

Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen?

Over de conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending

Jaak van Kerckvoorde*

Inleiding

Tot in de zestiger jaren lag de klemtoon van het empirisch criminologisch onderzoek op de studie van de oorzaken van misdadigheid en van de kenmerken en behandelingsmogelijkheden van specifieke delinquentengroepen. Nadien voltrok zich een verschuiving naar de studie van het feitelijk functioneren van de strafrechtspleging. Sinds het begin van huidig decennium kwam in West-Europa ook het onderzoek naar het feitelijke handelen van het Openbaar Ministerie van de grond.¹ Dit was in zoverre een innovatie dat thans de *praktijk* van het OM-optreden bestudeerd werd, waar voordien de nadruk eenzijdig lag op de formele rechtsleer, op de haast exclusief juridische studie van het geheel van regels die de aktie van de leden van het OM structureren.

Het lag voor de hand dat de resultaten van dit anderssoortige onderzoek vergeleken werden met de beginselen die men in de rechtspraktijk uitgedrukt wou zien. Uit deze confrontatie bleek dat tussen wenselijkheid en werkelijkheid, tussen de intenties en hun realisatie soms sterke discrepanties bestaan. De recente pleidooien voor een meer expliciete justitiële beleidsvorming en beleidsvoering aan de ene kant, en deze voor een betere evaluatie van het justitieel optreden anderzijds hebben zonder twijfel met de resultaten van vermeld empirisch onderzoek te maken.

In dit artikel zal worden ingegaan op de mogelijkheden tot beïnvloeding van het beleidsmatig karakter van de aktie van het Openbaar Ministerie. Vooraf echter willen we kort enkele kenmerken van het empirisch onderzoek naar het parketfunctioneren aangeven, omdat de bevindingen implicaties hebben voor de mogelijkheden van beïnvloeding van de dagelijkse beroepspraktijk.

Het criminologisch onderzoek omtrent het parketfunctioneren kan in een drietal groepen worden ondergebracht. Er zijn vooreerst een aantal beschrijvingen van de feitelijk door OM-leden getroffen beslissingen, waarbij deze beslissingen in relatie worden gebracht met een aantal daarop mogelijk van invloed zijnde elementen. Er is een klein aantal studies waarbij de persoon van de magistraat alle aandacht krijgt. Tenslotte is er het onderzoek omtrent de structurele context waarbinnen het OM-beleid tot stand komt.

* Buitengewoon docent aan de Afdeling strafrecht, strafvordering en criminologie, Faculteit Rechtsgeleerdheid KU Leuven.

1. Een overzicht van dit onderzoek vindt men in Van Kerckvoorde, J., *Actualités bibliographiques: les recherches sur le Ministère Public, Déviance et société*, 3, 2, juin 1979, p. 179-198.

Er is vooreerst de *persoon van de magistraat*. Vermelden we een viertal benaderingen die kunnen bijdragen tot de verklaring van diens professioneel gedrag.

In de *eerste* gedragswetenschappelijke benaderingswijze krijgt de attitude van de beslisser de meeste aandacht. Rechtstoepassing wordt daarin niet als een automatische reactie op strafbaar gesteld gedrag gezien, doch wel als het resultaat van een gedifferentieerd omzettingsproces. In dit omzettingsproces spelen niet de gecodificeerde regels een beslissende rol, maar wel de personen die het recht interpreteren en toepassen. Hun interpretatie is subjectief: ze verwijst naar hun ideologieën, naar de daarmee samenhangende attitudes en de daarmee verbonden meningen. Voorzover iedere beslisser in zijn gedrag naar een relatieve stabiliteit streeft vloeien hieruit tenminste individueel-stabiele beleidslijnen voort.²

In een *tweede* benaderingswijze ligt de klemtoon op de psychologisch-biologische krachten welke het menselijk handelen in een sterke mate conditioneren. In deze – psychoanalytische – opvatting dient ook het handelen van magistraten gezien te worden als een maatschappelijk aanvaarde en gekanaliseerde manier voor het uitleven van affekten, waarbij men de angst om zich met de dader te identificeren tracht uit te bannen met behulp van ritueel, juridische dogmatiek en systematiek.³

Ten *derde* zijn er de roltheoretische benaderingswijzen. Daarin kaderen het structureel functionalisme en het symbolisch interactionisme. In de eerstgenoemde benadering heeft het begrip ‘rol’ betrekking op de voorschriften en verwachtingen waarmee de samenleving de bekleder van een positie confronteert. Deze verwachtingen en voorschriften zouden uitputtend zijn vastgelegd: bijgevolg kan het gedrag van de magistraat er rechtstreeks worden uit afgeleid. Door sanctionering van eventuele gedragsafwijkingen wordt conformering aan de regels en verwachtingen hersteld. Ook in het symbolisch interactionisme krijgt het rolbegrip veel aandacht, maar deze benadering kent aan de werkelijkheid een grotere flexibiliteit toe. Personen (ook magistraten) interpreteren (geven een betekenis aan) elke situatie waarmee zij worden geconfronteerd. Deze betekenis ligt niet vooraf vast. Het dagelijks handelen is rolgedrag: een poging om een min of meer consistente gedragslijn op te bouwen. In die gedragslijn wordt rekening gehouden met de wensen en met de verwachtingen van anderen, maar deze zijn niet determinerend. Ze moeten voor de betrokkenen ook acceptabel zijn als manier om de eigen identiteit (het zelfbeeld) tot uitdrukking te brengen. Het verklaringsschema van het symbolisch interactionisme is in zoverre meer realistisch dan dit van het structureel functionalisme, dat uitdrukkelijk aandacht gegeven wordt aan de interactie tussen de betrokken partijen, met hun attitudes en intenties. Nochtans krijgt daarin het vaak tegengesteld karakter van deze conditionerende factoren wat te weinig aandacht, evenals de ongelijke verdeling van de mogelijkheden om de eigen verwach-

