Kantonrechter weigert goedkeuring boedelscheiding. Behandeling bezwaren bij de arrondissementsrechtbank.
7. Art. 1173 lid 1	Benoeming curator over onbeheerde nalatenschap.

III. Erfrecht (Boek 4 nieuw B.W.)

	<i>Onderwerp</i>
1. Art. 4.4.3.2c	Herziening of opheffing van een testamentaire last.
2. Art. 4.4.3.3	Idem.
3. Art. 4.4.4.1 lid 3	Last om stichting op te richten.
4. Art. 4.5.3.3	Benoeming vereffenaar na een aanvaarding onder voorrecht van boedelbeschrijving.
5. Art. 4.5.3.4 onder a	Benoeming vereffenaar bij een niet onder voorrecht van boedelbeschrijving aanvaarde nalatenschap.
6. Art. 4.5.3.5 lid 5 jo art. 3.6.1.13 lid 1 onder c	Ontslag c.q. ontzetting van een vereffenaar.

IV. Derde Boek geldend B.W.

	<i>Onderwerp</i>
Art. 1699	Ontbinding publ.r. rechtspersonen.
Art. 1774 lid 2	Summiere rekening en verantwoording van de sequester aan de arrondissementsrechtbank.

V. Boek 2 nieuw B.W. (Rechtspersonen) en verwante wettelijke bepalingen

<i>Nieuw B.W.</i>	<i>Andere wett. bepalingen</i>	<i>Opmerkingen</i>
1. Art. 2.1.10a lid 2	Art. 4 Wet Vereniging en vergadering 1855	Vordering tot ontbinding rechtspersoon.
2. Art. 2.1.10b	Art. 37b van het Wetboek van Koophandel	Idem.
3. Art. 2.1.10c	Art. 37b K; Art. 10 Wet Ver. en Verg.	Idem.
4. Art. 2.1.10d		Vordering tot ontbinding t.a.v. samenwerkingsvormen zonder rechtspersoonlijkheid.
5. Art. 2.1.10e lid 1		Vordering tot ontbinding van een rechtspersoon.
6. Art. 2.1.10h	Art. 14 lid 2 Wet op Stichtingen	Vordering tot bepaling tijdstip van ontbinding rechtspersoon.
7. Art. 2.1.11 lid 3		Vordering tot beëindiging van de taak van vereffenaars van een rechtspersoon in liquidatie.
8. Art. 2.2.1.25 lid 3	Art. 1699 lid 2 B.W.	Vordering tot benoeming vereffenaar bij ontbinding vereniging.
9. Art. 2.3.1.7a		Vordering tot ontbinding van een naamloze vennootschap.
10. Art. 2.3.1.10a		Idem, indien het doel van de vennootschap door een gebrek aan baten niet kan worden bereikt.

<i>Nieuw B.W.</i>	<i>Andere wett. bepalingen</i>	<i>Opmerkingen</i>
11. Art. 2.4.4 lid 3	Art. 7 lid 3 Wet op Stichtingen	Vordering tot doorhaling, aanvulling of wijziging van het ingeschrevene in het openbaar centraal stichtingen-register.
12. Art. 2.4.7 leden 1 en 3	Artt. 9 lid 1 en 17 Wet op Stichtingen	Vordering tot wijziging van de statuten van een stichting.
13. Art. 2.4.8. lid 1	Art. 10 Wet op Stichtingen	Vordering tot nietigverklaring van een wijziging der statuten van een stichting.
14. Art. 2.4.10	Art. 11 Wet op Stichtingen	Verzoek om inlichtingen aan het bestuur van een stichting.
15. Art. 2.4.11 lid 1	Art. 12 lid 1 Wet op Stichtingen	Vordering tot ontslag van een bestuurder van een stichting.
16. Art. 2.4.12	Art. 13 Wet op Stichtingen	Vordering tot vervulling van de ledige plaats in het bestuur van een stichting.
17. Art. 2.4.14	Art. 15 Wet op Stichtingen	Vordering tot ontbinding van een stichting.

