KNELPUNTEN BETREFFENDE HET FUNCTIONEREN VAN HET STRAFRECHTELIJK VOORONDERZOEK
Samenvattend verslag van een empirische studie

L. Dupont*, S. Christiaensen**, P. Claes***

Inleiding

Eind 1988 werd door de Ministerraad beslist om een aantal beleidsvoorbereidende studies te laten uitvoeren, onder meer m.b.t. de rechtsbedeling. In dit kader werd in 1989 door de Minister van Wetenschapsbeleid en de Staatssecretaris voor Wetenschapsbeleid aan de K.U. Leuven een onderzoek toevertrouwd over de problematiek van het strafrechtelijk vooronderzoek en de voorlopige hechtenis. Dit onderzoek werd uitgevoerd in de schoot van het Instituut voor Strafrecht van de Rechtsfaculteit en gerealiseerd door de auteurs van dit artikel.

Het onderzoek werd medio 1989 aangevat met een uitvoerige literatuurstudie (*Het strafrechtelijk vooronderzoek en de voorlopige hechtenis – Een verkennend onderzoek – Literatuurstudie*, november 1990, 497 p.). Deze theoretische studie was de aanzet voor een empirisch 'veldonderzoek' dat begin 1990 van start ging en waarover in januari 1991 aan de opdrachtgever werd gerapporteerd (*Eindrapport*, januari 1991, 458 p.). Dat het veldonderzoek heeft kunnen plaatsvinden is mede te danken aan Procureurs-Generaal alsmede aan de Eerste Voorzitters van het Hof van Beroep te Brussel en te Antwerpen, die daartoe de vereiste toelatingen en faciliteiten hebben gegeven.

In dit artikel zullen de krachtlijnen van de resultaten van het empirisch onderzoek worden weergegeven.

Inzake de inhoud van de studie dient te worden opgemerkt dat het aanvankelijke voorwerp van de opdracht, nl. de voorlopige hechtenis, slechts in ondergeschikte orde werd behandeld. De uitwerking van deze materie werd in de loop van het project a.h.w. doorkruist door de wetgevende werkzaamheden m.b.t. de Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis. Daartegenover staat dat dan ook meer aandacht kon worden besteed aan een aantal problematische aspecten van het strafrechtelijk vooronderzoek, zowel het opsporingsonderzoek als het gerechtelijk onderzoek.

---

* Gewoon Hoogleraar Strafrecht aan de K.U. Leuven.
** Wetenschappelijk medewerker K.U. Leuven, Rechtsfaculteit, Afdeling Strafrecht, Strafvordering en Criminologie.
*** Onderzoeker Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk steunpunt criminaliteit, bestuurlijke politie en strafrechtsbedeling.

I. Inhoudelijk en formeel voorwerp van het onderzoek

A. THEMATISCHE ACHTERGROND EN REFERENTIEKADER

1. Situering

Het onderzoek moet gesitueerd worden tegen de achtergrond van de onvrede die in vele kringen leeft over het functioneren van de strafrechtsbedeling in het algemeen en over het strafrechtelijk vooronderzoek in het bijzonder. Deze onvrede is geen recent gegeven; historisch onderzoek zou kunnen aantonen dat in de loop van onze gerechtelijke geschiedenis meermaals, met een zekere regelmaat gewag gemaakt wordt van crisissen of ernstige tekorten inzake het strafrechtelijk functioneren.[1] Maar het komt ons voor dat zich vooral sinds het vorige decenium quasi gelijktijdig een accumulatie van onvrede manifesteert binnen verschillende sectoren van de strafrechtsbedeling.[2] Nieuw is tevens dat de kritieken en de gevoelens van onvrede op een voorheen ongekende militante wijze in de openbaarheid worden gebracht.[3]

---

1. Enkele voorbeelden: De problematiek van de recrutering en de bezoldiging werd op scherpe toon aan de orde gesteld door Procureur-Generaal CALLIER in zijn openingsrede op 1 oktober 1919 (CALLIER, 'La crise de la magistrature', *La Belgique Judiciaire*, 1919, 1329-1336). Dezelfde thematiek werd vier jaar later nogmaals te berde gebracht door een Aarlense substituut (MONS, C., 'La crise de la magistrature', *La Belgique Judiciaire*, 1923, 193-202).

Opmerkelijke criminaliteitsfenomenen die aanleiding gaven tot algemene beroering vormen meestal de aanleiding om de noodklok te luiden op het vlak van de materiële en organisatorische middelen. Een en ander kon worden vastgesteld n.a.v. de gebeurtenissen door en omtrent de 'Bende van Nijvel' omstreeks 1985-1986. De problematiek van de wettelijke, organisatorische en materiële leemten betreffende een doelmatige criminaliteitsbestrijding werd b.v. ook aan de orde gesteld in een periode dat in ons land het fenomeen van de 'hold-ups' opgang begon te maken (zie b.v. de openingsrede door de toenmalige Advocaat-Generaal VAN HONSTÉ, 'Bedenkingen over de bestrijding van de zware misdadigheid', *R.W.*, 1971-72, 241-282).

2. Markante voorbeelden hiervan zijn de acties van politiepersoneel en gevangenisbewaarders (cf. de stakingen en betogingen van de gemeentelijke politie vooral omstreeks 1988-1989, de syndicale opstelling van het rijkswachtpersoneel en de geregelde werkstakingen van de gevangenisbewaarders), bepaalde standpunten en uitspraken van gevangenisdirecteurs (zie b.v. PIETERS, F., VANACKER, J. en BOLLEN, P., 'Teveel zielen drukt de pret. Bespreking van het probleem van de overbevolking in de gevangenissen', *Panopticon*, 1988, 574-587), de standpunten van justitieel maatschappelijk werkers (zie b.v. de tribune 'De probatie in problemen' van probatieassistenten en -inspecteurs van het Vlaamse landsgedeelte', *Panopticon*, 1982, 58-64), de 'corporatistische' congressen zoals deze van de griffiers (hun congres te Antwerpen medio 1990 m.b.t. de werkomstandigheden binnen het gerecht) en van de Franstalige magistraten (cf. de diverse colloquia en congressen van de Association Syndicale des Magistrats) en de scherper wordende stellingnamen van de magistraten van eerste aanleg en de waarschuwende taal van de hoogste gerechtelijke instanties in het land in o.m. een aantal openingsreden.

3. Vermeldenswaard is dat een dergelijke ontwikkeling m.b.t. de magistratuur reeds in 1973 voor mogelijk werd gehouden door de toenmalige Procureur-Generaal van het Hof van Cassatie, GANSHOF VAN DER MEERSCH die stelde: 'Als de magistraten behandeld worden als lagere ambtenaren, zonder acht te slaan op de aard van hun taak en op het feit dat zij van de Natie rechtstreeks delegatie hebben voor de uitoefening van een der grondwettelijke machten is het te vrezen dat zij ook als zodanig zullen gaan redeneren en handelen, een reeds nu moeilijk te bewaren reserve afleggen, optreden in beroepsverenigingen en vakorganisaties en acties op touw zetten zoals men in andere openbare bedieningen gewoon is' (p. 132). ('Overwegingen omtrent de kunst recht te spreken en de uitoefening van het rechterlijk ambt', Rede uitgesproken op de plechtige openingszitting van het Hof van Cassatie op 3 september 1973, *R.W.*, 1972-73).

De omvang en de radicalisering van de kritiek zijn signalen van een legitimiteitscrisis die steeds meer uitdeint en die – wanneer daaraan niet wordt verholpen – de geloofwaardigheid dreigt aan te tasten van de strafrechtsbedeling, één van de grondvesten waarop deze rechtsstaat berust.

2. *Opzet van het onderzoek*

Afgezien van het feit dat de signalen van de legitimiteitscrisis afkomstig zijn uit de diverse sectoren van de strafrechtsbedeling, bestreek deze studie het domein van het strafrechtelijk vooronderzoek, meer in het bijzonder de participatie hieraan van de parketmagistraten en de onderzoeksrechters.

Het opzet van de studie werd als volgt geformuleerd: 'Een empirische verkenning van de uitingen van onvrede m.b.t. het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek bij parketmagistraten en onderzoeksrechters en analyse van de factoren die deze onvrede bepalen, ter ondersteuning van voorstellen tot remediëring'.

Het valt dus op te merken dat dit onderzoek in de eerste plaats is gebaseerd op een inventaris van opvattingen, meningen, ervaringen – kortom van de belevingswereld – van de geïnterviewden. Dergelijke informatie heeft een specifieke waarde, maar houdt gelijktijdig ook de beperking in dat het hier gaat om een eerste – naar thema's toe weliswaar ruime – empirische verkenning. Het onderzoek ontleent zijn waarde in belangrijke mate aan het feit dat de zgn. onderzoekspopulatie op een vrije en open manier aan het woord werd gelaten en als zodanig als deelhebbers aan het onderzoek of als onderzoekssubjecten kunnen worden beschouwd. Het door dit opzet verder uitkristalliseren van bepaalde probleemstellingen leverde, naarmate de interviewreeks vorderde, aanwijzingen op dat voor sommige thema's verdere verdieping noodzakelijk is en dit d.m.v. andere onderzoeksmethoden. Hierop zal verder enkele malen gewezen worden.

Bij de formulering van het onderzoeksopzet werd ervan uitgegaan:

1. dat het in het perspectief van een kwaliteitsverbetering van het strafrechtelijk vooronderzoek van wezenlijk belang is om de probleempercepties te kennen zoals deze leven bij bevoorrechte getuigen;

2. dat desomtrent tot op heden nog geen systematische bevraging op relatief grote schaal heeft plaatsgevonden van onderzoeksrechters en parketmagistraten, die in het strafrechtelijk vooronderzoek nochtans een beslissende rol spelen;

3. en dat onverminderd het belang van de inbreng van andere groepen van betrokkenen in het strafrechtelijk vooronderzoek – zoals politiediensten, advocaten, slachtoffers van misdrijven enz. – een dergelijke bevraging derhalve een potentieel aan onderzoeksgegevens aan het licht kon brengen dat in beleidsperspectief relevant kon zijn.

3. *Referentiekader en basishypothesen*

De uitwerking van het onderzoeksopzet was geïnspireerd op een referentiekader waarbij in de strafrechtsbedeling drie dimensies of niveaus worden onderscheiden: de dimensie van de werkingsmiddelen en de materiële infrastructuur, de di-

mensie van de doelmatige criminaliteitsbeheersing en de dimensie van de rechtsbescherming.[4]

Bij de formulering van de basishypothesen werd uitgegaan van de algemene indruk dat de op het praktijkveld geuite problemen op het vlak van de werkingsmiddelen (en de relatie werkingsmiddelen – werkomvang) een dermate groot gewicht hebben dat hierdoor de perceptie van de problemen i.v.m. de doelmatige criminaliteitsbeheersing (de problematiek van de doeltreffendheid van de opsporing, vervolging e.d.m.) en van de problemen i.v.m. de rechtsbescherming (handelen binnen de strafrechtsbedeling i.f.v. een reeks fundamentele waarden) op de achtergrond dreigt te geraken.

Vandaar dat een eerste werkhypothese als volgt werd geformuleerd: 'De probleemgevoeligheid op het vlak van de werkingsmiddelen domineert op de probleemgevoeligheid inzake de doelmatige criminaliteitsbestrijding, die op haar beurt domineert op de probleemgevoeligheid i.v.m. de rechtsbeschermende functie van het strafrecht'.

Een daarmee verbonden tweede werkhypothese luidde: 'De problemen i.v.m. de werkingsmiddelen en i.v.m. de doelmatige criminaliteitsbeheersing hypothekeren de kansen om enkel bij wege van juridische hervormingen, wijzigingen teweeg te brengen die verband houden met de rechtsbeschermende functie van het strafrecht. Hiermee zal rekening dienen te worden gehouden bij de formulering van de beleidsvoorstellen ter remediëring'.

