

# Ons strafrecht, verkenning van een achtergebleven gebied

Cor Gutter

Januari 1969

Oorspronkelijk gepubliceerd in Han Leune, Bram Peper & Piet de Ruiter, red., "Mooi rood is niet lelijk", Universitaire Pers Rotterdam, 1969, pag. 127-164.

Tussen [ ] zijn enkele literatuurverwijzingen toegevoegd die in de oorspronkelijke uitgave achterwege bleven omdat ze haar een geleerder aanzien zouden hebben gegeven dan nodig leek.

'U bent toch, hoop ik, nooit met de justitie in aanraking geweest?' De man tegenover u wacht zwijgend op uw antwoord. Zijn stem klonk gereserveerd.

Een vreemde vraag. Want justitie komt van iustitia, het Latijnse woord voor rechtvaardigheid en zachtmoedigheid. En uw gespreksgenoot lijkt een nette man, geen bendevoofd, geen zeeroverskapitein.

'Rechtvaardigheid heeft me wel eens aangeraakt,' zegt u. De man kijkt u niet-begrijpend aan. 'De justitie, bedoel ik,' verduidelijkt u.

'O juist,' antwoordt de ander, 'dan kunnen we, vrees ik, geen zaken doen met elkaar.' Hij staat op ten teken dat het onderhoud is afgelopen, en geeft u bij het weggaan geen hand. Het lijkt alsof hij bang is door u aangestoken te worden.

Maar wat is er dan van de justitie geworden? Iets als de tyfus? Laten we voorlopig vaststellen, dat 'de justitie' één van de namen is van een uitgebreide organisatie die in Nederland optreedt in geval van strafbare feiten. Eén van de vele namen. Want leken en geleerden noemen haar ook wel 'de politie', een term die eigenlijk alleen op een onderdeel van die organisatie slaat, of 'de overheid', 'de gemeenschap', 'de staat', termen die in feite betrekking hebben op een veel groter geheel, waarvan die organisatie als een onderdeel kan worden beschouwd. Tenslotte hoort men haar ook wel 'de rechter' noemen, maar die term slaat op een andere organisatie.

Tal van aanduidingen dus, die er bovendien bijna allemaal naast zijn. Dat is niet bevorderlijk voor een goed begrip. En als er één organisatie is waarvan een goed begrip bij de mensen noodzakelijk is, wil er van democratie sprake kunnen zijn, dan is het deze wel. Sommigen spreken van 'het strafrechtsapparaat'. Dat is geen mooie term, maar hij heeft het voordeel dat hij nog leeg is en dus gevuld kan worden met wat er voor een goed begrip nodig is. We zullen deze term hier dus verder gebruiken, en wel ter aanduiding van *het geheel dat gevormd wordt door de politie, het openbaar ministerie en het ministerie van justitie*, voor zover dat laatste zich met strafzaken bezighoudt.

Zoveel misleidende namen als het apparaat heeft, zoveel misvattingen bestaan er ook over de manier waarop het werkt, en zoveel barrières liggen er op de weg naar noodzakelijke verbeteringen. Zelfs het begin van een redelijke discussie daarover wordt onmogelijk gemaakt door allerlei onjuiste opvattingen over de huidige toestand, zoals bijv.: 'als je steelt word je gestraft,' 'volgens de wet moet die man de gevangenis in,' of 'als de rechter iemand tot gevangenisstraf veroordeelt, dan moet hij de gevangenis in.'

Al deze vermeende noodwendigheden vormen bovendien een scherm waarachter het apparaat in feite vrij spel heeft - vrij spel met de kostbaarste dingen waarover wij beschikken: onze relaties met onze omgeving, onze goede naam, onze vrijheid van beweging. Als er iemand gevangen wordt gezet, of als er op een andere manier in het kader van het strafrecht tegen hun wil in het leven van de burgers wordt ingegrepen, dan gebeurt dat practisch altijd door het strafrechtsapparaat. En het is, zoals we zullen zien, vrijwel nooit zo, dat dat apparaat tegen hun wil jegens mensen *moet* optreden. Zo'n optreden berust bijna altijd op de *wil* van iemand in het apparaat, terwijl er verder een

*machtiging* tot dat optreden kan zijn gegeven door een of meer instanties buiten het apparaat.

