

DE RECHTER BUITENSPEL?
OVER DE TOEPASSING
VAN DE MINNELIJKE SCHIKKING IN DE PRAKTIJK*

P. Morrens**

Vooraf

Ik ben het grotendeels eens met de besluiten van het referaat van Dhr. CHRISTIAENSSEN, waar hij stelt dat de uitbreiding van de mogelijkheden voor de toepassing van de minnelijke schikking door de Wet van 1984 niet geleid heeft tot een aardverschuiving in de strafrechtspraktijk en meer bepaald niet tot een spectaculaire uitbreiding van de toepassing van de transactiemogelijkheid door het parket. Ik kan hem ook volgen waar hij tot het besluit komt dat de doelstellingen van de wet tot op heden niet gerealiseerd werden, en dus ook niet de hoofddoelstelling, namelijk een vermindering van de dossieroverlast van de correctionele rechtbanken.

Toch zou ik, vanuit mijn parketervaring, een en ander willen nuanceren. Ik was werkzaam op de parketten van Mechelen, Brussel en Antwerpen en vanuit mijn privé-sfeer ben ik met het parket van Tongeren vrij goed vertrouwd.

Was de uitbreiding van de transactiemogelijkheden een goed middel om de dossieroverlast van de correctionele rechtbanken te verminderen? Beschikken de parketten over voldoende middelen om de wet toe te passen? Bestaat er binnen de parketten een principiële weerstand?

Om op deze vragen te kunnen antwoorden, dient er m.i. uitgegaan van de dagdagelijkse *parketpraktijk*. Zoals reeds gezegd, meen ik de situatie goed te kennen in twee parketten met een hoge dossierlast en in twee parketten met een minder grote dossierlast. Zeg maar: twee grote en twee kleine parketten. Ik zal in mijn betoog uitgaan van de toestand zoals deze zich voordoet in twee parketten, nl. een groot en een klein, en dit binnen één en hetzelfde rechtsgebied van het Hof van Beroep van Antwerpen, te weten het parket van Antwerpen enerzijds en het parket van Tongeren anderzijds.

* Het betreft hier de herwerkte versie van een lezing door de auteur gehouden op de studiedag 'De rechter buitenspel', in de werkgroep 'minnelijke schikking'. Een verslag van deze studiedag is opgenomen in de rubriek 'Vervolging, berechting en magistratuur' (zie verder in dit nummer, p. 178 e.v.).

** Politierechter.

Het uitgangspunt

Mijn allereerste uitgangspunt is dat er op de rechtbanken van eerste aanleg, zetelend in strafzaken, *geen achterstand* is en ook nooit geweest is. Ik laat de hoven van beroep hier nu buiten beschouwing. Ook op de parketten die de correctionele rechtbanken 'voeden' is er geen achterstand te bespeuren. De reden hiervoor lijkt mij duidelijk. Een parket heeft een hiërarchische, ja, semi-militaire structuur. *Dé* zorg waar elke parketmagistraat mee leeft is dat er op zijn bureel geen dossier blijft liggen. Dit zou immers als pijnlijk gevolg kunnen hebben dat hij er niet zal in slagen op verlof of op vakantie te gaan. Deze vaststelling is geen geheim en is bovendien m.i. zeer belangrijk.

Dit brengt *gevolgen* met zich mee. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de grote en de kleine parketten. Ik signaleer hierna enkele belangrijke gevolgen waarbij ik telkens de verschilpunten zal aangeven.

1 Een parket met een *relatief kleine dossierlast* vervolgt heel wat meer en vlugger dan een parket waar de dossierlast zeer groot is. Op het parket in Tongeren b.v. wordt bijna alles vervolgd, met uitzondering van café-, burenen- en echtelijke twisten. Een klein parket is in die zin een 'repressief' parket. Wellicht dient daarbij rekening te worden gehouden met een vooroordeel dat nogal eens meespeelt, nl. dat hoe meer vonnissen men velt, hoe gewichtiger men als rechtbank is. In Antwerpen daarentegen, een groot parket met een *grote dossierlast*, is er een ruim seponeringsbeleid. De grote dossierlast enerzijds en het feit dat men geen achterstand mag oplopen anderzijds heeft onvermijdelijk een invloed op de kwaliteit van het vervolgingsbeleid. Er wordt veel, zeer veel, zonder gevolg geklasseerd, vaak omdat er te veel dossiers zijn, vaak – en dit om geen tijd te verliezen – omdat ze te moeilijk zijn of lijken. Het is, hiermee rekening houdend, dan ook begrijpelijk dat de dossiers die wel afgesloten worden met een rechtstreekse dagvaarding fier door de parketmagistraat worden gekoesterd.