B. DE RESSORTEN EN DE RESPONDENTEN DIE BIJ HET ONDERZOEK WERDEN BETROKKEN EN DE UITWERKING VAN HET ONDERZOEKSOPZET

Omwille van de ruime probleemstelling, het verkennend karakter van het onderzoek en de bewust voorgestane optie om via doorleefde informatie van de respondenten een reeks realiteitsfacetten van het strafrechtelijk vooronderzoek in focus te brengen en om zeer concrete ervaringen te capteren werd gekozen voor een open, vrij diepgaande interviewing.

Deze keuze had echter als consequentie dat de thematieken die tijdens de interviews aan bod konden komen dienden te worden beperkt tot een zorgvuldig afgewogen selectie van aspecten die als exemplarisch kunnen worden beschouwd voor de hierboven vermelde niveaus of dimensies.

De uitgebreidheid en intensiteit van deze methode[5] bracht tevens met zich mee dat we ons hebben moeten beperken tot een staal van 41 parketmagistraten (leden van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg) en 14 onderzoeks-

---

4. Het aanvankelijk concept van deze driedeling is geïnspireerd op DENKERS die spreekt van drie doelstellingen-niveaus, nl. de organisatorische doelstellingen, de instrumentele doelstellingen en de intrinsieke doelstellingen van het strafrecht. Geleidelijk aan is hieruit een voor dit onderzoek aangepast referentiepatroon gegroeid. DENKERS, F.A.C.M., *Criminologie en beleid. De invloed van penologische research op het strafrechtelijk beleid*, Nijmegen, Dekker & van de Vegt, 1976.

5. 42 interviews duurden meer dan 2u.30'; hiervan duurden 7 interviews meer dan 3u.30'.

rechters, zo veel mogelijk representatief verdeeld over de gerechtelijke arrondissementen Brussel, Leuven, Antwerpen, Hasselt en Tongeren.[5bis]

II. Onderzoeksbevindingen

In wat volgt worden de krachtlijnen weergegeven van de interviewinformatie m.b.t. meeste thema's die tijdens de interviews aan bod zijn gekomen. De opbouw van de onderdelen verwijst – meestal op expliciete, soms op impliciete wijze – naar de hiervoor besproken niveaus, nl. werkingsmiddelen, doelmatige criminaliteitsbestrijding en rechtsbescherming.

De bespreking omvat enerzijds de informatie voortkomend uit de interviews in strikte zin (in gewone druk) die wordt afgewisseld met commentaren en voorstellen vanwege de onderzoekers (in cursieve druk).

A. DE RELATIE WERKINGSMIDDELEN – WERKLAST

Uit de getuigenissen blijkt dat er in de beleving van de respondenten een als impasse ervaren spanning bestaat tussen de werklast en de infrastructurele middelen, met name een gevoel van onmacht om met de beschikbare middelen deze

---

5bis. Wat de onderzoeksrechters betreft werden per rechtbank van eerste aanleg maximaal 4 personen geïnterviewd. De selectie gebeurde toevalsgewijs, maar voor Brussel werden 2 Nederlandstaligen en 2 Franstaligen in het onderzoek betrokken.

De selectie van de parketmagistraten was wat complexer. Afgezien van het feit dat voor exploratief onderzoek de methodologische eisen van representativiteit minder hoog zijn dan bij b.v. onderzoek van het toetsend type werd bij de keuze rekening gehouden met de specialisatie van de magistraten en met hun hiërarchische positie. Wat de specialisatie betreft werd een ruime selectie doorgevoerd op basis van de secties of de aard der dossiers (types van misdrijven) dat door de magistraten wordt behandeld. In casu bestaat de onderzoekspopulatie uit magistraten gespecialiseerd in fiscale zaken, in verkeerzaken, in milieuzaken, in gemeenrechtelijke misdrijven tegen personen, in gemeenrechtelijke misdrijven tegen goederen en specialisten inzake 'groot' banditisme en terrorisme. Indien de organisatie-structuur als zodanig is uitgebouwd (b.v. Brussel en Antwerpen) werd bij de selectie eveneens rekening gehouden met het onderscheid tussen magistraten die de dossiers voorbereiden en de zittingsmagistraten. Ten slotte werd bij de keuze ook de hiërarchische positie van de parketmagistraat onderkend. Zo werd in elk parket de procureur des Konings zelf geïnterviewd en werden daarnaast zowel eerste substituten, substituten als stagiairs in het onderzoek betrokken. Merken we op dat de eerste substituten niet enkel dienen te worden beschouwd als nuttige informanten omwille van hun (algemene of specifieke) leidinggevende functie; zij hebben daarnaast vaak nog bijzondere verantwoordelijkheden zoals op het vlak van (interne en/of externe) disciplinaire aangelegenheden, contacten met de pers, contacten met de nationale '23ste brigade', inzake de strafuitvoering enz.

Concreet gebeurde de selectie op basis van lijsten van de personeelsadministratie van het Ministerie van Justitie (bekomen via de opdrachtgever van dit onderzoek) en op basis van de parket-organigrammen, telkens bekomen n.a.v. het voorbereidend gesprek met de procureur des Konings. De volgens vermelde criteria samengestelde lijsten (van parketmagistraten) werden (op informele wijze) aan de respectievelijke procureurs des Konings voorgesteld. N.a.v. het voorstel werden meestal één of twee namen vervangen en dit omwille van praktische redenen (b.v. langdurige afwezigheid) of omdat de korpsoverste van oordeel was dat bepaalde magistraten eerder dan andere voor een interview in aanmerking komen of i.v.m. een bepaalde specialisatie of sectie vanuit een langere of ruimere ervaring kunnen spreken.

werklast op een – in het perspectief van de criminaliteitsbestrijding en de rechtsbescherming – behoorlijke wijze te verwerken.

1. Een schrijnend tekort aan materiële werkingsmiddelen?

In talrijke interviews werd gewezen op de storende toestand van een soms schrijnend tekort aan administratief materiaal en moderne burotica-apparatuur. Zij die zonder enige schaamte dierven spreken over een – op het eerste gezicht – banaal onderwerp als het *klein bureau-materiaal* maakten o.m. melding van: het niet kunnen beschikken in bepaalde kabinetten over een perforator of een nietapparaat; de moeizame bedeling van papier; de slechte kwaliteit van de balpennen. Verschillende magistraten bekloegen er zich ook over met de grootste moeite aan een bureaulamp te zijn geraakt. Wat de meesten stoort is het energie- en tijdverlies waarmee de procedure tot het bekomen van het meest elementaire materiaal gepaard gaat.

Een parketmagistraat drukte zich terzake als volgt uit:

> 'Het voorhanden zijnde bureaumateriaal is miniem. De toestand is werkelijk Kafkaäans te noemen. Veelal weet men gewoon niet wat er nog te verkrijgen is, de administratie is te ondoorzichtig. Als parketmagistraat heeft men geen recht op een nietjesmachine terwijl de bedienden er wèl eentje hebben. Als parketmagistraat heeft men wel recht op speldekens om de papieren aan elkaar te hechten'.

Sommigen ontweken dit thema, vermoedelijk uit schroomvalligheid om over dergelijke klein-huishoudelijke gebreken informatie prijs te geven.

Een aantal bedenkingen werden ook geformuleerd m.b.t. de zogenaamde *moderne burotica-apparatuur*, die sinds enige tijd zijn intrede begint te doen in de parketten en in de kabinetten van de onderzoeksrechters. Uit de interviews werd de indruk opgedaan dat het aantal *fotokopieertoestellen* al te beperkt is en vaak van bedenkelijke kwaliteit. Ten gevolge hiervan zou zowel door het administratief personeel als door de magistraten veel tijd worden verloren. De laatste jaren werden aan de parketten en aan de griffiers van de onderzoeksrechters *elektrische schrijfmachines* toebedeeld. Daarbij rijst de vraag of de massale verwerving van deze schrijfmachines wel zo'n goede investering was en of men hiermee op het vlak van de modernisering niet een stap achterop blijft nu blijkt dat elektrische schrijfmachines meer en meer in onbruik raken als gevolg van de geautomatiseerde tekstverwerking.

Sinds de eerste helft van 1990 werden de parketten systematisch uitgerust met *telefax-apparatuur*, hetgeen in de praktijk als zeer wenselijk wordt beschouwd. Sommigen echter uitten de vrees dat de spreiding van telefaxapparaten aanleiding zal geven tot een moeilijk te verwerken overvloed van documenten op bepaalde momenten (b.v. het overmaken van besluiten door advocaten kort voor de zittingen, de vrees dat 'het parket-generaal een massa papier door de fax zal jagen'). Het zijn signalen die betekenis kunnen krijgen in het kader van een algemeen vastgestelde vrees dat de reeds als zwaar ervaren werkdruk ingevolge de nieuwe communicatiemiddelen nog zal worden verhoogd.

Het werd over het algemeen als een schrijnend tekort ervaren dat het *proces van de informatisering* van de parketten en van de kabinetten van de onderzoeksrechters lang aansleept. Toch leeft duidelijk de hoop dat door de inschakeling van computers het werk sneller, doelmatiger zal kunnen verlopen en een zeker comfort met zich zal meebrengen zowel voor het administratief personeel als voor de magistraten. De meesten zien voordelen op het vlak van de tekstverwerking, sommigen gewagen daarenboven van verruimde mogelijkheden inzake het consulteren van gerechtelijke dossierinformatie, het consulteren van juridische documentatie, de snelle samenstelling van statistieken, de interne en zelfs externe communicatie van documenten enz.

Desalniettemin werden betreffende de informatisering een aantal kritische vraagstellingen geformuleerd die o.m. betrekking hadden op:

– de capaciteit van de reeds toebedeelde P.C.'s; op sommige plaatsen werd gepoogd de geleverde P.C.'s in te schakelen voor bepaalde functies wat niet lukte gezien de omvang van de bestanden;

– de opleiding en de begeleiding van het administratief personeel èn van de magistraten;

– de logistieke ondersteuning in geval van defecten, in geval de soft-ware aan de noodwendigheden moet worden aangepast e.d.m.;

– de uniformiteit van de verschillende computersystemen binnen en tussen de parketten en de problematiek van de compatibiliteit.

Over het algemeen is gebleken dat de geïnterviewden weinig weet hebben van de planning, de verdere ontwikkeling en de functies van de informatisering.

Zonder daardoor de dringende noodzaak van de gerechtelijke informatisering te miskennen moet de vraag gesteld worden of de huidige plannen en projecten wel voldoende kaderen in een grondige herdenking van de parketorganisatie. Een optimaal rendabel informatiseringsplan zou erop gericht kunnen zijn om de totale parketorganisatie alsook het beheer van de kabinetten der onderzoeksrechters op moderne leest te schoeien, om niet alleen de dossierverwerking of de consultatie van de gerechtelijke documentatie (geautomatiseerde cartotheek) te verbeteren maar om tevens de interactie en communicatie tussen administratief personeel en magistraten en tussen basismagistraten en leidinggevende magistraten te optimaliseren. Voortgaande op de bevindingen van het onderzoek komt het ons voor dat aan een efficiënte en rendabele integratie van de informatica, een evaluatie en eventueel een heraanpassing van de parketorganisatie en van de praktijk van de onderzoeksrechters dienen vooraf te gaan. Zoniet ontstaat het risico dat moderne middelen worden ingeschakeld voor de uitvoering van verouderde, archaïsche procedures of van bepaalde 'rituelen', met als gevolg dat het geenszins vanzelfsprekend is dat de informatisering een meerwaarde doet ontstaan. Het is niet geraadzaam oude wijn in nieuwe zakken te doen.

Inzake de materiële werkingsmiddelen werd ook aandacht besteed aan de meningen over de *ruimtelijke infrastructuur*. Afgezien van het behoorlijk werkmilieu van enkele geïnterviewde parketmagistraten en van de meeste onderzoeksrechters vormen overwegend het plaatsgebrek, de aanblik, in een aantal gevallen de ronduit afgetakelde toestand van de kabinetten en de spreiding van de parketdiensten over diverse gebouwen een ernstig probleem.