2. Voor literatuuropgave zie hoger vermeld artikel, en ook de verwijzingen in Van Kerckvoorde, J., *Afhandeling van strafzaken door het OM*, Leuven, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de KU Leuven, Proefschrift doctoraat i/d criminologie, 1978, 402 p./Veel informatie over de hier beschreven handelingstheorieën vindt men bij Snel, B., *Kijken in de rechtszaal*, Alphen aan de Rijn, Samson (Sociaal Politieke Verkenningen), 1977, 108 p. + bijl.

3. Rottleuthner, H., *Richterliches Handeln. Zur Kritik der Juristischen Dogmatik*, Frankfurt, Athenäum Fischer, 1973 (meer bepaald p. 119).

tingen door te drukken. Dit laatste vormt een harde kern van volgende benadering.

Inderdaad betreft de *vierde* benaderingswijze – de maatschappijtheoretische – uitdrukkelijk de manier waarop de maatschappij is ingericht in de analyse. Het in de wetten vastgelegd recht is in deze opvatting niet neutraal: de wetten weerspiegelen integendeel de belangen van een dominerende minderheid en hebben een naar sociale laag discriminerende werking. Gezien de maatschappelijke verhoudingen waarbinnen ook de magistraat handelt – met het klassegebonden karakter van de wetgeving en de bestaande ongelijkheden in de samenleving als gegeven – kan deze niet anders dan de ongelijkheid in de samenleving bestendigen. Zelf behoort de magistraat niet tot de lager gesitueerde maatschappelijke groepen. Het daarmee samenhangend gebrek aan informatie over de reële situatie van de rechtsonderhorigen uit deze strata vult hij op met zogeheten ‘leken theorieën’ – stereotypen, vooroordelen, halve waarheden – die op zich bijdragen tot de bestendiging van de bestaande samenlevingsordening.

Ons inziens conditioneert de samenlevingsstructuur inderdaad de rechtspleging⁴: toch kan men daarop niet alle verschillen en ongelijkheden terugvoeren. De magistraat blijft, in wisselwerking met anderen, ten dele schepper van eigen gedrag. Het is niet uitgesloten dat in dit gedrag – eventueel verdrongen – affecten, angsten en motieven vertolkt zijn. Het is zeker dat de keuze tussen gedragsalternatieven medebepaald wordt én door de eigen attitudes, én door de voorschriften en verwachtingen zoals ze expliciet vast liggen en/of zoals de magistraat ze in zijn interactie met anderen interpreteert.

De structurele context waarbinnen de beslissingen tot stand komen

Naast de elementen welke in hoofdzaak met de persoon van de magistraat samenhangen conditioneert ook de structurele context waarbinnen parketmagistraten werken hun concreet handelen. OM-beslissingen komen immers niet binnen een maatschappelijk vacuüm tot stand. Dit bleek reeds meermaals in vorige paragraaf. Thans willen we meer gedetailleerd vermelden⁵: de invloed van de algemene rechtsbeginselen op de rechtspraktijk en de voorstrukturering zowel als de beperking van de handelingsalternatieven die in het strafrecht vervat liggen.

Uiteraard richt ook het wetboek van strafvordering de aktie van parketmagistraten. Dit niet alleen doordat het een aantal procedureregels vastlegt, maar ook door de aan hiërarchische oversten toegekende bevelsbevoegdheid en door de interventiemogelijkheden van de minister van justitie.

Voorts is er de gedeeltelijke maar reële afhankelijkheid van het OM ten aanzien van de opsporingsdiensten, en wordt het door parketmagistraten gevoerde beleid beïnvloed door de houding die onderzoeks- en vonnisgerechten innemen. Ook de

4. Zie Van Kerckvoorde, J., Justitiële sanktionering en maatschappelijke ongelijkheid, T. voor sociale wetenschappen, 24, 1, jan.-maart 1979, p. 20-38/en de themanummers van Kultuurleven (42, 1, januari 1975 en 46, 3, maart 1979) met de in genoemde werken opgenomen literatuurverwijzingen.

5. Een eerder formele beschrijving vindt men bij De Nauw, A., Schets van de structurele context van de vervolgingsbeslissing, Rechtsk. Weekblad, 40, 21, 22 januari 1977, kol. 1281-1310/Kontrolle over vervolging en seponering, in: Liber Amicorum Hermann Bekaert, Gent, Snoeck Ducaju, 1977, 459 p. (p. 75-95)/De politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid in België, Del. & Delinkwent, 8, 4, april 1978, p. 239-252.

benadeelde en de verdachte beschikken over (bij)sturingsmogelijkheden. Verder kunnen zowel de publieke opinie in het algemeen als wel specifieke pressiegroepen van invloed zijn.