2 Een tweede gevolg van de grootte van het parket dat van belang is en zijn invloed heeft op het vervolgingsbeleid is het verschil in de mate van *uniformiteit* in de beslissingen. Op een klein parket – ik denk dan aan een parket met een 9-tal magistraten – is de afstand tussen de korpsoverste en zijn substituten klein. Met alle gevolgen vandien. De korpsoverste heeft een goed zicht op het geheel en heeft elke magistraat beter in de hand. Het is voor hem dan ook veel gemakkelijker via vergaderingen, die regelmatig plaatsvinden, een beleid te voeren dat op stroomlijning gericht is. Alle substituten weten zodoende aan welke regel zich te houden. Daardoor ontstaat meteen echter ook uniformiteit in de beslissingen die door hen genomen worden.

Op een groot parket is er van stroomlijning en uniformiteit geen sprake. De substituten staan er veel verder af van hun Procureur. Er grijpen geen vergaderingen plaats zodat elke substituut zowat zijn eigen beleid voert. Er is veel werk – de parketmagistraten zijn de gladiatoren van de magistratuur – en alle betrokkenen voeren een overlevingsbeleid. Bovendien is zulk parket in verschillende secties onderverdeeld die zich elk met een ander soort misdrijven bezighouden, daar waar op een klein parket elke magistraat onvermijdelijk alle soorten misdrijven

behandelt. Ook dit onderscheid heeft zo zijn gevolgen bij het nemen van de beslissingen.

Samenvattend ziet mijn uitgangspunt er dan ook als volgt uit:

1. Op grote parketten voert elke substituut zijn eigen beleid en is er van een 'parketbeleid' weinig sprake. Op kleine parketten is er wel sprake van een beleid, hoe eenvoudig en rudimentair dit ook mag zijn. Men trekt er alleszins één lijn;

2. De kleine parketten zijn repressiever dan de grote waar er veel geseponeerd wordt;

3. Achterstand is er niet.

Er wordt echter nogal eens gesteld dat de nieuwe Transactiewet er nu juist zou gekomen zijn om de achterstand weg te werken. Deze doelstelling was m.i. dan ook niet relevant omdat ze uitging van een kwantitatieve benadering van de bestaande problemen, daar waar een overheidsingrijpen vanuit een kwalitatieve benadering meer welkom zou zijn geweest.

Waarom wordt de wet marginaal toegepast?

Het is duidelijk dat de restrictieve voorschriften van de Procureurs-Generaal weliswaar belangrijk doch niet de enige verklaring kunnen zijn voor de eerder marginale toepassing van de wet.

Ook het argument als zou de wet een bijkomende werklast, in de vorm van bijkomende opdrachten – b.v. een zorgvuldige boekhouding – met zich meebrengen, kan m.i. terecht in vraag gesteld worden. Er sluipt in deze procedure niet meer tijd dan in andere afhandelingsmodaliteiten. Het voorstellen van een minnelijke schikking vergt, naar mijn mening, evenveel tijd als het opstellen van een rechtstreekse dagvaarding, zowel voor de parketmagistraat als voor de bediende. Daarmee wil ik dus niet ontkennen dat er tijd kruipt in het voorstellen van een minnelijke schikking, maar wel benadrukken dat de tijdsfactor geen verklaring biedt voor het geringe aantal minnelijke schikkingen in verhouding tot het aantal rechtstreekse dagvaardingen. Het geringe aantal minnelijke schikkingen is echter wel te verklaren, als men de te besteden tijd als verklaringselement hanteert, door de vaststelling dat het voorstellen ervan meer tijd vraagt dan het routinematige seponeren.

Als men dus rekening wil houden met wat ik reeds hoger aanhaalde, hoeft het geen verbazing te wekken dat – hoe contradictorisch het ook lijkt – het aantal minnelijke schikkingen op grote parketten heel wat minder hoog ligt dan op kleine parketten, waar het geen verschil in werklast uitmaakt als men in plaats van een rechtstreekse dagvaarding een minnelijke schikking voorstelt.