Concreet werd op een aantal plaatsen o.m. gewezen op de afbrokkeling van kalk van de zoldering als gevolg van waterdoorsijpeling in het dak, de lampenbak van de neonverlichting die loshangt en zou kunnen neerkomen, vochtige muren waardoor het behangpapier 'blazen' en 'bobbels' vertoont of in een bepaald kabinet met nietjes aan de muur wordt vastgehouden, een parketgebouw waar door verouderde riolen in sommige perioden toiletgeuren doordringen enz. Wat de beschikbare ruimtes betreft komt het voor dat sommige kabinetten door vier personen moeten worden gedeeld, we zagen ook ruimten waar nauwelijks daglicht binnenkomt of die zo penibel klein zijn dat geïnterviewden gewagen van een 'konijnepijp' of een 'klein hol'.

Het kan moeilijk anders dan dat een en ander een negatieve weerslag heeft op de functionaliteit en de kwaliteit van de rechtsbedeling en dat de beschreven situaties psychologisch in ongunstige zin inwerken op hen die hiermee dagelijks worden geconfronteerd. Naar 'de buitenwereld' of 'de maatschappij' toe imponeren bepaalde gebouwen misschien nog wel, maar het gerecht straalt – uitgezonderd enkele eigentijdse gebouwen[6] *– op infrastructureel gebied onvoldoende een sfeer uit van orde, netheid en efficiëntie.*

2. De organisationele problematiek

a. Het personeelsbeleid

Bij herhaling werd gewezen op personeelstekorten. Nochtans zou – vooraleer wordt gedacht aan een uitbreiding van de personeelskaders – dienen nagegaan te worden of *de procedures van personeelsallocatie* in de huidige stand van zaken wel adequaat verlopen. Wij hebben nl. vastgesteld dat er bij een aantal magistraten duidelijk onvrede heerst over de ongelijke werklast tussen diverse geledingen van het Openbaar Ministerie (O.M.). Terzake werden discrepanties gesignaleerd tussen het krijgsauditoraat en de grotere parketten, tussen grotere en kleinere parketten en binnen sommige parketten tussen diverse secties of afdelingen.

Wat de verschillen inzake werklast en klimaat tussen de parketten betreft is volgende uitspraak tekenend:
'In Veurne bijvoorbeeld schijnt men niet te werken tijdens de vrijdagnamiddag; men behandelt er per week slechts een vijftiental dossiers. In Brussel jaagt men dat er door op een half uur. Substituut zijn in de provincie en in Brussel zijn twee verschillende beroepen. In de provincie is men doorgaans beter gehuisvest, is men meer relax, men kan de dossiers grondiger doornemen, men riskeert er minder controle en moeilijkheden met de procureur-generaal, het sociaal prestige is er veel hoger, ge kunt er gemakkelijk een villa kopen door de lagere prijzen van gronden en huizen enz.'.

Om tot een doelmatige personeelsallocatie te komen dringt de noodzaak zich op van een raming van de werklast. Afgezien van het feit dat de werklast van de parketten meer omvat dan louter de verwerking van strafrechtelijke dossiers zou reeds een aanvang kunnen gemaakt worden met comparatieve tellingen waarbij tevens wordt reke-

6. B.v. het gerechtsgebouw te Brugge.

ning gehouden met de omvang en de complexiteit van de zaken. Terzake werd in het onderzoeksrapport een voorstel geformuleerd.

Andere problemen i.v.m. het personeelsbeleid zijn: de *langdurige afwezigheden van administratief personeel en magistraten* waarbij dient te worden gewezen op de perioden van zwangerschapsverlof (cf. de toenemende 'feminisering' van het gerecht[7]) en het ter beschikking stellen van personeel voor ministeriële kabinetten.

Hiermee zou bij de vaststelling van de personeelskaders rekening kunnen worden gehouden door b.v. magistraten in overtal te benoemen of eventueel te voorzien in een 'pool' van enkele mobiele magistraten die aan tijdelijke noden zouden kunnen beantwoorden. De Wet van 28 december 1990 (B.S., 29 december 1990) waarin wordt voorzien in de benoeming van 'toegevoegde substituten' speelt partieel reeds in op deze aanbeveling.

Tevens werd in de grootste parketten gewag gemaakt van *onevenwichten in de werkomvang tussen de diverse secties en tussen diverse magistraten.* In Brussel hebben Nederlandstaligen de indruk dat hun werklast groter is dan deze van hun Franstalige collega's. Er werd ook gesignaleerd dat het werk van de magistraten die louter de dossiers behandelen en voorbereiden ter kabinet (de zgn. 'kwalificateurs') omvangrijker en minder aantrekkelijk is dan het werk van de magistraten die de dossiers ter zitting behandelen (de 'zittingsmagistraten').

Ten slotte werd meermaals te berde gebracht dat de omvang van het werk en de verantwoordelijkheden die vooral in de grotere parketten aan de *jongst benoemde magistraten en ook aan de gerechtelijke stagiairs* worden toebedeeld in wanverhouding staan tot hun ervaring.

> Een uitspraak in dit verband: 'De mentaliteit in X[8] is nu eenmaal zo dat de jongeren 'in de loopgraven' geplaatst worden en dus veel meer moeten werken dan de langer benoemde magistraten. Het gaat hier dus om een quasi-geïnstitutionaliseerde praktijk. De vraag is nu of de korpsoverste zich daar wel bewust van is'.

B. Herdefiniëring van de taken en opdrachten

In het perspectief van een doelmatige verwerking van de werklast zijn zowel een adequate omschrijving van de taken als een oordeelkundige toewijzing van de taken van groot belang. Alhoewel het buiten het bestek van deze studie lag om tot een volwaardige organisationele doorlichting te komen, werden op dat vlak een aantal belangrijke aanwijzingen verzameld.

Betreffende de *parketmagistraten* werd in diverse parketten gewezen op het feit dat zeer veel tijd dient te worden besteed aan *administratieve taken en routinematige werkzaamheden* van vrij 'laag niveau', waarbij de pertinente vraag werd gesteld of het hier wel gaat om magistratenwerk. Als voorbeelden werden o.m. vernoemd: allerlei klasseerwerk, het nemen van fotokopies, het kleven van etiketten op kaften, het opzoekingswerk voor parlementaire vragen, het nazicht van de ge-

---

7. Zie i.v.m. de feminisering van de magistratuur: BOURGEOIS, G., 'Vrouwe hysterica of vrouwe justitia?', *Bulletin Internationale Unie van Magistraten*, oktober 1988.
8. Het lijkt ons niet aangewezen de naam van het parket te vermelden.

meentelijke registers van de burgerlijke stand enz. De schattingen over de tijdsbesteding over dit 'oneigenlijk' magistratenwerk liepen nogal uiteen. Tevens werd de indruk opgedaan dat sommige parketmagistraten hun dagen vullen met het uiterst routinematig verwerken van dossiers.

Wat de meer administratieve taken en de voorbereidingen van relatief eenvoudige dossiers betreft werd een voorstel aanbevolen tot reallocatie van het werk tussen de magistraten en het administratief personeel.

Aangaande het *administratief personeel* werden – afgezien van een aantal lofbetuigingen – over het algemeen kritische opmerkingen geformuleerd die betrekking hadden op het feit dat de parketten worden bevolkt met doorgaans *onvoldoende gekwalificeerd en onvoldoende gemotiveerd personeel.* Hierbij werd opgemerkt dat de wedden niet van aard zijn om 'kwaliteit aan te trekken' en blijvend te motiveren. Enkele malen werd gesteld dat meer bepaald sommige adjunct-parketsecretarissen onder hun niveau functioneren en dat onvoldoende initiatieven worden genomen opdat deze personen creatief en zelfstandig zinvol werk zouden verrichten en aan wie leidinggevende en organisatorische opdrachten zouden kunnen worden toevertrouwd.

Inzake de administratief-organisationele problematiek werd er door een aantal respondenten op gewezen dat de dossierverwerking gepaard gaat met een aantal handelingen, procedures of 'rituelen', die noodzakelijkerwijze dienen gevolgd te worden, maar waarvan niet altijd meer het nut wordt begrepen of die alleszins efficiënter zouden moeten verlopen. Terzake werden voorbeelden aangehaald i.v.m. de samenstelling van bepaalde verslagen t.a.v. de procureur-generaal, de procedures m.b.t. rogatoire opdrachten, de procedures m.b.t. het onderzoek in fiscale zaken, procedures of communicaties binnen de parketten.

> Volgens een respondent gaat het hele rechtsapparaat de mist in tengevolge van 'een hoop papier'. Het ongunstig samengaan van werklast en ondoelmatige procedures werd door een respondent als volgt kernachtig geduid: 'De werklast is enorm en het tijdverlies idem'. Een erg kritische eerste substituut stelde: 'Veel van het dagelijks handelen is een soort ritueel, een traditie waar men geen afstand van wil doen. Zeker als men in een hogere functie werkzaam is, gaat men het spel meer en meer meespelen. Voor dit totale gebrek aan management bij het O.M. is de hiërarchie verantwoordelijk. Deze laat immers niet toe dat vanuit de basis opmerkingen naar de top gestuurd worden. Het parketgeneraal moet immers, zo luidt het, de geestelijke vader van de ideeën zijn'.

Het ware ongetwijfeld zinvol om het doorstromingsproces van de dossiers te bestuderen met meer bepaald aandacht voor: het aantal tussen-'stations'; de interne dossierbewegingen tussen kabinetten, afdelingen, (eind)verantwoordelijken e.d.; de duur van de doorlooptijd.[9] *Tijdens het veldonderzoek werd alleszins de indruk opgedaan dat bepaalde korpsoversten zich inspannen om – binnen het bestek van hun mogelijkhe-*

---

9. Nederlands onderzoek m.b.t. de parketten heeft b.v. aangetoond dat de aantallen dossierbewegingen en bewerkingsstations – de zgn. verblijfs- en voortgangsadministratie – en het gebrek aan controle op deze administraties een rol spelen inzake de doorlooptijd van de zaken of dossiers en dus van invloed zijn op de gerechtelijke achterstand. Een duidelijk beeld van de pijnpunten terzake biedt dan ook een zicht op de remediëringsmogelijkheden (VELDHUIZEN, M., MOERLAND, H., VAN ENGELDORPS, GASTELAARS, F., *Het filterproject op het arrondissementparket te Rotterdam. Tussenrapport*, Rotterdam, Centrum voor geïntegreerde strafrechtswetenschap & Rotterdam School of Management, 1990).

den en bevoegdheidsmarges – te streven naar een meer doelmatige parketwerking. Het is echter mogelijk dat deze inzet wordt gehypothekeerd door moeilijk te wijzigen tradities en gewoonten en door weerstanden van psycho-sociale aard op verschillende niveaus.

c. De gevolgen van de materiële tekorten en de organisationele problematiek

Ten overvloede kon uit de vraaggesprekken worden afgeleid dat de tekorten op het vlak van de materiële middelen en op het vlak van de werkorganisatie een hypotheek leggen op de kwaliteit van deze belangrijke sector van de rechtsbedeling.

Uit wat volgt zal blijken dat de problematische beheersing van de dossierlast verhindert dat vele magistraten zichzelf anders beleven dan als 'routinematige dossierverwerkers', dat zij in constante tijdsnood verkeren en dat zij zich dikwijls vervreemd voelen van hun eigenlijk magistratenambt.

Diverse getuigenissen gaven duidelijk aan dat de gevolgen van de werklast meervoudig zijn, nl. daling van de kwaliteit van het strafrechtelijk optreden, beïnvloeding van de seponeringsgraad, uiterst beperkte mogelijkheden tot vorming en reflectie en belasting van het persoonlijk waardegevoel en de arbeidsvoldoening van de magistraten.

> Een uitspraak van een korpschef m.b.t. de kwaliteit van het werk: 'Weliswaar komt er steeds een eindvordering, maar men kan zich afvragen van welk niveau deze is. De zaak is veelal immers niet grondig uitgediept'. Een collega van een ander parket stelde in gelijkaardige zin dat door de toegenomen werklast het O.M. gedwongen wordt om zoveel mogelijk automatismen ter afwikkeling van de zaken te hanteren waardoor er haast geen ruimte voor reflectie meer is. De situatie is volgens hem klaar en duidelijk: 'men moet op één dag tijd kost wat kost door de stapel dossiers heen. Maar de papierlast neemt steeds toe, de parketmagistraat wordt langs alle kanten belaagd'.