IV. Boek 3 Nieuw B.W. (Vermogensrecht in het algemeen)

Art. 3.6.1.13 lid 1 onder c	Ontzetting van een bewindvoerder.
--------------------------------	-----------------------------------

Bijlage III

De onderstaande gegevens zijn geput uit de criminele en justitiële statistiek van het C.B.S. en bewerkt door het bureau administratieve organisatie van de Hoofdafdeling Rechterlijke Organisatie van het Ministerie van Justitie.

1965.

1. *Intensiteit opsporing.*

- 1.1. Misdrijven, ter kennis gekomen van de politie, waarvan de verdachte bekend is geworden.

	per 100.000 inw.		per 100.000 inw.
gem.pol. Heerlen	2165	gem.pol. Maastricht	1070
		gem.pol. Kerkrade	744
		R.P. distr. Maastricht	709
gem.pol. Almelo	1415		
gem.pol. Rotterdam	1329	gem.pol. Schiedam	890
		gem.pol. Vlaardingen	369
gem.pol. 's-Gravenh.	900	gem.pol. Leiden	590
		gem.pol. Delft	396
		R.P. distr. 's-Gravenh.	265
gem.pol. Amsterdam	833		
gem.pol. Den Helder	457		
gem.pol. Delft	396		
gem.pol. Vlaardingen	369		
R.P. distr. 's-Gravenh.	265		
R.P. distr. Heerenveen	221		

- 1.2. Processen-verbaal t.z.v. overtredingen + transacties in handen der politie.

	per 100.000 inwoners
Gem.pol. Groningen	2952
„ Eindhoven	2828
„ Arnhem	2601
„ 's-Gravenhage	1884
„ Amsterdam	1852
„ Rotterdam	1339
„ Kerkrade	999
„ Deventer	995
„ Vlaardingen	994
Rijkspol. distr. Groningen	977
„ „ 's-Gravenhage	916

- 1.3. Vonnissen + transacties O.M. + transacties in handen der politie wegens overtredingen.

		per 1.000 inwoners
ktgn. in arr.	Utrecht	161
„ „ „	Amsterdam	159
„ „ „	's-Gravenhage	139
„ „ „	Rotterdam	118
„ „ „	Zutphen	95

- 1.4. Toename aantal vonnissen + transacties O.M. + transacties in handen der politie wegens overtredingen tussen 1962 en 1965.

		percentage toename (per 1.000 inwoners)
arr.	Arnhem	48
„	Amsterdam	43
„	Rotterdam	40
„	's-Gravenhage	32
„	Maastricht	13
„	Roermond	10

Processen-verbaal terzake van economische delicten.

- 1.5. Keuring van waren aantal aantal inwoners
 processen verbaal van het arr.
 absolute cijfers
- | | | | |
|------|-----------|-----|-----------|
| arr. | Amsterdam | 389 | 1.277.000 |
| „ | Haarlem | 434 | 601.000 |

- 1.6. Winkelsluiting.

arr.	Breda	299
„	's-Gravenhage	210
„	Amsterdam	201
„	Rotterdam	88

2. Vervolgingsbeleid.

Van het totaal aantal afgedane zaken werd afgedaan door het O.M.

- 2.1.1. gewone rechtbankzaken

arr.	Arnhem	59 %
„	Alkmaar	58 %
„	's-Gravenhage	43 %
„	Amsterdam	41 %
„	Rotterdam	38 %
„	Assen	37 %
„	Breda	34 %

2.1.2. economische delicten.

arr. 's-Hertogenbosch	87 %
„ Leeuwarden	87 %
„ Amsterdam	78 %
„ 's-Gravenhage	76 %
„ Maastricht	70 %
„ Rotterdam	69 %

2.1.3. kantongerechtszaken.

arr. Roermond	82 %
„ 's-Hertogenbosch	80 %
„ Rotterdam	73 %
„ Amsterdam	69 %
„ Groningen	68 %
„ 's-Gravenhage	66 %

2.2. Sepotbeleid.

Sepots in gewone rechtbankzaken.

