

Vervolging niet meer zo gründlich

De Duitse justitie heeft langzamerhand de vervolgingsplicht losgelaten. Sinds de jaren zestig wordt er zoveel geseponeerd dat het wel Nederland lijkt. En ook het befaamde Duitse ophelderingspercentage is aan enige ontmythologisering toe.

Zeger Luyendijk, Berlijn

In de somber verlichte wachtruimte van het politiebureau van de Berlijnse wijk Nikolassee kijkt Sabine Bleyer huilerig voor zich uit. Ze is op heterdaad betrapt bij een winkeldiefstal in een nabijgelegen supermarkt en zoals gebruikelijk onmiddellijk opgehaald door de politie. Een cel hoeft ze niet in, want ze werkt rustig mee aan de verdere afwikkeling van haar zaak, die door de dienstdoende 'Wachtmeister' als 'Bagatell' wordt afgedaan. 'Wie steelt er nou een huidcrème', roept hij lichtelijk verontwaardigd naar de jonge vrouw. Samen met de bedrijfsleider van het supermarktfiliaal doet hij aangifte en met een handtekening van de winkeldievegge is de zaak wat de politie betreft 'erledigt' en mag ze weer naar huis. 'Je hoort er nog wel van', roept hij de jonge vrouw toe.

Maar dat is niet zo. Buiten een briefje van de officier van justitie dat haar zaak wegens 'geringe schuld en een gering algemeen belang om te vervolgen' is geseponeerd en de opmerking dat haar misdrijf is opgenomen in het centrale register van het Openbaar Ministerie, hoort Sabine Bleyer niets meer van haar zaak. Het ook in Nederland heersende beeld van een omvangrijke Duitse justitie die met een groot en duur ambtenarenapparaat effectief misdrijven bestrijdt en daarmee een ongeken- de graad van maatschappelijke veiligheid bereikt, strookt al lang niet meer met de werkelijkheid. De alom geloofde hoge ophelderingspercentages van de Duitse politie zijn gebaseerd op 'makkelijke' successen bij veelvoorkomende criminaliteit en worden zelfs door de hoogste Duitse politie- instanties met een korrel zout genomen.

VAN REGEL NAAR UITZONDERING

De effectiviteit van het OM en de rechterlijke macht is ondoorgrondelijk, tot grote irritatie van de Duitse wetgever. Het ontbreekt de Duitse politiek veelal aan duidelijke gegevens waarmee de Duitse justitie scherper bijgestuurd zou kunnen



De Duitse speurder Derrick (Horst Tappert) en zijn Nederlandse evenknie Baantjer (Piet Römer)

Foto's: Kippa

worden, als daartoe de politieke wil zou bestaan. Want tot nog toe heeft geen enkele regering het aangedurfd op het Duitse justitiële apparaat te korten, uit angst voor stemmenverlies. De Duitsers hechten te zeer aan orde en zekerheid, zeker op het gebied van openbare veiligheid. Uit een vorig jaar gehouden enquête door het weekblad *Die Zeit* bleek dat ruim 84 procent van de Duitsers voorstander is van een hardere aanpak door justitie van de criminaliteit in Duitsland. Dit percentage is al jaren onveranderd hoog.

De afgelopen dertig jaar was het beleid er op gericht het beeld van een streng straffende justitie overeind te houden en tegelijkertijd de toenemende druk op het systeem door stijgende criminaliteit te verminderen door een grotere verantwoordelijkheid bij het Openbaar Ministerie te leggen. Het ontgaat de meeste Duitsers dat een veroordeling al lang niet meer de regel, en dat het afzien van strafvervolging door het Openbaar Ministerie

of het stopzetten van een zaak in de rechtszaal niet langer een uitzondering is.

Het beeld van strenge rechters die niet aarzelen te straffen, is overigens onaantast. Het wordt dagelijks bevestigd in de vriendenkring of op het werk, waar collega's de rijbevoegdheid ontzegt is of tot een hoge boete veroordeeld zijn voor een 'belediging' van een ambtenaar van de burgerlijke stand. En het is drie dagen per week te zien bij de vele populaire gedramatiseerde rechtszaakprogramma's op zowel de publieke als de commerciële zenders, waar eenvoudige vergrijpen tot zware straffen leiden.