Een magistraat met een aantal jaren dienst gaf te kennen dat de inspanningen beginnen te wegen. 'Als jong parketmagistraat kan men het vele werk, de stress van de wachtdiensten verwerken. Op een bepaalde leeftijd kan men niet meer wat men vroeger kon. Na een dienstweek is men doodop en tijdens die week, zelfs al gebeurt er niets, zit men constant onder stress'.

In wat voorafgaat werd in de eerste plaats gewezen op de problematiek van de doelmatige aanpak van de werkomvang (of doorstroming) binnen de parketten. De werklast van de parketten en van de onderzoeksrechters dient echter het voorwerp te zijn van een ruim beleid waarbij ook aandacht moet besteed worden aan de beïnvloeding van de instroom van dossiers op de parketten en de kabinetten van de onderzoeksrechters en dit o.m. door overleg op diverse niveaus (cf. infra). Het spreekt voor zichzelf dat de uitbouw van een coherent preventiebeleid m.b.t. bepaalde vormen van veelvoorkomende criminaliteit een belangrijk instrument kan zijn voor de beheersing van de instroom. Deze zou eveneens kunnen worden ingeperkt door een doelmatige regeling van de overdracht van bepaalde zaken van de politiediensten naar de parketten. Wat dit laatste betreft werd o.a. opgemerkt dat de politie nog te veel zgn. 'banaliteiten' of 'futiliteiten' doorstuurt en dat – zeker wanneer het gaat om minder ernstige

en minder complexe zaken – aan de politie te weinig verantwoordelijkheid wordt gelaten om de onderzoeken tot op zekere hoogte zelfstandig uit te voeren. Tevens zou kunnen worden overwogen of het opportuun is te voorzien in de mogelijkheid van de politie om – onder de controle van het parket – bepaalde zaken zelfstandig af te handelen.[10]

B. KWALITEITSASPECTEN VAN HET STRAFRECHTELIJK VOORONDERZOEK

M.b.t. de kwaliteit van het strafrechtelijk vooronderzoek komen volgende facetten hieronder aan de orde:

1. de (permanente) vorming, opleiding en documentatie;
2. aspecten i.v.m. de doelmatige criminaliteitsbeheersing.

1. De vorming, de opleiding en de documentatie

a. De opleiding en de 'socialisatie' van de parketmagistraten en de onderzoeksrechters

Vooral in de grotere parketten werd gewag gemaakt van de situatie dat *jonge magistraten* (en gerechtelijke stagiairs) worden ingeschakeld als noodzakelijke dossierverwerkers en voor routinematig kwalificatiewerk, dat de stage veel te eenzijdig daarop gericht is, dat de 'mentors' niet altijd de tijd (kunnen) vrijmaken om uitgebreid en grondig op de problemen van de stagiairs in te gaan, zodat ten behoeve van de debutanten onvoldoende systematisch wordt gewezen op knelpunten in specifieke types van dossiers. Jonge parketmagistraten blijken ook soms onvoldoende voorbereid te worden ingeschakeld in de wachtdiensten.

Het komt ons voor dat de actuele werklast in de grotere parketten te zwaar betaald wordt, met name in de mate dat de potentialiteit aan opleidingsmogelijkheden van jonge magistraten wordt aangetast.

---

10. Voor inspirerende informatie kan b.v. worden verwezen naar enkele Nederlandse experimenten. Zo zijn projecten bekend die erop gericht zijn de politie bevoegdheid te geven om sommige veelvoorkomende en minder ernstige feiten (o.m. winkeldiefstallen) zelf strafrechtelijk af te handelen door het opleggen van een transactiebedrag. Men spreekt in dit verband van een gedelegeerde transactiebevoegdheid. Een en ander is het resultaat van overleg en evaluatie met het O.M. Evaluatief onderzoek van de experimenten wees o.m. uit dat deze afhandelingen aanleiding geven tot een aanzienlijke tijdsbesparing bij zowel de politie als bij het O.M. (KOOLEN, L.J.M., WIEBRENS, C.J. en VAN DEN BERG, E.A.I.M., *Geschikt of niet geschikt? Een evaluatie van de Lik-op-Stuk-experimenten, s.l.*, Ministerie van Justitie, en W.O.D.C., 1989, 74 p.). Ook m.b.t. Nederland kan hier worden melding gemaakt van het bestaan van (c.q. het experimenteren met) punten- of indicatielijsten ter structurering of harmonisering van de beslissingen van politie en O.M. t.a.v. het al dan niet nemen van een volgende stap binnen het strafrechtelijk systeem (BARENDSE-HOORNWEG, E.J.M., *Gestructureerd politiesepot in jeugdzaken, s.l.*, Ministerie van Justitie, W.O.D.C., 1989, 47 p.). Wat ons land betreft kan hier worden verwezen naar de regionale workshops en de afsluitende studiedag omtrent het thema 'De discretionaire bevoegdheid van de politie' door het Centrum voor Politiestudies georganiseerd in de loop van 1990. Zie X., 'Centrum voor Politiestudies: de discretionaire bevoegdheid van de politie. Een verslag', *Revue van de Rijkswacht*, 1990, nr. 118, 14-19. Zie tevens de te verwachten publikatie van het Centrum voor Politiestudies: *De discretionaire bevoegdheid van de politie*

Een aantal *onderzoeksrechters* bekloegen er zich over dat het aan kansen ontbreekt om zich op hun specifieke functie voor te bereiden hetgeen gevolgen heeft voor het formuleren, beoordelen en opvolgen van onderzoeksopdrachten door de gerechtelijke deskundigen en door de politiediensten.

b. De permanente vorming

Gezien het (straf)recht voortdurend in beweging is, de criminaliteit sneller andere vormen aanneemt en ook de procedures, methoden en technieken m.b.t. het strafrechtelijk vooronderzoek aan aanpassingen toezijn zou permanente vorming van de magistraten zeker niet als een luxeprodukt beschouwd mogen worden.

In dit verband werden nochtans volgende opmerkingen genoteerd:

– wat de inhoud van de georganiseerde vormingsbijeenkomsten betreft blijkt dat de vraag (of de behoefte) en het aanbod niet optimaal op elkaar zijn afgestemd;

– de omstandigheden waarin en de wijze waarop bepaalde vormingsactiviteiten verlopen zijn niet altijd aantrekkelijk. Meer bepaald werden in een aantal interviews kritieken geuit op de huidige School voor Criminologie van het Ministerie van Justitie;

– de deelnamekosten worden vaak als te hoog beschouwd en tevens werd gesteld dat het actueel systeem van subsidiëring en recuperatie van de deelnamekosten voor verbetering vatbaar is.

c. De documentatie

Gebleken is dat velen nauwelijk of geen tijd hebben om boeken en tijdschriften te consulteren en/of dat men in de omgeving niet over een vlot toegankelijke, voldoende uitgebouwde en goed beheerde bibliotheek beschikt.

Op dit gebied verschilt de situatie nochtans van parket tot parket. Zo zijn de Antwerpse parketmagistraten zeer tevreden over hun documentatiedienst; in de omgeving van het Brussels parket zijn er naast de eigen documentatiedienst een twintigtal juridische bibliotheken verspreid, maar vaak werd vernomen niet over de tijd te beschikken voor rustig consultatiewerk.

Tevens werd vastgesteld dat het in een aantal kabinetten ontbreekt aan de meest voor de hand liggende juridische documentatie, zoals een geactualiseerde uitgave van wetboeken. Als magistraten over een min of meer respectabele persoonlijke documentatie beschikken dan is deze meestal niet tot stand gekomen dank zij externe middelen, maar door eigen investeringen en een jarenlange soms specialistische uitbouw.

I.v.m. de opleiding, de permanente vorming en de documentatie werden enkele concrete remediëringsvoorstellen in het onderzoeksrapport opgenomen.

2. Aspecten m.b.t. een doelmatige criminaliteitsbeheersing

a. Het seponeringsbeleid

Alhoewel tijdens dit onderzoek geen dossieranalyses werden verricht, konden de meeste geïnterviewden bevestigen hetgeen in ander onderzoek werd vastgesteld, nl. dat de seponeringspraktijken niet alleen afhankelijk zijn van elementen eigen

aan de feiten of de dossiers, maar tevens worden beïnvloed door diverse dossier-externe factoren.[11] Meermaals werd er op gewezen dat de werklast een belangrijke invloed heeft op het seponeringsgebeuren, in die mate dat zaken die in bepaalde arrondissementen systematisch worden vervolgd op andere plaatsen systematisch worden geseponeerd, en dat men wegens een (periodiek of permanent) te grote werklast er moeilijk toe komt om bepaalde dossiers grondig te behandelen en niet zelden gemakkelijkheidshalve tot seponering overgaat.

> Een uitspraak van een respondent uit een groter parket: 'Vaak komt het voor dat er eigenlijk moet vervolgd worden, maar dat men noodgedwongen seponeert. Het is een constant gevecht om het evenwicht tussen kwantiteit en kwaliteit op een zo hoog mogelijk niveau te bewaren. Vermits iedereen meer dan zijn werk heeft, gaat dat zeker ten koste van de kwaliteit'.

Het spreekt vanzelf dat dergelijke toestanden consequenties hebben zowel in het perspectief van het gelijkheidsbeginsel als op het vlak van de doelmatige criminaliteitsbeheersing.

Hieruit mag o.i. blijken dat een verantwoord seponeringsbeleid gestroomlijnd dient te worden op grond van een prioriteitenbepaling inzake opsporing en vervolging. De concertatie i.v.m. deze prioriteiten dient o.i. bij voorkeur gesitueerd te worden op drie niveaus:

1. *overleg en afspraken tussen parket en politiediensten;*
2. *overleg over de parketten en de ressorten heen;*
3. *een 'algemeen maatschappelijke' prioriteitenbepaling.*

Wat dit laatste betreft kan worden gesteld dat de prioriteitenbepaling inzake vervolging en seponering een algemeen-maatschappelijke en politieke dimensie heeft. Zonder dat daarbij afbreuk wordt gedaan aan het stelsel van de scheiding der machten moet het mogelijk zijn dat bepaalde aspecten van het seponeringsbeleid aan de orde komen in het parlement. Bij de prioriteitenbepalingen i.v.m. het al dan niet investeren in de opsporing en de vervolging van bepaalde (types van) criminaliteit kan in een democratische rechtsstaat niet achteloos voorbij worden gegaan aan de opvattingen die daaromtrent in de maatschappij leven.

b. De leiding en de controle van het parket over de politie

Afgezien van het feit dat op dit gebied in de kleinere parketten het minst kritische geluiden werden gehoord voelen sommige parketmagistraten vooral uit grotere parketten zich door de politie niet of onvoldoende erkend in hun gezagsfunc-

---

11. Deze interviewinformatie vindt een bevestiging in de studie van JANSSEN, C. en VERVAELE, J., *Le Ministère Public et la politique de classement sans suite*, Brussel, Centre National de Criminologie, 1990, 418 p. Ook kan worden verwezen naar VAN KERCKVOORDE, J., *Afhandeling van strafzaken door het O.M. Een onderzoek naar door het Openbaar Ministerie binnen een gerechtelijk arrondissement genomen beslissingen, met bijzondere aandacht voor de afhandeling van winkeldiefstal en van rijden onder invloed*, Leuven, K.U. Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1978; VAN KERCKVOORDE, J., 'Beleid van parketmagistraten: een mozaïek van individuele afhandelingspatronen? Over de conditionering van de beleidsruimte van parketmagistraten en over de harmonisering van haar aanwending', *Panopticon*, 1980, 107-118.

tie, terwijl ook reserves werden uitgedrukt m.b.t. het vertrouwen in de politie op het vlak van de informatiedoorstroming.[12]

Door enkele magistraten werd terzake gewezen op tekorten bij het parket zelf, zoals een al te afstandelijke opstelling t.o.v. de politie, het gebrek aan leidinggevende kwaliteiten, het tijdsgebrek en het gebrek aan praktijkkennis van een aantal parketmagistraten, waardoor de mogelijkheid ontbreekt om een goede relatie met de politiediensten op te bouwen.