2.2.1. Onvoorwaardelijk sepot. in % van het aantal afgedane zaken (zowel door rechter als door O.M. afgedaan)

arr. Alkmaar	45
„ Arnhem	44
„ 's-Gravenhage	29
„ Rotterdam	29
„ Amsterdam	23
„ Dordrecht	21
„ Haarlem	17

2.2.2. Voorwaardelijk sepot absolute cijfers in % van het aantal afgedane zaken

arr. 's-Gravenhage	372	5,6
„ Amsterdam	323	3,4
„ Utrecht	191	3,8
„ Rotterdam	75	1,1
„ Alkmaar	28	1,1
„ Middelburg	13	0,7
„ Roermond	10	0,3

2.2.3.

Verhouding tussen onherroepelijke veroordelingen en geseponeerde zaken naar de provincie waar misdrijf is begaan, per 100.000 inwoners.

	Onherroep. veroord.	Sepot	Verhouding Ver- oord. : Sepot
Seksuele misdrijven			
prov. Limburg	30,0	23,5	56 : 44
„ Noord-Brabant	24,8	17,0	59 : 41
„ Noord-Holland	19,8	13,3	60 : 40
„ Zuid-Holland	18,2	9,9	65 : 35
„ Groningen	16,0	9,6	63 : 37
„ Overijssel	14,5	11,9	55 : 45
Agressieve misdrijven			
prov. Limburg	121,0	91,9	57 : 43
„ Zeeland	69,2	48,1	59 : 41
„ Noord-Holland	51,2	34,1	60 : 40
„ Friesland	49,4	30,1	62 : 38
„ Utrecht	47,5	30,2	61 : 39
„ Zuid-Holland	37,2	22,4	62 : 38
Vermogensmisdrijven.			
prov. Noord-Holland	144,1	79,4	64 : 36
„ Limburg	137,5	76,1	64 : 36
„ Noord-Brabant	119,5	76,9	61 : 39
„ Zuid-Holland	128,4	60,1	68 : 32
„ Drenthe	64,2	50,5	56 : 44
„ Friesland	56,7	46,5	55 : 45

2.2.4. Zaken, welke werden geseponoord nadat een voorlichtingsrapport was uitgebracht.

	absolute cijfers	in % van het totaal aantal sepots
arr. Utrecht	384	22,9
„ Groningen	293	34,7
„ Amsterdam	244	9,9
„ Rotterdam	170	8,4
„ 's-Gravenhage	98	4,3
„ Roermond	27	2,6
„ Middelburg	1	0,2

2.2.5. Art. 36 (lid 1, 2 en 3) WVV. Dood of zwaar lichamelijk letsel door schuld.

	vonnissen	sepots	totaal vsn. + sepots	sepots in % tot. vsn. + sepots
's-Hertogenbosch	36	45	81	55,6 %
Breda	80	6	86	7,- %
Maastricht	25	19	44	43,2 %
Roermond	66	27	93	29,- %
Arnhem	39	75	114	65,8 %
Zutphen	24	2	26	7,7 %
Zwolle	9	2	11	18,2 %
Almelo	12	6	18	33,3 %
's-Gravenhage	38	11	49	22,4 %
Rotterdam	10	9	19	47,4 %
Dordrecht	13	6	19	31,6 %
Middelburg	48	104	152	68,4 %
Amsterdam	39	50	89	56,2 %
Alkmaar	47	197	244	80,7 %
Haarlem	30	25	55	45,5 %
Utrecht	8	3	11	27,3 %
Leeuwarden	15	11	26	42,3 %
Groningen	15	8	23	34,8 %
Assen	39	5	44	11,4 %
Landelijk totaal	593	611	1204	50,7 %

2.2.6. Art. 26 WVV. Rijden onder invloed van alcohol.

's-Hertogenbosch	601	23	624	3,7 %
Breda	403	7	410	1,7 %
Maastricht	386	7	393	1,8 %
Roermond	356	21	377	5,6 %
Arnhem	346	34	380	8,9 %
Zutphen	133	5	138	3,6 %
Zwolle	118	8	126	6,3 %
Almelo	278	10	288	3,5 %
's-Gravenhage	298	16	314	5,1 %
Rotterdam	627	33	660	5,- %
Dordrecht	147	3	150	2,- %
Middelburg	230	24	254	9,4 %
Amsterdam	527	19	546	3,5 %
Alkmaar	95	36	131	27,5 %
Haarlem	223	12	235	5,1 %
Utrecht	241	50	291	17,2 %
Leeuwarden	200	10	210	4,8 %
Groningen	351	11	362	3,- %
Assen	235	18	253	7,1 %
Landelijk totaal	5795	347	6142	5,6 %