Vandaar dat deze bijdrage voor een groot deel bestaat uit een poging, de opbouw en de werking van het strafrechtsapparaat ook voor buitenstaanders een beetje inzichtelijk te maken. We zullen kijken hoe het in elkaar zit, waar het zijn bevoegdheden vandaan krijgt, en wat het met die bevoegdheden doet. Het woord 'bevoegdheid' duidt - net als de woorden 'machtiging', 'toestemming' enz. - een *mogen* aan, niet een moeten. Wie iets mag doen, mag het ook nalaten. Het gebruik dat het strafrechtsapparaat in feite van zijn bevoegdheden maakt wordt voor een groot deel bepaald door de geest die er in dat apparaat huist. We zullen proberen iets van die geest te ontdekken.

Wil onze maatschappij democratisch genoemd kunnen worden, dan zullen de activiteiten van het apparaat van buitenaf behoorlijk moeten worden gecontroleerd. Een controle die zich niet beperkt tot de gevallen waarin het apparaat iets doet zonder daartoe bevoegd te zijn, maar die zich - zeker waar het gaat om een apparaat met zo ruime bevoegdheden als dit - speciaal richt op wat het *met* zijn bevoegdheden doet. We zullen zien hoe het met die controle gesteld is.

Bij de werkzaamheden van het strafrechtsapparaat zijn veel andere instanties en apparaten betrokken: de wetgevers, de rechters, advocaten, de reclassering enz. Verschillende daarvan zullen hier dan ook ter sprake komen, zij het ook, vanwege de beperkte ruimte, niet meer dan terloops. Alleen de rechters zullen we aan een wat nadere beschouwing onderwerpen.

Van de vele problemen die de lezer, naar wij aannemen, zal onderkennen, kunnen wij in het kader van deze bijdrage maar voor enkele een oplossing suggereren. Maar zijn wetenschap dat die problemen er zijn, vormt op zichzelf al een belangrijke stap in de richting van verbeteringen.

## HOE HET STRAFRECHTSAPPARAAT IN ELKAAR ZIT

Het strafrechtsapparaat staat officieel onder leiding van de minister van justitie. Hij is tegenover de volksvertegenwoordiging aansprakelijk voor wat het doet en nalaat. Hij beschikt over het ministerie van justitie in Den Haag, waarvan een aantal afdelingen zich speciaal met strafzaken bezighouden.

Over het land verspreid vindt men verder de ambtenaren van het openbaar ministerie, die een tussenpositie innemen tussen het ministerie van justitie en de politie. Zij hebben onder verantwoordelijkheid van de minister van justitie officieel de leiding van de politie, voor zover deze als onderdeel van het apparaat optreedt. Zij zijn vooral ook belangrijk als degenen die de voor het apparaat noodzakelijke contacten met de rechters kunnen leggen.

Het omvangrijkste onderdeel van het apparaat is de politie, die in hoofdzaak bestaat uit rijks- en gemeentepolitie. Dit onderdeel is het, dat het meest met de rest van de bevolking in aanraking komt.

We zullen hieronder de onderdelen van het apparaat wat nader onder de loep nemen.

**De politie.** In 940 gemeenten, over het hele land verspreid, is er politie aanwezig, in totaal ongeveer 18.000 man. Hierbij zijn alleen diegenen geteld, die actief naar buiten kunnen optreden.

Die politie is nogal vreemd georganiseerd. Van die 940 gemeenten zijn er ongeveer 130 die er allemaal een eigen politiekorps op na houden; in beginsel zijn dat alleen de grotere

gemeenten. De omvang van zo'n eigen korps loopt uiteen van 35 tot 1800 man. Al die korpsen van gemeentepolitie samen omvatten zo'n 13.000 man. Gemiddeld telt een gemeentepolitiekorps dus 100 man.

Die 130 korpsen en korpsjes werken in principe allemaal onafhankelijk van elkaar. Elk van hen staat onder de algemene leiding van de eigen burgemeester, die ook belast is met de organisatie en het beheer ervan. Hij is als enige bevoegd om een politieman in zijn korps te benoemen, te bevorderen of te ontslaan; alleen wat de (hoofd)commissaris betreft berust die bevoegdheid bij de regering. Ook disciplinaire straffen mogen in beginsel alleen worden uitgedeeld door de burgemeester; maar sommige kunnen ook worden opgelegd door de onder hem staande chef van het politiekorps.

Voor de 810 kleinere gemeenten samen is er één groot politiekorps van ongeveer 4000 man, de zogenaamde rijkspolitie. De algemene leiding daarvan heeft de minister van justitie. Ook de organisatie en het beheer ervan berusten bij hem. De rijkspolitie is over het land verdeeld in 23 districten, elk onder een districtscommandant, en ieder district is weer verdeeld in een aantal groepen of posten, die één of meer gemeenten omvatten. De officieren van het korps worden benoemd, bevorderd en ontslagen door de regering, de overige ambtenaren door de minister van justitie. Deze laatste kan aan alle leden van het korps disciplinaire straffen opleggen.