Overigens blijft de vraag of er binnen de parketten een *duidelijke opvatting of visie* heerst over hoe de magistraten zich tijdens het onderzoek en m.b.t. de uitvoering van bepaalde onderzoeksopdrachten dienen op te stellen. Op grond van de interviewgegevens is de indruk ontstaan dat de opstelling van de parketmagistraten in dit verband kan gesitueerd worden tussen twee extreme types, nl. het type dat bij voorkeur de politie 'te velde' zou willen volgen en leiden (de magistraat als 'super-flic') en het type dat van oordeel is dat de leiding en de coördinatie het best verlopen vanuit het kabinet.

c. Overleg tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de bestuurlijke overheden

Vermits de betekenis, de vormgeving en de inhoud van het zgn. 'vijfhoeksoverleg' ten tijde van de interviews in de praktijk nog niet in ruime kring waren bekend[13], had de interviewinformatie in feite slechts betrekking op twee vormen van 'bilateraal' overleg, met name tussen het O.M. en de politie enerzijds en tussen het O.M. en de bestuurlijke overheden anderzijds.

Betreffende het *overleg tussen parket en politie* kunnen de interviewgegevens als volgt worden samengevat:

– veruit de meeste geïnterviewde parketmagistraten weten weinig over de vorm en de inhoud van het parketoverleg met de politiediensten. Het komt ons voor dat over de agenda's en de resultaten van dergelijk overleg weinig interne communicatie wordt gevoerd;

– de indruk is ontstaan dat vooral met de rijkswacht en de gerechtelijke politie wordt overlegd en minder met de gemeentelijke politie;

– de indruk is ontstaan dat de gewoonten en gebruiken van overleg met de politie sterk verschillen van parket tot parket. In sommige parketten kan men spreken van een regelmatig gestructureerd overleg; in andere parketten is er vrij frequent samenspraak, maar dan vrijwel uitsluitend omtrent steeds dezelfde punten (b.v. drugs, aanslagen of gevaar voor terrorisme); in nog andere parketten is er tussen de top van bepaalde politiediensten en het parket sporadisch of onregelmatig overleg);

– gezamenlijk overleg (de verschillende korpsen samen met het O.M.) komt – voor zover dit uit de vraaggesprekken kan blijken – nauwelijks voor.

---

12. Merken we op dat dit punt ook geregeld aan de orde was in getuigenissen voor de parlementaire onderzoekscommissies betreffende de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt.

13. Dit begrip werd in ons land voor het eerst officieel aangewend n.a.v. de Regeringsverklaring van 5 juni 1990 (*Parl. Hand.*, Senaat, 1989-90, 5 juni 1990, 2052).

Sommigen zien praktische voordelen in een *overleg tussen het parket en de bestuurlijke overheden.* Anderen stellen daartegenover principiële of praktische bezwaren die o.i. in het kader van de ontwikkeling van de 'overleg-gedachte' ernstig dienen te worden genomen. Zo wordt gevreesd voor de zgn. aantasting van de scheiding der machten of wordt meer concreet gevreesd voor een inmenging in het vervolgingsbeleid. Sommigen zien moeilijkheden m.b.t. wat werd genoemd de 'integriteit' van sommige politici of werd erop gewezen dat bij de bestuurlijke overheden de (partij)politieke motieven een te grote rol spelen om op een serene wijze met het parket rond de tafel te gaan zitten.

Afgezien van het feit dat omstreeks mei-juni 1990 het initiatief van bestuurlijk-gerechtelijk overleg op lokaal, provinciaal en nationaal vlak als een belangrijke regeringsmaatregel werd aangekondigd, is er inzake de voorlichting over het opzet van dergelijk overleg, over de vormgeving of de structurering ervan ongetwijfeld nog een weg af te leggen.

d. Het huidig juridisch instrumentarium

De parketmagistraten en de onderzoeksrechters werd het massieve probleem voor de voeten geworpen van de actuele juridische regeling van het strafrechtelijk vooronderzoek. Meer bepaald werd gepeild naar de mate waarin de huidige regelingen in het licht van de bijzondere opsporings- en onderzoekstechnieken voldoening geven.

Het is duidelijk gebleken dat een dergelijke thematiek het voorwerp dient uit te maken van een onderzoek op zichzelf. De gegevens die in dit verkennend onderzoek m.b.t. dit thema aan bod kwamen zijn dan ook niet meer dan eerste, maar daarom niet minder belangrijke aanwijzingen en reflecties.

De verzamelde informatie kan als volgt kort worden samengevat:

- het optreden van de politie in het kader van het vooronderzoek zou volgens de meeste respondenten behoorlijk verlopen en de bestaande regels, gecombineerd met de uitgevaardigde instructies, zouden volstaan;
- nochtans werd (meer door onderzoeksrechters dan door parketmagistraten) geoordeeld dat de huidige flexibele regeling van het vooronderzoek het gevaar inhoudt dat de politie haar bevoegdheden (te goeder trouw of te kwader trouw) te buiten gaat;
- i.v.m. het meer gedetailleerd regelen van (de daden van) het vooronderzoek werden overwegend bezwaren geuit. Gevreesd wordt dat door een strikte regeling het onderzoek wordt gehypothekeerd. Men is ook van mening dat een regeling – tenzij ze meer algemeen blijft – überhaupt niet mogelijk is omwille van de zo diverse realiteit.

Slechts een eerder beperkt aantal respondenten was van mening dat zowel vanuit het standpunt van de rechtszekerheid als met het oog op het scheppen van duidelijkheid naar de politie toe, het vooronderzoek dringend aan meer regulering toe is.

Ten tijde van ons onderzoek werden op het niveau van de procureurs-generaal instructies uitgewerkt nopens bepaalde onderzoeksdaden en de rechtmatigheid

ervan (o.a. m.b.t. de zgn. 'undercover'-activiteiten).[14] Enkele geïnterviewden twijfelden eraan of de samenstelling van de commissies die de instructies hebben voorbereid wel voldoende representatief waren om met kennis van zaken richtlijnen voor de basiswerkers te kunnen formuleren.

e. De gerechtelijke deskundigen

Uit de interviews is gebleken dat het gerechtelijk deskundigenonderzoek op tal van vlakken aan verbetering toe is. De meeste klachten hebben betrekking op het lang uitblijven van de deskundigenrapporten en op de zeer ongelijke kwaliteit van de expertises (en van de experten) hetgeen gevolgen heeft voor zowel de doelmatige waarheidsvinding als voor de rechtsbescherming. Tevens werd gewezen op de beperkte beschikbaarheid, een probleem dat vooral acuut is tijdens verlofperioden en weekends. Meestal werd als verklaring voor deze problematiek gewag gemaakt van te beperkte technische middelen en infrastructuur, de overlast van de meest bekwame deskundigen en van de te beperkte vergoedingen of erelonen of de soms omslachtige procedures om deze erelonen te bekomen.

C. ASPECTEN M.B.T. DE RECHTSBESCHERMING

In dit onderdeel worden knelpunten besproken die rechtstreeks betrekking hebben op de rechtsbescherming. Tevens wordt teruggegrepen naar sommige aspecten van de werkingsmiddelenproblematiek die eveneens consequenties hebben voor bepaalde facetten van de rechtsbescherming.

1. De rechtsbescherming en het (sepot)beleid van het Openbaar Ministerie

Hoger werd reeds gewezen op het bestaan van verschillen in beslissingspraktijken tussen de parketten onderling en tussen de parketmagistraten binnen eenzelfde parket. Hiervan werden in de loop van de interviews uiterste voorbeelden gegeven: in de ene regio loopt een verdachte een reëel risico op gevangenisstraf, terwijl hij in een andere regio kans heeft op klassering van zijn zaak; in sommige arrondissementen kan bepaalde pornografie probleemloos over de toonbank verkocht worden en in andere arrondissementen houdt het gerecht de videohandel actief in het oog; door sommige parketten worden winkeldiefstallen systematisch vervolgd en door andere parketten pas na een twee- of drievoudige recidive; in sommige gebieden kan een rijbewijs worden ingetrokken vanaf 150 km per uur op de autosnelweg en enkele kilometers verder, – maar in een ander arrondissement – ligt de 'tolerantielimiet' op 180 km per uur enz.

Als reden voor de verschillen tussen de parketten werd het meest vermeld de verschillen in werklast en verder werd gewezen op maatschappelijke en sociaalculturele verschillen tussen diverse gebieden en een verschillende tolerantiegraad tegenover (bepaalde vormen van) criminaliteit en op verschillen op het vlak van de onderrichtingen binnen de parketten en op het vlak van de opvattingen van de

14. Merk tevens op dat het onderzoek enigszins werd doorkruist door de omzendbrief van de Minister van Justitie van 24 april 1990 betreffende de bijzondere opsporingstechnieken. Voor sommige respondenten was deze omzendbrief ten tijde van het veldonderzoek bekend, voor anderen niet.

korpschefs. Tevens werd door sommigen gewag gemaakt van een onvoldoende overkoepelende en coherente O.M.-beleidsvoering.[15]

De verschillen tussen de beslissingspraktijken van de parketmagistraten werden in de eerste plaats verklaard door factoren die te maken hebben met de diverse persoonlijkheden, gevoeligheden en belangstellingssferen van de magistraten. Verder werd een en ander door sommigen ook nog geweten aan een gebrek aan interne richtlijnen.

Sommige interviewinformatie gaf ook aanleiding te stellen dat persoonlijke belangstelling en gevoeligheden kunnen leiden tot specifieke accenten inzake de beslissingspraktijken en vervolgingspolitiek van parketten. Zo werd er b.v. door een respondent op gewezen dat men in zijn parket op het gebied van leefmilieu heeft laten betijen maar dat dit totaal is veranderd door toedoen van sommige milieugevoelige magistraten.

Zonder afbreuk te doen aan het principe van de discretionaire beslissingsruimte en de opportuniteitsbeoordeling van de parketmagistraat kan o.i. worden gesteld dat de actuele toestand van uitgesproken diverse beslissingspraktijken binnen de parketten, tussen de parketten en naar wordt beweerd ook tussen de taalgebieden, indruist tegen een aantal beginselen van behoorlijk bestuur en van behoorlijk strafrecht zoals de billijkheid, het verbod van willekeur, de zorgvuldigheid en vooral de gelijkheid.

2. De controle van de onderzoeksrechter op de politiediensten en de regelingen van het verhoor van verdachten

Uit de interviewgegevens blijkt dat de onderzoekrechters zich niet als uitgesproken controlerende instanties opstellen. Als redenen hiervoor werden vermeld: de beperkte mogelijkheden van de onderzoeksrechter (vooral omwille van de werklast); het vertrouwen in het politiepersoneel; de opvatting dat de controle in de eerste plaats een taak is van het parket; de opvatting dat eventuele fouten of onbehoorlijk handelen van de politie dient te worden opgevangen door een verbetering van opleiding en aanwerving.

Wat de beperkte mogelijkheden betreft is de realiteit nu eenmaal zo dat wegens de werklast de onderzoeksrechters vrijwel alle gerechtelijke onderzoekstaken aan de politie delegeren. Anderzijds rijst ook de vraag of – gelet op hun opleiding en ervaring – sommige (jonge) onderzoeksrechters wel over voldoende kennis beschikken om de onderzoeksverrichtingen van de politie te kunnen controleren en beoordelen.

Een ander aspect van dezelfde thematiek betreft de controle van de onderzoeksrechter op de door de politie afgenomen verhoren en op de mogelijkheid om de verhoren strikt te reglementeren. Afgezien van het feit dat een aantal respondenten vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming het belang van een reglementering konden onderschrijven, werd voornamelijk vooropgesteld dat een reglementering een hypotheek zou leggen op de waarheidsvinding; er werd tevens betwijfeld of het mogelijk is om algemeen geldende normen voor het verloop der verhoren voorop te stellen.

---

15. Ook in reeds vermeld onderzoek komt een en ander tot uiting: '... la politique de classement sans suite semble peu retenir l'attention des autorités hiérarchiques du ministère public, si on juge par le nombre de circulaires qui y sont explicitement consacrées', JANSSEN, V. en VERVAELE, J., *o.c.*, p. 397.