EEN KWART

En dat beeld is op zichzelf niet onjuist. Vier van de vijf zaken die voor de rechter komen leiden tot een veroordeling en die vallen meestal niet mals uit. Maar om een overbelasting van het systeem te voorkomen en niet het overgrote deel van de Duit-



sers tot 'vorbestrafen' te veroordelen, werd in de jaren zestig en zeventig – toen de criminaliteit met soms meer dan twintig procent per jaar steeg – besloten het OM strenger te laten selecteren en soepeler te laten seponeren. De wetgever is er daarbij van uitgegaan dat alleen al het simpele feit dat iemand met de Duitse justitie in aanraking komt voor het overgrote deel van de verdachten van kleine criminaliteit voldoende afschrikwekkend is ze verder op het rechte pad te houden.

Zo werd het reeds in de jaren twintig geleidelijk ingevoerde opportuniteitsprincipe geleidelijk uitgebreid door onder meer verkeersvergrijpen als 'Ordnungswidrigkeiten' te bestempelen (en af te doen met een transactie), en de invoering van twee belangrijke seponeringsartikelen, waarin nauw omschreven staat wanneer het OM een zaak kan laten vallen. Daarbij spelen de mate van schuld van een verdachte en het algemeen belang een hoofdrol.

Het heeft ertoe geleid dat van de op dit moment jaarlijks ruim 2,2 miljoen aangiftes met bekende verdachten die het Openbaar Ministerie in Duitsland strafrechtelijk onderzoekt, slechts een kwart wordt omgezet in een dagvaarding of – voor kleinere delicten – een 'Strafbefehl'. Dat is veroordeling van een verdachte van wie de schuld vaststaat, een veroordeling die het OM op basis van het dossier opstelt en door de rechter wordt ondertekend. De rest wordt geseponerd, al dan niet onder voorwaarden (bijvoorbeeld geld voor een goed doel), omgezet in een boete of doorgestuurd naar andere instanties voor afhandeling. Voor een belangrijk deel (ongeveer een derde) gaat het bij de seponeringen om gevallen waarbij onvoldoende aanleiding is voor een vervolging, bijvoorbeeld wegens een gebrek aan bewijs (art. 170 Strafprozessordnung). Maar een groeiend aantal zaken, met bekende verdachten van wie vaststaat dat ze een misdrijf begaan hebben, wordt tamelijk rigoreus op basis van de in 1973 ingevoerde artikelen 153 en 154 StPO uit de rechtszalen gehouden.

NIETS TERUGDRAAIEN

Het OM heeft met het seponerbeleid vooral de groei van het aantal aangiftes opgevangen. Tussen 1981 en 1998 bleef het aantal uitgebrachte dagvaardingen nagenoeg ongewijzigd, het aantal *Strafbefehle* steeg relatief licht in verhouding tot het grotere aantal sepoten.

Welke vergrijpen precies door het OM in toenemende mate geseponerd zijn is niet duidelijk, tot grote irritatie van wetgevende instanties, die evenmin

veel zicht hebben op de uniformiteit van het seponeringsgedrag. Een onderzoek in de deelstaat Nordrhein-Westfalen toonde aan dat door verschillende officieren van Justitie heel uiteenlopend werd geoordeeld over bijvoorbeeld het belang om een winkeldiefstal te vervolgen. De bereidheid te seponeren toont ook grote verschillen per deelstaat. Zo wordt in de zuidelijke deelstaten en Berlijn aanzienlijk minder vaak geseponerd dan in de noordelijke deelstaten. Aanmoedigingen van het ministerie in Berlijn aan de deelstaten die volharden in de vervolgingsplicht om toch vooral meer te seponeren, worden meestal in de wind geslagen.