**Het openbaar ministerie.** Onder de minister van justitie ressorteert verder, zoals we zagen, een aantal ambtenaren die men kan samenvatten met de term 'het openbaar ministerie'. In totaal zijn er daarvan ongeveer 160. Zij zijn over het land verdeeld in 5 gebieden. In elk daarvan is er een afdeling van het openbaar ministerie die wordt aangeduid met 'parket van de procureur-generaal', en die bestaat uit een paar advocaten-generaal met aan het hoofd een procureur-generaal.

Die 5 gebieden zijn onderverdeeld in arrondissementen. Deze - in totaal 19 - hebben allemaal weer een eigen afdeling van het openbaar ministerie, die wordt aangeduid met 'arrondissementsparket'. De ambtenaren van het openbaar ministerie bij zo'n parket heten officier van justitie, substituut-officier van justitie of waarnemend substituut-officier van justitie. In elk arrondissement is er één officier van justitie aangesteld als hoofd van het arrondissementsparket.

Al de genoemde leden van het openbaar ministerie worden door de regering benoemd, en kunnen door haar ook weer worden ontslagen. Wat zijn werk betreft is een ambtenaar van het openbaar ministerie in de eerste plaats ondergeschikt aan het hoofd van het parket waarbij hij werkt. Het hoofd van een arrondissementsparket is op zijn beurt ondergeschikt aan de procureur-generaal binnen wiens gebied het arrondissement ligt, en de procureurs-generaal zijn ondergeschikt aan de minister van justitie. Deze kan van zijn kant aan elke ambtenaar van het openbaar ministerie rechtstreeks opdrachten geven, zoals ook een procureur-generaal zich met een opdracht direct kan wenden tot elk lid van het openbaar ministerie binnen zijn gebied. Maar meestal worden die opdrachten 'langs de hiërarchieke weg' verzonden. De bevoegdheid om disciplinaire straffen op te leggen berust ten aanzien van alle genoemde ambtenaren van het openbaar ministerie bij de minister van justitie.

De verhouding van het openbaar ministerie tot de politie is veel minder duidelijk. Als een politieman optreedt als onderdeel van het strafrechtsapparaat, is hij doorgaans ondergeschikt aan de afdeling van het openbaar ministerie in het arrondissement waarin hij werkt. Een ambtenaar van het openbaar ministerie van het betrokken arrondissementsparket kan hem met het oog op dat optreden opdrachten geven. Dit geldt dus zowel voor de politieman die lid is van één van de plm. 130 korpsen en korpsjes van gemeentepolitie, als voor hem die deel uitmaakt van het grote korps rijkspolitie.

Maar naast zijn taak als onderdeel van het strafrechtsapparaat heeft een politiemannog andere taken. Een belangrijk deel daarvan wordt vaak aangeduid met de onduidelijke term: de handhaving van de openbare orde. En wat dat betreft is hij ondergeschikt aan de burgemeester van de gemeente waarin hij werkt, en dient hij dus diens bevelen te volgen. Ook dit geldt zowel voor de gemeentepolitie als voor de politiemann die, als lid van de rijkspolitie, bij een groep of post in een bepaalde gemeente is ingedeeld.

Van een deel van de werkzaamheden van de politiemann is heel moeilijk vast te stellen, of zij tot zijn taak als onderdeel van het strafrechtsapparaat of tot zijn overige taken behoren. En ook voor zover dat wel duidelijk is, hangt het niet zelden van de eigen keuze van de politiemann voor een bepaalde manier van optreden af, of hij in feite optreedt als onderdeel van het strafrechtsapparaat, dus in ondergeschiktheid aan het openbaar ministerie, of als 'handhaver van de openbare orde' onder de leiding van de burgemeester.

Als men nu nog weet dat het openbaar ministerie en de burgemeester in beginsel onafhankelijk zijn van elkaar, dan is het duidelijk dat die twee - dus de officier van justitie in een bepaald arrondissement en de burgemeester van een gemeente binnen dat arrondissement - in hun verhouding tot de politie in die gemeente kunnen worden vergeleken met twee mannen die allebei min of meer erkende rechten doen gelden op één vrouw. Als zo'n verhouding niet allerlei moeilijkheden baart, dan is ze er op z'n minst mee bezwangerd.