Inzake een doelmatige 'waarheidsvinding' bij een gewaarborgde rechtsbescherming werd doorheen de interviews gewezen op belangrijke keuzes: ofwel dienen mogelijkheden te worden ontwikkeld opdat de rol van de onderzoeksrechter m.b.t. de gerechtelijke onderzoeksopdrachten (o.a. de verhoren) zou kunnen toenemen; ofwel dienen accenten te worden gelegd in de richting van reële waarborgen bij de politie m.b.t. de rechtsbescherming.

3. De evolutie naar meer contradictoir onderzoek

Sinds enkele decennia worden allerlei voorstellen gedaan die ertoe strekken het strafrechtelijk vooronderzoek meer open en tegensprekelijk te maken. De respondenten werd gevraagd naar hun houding t.o.v. deze tendens.

Samenvattend kan worden gesteld dat er – afgezien van enkele uitzonderingen – een matige tot sterke weerstand leeft bij de bevraagde magistraten t.o.v. een meer open strafrechtelijk vooronderzoek in het algemeen en tegen de inzagemogelijkheid in het dossier en de aanwezigheid van de advocaat bij de verhoren in het bijzonder, vooral dan in de fase van het opsporingsonderzoek.

Deze weerstand houdt in de eerste plaats verband met de vrees dat het onderzoek daardoor zou worden bemoeilijkt. Verder werden ook een aantal praktische bezwaren opgeworpen, zoals het administratieve werk om tijdig de dossiers inzageklaar te krijgen, het probleem dat er in de aanvangsfase in feite nauwelijks van een dossier sprake is, de twijfels omtrent de praktische mogelijkheden van advocaten om het onderzoek te volgen, en niet in het minst ook enige vrees voor dilatoire manoeuvers.

Wat dit laatste betreft werd gewezen op de enorme toename van het aantal advocaten en het aantal advocaat-stagiairs die t.o.v. elkaar in een concurrentiepositie komen te staan. Momenteel wordt er volgens een respondent een 'gevecht om de voederbak' geleverd, waarbij de regels van de deontologie niet zelden met de voeten worden getreden.

De dominant afwijzende houding dient te worden begrepen vanuit de lange traditie van de huidige inquisitioriale procedure, vanuit de omstandigheden waarin magistraten hun werk dienen te verrichten en vanuit het voortdurend presteren 'tegen de klok'. De indruk werd bovendien opgedaan dat een aantal magistraten zich nu reeds onder toenemende druk gezet voelen van de advocaten, die bovendien vaak over betere werkingsmiddelen en werkingsmogelijkheden beschikken. Vele parketmagistraten en onderzoeksrechters hebben het gevoel dat er in hun nadeel een 'wapenongelijkheid' bestaat tussen de magistratuur en de advocatuur op het vlak van de werkingsmiddelen.

Deze onderzoeksgegevens bevestigen onze eerste werkhypothese, die hoger werd geformuleerd. In het licht van onze tweede werkhypothese lijkt ons dan ook voorspelbaar dat wanneer de 'wapenongelijkheid' op het vlak van de werkingsmiddelen zou worden ongedaan gemaakt, wanneer de werklast van de magistraten zou worden verlicht en wanneer zij de ervaring zouden hebben meer greep te krijgen op het criminaliteitsprobleem, er een veel grotere ontvankelijkheid zou bestaan voor wetshervormingen die de rechtsbeschermingsdimensie van het strafrecht versterken.

Enerzijds kan worden vastgesteld dat er bij de hogere magistratuur een bekommernis leeft om te streven naar een meer gedifferentieerd 'arsenaal' van straffen en maatregelen. Hierbij kan worden verwezen naar de voorstellen die werden geformuleerd op het vlak van de vermogensstraf[16], de probatie[17] en de gemeenschapsdienst.[18] Tevens dient te worden verwezen naar hetgeen inzake alternatieven is voorgesteld n.a.v. de hervormingsvoorstellen voor het Wetboek van Strafrecht. Anderzijds werd herhaaldelijk vastgesteld dat er blijkbaar diverse weerstanden of hinderpalen bestaan die beletten dat – afgezien van bepaalde ontwikkelingen in de jeugdsector – alternatieven (zowel inzake de straftoemeting als inzake de strafuitvoering) in behoorlijke mate in de praktijk een toepassing kunnen vinden.[19]

In dit onderzoek werd – in weliswaar beperkte mate – gepeild naar de opvattingen van parketmagistraten over zgn. alternatieve afhandelingsvormen *op parketniveau*.[20]

De meeste geïnterviewde parketmagistraten stelden zich principieel positief op t.o.v. modaliteiten zoals de pretoriaanse probatie, de gemeenschapsdienst (voorgesteld vanuit het parket), de minnelijke schikking en de vroeghulp (sociale begeleiding in de periode van het vooronderzoek). Eens te meer werd echter de indruk opgedaan dat de noodzakelijke voorwaarden voor een ruimere toepassing van alternatieve afhandelingsmogelijkheden ontbreken.

Vooreerst werden tal van praktische hinderpalen vermeld in de zin van gebrek aan tijd, middelen en personeel. Hierbij werd gewezen op het tekort aan mogelijkheden om de vermelde alternatieven voor te bereiden, het tekort aan tijd om sociale verslagen te vragen, het tekort aan controlemiddelen om na te gaan of de opgelegde voorwaarden worden nageleefd, het tekort aan probatie-assistenten enz. Enkele respondenten gaven te kennen dat ze te weinig zicht hebben op het geheel van sociale voorzieningen die één en ander zouden kunnen betekenen voor justitie-cliënteel en dat ze – eens te meer – niet de tijd hebben om terzake aan prospectie te doen.

Van een andere orde waren de opmerkingen die verwijzen naar een specifieke rolopvatting van de parketmagistraten. Sommigen stelden de principiële vraag of

---

16. VAN HONSTÉ, V., 'Politique criminelle et sanctions patrimoniales. Rede uitgesproken ter gelegenheid van de opening van het gerechtelijk jaar 1975-76, Hof van Beroep te Brussel', *R.D.P.*, 1975-76, 407-477.

17. VERHEYDEN, R., 'De probatie tussen toekomst en verleden. Rede uitgesproken ter gelegenheid van de opening van het gerechtelijk jaar 1975-76, Hof van Beroep te Antwerpen', *R.W.*, 1975-76, 513-560.

18. GIET, L., 'La prison, cette redoutable inconnue', Rede uitgesproken ter gelegenheid van de opening van het gerechtelijk jaar 1986-87, Hof van Beroep te Luik, *R.D.P.*, 1987, 3-19 (zie vooral hoofstuk 3 'Les substituts ou propositions alternatives').

19. Zie b.v. PETERS, T., 'De gevangenissen zitten overvol want de alternatieven doen het niet', *Panopticon*, 1980, 265-270. Zie specifiek i.v.m. de probatie de becommentarieerde cijfers weergegeven door VAN BEECK, R., 'Probatie: een wet boven de boomgrens...', *Panopticon*, 1986, 279-281 en tevens de tribune 'De probatie in problemen' door de probatieassistenten en -inspecteurs van het Vlaamse landsgedeelte', *Panopticon*, 1982, 58-64.

20. Gezien het tijdstip van het onderzoek was het nog niet aangewezen om de onderzoeksrechters te bevragen over hun opvatting inzake de modaliteit van de 'vrijheid onder voorwaarden', voorzien in de nieuwe wet op de voorlopige hechtenis van 20 juli 1990.

het parket zich wel moet inlaten met aangelegenheden als vroeghulp of pretoriaanse probatie of met seponering waaraan voorwaarden worden gekoppeld die gericht zijn op hulp, begeleiding of verzorging. Enkelen spraken hun twijfels uit over het nut van bepaalde vormen van begeleiding of verzorging, zoals i.v.m. druggebruik of exhibitionisme.

De door ons geformuleerde aanbevelingen in dit verband zijn te situeren op drie niveaus:

– op het vlak van de mogelijkheden en de middelen: de parketmagistraten evenals de onderzoeksrechters zouden meer tijd en energie moeten kunnen besteden aan het leggen van contacten binnen de sector van de forensische hulpverlening en de sociale reclassering alsook zouden ze de mogelijkheid moeten hebben om zich te informeren over binnenlandse en buitenlandse ervaringen m.b.t. bepaalde alternatieve bejegeningsvormen;

– op het vlak van de socialisatie van de magistraten: de exclusief juridische opleiding van de meeste magistraten legt een hypotheek op de ontvankelijkheid voor een andere dan juridische probleemgevoeligheid. Vandaar dat zowel via de basisopleiding als via de permanente vorming aandacht dient te worden besteed aan de cultivering van de gedragswetenschappelijke aspecten van de delinquentie;

– op het vlak van de beleidsvoering op diverse niveaus: in het kader van de definiëring van het nationaal crimineel beleid kan niet voorbijgegaan worden aan de vraag naar de betekenis van het forensisch welzijnswerk en naar de positie die hiertegenover wordt ingenomen door de onderzoeksrechters, de onderzoeksgerechten en het parket. In feite zit dit thema vervat in de ruimere uitbouw van de criminele politiek waarbij fundamentele keuzes niet uit de weg kunnen worden gegaan: in welke mate wordt geïnvesteerd in middelen en programma's van meer repressieve aard, dan wel in projecten van b.v. sociale en situationele preventie?

5. De alternatieve bejegening van slachtoffers

Sinds enkele decennia is er een internationale beweging aan de gang die erop gericht is om het slachtoffer van criminaliteit uit de marge te halen, meer bepaald door enerzijds een betere dienstverlening te voorzien en anderzijds door te streven naar een betere rechtspositie van de benadeelde in het strafproces. Ook in ons land stellen we voor deze thematiek sinds enkele jaren een toenemende belangstelling vast.

Maar ondanks het feit dat het belang van het slachtoffer meer en meer wordt erkend, ontbreekt het o.m. in de fase van het strafrechtelijk vooronderzoek nog steeds aan de nodige voorwaarden om een opmerkelijke verbetering van diens positie te waarborgen.

In het onderzoek werd dan ook gepeild naar de houding van de geïnterviewden t.o.v. het inbouwen van modaliteiten en regels die ertoe strekken de slachtofferbejegening te verbeteren.[21]

---

21. In de vraagstelling werd hierbij uitgegaan van de aanbevelingen geformuleerd door het Ministercomité van de Raad van Europa (Nr. R(85)11 en van bepaalde richtlijnen aan politie en Openbaar Ministerie die in Nederland werden ingevoerd (*Staatscourant*, 1 april 1987, nr. 64). De Nederlandse praktijkrichtlijnen voorzien t.o.v. de politie:

→

De meeste houdingen zijn te classeren in twee categorieën. Een categorie is van oordeel dat het O.M. wegens haar formele opdracht het algemeen belang te behartigen, zich niet kan of dient in te laten met het (individueel) slachtofferbelang. Een andere categorie ontkent niet dat het O.M. voldoende aandacht moet opbrengen voor de belangen van het slachtoffer, maar stelt vast dat politie en parket hiervoor te weinig tijd en middelen ter beschikking hebben.

Het is opgevallen dat een aantal magistraten niet of slechts in beperkte mate aandacht heeft voor de cruciale betekenis van politie en parket voor het slachtoffer. Louter reeds op het vlak van de informatieverstrekking zijn politie en gerecht vrijwel de enige instanties die op het gepaste ogenblik de essentiële diensten aan de benadeelde kunnen bieden. Vooral het parket heeft het monopolie over de informatie die van belang kan zijn voor de gerechtelijke belangenbehartiging van het slachtoffer, zoals b.v. m.b.t. de vraag of een zaak al dan niet werd geseponeerd, hetgeen dienstig is voor een eventuele klacht met burgerlijke partijstelling voor de onderzoeksrechter. Het O.M. kan ook invloed uitoefenen op de houding die door de politie t.o.v. slachtoffers dient aangenomen te worden.