Tenslotte richten of vinden een aantal organisatorische factoren het concrete optreden van parketmagistraten. Vermelden we hier ter illustratie de invloed van de interne structurering van het functioneren van een parket, en de schaarste aan beschikbare mankracht en middelen binnen een parket zowel als binnen andere diensten voor rechtsbedeling.⁶

De beslissingen

Criminologisch onderzoek omtrent het OM-functioneren betrof ten dele de organisatorische aspecten van het OM, het had aandacht voor de verhoudingen tussen de onderscheidene strafrechtelijke sub-systemen én actoren en het bracht soms de wettelijke voorstructurering van de strafvordering in het gezichtsveld. Over de persoon van de parketmagistraat daarentegen is weinig onderzoek verricht.⁷

In verscheidene andere studies wordt de aan strafzaken gegeven bestemming beschreven. Men relateert daarbij de beslissingen van parketmagistraten aan een geheel van factoren die op de afhandeling van invloed (kunnen) zijn. De resultaten van dergelijk onderzoek illustreren de wenselijkheid tot een bezinning omtrent het actuele OM-optreden. Immers: wat blijkt? – De beginselen van gelijkheid en van evenredigheid⁸ worden in deze fase van strafrechtspleging – soms zéér – onvolkomen gerealiseerd.

– Op de OM-afhandeling wegen een aantal ‘buiten-juridische’ factoren. De wenselijkheid van zulke invloed kan betwist worden, met name waar het gaat om de verschillen gebaseerd op de nationaliteit, het geslacht, de sociale klasse, de leeftijd en de voorgeschiedenis van de betrokkenen (van de verdachte, soms ook van de benadeelde), en – in sommige gevallen – ook de invloed van specifieke belangengroepen.

Ter illustratie: zelf bestudeerden we – binnen één parket – de afhandeling van winkeldiefstal- en van rijden onder invloed-dossiers. Voor beide delictsoorten bekeken we op welke gronden beslist werd de zaak al dan niet voor de rechter te brengen. Bovendien werd voor de tweede delictsoort gezocht naar de gronden voor de beslissing tot onmiddellijke intrekking van de rijvergunning, deze voor de beslissing over de intrekkingduur en die voor de inhoud van de eventuele dagvaarding. We stelden geen discriminatie op grond van geslacht of nationaliteit vast. De sociale klasse van de verdachte had enige, maar

6. De gemiddelde dossierlast per magistraat overschrijdt de tweeduizend zaken. Wil hij niet achterop geraken dan moeten per werkdag een tiental zaken hun beslag krijgen. In een niet onaanzienlijk aantal gevallen kan dit pas nadat aanvullende opdrachten gelast en uitgevoerd zijn. Brengt men daarbij de taken op burgerrechtelijk gebied in rekening, dan is het duidelijk dat op het handelen van de magistraten van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg een sterke druk weegt.

7. Wel zijn er verscheidene studies over de (straf)rechter, waaruit een aantal bevindingen ook voor parketmagistraten zouden kunnen gelden.

8. Gelijkheidsbeginsel: gelijke gevallen moeten op een gelijkaardige wijze worden afgehandeld, ongelijke gevallen ‘ongelijk’ naar de mate van hun verschil. Evenredigheidsbeginsel: de gevolgen van de strafrechtelijke reactie voor de verdachte, het slachtoffer en de samenleving mogen niet ernstiger zijn dan deze die de normschending zelf heeft veroorzaakt of dreigt te veroorzaken bij het uitblijven van de strafrechtelijke interventie. Meer in het algemeen moeten aard en hoegrootheid van de sanctie aangepast zijn aan de aard van het misdrijf resp. aan de hoegrootheid van de schade (zie o.m. Dupont, L., *Beginnels van behoorlijke strafrechtsbedeling*, Antwerpen-Arnhem, Kluwer-Gouda Quint, 1979, 237 p. (55-61)).

over het algemeen beslist geen decisieve invloed. Daarentegen hielden sommige parketmagistraten duidelijk rekening met de leeftijd en met de gerechtelijke antecedenten van de verdachte. Daaromtrent kunnen een aantal bezwaren worden geformuleerd, waarop we hier niet nader ingaan.⁹

Meest opvallend was nochtans de non-systematiek *binnen* het betrokken parket. Van een geharmoniseerde beleidsvoering was – op de vervolgingsbeslissing bij rijden onder invloed na – nauwelijks sprake. Integendeel bleek het profiel dat men voor het parket als geheel kon uittekenen de resultante van vaak zeer tegengestelde individuele afhandelingspatronen. Ten gevolge hiervan kan van een optimale effectuering van het gelijkheidsbeginsel moeilijk worden gesproken. Bovendien vloeit uit de divergentie van de onderscheidene beleidslijnen een onzekere positie van de rechtsonderhorigen – van de wetsovertreders in het bijzonder – voort.

Een vergelijking van het globaal afhandelingsprofiel van het betrokken parket met dit van een belendend arrondissement – zelfde ressort en betrekking hebbend op dezelfde delictsoort – ondersteunt de vaststelling van ongelijkheden in de rechtspleging op OM-niveau. We stelden immers een uitgesproken verschil in aanpak vast, analoog aan de verschillen welke we vroeger al tussen het optreden van politieparketten binnen eenzelfde arrondissement aantroffen. Tenslotte blijkt ook uit de Belgische gerechtelijke statistieken dat parketten een soms zeer verschillend beleid voeren.¹⁰

Een gecoördineerde beleidsvoering?