Als het een gemeente met een eigen gemeentepolitiekorps betreft - dus bijv. een der grote steden - zit de officier van justitie in deze driehoeksverhouding duidelijk in de zwakste hoek. Want over bevordering, disciplinaire bestraffing of ontslag van de politiemann heeft hij in de regel niets te vertellen. Hij kan daarover hoogstens bepaalde voorstellen doen aan zijn rivaal, de burgemeester. Op de positie van de leden van de rijkspolitie kan hij, tenminste theoretisch, meer invloed hebben, namelijk via het gemeenschappelijk hoofd van zowel het openbaar ministerie als de rijkspolitie: de minister van justitie. Maar dat is een lange en niet makkelijk begaanbare weg. En verder vormen de leden van de rijkspolitie maar een kleine minderheid (28%) van de hele politiemacht.

***Het ministerie van justitie.*** De verhouding van het ministerie van justitie tot de overige onderdelen van het apparaat is boven al ter sprake gekomen. De meeste beslissingen betreffende de behandeling van strafzaken worden, onder verantwoordelijkheid van de minister van justitie, genomen door de politie en het openbaar ministerie. Maar bepaalde beslissingen zijn voorbehouden aan de minister, bijv. die over de voorwaardelijke invrijheidstelling van gevangenen en over de wijze en duur van de verpleging van hen die ter beschikking van de regering zijn gesteld. Ook de beslissingen over gratieverlening berusten doorgaans in feite bij hem.

De meeste beslissingen van de minister worden, onder zijn verantwoordelijkheid, genomen door de betrokken afdelingen van zijn ministerie. In feite bepaalt dat departement een belangrijk deel van het beleid of van de afwezigheid daarvan. Want de ministers komen en gaan, maar de ambtenaren blijven. Alleen al door hun kennis van zaken hebben zij vaak een flinke stem in het kapittel, ook als het gaat om zaken waarin de minister zelf beslist.

## **EEN ANDER APPARAAT: DE RECHTER**

Rechters maken geen deel uit van het strafrechtsapparaat. Maar dat apparaat heeft wel veel met hen te maken, bijv. omdat het sommige dingen alleen kan doen als het daartoe door een rechter is gemachtigd. Een kort overzicht van de manier waarop de rechters zijn georganiseerd is hier dan ook wel op zijn plaats.

In de buurt van elke afdeling van het openbaar ministerie is er ook een gerecht, d.w.z. een concentratie van rechters, te vinden. Bij elk parket van een procureur-generaal treft men een gerechtshof aan, waaraan een aantal raadsheren als rechters zijn verbonden. En in alle 19 arrondissementen vindt men, behalve een arrondissementsparket, ook een arrondissementrechtbank.

De rechters zijn overigens meer gedecentraliseerd dan het openbaar ministerie. Want elk arrondissement is weer onderverdeeld in een aantal kantons waarin er wel een gerecht, maar geen afzonderlijke, tot dat kanton beperkte afdeling van het openbaar ministerie is te vinden. In totaal zijn er 62 van die kantons, en evenveel van die kantongerechten, elk met een aantal kantonrechters.

Aan de top, dus boven de 5 gerechtshoven, vindt men tenslotte nog één gerecht, de Hoge Raad, waaraan een aantal raadsheren als rechters verbonden zijn. (Op ditzelfde niveau kan men verder een kleine groep ambtenaren aantreffen, verenigd in het 'parket van de procureur-generaal bij de Hoge Raad', die officieel wel tot het openbaar ministerie worden gerekend, maar daar in feite grotendeels buiten staan.)

Elke rechter wordt door de regering voor het leven benoemd, en kan door haar niet worden ontslagen. Een uitzondering geldt alleen voor de plaatsvervangende kantonrechters, die telkens maar voor 5 jaar worden benoemd. De overige rechters mogen, als ze eenmaal benoemd zijn - en bij sommigen gebeurt dat al omstreeks hun 33e jaar - in beginsel aan de rechtspraak blijven deelnemen tot ze 70 jaar zijn. Afzetting of ontslag is voordien wel mogelijk, maar alleen in bepaalde gevallen, en uitsluitend door de Hoge Raad. Deze regeling houdt tot op zekere hoogte een waarborg in voor de onafhankelijkheid van de rechters tegenover de regering, die onder andere van belang is omdat ze vrij vaak moeten beslissen in zaken waarbij de regering betrokken is. In strafzaken is dat bijvoorbeeld altijd het geval, want één van de partijen is daarbij steeds het openbaar ministerie, dat immers ondergeschikt is aan de minister van justitie.