In de ons omringende landen wordt vanuit gerecht en politie een actief slachtofferbeleid gevoerd. In ons land zou een bescheiden maar niet onbelangrijke dienstverlening reeds kunnen aanvangen met:

– het verstrekken door de politie van informatie(brochures) i.v.m. hulp, rechtspositie e.d. aan de benadeelden;

– de opdracht aan de politie om systematisch aan de benadeelden het P.V.-nummer te geven;

– een effectief en behoorlijk antwoord op de brieven die door de benadeelden aan parket of politie worden toegestuurd.[22]

C. DE ALGEMENE BELEVING VAN HET WERKKLIMAAT

Alhoewel tijdens de interviews geen specifieke vragen werden gesteld omtrent de algemene beleving van het werk- en leefklimaat, werd daar toch op talloze wijzen door de respondenten op gealludeerd. Velen – waaronder vooral parketmagistraten – gaven uitdrukking aan gevoelens van een relatief onbehagen omtrent de algemene werksfeer, die als weinig bemoedigend werd ervaren. In dit verband dient meer bepaald gewezen te worden op twee aspecten van het probleem die herhaal-

---

1. een correcte en begripvolle bejegening van het slachtoffer dat aangifte komt doen en een zorgvuldige opname van de aangifte;

2. het verschaffen van algemene politiële en juridische informatie over de gang van zaken na de aangifte en uitdrukkelijk vragen of het slachtoffer schadevergoeding wenst;

3. de politie dient aan het Openbaar Ministerie via het proces-verbaal relevante informatie te geven over (de belangen van) het slachtoffer en over de wijze waarop het slachtoffer werd bejegend en geïnformeerd. De richtlijnen voorzien tevens dat het slachtoffer door het parket daadwerkelijk moet worden geïnformeerd over de mogelijkheid om op de hoogte te worden gesteld over het verloop van de procedure en om – in bepaalde ernstige gevallen – een gesprek aan te vragen met de behandelende officier van justitie.

22. Naar verluidt zouden de Procureurs-Generaal initiatieven op de drie vermelde vlakken aanbevelen. Zie m.b.t. het Leuvense initiatief: CARMEN, I., 'Slachtoffers en justitie: welk is het raakvlak tussen de gerechtelijke (en positionele) instanties en de centra voor slachtofferhulp?', *R.W.*, 1988-89, 841-845.

delijk ter sprake werden gebracht: de hiërarchische druk en de daarmee samenhangende problematiek van de communicatie.

1. De hiërarchische druk

Op het einde van elk interview werd aan de respondent gevraagd of hij/zij, naast de onderwerpen die d.m.v. de vraagstellingen aan bod kwamen, nog bijkomende punten onder de aandacht wenste te brengen. Opvallend is dat in een aantal gesprekken – zowel met onderzoeksrechters als met parketmagistraten – het probleem te berde werd gebracht van wat men de hiërarchische (over)druk zou kunnen noemen, die vooral sterk werd ervaren in de relatie tot het parket-generaal en m.b.t. het tuchtsysteem.

Parketmagistraten maakten er vaak hun beklag over dat zij (al te) veel moeten opereren in een sfeer waarin zij verantwoording dienen af te leggen t.a.v. het parket-generaal, hetgeen zich o.m. zou uiten in de talrijke controlestukken die aan het parket-generaal moeten worden overgemaakt. Zij vroegen zich terzake niet alleen af of deze documenten op het parket-generaal wel zinvol en efficiënt worden aangewend en of de tijd en de energie die zij investeren in het opmaken van deze documenten wel nuttig besteed zijn. Maar zij merkten vooral op dat zij de controle en het toezicht vanuit het parket-generaal als dominant negatief georiënteerd beleefden. Indien 'van bovenuit' reacties komen dan zouden het overwegend (volgens sommigen 'steeds') negatieve kritieken of opmerkingen zijn. Het zou niet gebruikelijk zijn dat op een of andere wijze goedkeuringen of aanmoedigingen worden geformuleerd.

Wat het tuchtsysteem betreft werd gewezen op de grote discretionaire bevoegdheid van de procureur-generaal en van de procureur des Konings, op het geheime karakter van het persoonlijke dossier van de parketmagistraten en van de onderzoeksrechters en op het gebrek aan garanties tot verdediging in geval van tucht- of disciplinaire procedures. Men zou het evident vinden mochten magistraten hun persoonlijk dossier kunnen consulteren en mochten ze in geval van tuchtaangelegenheden kunnen verschijnen voor een soort paritair samengesteld college met de mogelijkheid van verdedigingsbijstand.

Het valt op te merken dat de helft van de bevraagde onderzoeksrechters melding maakte van het feit dat ze op een of andere wijze druk ervaren (ervoeren) vanwege het O.M. op hun persoon en/of op het gerechtelijk onderzoek. In dit verband werd door sommigen ook gewezen op de invloed van het O.M. inzake de benoemingen van de onderzoeksrechters.[23]

---

23. Zie m.b.t. deze problematiek ook een aantal getuigenissen van (eventueel gewezen) onderzoeksrechters voor de parlementaire onderzoekscommissie betreffende de wijze waarop het onderzoek inzake banditisme en terrorisme wordt georganiseerd; *Parl. Hand.*, Kamer, 1989-90, 30 april 1990, rapport, vierde deel, zie vooral p. 439-441. Zie tevens de analyse door gewezen onderzoeksrechter en huidig raadsheer COLLIN, J.-P., 'Les rapports du juge d'instruction avec le Ministère Public, les corps de police et les experts', *R.D.P.*, 1990, 857-899.

2. *Het probleem van de communicatie*

Uit de interviews is gebleken dat, afgezien van de zgn. 'eenheid van het O.M.', de interne en externe communicatie of informatie-uitwisseling niet optimaal verlopen. Er zijn aanwijzingen inzake tekorten op communicatief vlak zowel in vertikale als in horizontale zin.

In *vertikale zin* blijkt er vooreerst een probleem te bestaan van informatiedoorstroming van 'boven' naar 'onder'. Dit probleem zou niet of nauwelijks bestaan inzake het doorgeven van instructies of richtlijnen in enge zin, maar vooral m.b.t. andere dan 'normatieve' informatie zoals m.b.t. informatiseringsperspectieven, infrastructurele herinrichting van het parket, de mogelijkheid tot het bekomen van representatietoelagen enz.

In de andere richting, nl. van 'onder' naar 'boven' (meer bepaald van de parketmagistraten naar het parket-generaal) is er duidelijk een omvangrijke informatiedoorstroming voor wat de formeel opgelegde controlestukken betreft, maar het zou niet gebruikelijk zijn dat nuttige ideeën nopens de aanpak van bepaalde zaken of nopens de organisatie en methoden van bepaalde onderzoeken worden uitgewisseld. N.a.v. de interviews werden vaak interessante voorstellen geformuleerd betreffende een efficiënter en meer rationeel functioneren van het parket of van het vooronderzoek in het algemeen. Blijkens vele getuigenissen zouden er echter onvoldoende – als feitelijk beleefde – mogelijkheden en kanalen zijn opdat dergelijke ideeën (op informele of op gestructureerde wijze) tot bij de eindverantwoordelijken zouden kunnen doordringen. In dit verband wordt o.m. betreurd dat de hoogsten in rang nog te weinig voeling zouden hebben met de concrete praktijk van het dagelijkse parketwerk, ten gevolge waarvan zij nog onvoldoende geïnformeerd zouden zijn om in alle opzichten de belangen en de noden van het O.M. bij de Minister van Justitie te kunnen behartigen.

In *horizontale zin* blijkt dat er binnen de meeste parketten tot op heden weinig mogelijkheid bestaat voor structureel overleg tussen de leden van eenzelfde parket nopens de organisatie van de dienst en de methodologische aanpak van bepaalde types van het opsporingsonderzoek. Sommige respondenten bekloegen er zich over dat b.v. inzake organisatorische aspecten wel eens de opdracht wordt gegeven een nota uit te werken, maar dat verdere feed-back daarover meestal uitblijft.

Het spreekt vanzelf dat het O.M. maar kan functioneren op grond van een sterke hiërarchische structuur. Uit de interviews bleek echter dat de wijze waarop de hiërarchische macht traditioneel wordt aangewend of althans waarop de uitoefening ervan wordt aangevoeld, in een aantal opzichten de optimale werking van de parketten negatief hypothekeert en dit meer bepaald ook in de relatie tussen het parket-generaal en de basis.

Voortgaande op interviewbevindingen rijst o.m. de vraag of en in welke mate factoren als de problematische communicatie en de disciplinaire (over)druk gevolgen hebben voor:

- *het peil van de arbeidsmotivatie en de arbeidsvoldoening;*
- *de verwerking van ongenoegens en frustraties (indien ongenoegens binnenshuis onvoldoende deskundig worden opgevangen bestaat mogelijk het gevaar voor 'lekken' naar buiten);*

– de recrutering van bekwame magistraten (mogelijks is het financiële aspect niet altijd de enige doorslaggevende factor);
– de optimale efficiëntie en doelmatigheid van het O.M.

In bepaalde domeinen van de profit sector wordt reeds sinds lang gepoogd een politiek te voeren op het vlak van de 'human relations', vanuit het inzicht dat deze in belangrijke mate kan bijdragen tot een positieve algemene bedrijfscultuur en tot de produktiviteit. Blijkens de vraaggesprekken hebben deze inzichten tot dusver nog weinig kansen op realisering gekregen binnen de hiërarchie van het O.M. Er dient weliswaar op gewezen te worden dat momenteel in enkele parketten doelbewust inspanningen gedaan worden in de richting van een 'human resource management'. Deze beheersvorm is erop gericht om het menselijk potentieel doeltreffend en effectief te benutten. Een en ander wordt o.m. geoperationaliseerd door een maximale interactie van de top met het personeel, door het plegen van overleg en door het voeren van een opendeur-politiek. Er is terzake op het vlak van de leiding en het beheer van de gerechtelijke organisatie nog veel terrein te veroveren.

Eindconclusies

1. Een 'verkennend' onderzoek is per definitie beperkt en laat niet toe om alle aan de orde gebrachte thema's grondig uit te diepen.

Wanneer daarenboven – zoals hier het geval was – een onderzoek hoofdzakelijk 'opvattingen en meningen' in focus brengt, is des te meer omzichtigheid geboden bij de interpretatie van de onderzoeksgegevens. Of en in welke mate een belevingswerkelijkheid naar een andere werkelijkheid dan de beleving zelf verwijst, kan niet zonder een onderzoek van een geheel ander type worden uitgemaakt.

Een en ander neemt niet weg dat deze studie rijkelijk indicaties heeft opgeleverd over de invloed van factoren als werklast en werkomstandigheden van parketmagistraten en onderzoeksrechters op de effectuering van de meest elementaire doelstelling van het strafrechtelijk vooronderzoek, met name: een bijdrage leveren tot een doelmatige criminaliteitsbeheersing met inachtneming van positiefrechtelijk gefundeerde rechtsbeschermingsbeginselen.

2. Het onderzoek heeft manifeste aanwijzingen opgeleverd ter ondersteuning van de werkhypotheses (cf. *supra*), volgens dewelke de werklast en de werkomstandigheden de magistraten dermate in de greep houden, dat de aandacht voor –, zoniet de bereidheid tot –, maar in alle geval de mogelijkheden voor kwalitatieve verbetering van het strafrechtelijk vooronderzoek ernstig worden gehypothekeerd.

Er zijn meer dan voldoende redenen om te vrezen dat nieuwe perspectieven, inspirerende voorbeelden uit het buitenland, voorstellen m.b.t. verbetering van het strafrechtelijk vooronderzoek in rechtsbeschermingsperspectief, zoals deze worden verwoord in toespraken en geschriften van eminente magistraten of strafrechtsgeleerden, geen schijn van kans hebben wanneer niet eerst de bedding of de teelaarde wordt klaargemaakt waarin een op kwaliteitsverbetering gericht beleid tot stand kan komen.

3. Het beeld over de huidige werkomstandigheden, dat uit de vraaggesprekken naar voren treedt, is geenszins bemoedigend.

Hieruit blijkt veeleer dat het met de mogelijkheden om in de huidige stand van zaken op een behoorlijke wijze het criminaliteitsprobleem te beheersen, met inachtneming van de vereisten van de rechtsbescherming, droevig gesteld is.