In de afhandeling van strafzaken door het Openbaar Ministerie bestaan bijgevolg zeer sterke verschillen.¹¹ Ten dele zijn deze niet verzoenbaar met de eisen van een *formele* rechtsgelijkheid. Zij bevorderen ten dele evenmin het totstandkomen van een *substantiële* rechtsgelijkheid, wel integendeel. Wat geldt voor de afhandeling van strafzaken *binnen* een parket kan worden doorgetrokken tot een aantal *inter*-arrondissementele beleidsverschillen. Deze vinden niet altijd in specifieke kenmerken van de betrokken regio's een verklaring. Voor de benadeelden zowel als voor de verdachten heeft dit tot *gevolg*: een ongelijke behandeling, rechtsonzekerheid, onbillijkheid, onberekenbaarheid...

Zulke vaststellingen dwingen tot een reflexie over het toekomstig optreden. Is een meer gecoördineerde beleidsvoering wenselijk? Zo ja: is ze haalbaar? Tot op welk niveau en onder welke voorwaarden?

Op dergelijke vragen willen we thans ingaan. Dit doen we – zelf geen deel uitmakend van het Openbaar Ministerie – ten dele als 'outsider'. We doen het echter ook als 'insider': als rechtsonderhorige zijn we geïnvolveerd in de rechtsbedeling. Als onderzoeker in het vakgebied criminologie zijn we daarbij bovendien extra betrokken.

Seponeren: noodzakelijk, wenselijk, mogelijk

Het weze vooraf gesteld: er is geen weg terug. Seponeren, het zonder (verder) gevolg laten van strafzaken is een *noodzaak* geworden. Het OM kan niet meer

9. Zie Van Kerckvoorde, J., Het Openbaar Ministerie en de vervolgingsbeslissing bij winkeldiefstal, T. vr. Criminologie, 20, 5, sept.-okt. 1978, p. 225-237 en Van Kerckvoorde, J., OM-optreden ten aanzien van de rijder onder invloed, T. vr. Criminologie, 21, 1, jan.-febr. 1979, p. 29-43.

10. Zulke vaststelling bracht Davidovitch, A. en Hottiaux, A.-M. ertoe een typologie van arrondissementsparketten op te stellen (Davidovitch, A., Statistique de l'activité des parquets des tribunaux de grande instance en 1964. Essai de typologie, in: Compte général, Paris, CES, p. R 87-R 158/Hottiaux, A.-M., Le classement sans suite. Etude sociologique et de statistique descriptive, Leuven, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de licenciée en criminologie, UCL, Ecole de criminologie, janvier 1975, 140 p.

11. De in ons onderzoek gevonden resultaten zijn wellicht niet volledig, maar beslist ten dele representatief voor de situatie binnen andere parketten.

zonder auto-regulatie. Het *moet* voortdurend zorgen voor enig evenwicht tussen het aantal inkomende en het aantal afgewerkte strafzaken. Het afremmen van de toelevering aan strafzaken is niet alleen moeilijk; vaak zal men dit ook niet wenselijk achten. Ondermeer het toenemend aantal strafbaarstellingen leidt tot een grote gemiddelde dossierlast per magistraat. Het seponeren van de dossiers die op 'bagateldelikten' betrekking hebben is een van de weinige mogelijkheden die de parketmagistraat ter beschikking staan om zijn dossierlast wat te verlichten. Het geeft hem ook meer kansen om degelijk werk te maken van de 'ernstiger' zaken. Bovendien blijken de absorptiemogelijkheden van de rechtbanken weinig elastisch. Ook dit dwingt parketmagistraten tot een aantal beleidssepots, tot seponeringen op opportunitetsgronden. De noodzaak tot economiseren van de aanwending der schaarse beschikbare middelen blijkt in de praktijk tot een groot aantal seponeringen te dwingen.

Men kan het seponeren als een loutere noodzaak zien. In een dergelijke opvatting zou een forse uitbreiding van het OM-effectief tot een sterke daling van het aantal seponeringen kunnen – of moeten – leiden, vooral wanneer ook de ophelдерingscapaciteit van de polities, de absorptiemogelijkheden van de rechtbanken en de opvangmogelijkheden van de diensten voor strafuitvoering zouden toenemen. Zelf kunnen we een dergelijke opvatting over het sepot niet bijtreden. Seponering is niet slechts een noodzaak: ze is ook – en vooral – een zeer *wenselijke* afhandelingsvorm. Niet zelden immers maken redelijke gronden een strafproces – respectievelijk een straf – ongewenst.¹² Gronden die zeer wel inpasbaar zijn in de beginselen welke men in een behoorlijke rechtsbedeling geëffectueerd wil zien. Zo kan het seponeren met name bijdragen tot een betere realisering van het subsidiariteitsbeginsel en van het evenredigheidsprincipe en kan de doelmatigheid van het strafrechtelijk optreden erdoor worden bevorderd.¹³

Seponeren is niet alleen noodzakelijk en wenselijk, het is ook een *beschikbare afhandelingsvorm* waarvoor zowel op 'technische' als op andere gronden kan gekozen worden. Bij het 'technisch sepot' wordt op grond van haalbaarheidsoverwegingen beslist. In dat geval evalueert de parketmagistraat de mogelijkheden tot het instellen van de strafvordering, respectievelijk de haalbaarheid van een veroordeling. Aan het 'beleidssepot' daarentegen liggen expliciet overwegingen over de opportuniteit van een vervolging ten gronde. De bevoegdheid tot het beëindigen van een strafzaak door middel van een *beleidssepot* ligt in het opportunitetsbeginsel besloten. Dit beginsel geeft de magistraat uitdrukkelijk een zekere handelingsvrijheid. Daarbinnen voert hij een – al of niet consistent – beleid.