De gerechten zijn in beginsel ook onafhankelijk van elkaar. De rechters bij een bepaald gerecht hoeven bij het geven van een beslissing in een zaak dus geen rekening te houden met hun vermoeden van wat een 'hogere' gerecht in diezelfde zaak zou beslissen. Wel is het zo dat beslissingen van een 'lagere' rechter vaak door een 'hogere' kunnen worden vernietigd. Als bijvoorbeeld een kantonrechter als eerste een beslissing geeft in een zaak, kan die beslissing niet zelden door de arrondissementrechtbank worden vernietigd. En als die rechtbank als eerste een beslissing geeft, kan het gerechtshof deze vaak vernietigen. Als hij er prijs op stelt dat zijn beslissingen heel blijven, zal een rechter dus geneigd zijn rekening te houden met de opvattingen van de 'hogere' rechter.

In zoverre kan men de rechters - afgezien van de Hoge Raad - dus wel afhankelijk noemen. Kunnen rechters ook nog in andere opzichten afhankelijk genoemd worden, van de regering bijvoorbeeld, of van andere rechters? Het is misschien nuttig hierop wat verder in te gaan, omdat men de Nederlandse rechters nogal eens hoort aanduiden als 'de onafhankelijke rechter'. Er zijn een aantal factoren die het op zijn minst twijfelachtig maken of zij wel zo onafhankelijk zijn als die term door zijn algemeenheid suggereert.

Om dat te kunnen inzien moet men weten, dat aan de rechtspraak wordt deelgenomen door rechters met uiteenlopende posities. Als we ons beperken tot de 19 arrondissementrechtbanken die in ons rechtsbestel een centrale plaats innemen, dan zien we daar - in aantal variërend van 8 bij de rechtbank in Middelburg tot 72 bij die in Amsterdam - in totaal zo'n 460 rechters. Ongeveer 56% daarvan zijn full-time rechter, 44% zijn rechter-plaatsvervanger. De eersten oefenen het rechtersvak in beginsel als hun enige beroep uit, en vinden daarin tegenwoordig ook een vrij redelijke broodwinning, met een salaris dat, naar gelang van hun rang en van de categorie waarin hun rechtbank valt, varieert van ruim f 34.000 tot ongeveer f 60.000 p.j. De rechter-plaatsvervangers

daarentegen zijn juristen die hun brood verdienen met een ander beroep, bijvoorbeeld als departementsambtenaar, hoogleraar, advocaat enz. Zij nemen met kortere of langere tussenpozen deel aan de zittingen van de rechtbank, waarbij dan hun stem als rechter volledig meetelt. Ook van het werk dat aan zo'n zitting vastzit, krijgen zij hun portie. Maar zij ontvangen daarvoor in beginsel geen bezoldiging.

Onder de rechter-plaatsvervangers kan men 2 groepen onderscheiden: hen die niet streven naar een benoeming tot full-time rechter en hen die dat wel doen. Bij de eersten, die de grootste groep vormen, treft men onder andere hoogleraren aan, wier benoeming als rechter-plaatsvervanger hun bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt om zo nu en dan eens mee te werken aan de beslissing in een 'interessante zaak'. Hun status en bezoldiging als hoogleraar liggen over het algemeen duidelijk hoger dan die van de gemiddelde full-time rechter, en zij hebben dan ook meestal geen reden om hun beroep voor dat van deze in te ruilen.

Bij hen die tot de tweede, kleinere groep behoren ligt dat doorgaans anders. Zij streven wel degelijk naar een benoeming tot full-time rechter, en hun optreden als rechter-plaatsvervanger heeft vaak het karakter van een proeftijd. In deze groep, waaruit de meeste nieuwbenoemde full-time rechters voortkomen, vallen weer twee categorieën te onderscheiden.

In de eerste plaats vindt men er hen die al vanaf hun doctoraalexamen in de rechtswetenschap op een loopbaan in de rechterlijke macht hebben gemikt. Zij zijn, meestal vrij kort na dat examen, en na selectie door een commissie bestaande uit 2 rechters, een ambtenaar van het openbaar ministerie en een ambtenaar van het ministerie van justitie, in opleiding genomen als 'Raio's' (Rechterlijk ambtenaar in opleiding). Gedurende deze opleiding van ongeveer 6 jaar ontvangen zij een salaris. Een periode van één of meer jaren waarin zij bijvoorbeeld als substituut-griffier hun brood verdienen, terwijl zij daarnaast als rechter-plaatsvervanger hun kunnen mogen tonen, vormt daarna vaak de overgang naar de begeerde benoeming tot full-time rechter.