Vraagtekens worden ook in toenemende mate gesteld bij de effectiviteit van het *Strafbefehl*. Het is zonder meer duidelijk dat het *Strafbefehl* tot een aanzienlijk lagere belasting van de rechter AmdS-gerichten heeft bijgedragen, maar het aantal beroepszaken is de wetgever een doorn in het oog. Dit is

Het OM heeft met het seponerbeleid vooral de groei van het aantal aangiftes opgevangen

een gevolg van het feit dat een bezwaar tegen een *Strafbefehl* altijd terechtkomt bij de rechter die het heeft ondertekend, en die is niet snel genegen zijn beslissing terug te draaien. Vaak wordt dan alsnog in hoger beroep de hele zaak van voren af aan overgedaan. De wetgever overweegt nu de beroepsmogelijkheid bij het *Strafbefehl* af te schaffen, wat tot grote protesten bij advocaten en rechtswetenschappers heeft geleid.

GROEN OP STRAAT

Onverminderd van toepassing is de 'vervolgingsplicht' op de politie, die verplicht is elke aangifte serieus te nemen en elk voorval eerst uitgebreid zelf te onderzoeken, of het nou om een dubbele moord gaat of om een simpele aanrijding. Daarbij wordt de wet strikt geïnterpreteerd. Een winkeldief wordt behalve diefstal niet zelden ook belediging van ambtenaar in functie ten laste gelegd wanneer hij het waagt iets over zijn aanhouding te zeggen, of verzet tegen arrestatie als hij niet onmiddellijk meegaat. Achter een simpele aanrijding vermoedt de politie al snel opzet. En wie het waagt zijn auto te verplaatsen zonder toestemming van het bevoegd gezag, maakt zich zonder meer schuldig aan het gevreesde en relatief zwaar bestrafte delict *Fahrerflucht*.

Daarbij is de aangiftebereidheid van de Duitsers ongekeerd hoog. Een domme fout in een prospectus of het opgeven van een te hoog salaris bij een hypotheekaanvraag leidt al snel tot een aangifte bij de politie (die er het tamelijk veel voorkomende delict 'Betrug' van maakt). Het resultaat is een ongekeerd hoog aantal bekende verdachten en daarmee een in Europa bijna ongeëvenaard 'ophelderingspercentage', maar de Duitse politie is de eerste om die cijfers te relativiseren.

Zo schrijft het *Bundeskriminalamt* in zijn jaarlijkse rapportage over de criminaliteitscijfers in Duitsland dat het hoge ophelderingspercentage niets zegt over de 'kwaliteit of de kwantiteit' van de Duitse politie. Het BKA wijst er bijvoorbeeld droogjes op dat het ophelderingspercentage bij woninginbraken maar net boven de 15 procent uitkomt en dat bij vandalisme in één op de vijf gevallen een naam boven water komt. Het gemiddelde wordt geflatteerd door het hoge 'ophelderingspercentage' bij vergrijpen als 'belediging' (goed voor meer dan 150.000 aangiftes in 2002) en winkeldiefstallen. Soms telt de politie gevallen uit voorgaande jaren mee die in het lopende jaar worden opgelost, waardoor een ophelderingspercentage zelfs boven de 100 kan uitkomen. Daarbij geven de politiecijfers verre van het volledige beeld, omdat veel misdrijven door andere opsporende instanties naar het OM worden gestuurd of door het OM zelf worden onderzocht, zoals economische misdrijven (tegen bijvoorbeeld het patentrecht).

Het OM probeert uit vele honderden dikke dossiers die de politie dagelijks stuurt de werkelijkheid te achterhalen. Terughoudendheid bij de politie bij het opnemen van aangiftes zou de last waarmee het OM kampt fors kunnen verminderen, maar de Duitse politieke partijen durven er zelfs niet over te spreken om de politie meer discretionaire bevoegdheden te verschaffen. De veiligheid van iedere burger begint op straat, is algemeen de opvatting, en daar mag niet aan getornd worden. Een aantasting van het veiligheidsgevoel leidt tot vertrouwensverlies in de rechtsstaat en bevordert het in eigen hand nemen van het recht, schrijft het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken in haar periodieke veiligheidsbericht. Daarom moet de staat ervoor zorgen dat de 'burgers niet alleen daadwerkelijk 's avonds op straat kunnen gaan, maar bovendien ook echt geloven dat ze het kunnen'. Daarbij past een duidelijke aanwezigheid van groen, met al het bijbehorende gezag, meent men onverkort in de Duitse Bondsdag.