De beleidsruimte van het Openbaar Ministerie

De wetgever én de in de praktijk tot stand gekomen regels laten de parketmagis-

12. Zie de in noot 2 vermelde publicatie, p. 17, 20 en 21.

13. De betekenis van het evenredigheidsbeginsel werd in noot 8 omschreven. Onder het subsidiariteitsbeginsel wordt hier verstaan dat zoveel mogelijk moet worden getracht buitenstrafrechtelijke vormen van afdoening aan te wenden (externe subsidiariteit); wanneer de strafrechtspleging toch dient ingeschakeld moet de straftoemtingsbeslissing slechts aan een volgende dienst in het 'stelsel' worden overgedragen wanneer er aanwijzingen zijn dat die dienst de straftoemeting in voorliggend geval beter ter hand kan nemen dan een (proceduraal) vooraf gaande dienst (interne subsidiariteit (Hulsman, L., in: Symposium strafrecht en economie, verslagboek van het gelijknamig symposium, Rotterdam, Erasmus Universiteit, 1974, p. 6-41 (meer bepaald p. 26).

traat een soms grote handelingsvrijheid. Binnen deze handelingsruimte voert de magistraat een beleid, óók bij ad hoc beslissingen over individuele casus. Gezien de wijze waarop de wettelijke norm en de algemene rechtsbeginselen best geëffectueerd worden, kan veranderen, moet ook het beleid in beginsel veranderlijk zijn. Naar tijd en omstandigheden zal men op anders samengestelde gronden recht plegen én wijzigt de appreciatie van de elementen waarop de magistraat zijn beslissingen grondt. Steeds opnieuw zal de magistraat moeten afwegen hoe, mede inachtgenomen de beschikbare middelen en de gestelde doeleinden, de wetstoepassing concrete gestalte moet krijgen. Hij staat immers voortdurend in het spanningsveld tussen het aan de wet ten grondslag liggende waardencomplex en het concrete waardenbesef in de maatschappij van nu. Is er tussen beide een waarden-dilemma, dan moet ook de parketmagistraat zich afvragen welke de ethische en de maatschappelijke opvattingen zouden zijn van de politieke gemeenschap waarin hij leeft, daarbij trachtend te vermijden de eigen mening voor de algemeen geldende te houden.¹⁴ Hij zal zich daarbij telkens opnieuw moeten afvragen of deze opvattingen wel de vervolging van bepaalde wetsovertredingen – of het nemen van andere beslissingen met een dwingend karakter – rechtvaardigen.¹⁵

Dit vereist aandacht voor de evoluties binnen de samenleving. Veel magistraten getuigen van een dergelijke oriëntering. Echter: omdat over de inhoud van de ethische en maatschappelijke opvattingen geen consensus bestaat is de kans niet klein dat magistraten *hun* particuliere zienswijze over de wenselijkheid van – verder – aanwending van strafrechtelijke middelen op een zeer particuliere wijze in handelen omzetten. Hoger signaleerden we daarvan enkele nadelige effecten. Schikkingen tot harmonisering van het beleid kunnen deze enigszins reduceren.

Harmonisering van het beleid

Harmonisering van het vervolgingsbeleid¹⁶ kan men op verschillende manieren trachten te bereiken. Hieronder behandelen we de visa-praktijk, het tariefstelsel en het gebruik van sepotbeleidsschema's.

Er is vooreerst de mogelijkheid tot veralgemening van de visa-praktijk. Daarbij worden de door parketmagistraten voorgenomen afdoeningsvormen ter *visering* aan een leidend magistraat voorgelegd. Deze zorgt voor enige harmonisering van de beslissingen. Genoemde – vooral in grotere parketten gevolgd – werkwijze zou tot alle arrondissementsparketten kunnen worden uitgebreid. Het is de vraag of dit geen organisatorische opsplitsing én enige specialisering inzake de te behandelen materie zou vereisen. Veranderingen die vermoedelijk niet overal haalbaar zullen blijken of die op hun beurt nadelen impliceren.¹⁷ Bovendien worden de voordelen van het visa-stelsel geconditioneerd door de manier waarop het werkt. De kans

14. Cfr. Enschede, C., Strafrecht en politiek. Enkele oriënterende beschouwingen, Deventer, Kluwer (Seminarium 'Van Hamel' Cahier 7), 1970, 46 p./Rechter en Politiek. Zesde lustrum van de Vereniging De Jonge Balie te Utrecht, Alphen a/d Rijn, Tjeenk Willink, 1978, 143 p.

15. Cfr. Abspoel, J., Vervolgings- en straftoematingsbeleid als instrumenten voor een moderne strafrechtspleging, *Proces*, 52, 7-8, 1973, p. 151-164.

16. En van het OM-beleid inzake anderssoortige beslissingen.

17. Wat bijv. de specialisering betreft: geringere 'migratie'kansen van de magistraten, problemen rond de afdoening van zaken die verschillende domeinen bestrijken, verlies van zicht op de heterogeniteit van de input aan strafzaken en daardoor ook op een stuk van de context waarbinnen men werkt.

bestaat dat een aanwezig potentieel aan inzichten, aan appreciaties en opvattingen niet optimaal gebruikt wordt, indien daarvan geen geregelde confrontatie plaats vindt. De mogelijkheid blijft dat de viserende magistraten deze taak zouden uitoefenen op grond van een strikt individuele invulling van de inhoud van begrippen zoals 'openbare orde', 'algemeen belang', 'goede zeden', en andere. Bovendien veronderstelt een goede werking van dit stelsel een aanzienlijke consistentie in de aktie van diegenen die met het viseren belast zijn; het blijft een open vraag in welke mate aan deze eis voldaan is.