In de tweede plaats vindt men in deze groep de categorie van hen die, na eerst een ander beroep te hebben uitgeoefend, van gedachten zijn veranderd en hun zinnen gezet hebben op een benoeming tot full-time rechter. Na een periode waarin zij, met behoud van hun oorspronkelijke beroep, optreden als rechter-plaatsvervanger kunnen zij tenslotte die benoeming krijgen. Onder hen vindt men bijvoorbeeld juristen die bij de overheid, het hoger onderwijs of in het bedrijfsleven werkzaam zijn, of die het vrije beroep van advocaat uitoefenen.

Onder het totale aantal rechter-plaatsvervangers bij de arrondissementsrechtbanken vormen de advocaten met 68 % de grootste groep. Velen van hen streven, voor zover bekend, niet naar een benoeming tot full-time rechter, maar met een aantal is dat wel het geval. Dat is ook niet zo verwonderlijk, als men bedenkt dat het praktijkinkomen van een advocaat, voor aftrek van AOW-premie, belasting en kosten van een oudedagsvoorziening, gemiddeld ongeveer f 26.000 bedraagt, en dat 3 van de 5 advocaten beneden dat gemiddelde blijven, terwijl de helft zelfs niet aan de f 20.000 toekomt.

In de periode van 1957 t/m 1966 stapten 28 advocaten over naar het beroep van full-time rechter bij een arrondissementsrechtbank; zij vormden daarmee 15,7% van het totale aantal benoemden. Van dat totale aantal deed 18,5% de overstap naar het rechtersberoep vanuit een ander beroep dan dat van advocaat. De overige 65,8 % waren bijna allemaal afkomstig uit de genoemde groep van de Raio's; sommigen daarvan hebben overigens vóór hun benoeming niet eerst een poos gefungeerd als rechter-plaatsvervanger, maar alleen als substituut-griffier.

Om tot full-time rechter bij een arrondissementsrechtbank benoemd te kunnen worden, moet men een plaats zien te krijgen op een lijst waarop 3 kandidaten voor de vulling van een vacature bij die rechtbank worden aanbevolen. Die lijst wordt opgemaakt door de full-time rechters van die rechtbank en de ambtenaar van het openbaar ministerie die aan het hoofd staat van het arrondissementsparket. Dezen kiezen daarbij uit degenen die gesolliciteerd hebben na een bekendmaking van de vacature in de vakpers. De benoeming door de regering valt vrijwel altijd aan één van die 3 kandidaten ten deel. Deze procedure, die sinds 1838 is gevolgd met eigenlijk alleen een onderbreking tengevolge van de tweede wereldoorlog, geldt ook voor een benoeming tot rechter-plaatsvervanger. Als het gaat om een benoeming tot full-time rechter, speelt de indruk die de sollicitant als rechter-plaatsvervanger op de rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie in zijn omgeving heeft gemaakt, vaak een vrij belangrijke rol.

Uit het voorgaande kan men een paar voorlopige conclusies trekken.

In de eerste plaats lijkt het waarschijnlijk dat een rechter-plaatsvervanger die prijs stelt op een benoeming tot full-time rechter, zich jegens zijn mede rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie over het algemeen zal onthouden van uitingen waarvan hij kan vermoeden, dat ze een slechte indruk op hen zullen maken en zodoende de begeerde benoeming in gevaar zullen brengen. Men kan zo'n rechter moeilijk een onafhankelijke rechter noemen, of zelfs maar een van de regering onafhankelijke rechter; want in zijn benoeming heeft ook het openbaar ministerie een stem.

Ook als het beeld dat iemand, tijdens zijn periode als rechter-plaatsvervanger, van zichzelf als rechter aan de man probeert te brengen niet klopt met de werkelijkheid, zal hij zich, zo mag men aannemen, als de verkoop eenmaal is gelukt, uit een soort 'goede trouw' doorgaans toch verplicht voelen om zich naar dat beeld te blijven gedragen. Zo duurt zijn afhankelijkheid dan voort, ook in de tijd van zijn onafhankelijkheid.