Het is dan ook mijn overtuiging dat de Transactiewet ten dele alleen maar het reeds bestaande verschil in vervolgingsbeleid tussen grote en kleine parketten heeft blootgelegd of in reliëf gezet. Er bestond geen 'nood' bij de parketten aan deze wet, noch bij de kleine, noch bij de grote. En zeker niet om de zogezegde achterstand weg te werken.

Om de minimale toepassing van de wet te verklaren wordt vervolgens nogal eens het argument aangehaald dat het voor sommige rechtsonderhorigen aantrekkelijk-

ker zou zijn voor de rechtbank te verschijnen, eerder dan een verhoudingsgewijs te hoog transactiebedrag te betalen.

Ook dit argument moet m.i. zeer sterk gerelativeerd worden. Het voorstel als minnelijke schikking van een som van 4000 fr. voor een warenhuisdiefstal van een pakje sigaretten – het komt voor! – ligt voor een aantal mensen zeker buiten verhouding en zal inderdaad niet worden betaald. Ook op dit vlak is weer een treffend verschil in beleid te schetsen tussen een groot en een klein parket, b.v. opnieuw het Antwerpse en het Tongerse. De keuze voor warenhuisdiefstal is relevant omdat het dit misdrijf is dat tijdens de voorbereidende bespreking van de wet steeds als voorbeeld werd opgevoerd. In Tongeren, waar zoals gezegd bijna alles wordt vervolgd, wordt er bij warenhuisdiefstal – ongeacht de grootte van de buit – een minnelijke schikking voorgesteld op voorwaarde dat de rechtsonderhorige vroeger nog geen veroordeling heeft opgelopen. Onlangs nog werd een minnelijke schikking voor een bedrag van 3800 fr. voorgesteld voor het stelen van een 'Bounty'. De betrokkene ging niet in op het voorstel waarop prompt werd gereageerd met een dagvaarding. In Antwerpen daarentegen worden de eerste twee feiten zonder gevolg geklasseerd, de derde maal dient er een minnelijke schikking te worden voorgesteld. In de praktijk zullen de meeste parketmagistraten echter besluiten de derde maal tot dagvaarding over te gaan om de redenen die ik reeds aangaf.

Dit verschil tussen twee parketten – binnen eenzelfde rechtsgebied nota bene – is illustratief voor de territoriale verschillen enerzijds en voor de verschillen tussen grote en kleine parketten anderzijds.

Een economisch uitgangspunt?

De wetgever heeft, ter gelegenheid van de voorbereiding van de Wet van 1984, geen rekening gehouden met en geen onderzoek gedaan naar de verschillende, heel eigen, parkettradities, waarvan ik hierboven slechts enkele voorbeelden gegeven heb. Had hij dit wel gedaan, dan was hij wellicht tot dezelfde conclusies gekomen en b.v. tot de vaststelling dat de doelstelling 'achterstand wegwerken' niet relevant was.

Of was het in deze economische crisistijd dan toch de voornaamste bedoeling van de wetgever om zo snel mogelijk en zoveel mogelijk zaad in het bakje te krijgen? Was misschien dan toch het profijtbeginsel het belangrijkste motief?

Enkele vragen over de wet zelf

Men kan zich over het systeem van de minnelijke schikking, en over de belangrijke uitbreiding van de mogelijkheden die middels de Wet van 1984 gecreëerd werd enkele belangrijke principiële vragen stellen.

Ik ben ervan overtuigd dat de techniek van de minnelijke schikking een deugdelijk instrument kan zijn voor het voeren van een beter uitgebalanceerd crimineel beleid. Ik stel echter vast dat de wet in de praktijk niet in die zin wordt gehanteerd, noch in kleine, noch in grote parketten.

De grens voor de misdrijven die met een minnelijke schikking kunnen worden afgewikkeld werd door de Wet van 1984 op 5 jaar gevangenisstraf gesteld. Het gevolg daarvan was dat voor 70 à 80% van de misdrijven het openbaar ministerie, althans in theorie, voor de rechter kan spelen. Deze optie om de mogelijkheid te creëren zoveel, ook belangrijke, zaken buitengerechtelijk af te handelen, houdt onmiskenbaar het gevaar in dat de grondwettelijke regel die stelt dat het opleggen van straffen toebehoort aan de rechter, degradeert tot een fictie. Ik weet het, formeel is het wel allemaal in orde: de voorgestelde bedragen zijn geen straffen, ze worden slechts voorgesteld, van een eigenlijke berechting is geen sprake, kortom de verdragen van Rome en New York worden niet geschonden ...