2.2.7. Sepots in economische zaken.

	in % van het aantal afgedane zaken (zowel door rechter als door O.M. afgedaan)
arr. Haarlem	34 %
„ 's-Hertogenbosch	26 %
„ Amsterdam	24 %
„ Rotterdam	15 %
„ 's-Gravenhage	14 %
„ Breda	7 %
„ Utrecht	5 %

2.2.8. Sepots in kantongerechtszaken.

	in % van het aantal afgedane zaken (zowel door rechter als door O.M. afgedaan)
arr. 's-Hertogenbosch	16 %
„ Middelburg	11 %
„ Rotterdam	8 %
„ Amsterdam	6 %
„ 's-Gravenhage	4 %
„ Haarlem	4 %

2.3. Transactiebeleid.

2.3.1. Transacties in economische zaken.

Totaal aantal schikkingen	in % van het aantal afgedane zaken (zowel door rechter als door O.M. afgedaan)
arr. Roermond	69
„ Utrecht	63
„ 's-Gravenhage	58
„ Amsterdam	51
„ Rotterdam	50
„ Haarlem	36
„ Dordrecht	36

2.3.2. Schikkingsbedragen

Betaalde bedragen van f. 100,—
of meer in % van het totaal aan-
tal betaalde transacties.

arr. Alkmaar	27
„ Haarlem	25
„ Amsterdam	20
„ 's-Gravenhage	13
„ Rotterdam	8
„ Almelo	4
„ Maastricht	2

2.3.3. Schikkingsbedragen Gemiddelde schikkingsbedrag
in guldens

arr. Amsterdam	112
„ Alkmaar	87
„ 's-Gravenhage	54
„ Rotterdam	34
„ Maastricht	29
„ Dordrecht	27

2.3.4. Transacties in kantongerechtszaken.

Totaal aantal in % van het aantal afgedane
schikkingen zaken (zowel door rechter als door
O.M. afgedaan)

arr. Roermond	75 %
„ Alkmaar	70 %
„ Rotterdam	65 %
„ Amsterdam	63 %
„ 's-Gravenhage	62 %
„ Groningen	61 %
„ Maastricht	61 %
„ Almelo	61 %

3. *Rapportage.*

3.1. Rapportage in gewone strafzaken

in % van het aantal afgedane
zaken

3.1.1. alleen voorlichtingsrapport

	meerv. kamer	politierechter
arr. Zwolle	65	15
„ Rotterdam	60	8
„ Almelo	45	26
„ 's-Gravenhage	33	13
„ Assen	33	6
„ Amsterdam	26	11
„ Breda	20	12

3.1.2. alleen psych. rapport

arr. Utrecht	10,4	0,4
„ Zutphen	4,0	0,4
„ 's-Gravenhage	2,4	0,6
„ Amsterdam	2,3	0,2
„ Rotterdam	0,0	0,0
„ Middelburg	0,0	0,0

3.1.3. voorl. + psych. rapport

	meerv. kamer	politierechter
arr. 's-Gravenhage	45	2,5
„ Maastricht	34	1,1
„ Rotterdam	23	0,4
„ Breda	14	2,8
„ Assen	7	0,1
„ Amsterdam	5	0,3
„ Zwolle	5	0,0

3.1.4. geen rapport

arr. Amsterdam	66	88
„ Breda	65	85
„ Assen	59	94
„ Almelo	36	73
„ 's-Gravenhage	19	84
„ Rotterdam	17	91

4. Vonnissen.

4.1.1. Ontzegging rijbevoegdheid op grond van art. 26 WWV.

Bestuurders van motorvoertuigen in % van totaal aantal veroordelingen wegens art. 26 WWV.