Als men de bevolking in 3 groepen zou verdelen, met in de eerste groep hen die de handhaving van de bestaande orde als noodzakelijk beschouwen, in de tweede hen die zich weliswaar in hoofdzaak bij die orde neerleggen, maar tegen wezenlijke veranderingen daarin geen grote bezwaren zouden hebben, en in de derde hen die streven naar een van de vele andere orden die - ook op de basis van onze Grondwet - mogelijk zijn, dan lijkt het in de tweede plaats waarschijnlijk, dat men de rechters vooral in de eerste groep terug zou vinden, alleen al vanwege de manier waarop ze geselecteerd zijn.

In het begin van de vorige eeuw kwamen de rechters bijna zonder uitzondering uit die kringen, die door hun status en vermogen de gevestigde orde als het ware belichaamden. De benoemingsprocedure verschafte hun de mogelijkheid, zelf hun opvolgers te selecteren, zoals dezen op hun beurt weer de hunne konden aanwijzen. Men mag aannemen dat bij die selectie doorgaans alleen diegenen overbleven, die de handhaving van de bestaande orde even belangrijk vonden als hun selecteurs. De huidige rechters vormen in hoofdzaak het resultaat van datzelfde, vrijwel ononderbroken selectieproces.

Hierbij moet men bedenken dat het in veel gevallen niet zo is, dat een rechter de te nemen beslissing uit de wet kan aflezen. De wet laat de rechter op veel plaatsen een ruime keuzemogelijkheid. In strafzaken impliceert elke veroordeling een aantal eigen waardeoordelen van de rechter, ook al maakt hij zich die vaak niet bewust. De uitslag van zijn keuzen, maar vooral de hoeveelheid feitelijke informatie die hij verlangt alvorens een bepaald waardeoordeel tot het zijne te maken - waartoe hij, althans in strafzaken, nooit verplicht is -, vormen aanwijzingen voor de mate waarin de rechter ideologisch gebonden is aan de waarden en wensen van bepaalde kringen onder de bevolking. Een dergelijke gebondenheid is natuurlijk niet te verenigen met de notie van een 'onafhankelijke rechter', als men daaronder een ook naar de geest onafhankelijke,

onbevungen en onpartijdige rechter wil verstaan. De strafzaken betreffende de zogenaamde 'belediging' van de president van de Verenigde Staten vormden in dit opzicht een goede test-case. En de gerechten, van hoog tot laag, die eraan werden onderworpen, vertoonden over het algemeen een eenzijdige ideologische gebondenheid, sterker dan zelfs insiders hadden kunnen vermoeden.

### **TERUG NAAR HET STRAFRECHTSAPPARAAT: WAT HET IS, EN WAT HET KAN DOEN**

Men kan het strafrechtsapparaat beschouwen als een organisatie die in ondergeschiktheid aan - en dus onder verantwoordelijkheid van - de regering, en in het bijzonder de minister van justitie, in bepaalde gevallen jegens bepaalde mensen kan optreden. Typerend voor die organisatie is verder haar alomtegenwoordigheid: onderdelen ervan zijn op vrij korte afstand van elkaar over het hele land verspreid.

Kenmerkend is verder, dat zij zich rechtstreeks met leden van de bevolking kan inlaten zonder dat dezen daar zelf om vragen, en dat haar activiteiten zelfs de vorm kunnen aannemen van een optreden tegen de wil van de mensen in, en bijvoorbeeld kunnen bestaan uit een daadwerkelijke aantasting van hun lijf, vrijheid, eer of goed. Dat laatste betekent dat er in het apparaat een hoeveelheid fysieke macht is geconcentreerd, voldoende voor het breken van het fysieke verzet waartoe mensen bij zo'n aantasting in staat zijn.

Er is een tijd geweest waarin het strafrechtsapparaat in beginsel kon optreden in alle gevallen waarin het dat wilde. De wetgevende en de rechterlijke macht waren toen nog niet, zoals bij ons, gescheiden van het bestuur, waarvan het strafrechtsapparaat een onderdeel vormt. Voor de bevolking bracht die toestand natuurlijk een gevoel van onzekerheid en onveiligheid met zich mee.

Met de Franse revolutie kwam hierin, ook bij ons, een belangrijke verandering. Wetgeving, bestuur en rechtspraak werden toen van elkaar gescheiden en aan tot op zekere hoogte van elkaar verschillende instanties toevertrouwd. Voor het strafrechtsapparaat geldt sindsdien de regel, dat het alleen in gevallen die tevoren bij de wet zijn aangewezen, tegen hun wil jegens leden van de bevolking mag optreden, en dat het daarbij alleen middelen mag gebruiken die tevoren bij de wet toelaatbaar zijn verklaard. Daarmee is een voorwaarde vervuld voor beheersing van de activiteiten van het apparaat door de volksvertegenwoordiging, want een wet kan alleen met haar medewerking tot stand komen.