Ook om andere redenen kunnen vragen gesteld worden over het ruime toepassingsgebied. Reeds tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de Wet van 1984 verklaarde de Minister van Justitie dat het de bedoeling was de wet enkel toe te passen voor de veelvuldig voorkomende kleine misdrijven. Ook de circulaires van de Procureurs-Generaal gingen in die richting. Naar mijn mening was en is dit nochtans geen reden om het openbaar ministerie zo'n enorme beleidsruimte toe te bedelen. Een wet waarvan de amputatie voorspeld werd en in realiteit ook plaatsgreep, is een slechte wet! Een concrete aanpak van en een opsomming van een aantal typemisdrijven waarop de minnelijke schikking toepasbaar zou zijn, was m.i. een betere techniek geweest. Ook had er m.i. een wettelijke grens voor transactiebedragen moeten worden gesteld. Het is onnodig en ongewenst dat het een Procureur des Konings vrijstaat transactiebedragen van 100.000, 200.000, 300.000, ja zelfs 500.000 fr. – ik denk hierbij uiteraard aan financiële zaken – voor te stellen. Zulke hoge bedragen krijgen immers helemaal het karakter van een afkoopsom, een som voor het afkopen van het misdrijf.

Een laatste bedenking. Openbaarheid is van oudsher een garantie tegen geheime rechtspraak. Wanneer een misdrijf wordt afgedaan binnen de muren van een parketbureau door middel van een minnelijke schikking, blijft het noodzakelijk dat de rechten van de verdediging gevrijwaard worden. Een bijzondere procedure op dat vlak werd door de wetgever echter niet voorzien. Er dient weliswaar opgemerkt dat in de praktijk, dank zij de circulaires van het parket-generaal, hierover gewaakt wordt.

Tot slot: enkele voorstellen

Op de eerste plaats kan er niet genoeg de nadruk gelegd worden op de dringende noodzaak aan informatisering van de parketadministratie. En niet alleen dat. Voor een betere toepassing van de procedure van de minnelijke schikking is het m.i. hoogstnodig dat de parketten, zeker deze met een grote dossierlast, personeel toegevoegd krijgen in de vorm van b.v. een parketsecretaris of -griffier, toegevoegd aan een substituut of een aantal substituten.

Teneinde veel rompslomp uit te schakelen zou eindelijk ook eens een schoon schip moeten worden gemaakt in de strafwetgeving, o.m. door het afschaffen van een groot aantal misdrijven. Er zijn toch heel wat strafwetten waar niemand nog enig respect voor heeft – b.v. het verzuimen van het melden van een adreswijziging binnen de voorziene termijn – maar die de werklast op het parket onnodig verzwaren.

Sommige voorstellen willen de bevoegdheid van de politierechtbanken uitbreiden teneinde de achterstal op de hoven van beroep weg te werken, achterstal die daar wel degelijk bestaat. Vraag is echter of men daardoor het probleem niet gewoon verlegt. Zou b.v. de afschaffing van het verslag door een raadsheer niet als positief gevolg hebben dat er alleszins meer dan 4 zaken per zitting kunnen worden afgehandeld?

Ik meen vervolgens dat de Procureur-Generaal er kan voor zorgen dat er meer uniformiteit komt in het geheel van de beleidsbeslissingen. Dit zou als gevolg moeten hebben dat de minnelijke schikking niet meer cijfermatig en onpersoonlijk wordt toegepast maar dat eindelijk eens nagedacht wordt over de minnelijke schikking als instrument voor een uitgebalanceerd crimineel beleid. Het college van Procureurs-Generaal dient dan een globaal vervolgingsbeleid uit te stippelen.

Ten slotte nog het volgende. Om een behoorlijke toepassing van de minnelijke schikking te verzekeren, lijkt het me een voorwaarde dat de wet herzien wordt en dat de uitgebreide bevoegdheid die het openbaar ministerie in 1984 toebedeeld kreeg, beperkt wordt. Want een intensieve toepassing van de Wet van 1984 in zijn huidige toepassingsmodaliteiten zou het op zijn minst merkwaardige en ook verontrustende effect hebben dat de rechterlijke macht, die onpartijdige derde macht tussen regering en parlement, in het algemeen, en de rechters in het bijzonder, dan echt een poot van onder ~~een~~ zetel kwijt zijn.