De verhoudingen tussen de werklast en de werkingsmogelijkheden zijn ernstig verstoord. Elementaire materiële werkingsmiddelen ontbreken; er zijn geen garanties voor het op peil houden van een genoegzaam professioneel niveau, ingevolge ontoereikende beschikbaarheid van elementaire documentatie, gebrek aan tijd en niet afdoende mogelijkheden op het vlak van de permanente vorming; er wordt gewerkt met archaïsche middelen en volgens archaïsche methodes, terwijl nieuwe technologieën die bij de buitenwacht als vanzelfsprekend worden aangewend nog eerder een curiosum zijn; en communicatiestructuren die een op effecten georiënteerd beleid moeten mogelijk maken, zijn nog in de maak.

Op grond van de vraaggesprekken kan men zich niet van de indruk ontdoen dat het strafrechtelijk bedrijf, mede omdat het niet de middelen krijgt toebedeeld die het voor het volbrengen van zijn taken nodig heeft, snel evolueert van 'een bedrijf in moeilijkheden' naar 'een bedrijf in faling', zo het al niet in een staat van faling verkeert.

4. Terugkerend naar het begin van de besluiten kan zeer in het algemeen worden gesteld dat in saneringsperspectief absolute prioriteit dient te gaan naar een beleid waarin werklast en werkingsmiddelen op elkaar worden afgestemd, en dat alleen op deze wijze winst aan tijd en energie kan vrijkomen voor het ontwikkelen van een beleid dat op kwaliteitsverbetering (sepotbeleid, nauwgezette leiding en coördinatie van het opsporingsonderzoek, overleg met politie en bestuurlijke overheden, de 'alternatieve' bejegening van verdachten, de aandacht voor de rechtspositie van de benadeelde e.d.m.) gericht is.

Vermits diverse componenten van de problematiek met elkaar te maken hebben en vaak intercausaal met elkaar in verband staan, is het niet eenvoudig om bepaalde aspecten uit het geheel te lichten waarvan gezegd kan worden dat ze prioritair dienen te worden geremedieerd. Toch volgt hierna een kleine proeve daartoe, waarbij een onderscheid gemaakt wordt tussen actiemogelijkheden op korte en op lange termijn.

5. Met het oog op de vermindering van de werklast lijkt het ons *op korte termijn* reeds aangewezen dat de parketten met de politiediensten duidelijke afspraken zouden maken betreffende de 'input'. Het periodiek 'gebundeld' overmaken van P.V.'s m.b.t. minder ernstige feiten waarvan de dader onbekend is, mits toevoeging van een register waarop de meest essentiële gegevens worden vermeld, zou kunnen overwogen worden. Tevens zou kunnen afgesproken worden dat dossiers zoveel mogelijk 'afgewerkt' door de politiediensten aan het parket zouden worden overgemaakt. Dit zou veronderstellen dat er een systeem dient uitgewerkt te worden waarbij – onverminderd de uiteindelijke controlemogelijkheden door het O.M. – de politiediensten in de mogelijkheid worden gesteld P.V.'s aan elkaar door te geven, zodat kan worden vermeden dat parketmagistraten permanent belast blijven met het uitschrijven en verzenden van routinematige plichten, zoals '... voor verder verhoor'.

Nog i.v.m. de werklast verdient het aanbeveling dat binnen elk parket op grond van intern overleg, op korte termijn, wordt nagegaan in welke mate het volume aan administratieve taken kan worden afgeslankt, hetzij door afschaffing van overbodig blijkende geplogendheden, hetzij door de transfert ervan naar het administratief personeel. Op het niveau van het parket-generaal dient opnieuw geevalueerd te worden of en in welke mate de omvang van de bij de basis bevraagde informatie gehandhaafd dient te blijven.

Wat de personeelsallocatie betreft zou – op relatief korte termijn – ernstig werk gemaakt kunnen worden van de herschikking van het personeel. Reeds op basis van een grove inschatting van de 'gemiddelde werklast' per magistraat, zou op nationaal niveau gestreefd kunnen worden naar een herverdeling van het werk van de magistraten en mogelijk ook van het administratief personeel tussen de krijgsauditoren, de arbeidsauditoraten en de gewone parketten. Ook tussen de gewone parketten kan een herverdeling overwogen worden. Al te grote verschillen in werklast tussen de grotere en de kleine parketten zijn in strijd met een behoorlijke organisatie. Ook mogelijke wanverhoudingen tussen het aantal onderzoeksrechters en parketmagistraten binnen hetzelfde arrondissement en tussen de arrondissementen onderling dienen te worden weggewerkt.

6. Wat remediëringen *op langere termijn* betreft dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de beïnvloeding van de 'input' en de verbetering van de organisatie en de werkomstandigheden binnen het parket.

Inzake 'input' werd zowel in dit onderzoek als in tal van andere geschriften gewezen op de noodzaak van een afstemming van de politiële opsporing op een geprofileerd parketbeleid. Overleg inzake opsporingsprioriteiten kan ertoe leiden dat de dossierlast van de parketten drastisch wordt verminderd. Het is duidelijk dat dergelijke initiatieven dienen te kaderen in een coherent en ruim beleid over de rechtsgebieden heen.

Eveneens m.b.t. de 'input' dienen de mogelijkheden van het zgn. 'vijfhoeksoverleg' onder ogen te worden genomen. In samenspraak met bestuurlijke overheden te bedingen garanties i.v.m. preventieve programma's en een hiermee rekening houdend vervolgingsbeleid kunnen – zoals reeds uit buitenlandse voorbeelden is gebleken – het gerechtelijk werkvolume gunstig beïnvloeden.

Wat de (re-)organisatie van de parketten betreft dringt zich o.i. een bedrijfsorganisatorische doorlichting[24] op, minstens m.b.t. de grootste parketten. Van doorgaans exclusief juridisch geschoolden die beleidsverantwoordelijkheid dragen, zoals de korpsoversten, mag niet verwacht worden dat zij – hoe groot hun intellectuele mogelijkheden ook zouden zijn – aan zichzelf overgelaten alle garanties van organisatorische deskundigheid bieden om de meest adequate organisatie- en communicatiestructuren in te voeren. Bij een minimale doorlichting dient – onverminderd een evaluatie van de werkmiddelen – o.m. aandacht geschonken te worden aan: de bewegingen en de doorlooptijd van de dossiers; de interactie tussen het rechtsgeleerd en het administratief personeel; de werklastverdeling tussen de diverse geledingen en secties; en de tijdsbesteding van magistraten. Een dergelijke doorlichting kan leiden tot een reorganisatieplan op basis

24. Zie ten exemplatieven titel het in noot 9 aangehaalde onderzoek.

waarvan met inzicht kan worden vastgesteld welke functies of handelingen kunnen worden gesaneerd en welke functies kunnen worden vereenvoudigd, o.m. door informatisering.

7. Verder kan opnieuw het belang in herinnering gebracht worden van een aantal elementen waarmee noodzakelijk rekening gehouden dient te worden wil men een minimale kwaliteit van het strafrechtelijk vooronderzoek kunnen garanderen.

* *De (permanente) vorming en de opleiding*

Herhaaldelijk werd in het onderzoek gewezen op het belang van (permanente) vorming en opleiding, die in de huidige stand van zaken onvoldoende aan bod (kunnen) komen.

– er dient te worden gestreefd naar een gepaste infrastructuur voor de vorming, zowel op het vlak van de ruimtelijke voorzieningen als op het vlak van de subsidiëring en de mogelijkheden tot deelname van de magistraten;

– voor een efficiënt gebruik van de middelen en mogelijkheden is het aangewezen dat het vormingsaanbod wordt gecoördineerd en dat vraag en aanbod in veel ruimere mate dan thans het geval is op elkaar worden afgestemd. Een behoeftenpeiling is een minimumvoorwaarde daartoe;

– het gaat niet op dat gerechtelijke stagiairs er klaarblijkelijk op de eerste plaats zijn om mee ingezet te worden in de strijd tegen het werkvolume, en dat de stage al te weinig wordt georiënteerd op het opdoen van ervaringsmogelijkheden die bijdragen tot een evenwichtige ingroei in alle facetten van het ambt van parketmagistraat. Ook op dit vlak dringt zich een herbezinning op, mede gesteund op onderzoek naar feiten, behoeften en mogelijkheden;

– uit de vraaggesprekken is gebleken dat, voor zover er al kan worden aan geparticipeerd, vormingsactiviteiten quasi uitsluitend op het juridische zijn georiënteerd. Het onderzoek heeft aan het licht gebracht dat de aandacht ook zou moeten gaan naar aspecten van beleid en organisatie, de organisatie en de techniciteit van de politionele opsporing, bepaalde technische aspecten van het deskundigenonderzoek en naar voor het strafrechtelijk vooronderzoek relevante aspecten van criminologisch-wetenschappelijk onderzoek.

* *De gerechtelijke statistieken*

In dit onderzoek is eens te meer gebleken dat over vele aspecten van de parketpraktijk en van het optreden van de onderzoeksrechters geen 'harde' gegevens voorhanden zijn. Voor het uitstippelen en permanent evalueren van het beleid is dit nochtans een absolute noodzaak. Alleen al om deze reden wordt de gerechtelijke informatisering onontkoombaar.

* *Wetenschappelijk onderzoek*

Er bestaat in België nauwelijks praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek m.b.t. de strafrechtsbedeling in het algemeen en het strafrechtelijk vooronderzoek in het bijzonder. In de mate dat dit al bestaat is het uiterst fragmentarisch en geenszins complementair. De vraag rijst op welke gronden men zou kunnen pretende-

ren op een doelmatige wijze aan criminaliteitsbestrijding te doen, zonder systematische wetenschappelijke ondersteuning en feed-back. Minstens op termijn dringt zich o.i. de installatie op van een beleidsondersteunende onderzoekscel of zelfs van een wetenschappelijke dienst voor het crimineel beleid.[25]

8. Tekort aan tijd en gemis aan geld (o.m. voor werkingsmiddelen) blijken niet alleen belangrijke determinanten te zijn voor de problematische toestand van het strafrechtelijk vooronderzoek, het zijn ook factoren die kunnen worden ingeroepen als hinderpalen om saneringen door te voeren die tijd en geld kosten.

Veel van de in deze studie gesuggereerde voorstellen kunnen immers enkel gerealiseerd worden mits investering van tijd en geld.

Op het eerste gezicht lijkt het erop dat ieder zo tijdsbelast is, dat er niet eens de tijd rest om zich te bezinnen over maatregelen die tijdsbesparend kunnen werken. Deze schijnbare impasse kan alleen doorbroken worden wanneer men het risico neemt om tijd te investeren in op tijdsbesparing georiënteerde maatregelen. Alleen tijdsinvestering kan tijdwinst opleveren.

Wat de financiële middelen betreft past enkel realiteitszin. Ook al vereist niet elke noodzakelijke sanering meeruitgaven, toch kunnen alleen – doch niet uitsluitend – door bijkomende financiële inspanningen minimumgaranties voor een behoorlijke strafrechtsbedeling worden gecreëerd. Wanneer de bereidheid hiertoe zou ontbreken, dan volgt daaruit de consequentie dat men legitiemerwijze niet meer kan verwachten dat de criminaliteit doelmatig wordt bestreden overeenkomstig de beginselen van een behoorlijke strafrechtsbedeling. In de vraaggesprekken zijn al te veel probleemsituaties in de verf gezet om – wanneer men daarmee geen rekening houdt – nog argeloos vertrouwen te kunnen hebben in de kwaliteit van de huidige gang van zaken.

Opdat de justitiabelen vertrouwen zouden kunnen (blijven) hebben in de strafrechtsbedeling, moet het op de proef gestelde vertrouwen van de magistraten zelf worden ondersteund of hersteld.

---

25. In dit verband werden elders een aantal ideeën geformuleerd: CHRISTIAENSEN, S., *De oprichting van een wetenschappelijke dienst voor het crimineel beleid aangekondigd in de verklaring van de regering van 5 juni 1990. Aanbevelingen t.b.v. de voorbereidende werkgroep aangesteld door de Minister van Justitie*, Leuven, K.U. Leuven, Faculteit Rechtsgeleerdheid, 1991, 48 p.