Er is de mogelijkheid tot *tarifiëring*. Deze aanpak vindt men vooral op het niveau van de 'politieparketten', met name wat betreft de vaststelling van de delictsoorten die voor een minnelijke schikking in aanmerking komen en wat de inhoud van een transactie aangaat. Het tariefsysteem kan zowel op gezamenlijke en preciese afspraken van de betrokken beslissers als op door hiërarchisch meerderen uitgevaardigde richtlijnen berusten.¹⁸ Hoort deze afdoeningsconditionering te worden uitgebreid tot de afhandeling van – bijvoorbeeld – in het strafwetboek voorziene wanbedrijven? We zijn daarvan geen voorstander. Het systeem biedt immers weinig ruimte voor het verrekenen van specifieke kenmerken van de zaak. Daarmee gaat het in tegen de behoefte aan individualisering binnen de rechtspleging. Een veralgemeende toepassing ervan zou weliswaar tot een grotere *formele* gelijkberechtiging leiden, maar het is bijzonder onwaarschijnlijk dat het een grotere *substantiële* rechtsgelijkheid zou bevorderen. Vooral ten aanzien van de keuze tussen afhandelingsvormen die de verdere kansen van de betrokkenen sterk kunnen beïnvloeden voldoet het nastreven van alleen maar een formele gelijkheid niet. Het zou alleen maar bijdragen tot een bestendiging van reeds bestaande ongelijkheden en een problemenverhullend effect hebben.

Naast het visa-stelsel en de strikte tarifiëring bestaat ook de mogelijkheid van de opstelling en hantering van *sepotbeleidsschema's*. Persoonlijk verkiezen we deze benadering. Daarom staan we er wat langer bij stil.

In zulke sepotbeleidsschema's zouden een aantal criteria voor seponering, respectievelijk vervolging, op een geïntegreerde wijze verwerkt worden. Van dan af vormt het schema – alvast op deelgebieden – een leidraad bij de afhandeling van strafzaken. Tot de opstelling ervan kan men op twee manieren komen. Reflexie op het eigen beleid, evenals empirisch onderzoek inzake het optreden binnen een parket kunnen bijdragen tot een vollediger en juister inzicht in de eigen praxis. Daaruit zou een blauwdruk voor het toekomstig handelen kunnen worden afgeleid. Men leidt daarbij als het ware¹⁹ vanuit de feiten de normen af: de vraag is of deze benadering de voorkeur verdient.

Persoonlijk zagen we de sepotbeleidsschema's liever op grond van een ruime en open discussie over de te hanteren criteria opgesteld. Zulke discussie kan bijdragen tot een explicitering van de doeleinden die men door middel van OM-beslissingen wil realiseren. Daarbij kan blijken welke alternatieve afdoeningsvormen men *toelaatbaar* en *geëigend* vindt. Wanneer de discussies niet louter intern gehouden worden zal men ook beter weten welke eventuele heroriënteringen in de praktijk *haalbaar* zullen zijn, terwijl ook telkens de in het eerste gedeelte van dit artikel aangeduide conditionerende factoren in het gezichtsveld kunnen betrokken wor-

18. Een aantal reglementaire schikkingen gaan overigens in de richting van een tariefsysteem.

19. De feiten brengen uiteraard zelf de hantering van normen tot uitdrukking.

den. Beslissingspraktica zoals deze in het buitenland ingang vonden kunnen bij een en ander van nut zijn.²⁰

Zulke discussies kunnen ontmoedigend werken. De ervaring leert dat ze, indien ze *algemeen* gehouden worden, nauwelijks bijdragen tot een harmonisering van de concrete praxis. De vaststelling dat men met conflicterende doelstellingen, ja zelfs met een doelstellingscrisis zit²¹ werkt eerder verlamdend dan stimulerend. Daarom, en ook omdat de doelstellingen naargelang van het delict kunnen verschillen, lijkt het aangewezen dat men met het zoeken van een consensus op *deelgebieden* zou beginnen²², daarbij de zorg voor een meer algemene consistentie niet uit het oog verliezend.

De opstelling en de aanwending van gedifferentieerde en dwingende handelingsmodellen is niet zonder risico's. Deze werkwijze kan uitlopen op een bijzonder weinig flexibele rechtspraktijk. Om dit te vermijden dienen een aantal *correctiemechanismen* te worden ingebouwd. In de eerste plaats moet ten allen tijde de mogelijkheid om van het schema af te wijken aanwezig blijven. Houdt men zich niet aan het schema dan dienen wel de gronden daartoe aangeduid en gemotiveerd te worden. In de tweede plaats moeten de schema's ten gepaste tijde opnieuw besproken worden en – waar nodig – aangepast aan de gewijzigde inzichten en omstandigheden. Een inventaris van de toegepaste afwijkingen – mét de daarbij horende motiveringen – zal daarbij van nut zijn. Zulke geregelde bespreking van de sepotbeleidsschema's kan het gevaar van een te routinematige hantering ervan beperken en kan de aandacht voor de specificiteit van bepaalde casus levendig houden.

Naast deze correcties ter waarborging van de nodige flexibiliteit dienen bij de opstelling van sepotbeleidsschema's *ook volgende punten* aandacht te krijgen.