arr. Rotterdam	98
„ Amstrdam	97
„ 's-Gravenhage	94
„ Alkmaar	89
„ Leeuwarden	83

Bestuurders van rijwiel met hulpmotor

arr. Haarlem	94
„ Maastricht	93
„ 's-Gravcnhage	38
„ Amsterdam	19
„ Rotterdam	5

4.1.2. Duur ontzegging rijbevoegdheid terzake van art. 26 WWV.

Bestuurders van motorvoertuigen.	in % van totaal aantal ontzeggingen			
	>1 jr.	1 jr.	6 mnd- <1 jr.	<6 mnd.
arr. Haarlem	41	52	4	3
„ Rotterdam	28	41	29	2
„ Amsterdam	20	68	11	1
„ Roermond	14	68	13	5
„ Alkmaar	11	59	30	0
„ Maastricht	10	14	69	7
„ 's-Gravenhage	8	62	28	2
„ Zutphen	6	22	31	41
„ Assen	0	6	61	33

4.1.3. Bestuurders van rijwielen met hulpmotor.

	in % van totaal aantal ontzeggingen			
	>1 jr.	1 jr.	6 mnd- <1 jr.	<6 mnd.
arr. Amsterdam	16	38	15	31
„ Haarlem	7	42	51	0
„ 's-Gravenhage	0	37	46	17
„ Rotterdam	0	17	66	17
„ Assen	0	0	69	31
„ Almelo	0	0	4	96

4.1.4. Ontzegging rijbevoegdheid, uitgesproken door de kanton-rechters.

		in % van totaal aantal vonnissen terzake van overtredingen WWV en WVR
ktgn. in arr.	's-Hertogenbosch	4,2
„ „ „	Zutphen	3,8
„ „ „	Amsterdam	1,3
„ „ „	Rotterdam	0,9
„ „ „	Maastricht	0,6
„ „ „	's-Gravenhage	0,5

4.2. Geheel voorwaardelijke veroordeling.

	in % van het totaal aantal veroordelingen		
	Meerv. kamer	Pol.-rechter	Kinder-rechter
arr. Groningen	16,0	3,7	17,8
„ Alkmaar	13,5	5,0	37,3
„ Amsterdam	7,1	9,9	24,0
„ 's-Gravenhage	6,9	3,7	12,6
„ Roermond	4,7	3,4	2,4
„ Rotterdam	2,2	1,9	19,7
„ Maastricht	1,6	1,1	6,2
„ Leeuwarden	0,9	6,0	18,2

5. Tijdsduur procedures

- 5.1. van inschrijving ten parkette tot afdoening door de recht-bank.

Meervoudige kamer	in %		
	afgedaan binnen 3 maanden	afgedaan binnen 6 maanden	afgedaan binnen 1 jaar
rb. Amsterdam	59	93	99
rb. Rotterdam	40	94	99
rb. 's-Gravenhage	33	82	97
rb. Roermond	20	63	93
rb. Assen	17	71	94
Politierechter			
rb. Amsterdam	81	95	99
rb. Rotterdam	81	98	100
rb. 's-Gravenhage	40	77	98
rb. Assen	46	85	93
rb. Maastricht	21	89	99
Kinderrechter			
rb. Amsterdam	52	81	98
rb. Rotterdam	50	88	99
rb. Middelburg	87	96	99
rb. Zutphen	61	92	100
rb. Alkmaar	11	21	81
rb. Maastricht	1	46	5

5.2. van afdoening door rechtbank tot afdoening door het Hof.

		in %	
	afgedaan binnen 3 maanden	afgedaan binnen 6 maanden	afgedaan binnen 1 jaar
Hof 's-Gravenhage	23	83	98
„ Leeuwarden	27	87	99
„ Arnhem	4	37	92

5.3. van inschrijving ten parkette van de rechtbank tot afdoening door het Hof.

	afgedaan binnen 6 maanden	afgedaan binnen 1 jaar	afgedaan binnen 2 jaar
Hof 's-Gravenhage	35	85	98
„ Leeuwarden	33	90	98
„ Arnhem	7	63	96