1. De opstelling en de toepassing van sepotbeleidsschema's verhogen het rationeel karakter van de rechtspleging. Er is een niet geringe kans dat aan zulke rationalisering ook een centralisering en landelijke uniformisering gekoppeld worden. Dit zou ingaan tegen ontwikkelingen binnen de samenleving die in de richting van decentralisering, dehiërarchisering en schaalverkleining gaan.²³ Bovendien verhoogt de kans dat men met schema's gaat werken die geen rekening houden met de eventuele specificiteit van de onderscheidene regio's. Om deze reden zijn we voorstander van *regionaal* ontwikkelde sepotbeleidsschema's. Uiteraard kunnen deze – na enige tijd te zijn gebruikt – met de corresponderende schema's uit andere regio's worden vergeleken en kunnen de gronden voor mogelijke verschillen worden bediscussieerd.

2. Aandacht dient ook uit te gaan naar de *rechtspositie* – op OM-niveau – van

20. Cfr. de straftoemingspraktica in Nederland (w.o. deze binnen het strafrechtsseminarium 'Van Hamel' en deze binnen het parket Arnhem).

21. Denkers, F., *Criminologie en beleid*, Nijmegen, Dekker en Van de Vegt, 1976, 296 p./Zwanenburg, M., *Strafrecht en systeemtheorie*, Nijmegen, Dekker en Van de Vegt (Nijmeegse Cahiers voor criminologie, 2), 1974, 74 p.

22. Josephus Jitta, A. & Slagter, S., *Enkele aspecten van coördinatie van de straftoemeting*, Ned. Juristenblad, 50, 39, 15 november 1975, p. 1265-1270.

23. Schuyt, C., *De rol van rechtspraak en rechterlijke macht in een democratische samenleving*, Zwolle, Tjeenk Willink (Handelingen 1975 der Ned. Juristenvereniging), 231 p. (p. 175-231)/'t Hart, A., *Om het OM. Een verkenning van enkele aspecten van taak en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Zwolle, Tjeenk Willink, 1976, 44 p.

de verdachte en van de benadeelde. Zal de hantering van sepotbeleidsschema's bijdragen tot de realisering van het 'due process'-model of zullen deze schema's een versteviging van de 'crime control' in de hand werken²⁴? Het antwoord op deze vraag hangt samen met de wijze waarop de schema's tot stand komen en gehanteerd worden. Wanneer – en in de mate dat – aan de gronden van het OM-beleid een grotere openbaarheid gegeven wordt, dat men deze gronden bespreekbaar maakt en de mogelijkheden tot toetsing van hun hantering vergroot, zal de 'due process'-component in de rechtspleging op OM-niveau ook meer gewicht krijgen.

3. Een ruime consultatie bij het ontwerpen van nieuwe schema's zal de *betrokkenheid* van rechtsonderhorigen bij de rechtspleging bevorderen. Van zijn kant kan het OM meer oog krijgen voor – en ruimte bieden aan – de *mogelijkheden die andere justitiële en ook buiten-justitiële diensten bieden*. Zijn aktie kan daardoor ook beter worden gecoördineerd met die van de talrijke andere diensten die in het leven van de betrokkenen interveniëren. Coördinatie kan – en vanuit het subsidia-riteitsbeginsel ook: zal – tot gevolg hebben dat meer doelmatige én minder schadelijke initiatieven een grotere kans krijgen. Waar nodig kan het OM initiatieven voor het totstandkomen van nieuwe afdoeningsvormen nemen, uitlokken of steunen. Voor het overige kan het zich met enige terughoudendheid opstellen als bewaker van de rechten van de betrokken partijen, inzonderheid van deze van de samenleving.

4. Het is niet alleen wenselijk dat de sepotbeleidsschema's in ruime en open consultatie tot stand komen: het beste wordt aan het bestaan en aan de inhoud van de schema's volle *openbaarheid* gegeven. Dit verhoogt de rechtszekerheid voor de betrokkenen en kan een grond vormen voor de uitoefening van de te voorziene mogelijkheden tot externe toetsing. Men zou daartegen kunnen opperen dat het openbaar maken van gronden die normaliter tot seponering zullen leiden crimineel kan werken. Dit risico worde beter niet overschat. Immers:

- wanneer zovelen zich conformeren aan de wettelijke norm, dan gebeurt dat niet omwille van de dreiging met strafrechtelijk optreden, dan wel omdat deze norm correspondeert met het *eigen* normen- en waardenstelsel.

- voorzover aan delinquent gedrag een particuliere kosten- en batenoverweging vooraf gaat, is voor de meeste potentiële wetsovertreders de pakkans – met de daaraan verbonden publieke afkeuring – belangrijker dan de uiteindelijke strafrechtelijke afdoening.

- in een aantal gevallen krijgt men door de openbaarmaking en de consequente toepassing van de criteria de *zekerheid* dat men in geval van betrapping voor de rechter zal komen.

5. De huidige schaarste aan sepotbeleidsschema's en aan analoge initiatieven

24. Packer, H., Two Models of the Criminal Process, in: Robertson, J., Rough Justice. Perspectives on Lower Criminal Courts, Toronto, Little, Brown, 1974, 533 p. (p. 136-152). Ruwweg kan worden geschetst dat het met het crime control-model corresponderend waardenstelsel gebaseerd is op het uitgangspunt dat de beteugeling van strafbaar gesteld gedrag – veruit – de meest belangrijke funktie van de strafrechtspleging is. De nadruk daarbij ligt op het bestaan en de aanwending van de door de wetgever aan de (vooral uitvoerende) overheid toegekende macht. In het due process-model worden beperkingen in aard en aanwending van deze macht voorgestaan, wordt het zwaartepunt verlegd naar de straftoemeting ter zitting met een versterking van de posities van ondermeer beklagde en benadeelde en wordt een sterkere impact van supra-legislatieve schikkingen beoogd.

gaat met de afwezigheid van systematische *feed-back*²⁵ over het eigen optreden gepaard. Een goede werking van sepotbeleidsschema's veronderstelt dat een dergelijke systematische feedback voortaan wél verzorgd wordt. Het ligt voor de hand dat het OM hierin zélf meer moet voorzien. De invoering van een strafprocesgang-formulier dat van bij het aanvankelijk proces-verbaal ingevuld en vervolgens aangevuld wordt²⁶, is slechts één van de mogelijkheden ter vergemakkelijking van deze taak.

6. Enige mate van *controle* op de hantering van de sepotbeleidsschema's lijkt wenselijk. We denken hierbij zowel aan interne als aan externe controle. *Intern* lijkt de procureur des konings goed geplaatst te zijn om ervoor te zorgen dat de aktie met zijn substituten meer geharmoniseerd verloopt. Naar analogie met de bij de opstelling van de 'schema's' gevolgde werkwijze kan dit in de vorm van bespreking en overleg: een aanpak waarin de individualiteit van de onderscheidene magistraten aan bod moet kunnen komen en waarin ruimte is voor een expliciete aandacht voor de structurele context waarbinnen het beleid tot stand komt. Wat de *externe* toetsing betreft dienen regelingen getroffen te worden waarin de positie van de rechtstreeks betrokkenen meer aandacht krijgt. Een grotere zorg voor feedback kan een grotere openheid voor wetenschappelijk onderzoek inhouden. Tenslotte ware een grotere gevoeligheid bij de wetgevende macht voor de wijze waarop haar wetten worden uitgevoerd en voor de moeilijkheden die zich daarbij stellen, gewenst. Het is duidelijk dat externe controle tot nu toe nauwelijks aanwezig is, ook al zijn daartoe formeel bekeken verscheidene mogelijkheden beschikbaar. Op dit gebied is nog veel te verwezenlijken, waarbij het buiten twijfel staat dat de meningen van de magistraten zelf omtrent deze kwestie vrij verdeeld zijn. Waar men met deze vormen van controle ook heen wil, zij zouden nooit tot gevolg mogen hebben dat iedere magistraat zich krampachtig gaat conformeren aan het sepotbeleidsschema. De mogelijkheden tot afwijking zijn van vitaal belang voor de goede werking van zulke initiatieven. De maatschappelijke werkelijkheid immers laat zich nooit volledig in schema's vatten. Bovendien kunnen precies de afwijkingen van het schema de richting aanduiden waarin de schema's dienen te evolueren. Slechts in een voortdurende evolutie kan de rechtspleging gelijke tred houden met de veranderende maatschappelijke inzichten en opvattingen. Flexibiliteit in het optreden kan verhinderen dat de kloof tussen wet en recht, tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid groter wordt.

Tot zover een aantal bedenkingen rond de vorming en het gebruik van sepotbeleidsschema's.²⁷ Hun opstelling lijkt vooral geïndiceerd rond de afdoening

25. Feed-back: 'the provision of information to a decisionmaker as to the outcome of his previous decisions and/or effects of his previous tactics' (Bunham, R., Modern Decision Theory and Corrections, in: Gottfredson, D., Decisionmaking in the Criminal Justice System, Rockville, Nat. Inst. Ment. Health, 1975, 132 p. (p. 99)).

26. Precies de afwezigheid van feed-back versluiert de noodzaak tot de concipiëring van een oordeelkundige beleidsvorming. cfr. Wexler; 'Because we insist on pretending that we use rules where we do not and cannot, we have not begun to formulate intelligent guidelines for discretionary decisionmaking, we have not articulated the policies behind laws, nor have we seen or come to grapple with the inconsistencies in those policies or the consequences of them' (Wexler, S., Discretion: the unacknowledged side of Law, Univ. of Toronto Law J., 25, 2, 1975, p. 120-182.)

27. Voor elementen die in de sepotbeleidsschema's zouden kunnen worden opgenomen zie Hulsman, L., Kriteria voor strafbaarstelling, in: Strafrecht terecht? Baarn, Bosch en Keuning, 1972, p. 80-92/Van Bemmelen, J., Positieve criteria voor strafbaarstelling, in: Speculum Langemeijer, Zwolle, Tjeenk Wil-

van delicten die enerzijds vrij frequent voorkomen en ten aanzien waarvan anderzijds de appreciatieruimte groot blijkt te zijn. Van hun hantering verwachten we dat ze bijdraagt tot een grotere rechtsgelijkheid én tot een grotere rechtszekerheid. Tevens kan ze een ruimere participatie van de betrokkenen bevorderen. Fundamentele veranderingen vloeien uit zulke initiatieven niet voort; dat was overigens niet de bedoeling van dit artikel.

link, 1973, 531 p., (p. 1-14)/Wesemann, P., Onderzoek naar vervolgingsbeslissingen, Een aanzet tot theorievorming, Rotterdam, Erasmusuniversiteit, 1978, 20 p./Scheepmaker, W., Een afhandelingsprocedure in geval van eenvoudige winkeldiefstal, Den Haag, WODC, 1974, 23 p. De harmoniseringsgedachte was voorwerp van een levendige discussie (met o.m. Franken, H. en d'Oliveira-Prakken, E.) in: Delikt en delinkwent, 1975 en ligt mede aan de basis van de reeds vermelde straftoemetingspraktica.