De aanwijzing door de wetgever van de gevallen waarin het strafrechtsapparaat eventueel tegen hun wil jegens mensen mag optreden gebeurt door de vaststelling van een wettelijke strafbepaling.

Zo'n bepaling kan voor het hele land gelden; ze moet dan zijn opgenomen in een formele wet, die door de volksvertegenwoordiging op landelijk niveau - dus door het parlement - is goedgekeurd, of ze moet in elk geval op grond van zo'n formele wet zijn vastgesteld.

Een strafbepaling kan ook voor maar één provincie gelden; dan moet ze zijn opgenomen in een 'wet' die alleen voor die provincie van kracht is, een zogenaamde provinciale verordening, die aangenomen is door de provinciale staten, dus door de vertegenwoordiging van de kiesgerechtigde burgers van die provincie.

Een strafbepaling kan tenslotte ook gelden voor niet meer dan één gemeente; dan staat ze in een 'wet' die alleen voor die gemeente kracht heeft, een zogenaamde gemeenteverordening of politieverordening, die door de gemeenteraad - dus door de vertegenwoordiging van de kiesgerechtigde burgers van die gemeente - is goedgekeurd.



Door zo'n strafbepaling goed te keuren verleent de betrokken volksvertegenwoordiging aan de regering, en in het bijzonder aan de Minister van Justitie, een machtiging om het strafrechtsapparaat in een reeks toekomstige gevallen van een bepaalde soort te laten optreden jegens een of meer bij zo'n geval betrokken mensen, ook als die daar zelf niet om vragen, en zo nodig zelfs tegen hun bezwaren in. De reeks van gevallen waarvoor die machtiging geldt wordt in een strafbepaling meestal aangeduid door de beschrijving van een gedraging van iemand die bij zo'n geval betrokken is. Deze figuur wordt daarmee tegelijk aangewezen als dader, d.w.z. als iemand tegen wiens zin het apparaat in zo'n geval desgewenst mag optreden, en jegens wie het eventueel aan de rechter kan vragen om bij een zogenaamde einduitspraak te worden gemachtigd tot toepassing van bepaalde middelen. In de strafbepaling van art. 432 van het Wetboek van Strafrecht, dat voor het gehele land geldt, is dat bijvoorbeeld 'hij die in het openbaar bedelt'. Naast die dader zijn er doorgaans ook nog anderen jegens wie het apparaat ondanks hun bezwaren mag optreden, als zich een geval voordoet zoals in de strafbepaling is aangegeven; getuigen bijvoorbeeld.

Elke reeks gevallen die op die manier in een wettelijke strafbepaling is aangeduid noemt men een strafbaar feit. Zo'n strafbaar feit kan een misdrijf zijn of een overtreding; in de wet wordt altijd aangegeven welk van die twee het is. Ook een geval dat zich in werkelijkheid voordoet en tot zo'n reeks behoort, noemt men een strafbaar feit; en ook die werkelijke gevallen onderscheidt men, overeenkomstig de in de wet gegeven aanwijzing, in misdrijven en overtredingen. Uit het zinsverband waarin de term 'strafbaar feit' gebruikt wordt, blijkt meestal wel of daarmee bedoeld wordt op zo'n in de wet aangeduide reeks, of op een geval uit die reeks dat zich in werkelijkheid voordoet of heeft voorgedaan.

Ook de middelen die het apparaat jegens de 'dader' of derden mag gebruiken, als zich in werkelijkheid een strafbaar feit voordoet of lijkt voor te doen, moeten tevoren in de wet zijn aangegeven. Ook daarvoor is dus een machtiging van de volksvertegenwoordiging vereist. Deze machtiging is overigens in beginsel alleen nodig voor wat het apparaat wil doen *tegen de wil* van de 'dader' of van derden die bij het geval betrokken zijn. Een redelijk middel tot een acceptabel doel van het apparaat zal het, met de in vrijheid gegeven toestemming van de betrokkenen, ook zonder zo'n machtiging mogen gebruiken.

Het geheel van de middelen die het apparaat krachtens de wet jegens de 'dader' of derden, desnoods tegen hun wil, mag toepassen, als zich in werkelijkheid een strafbaar feit voordoet of lijkt voor te doen, kan in tweeën worden verdeeld: 1. middelen die het mag toepassen zonder daar verder nog een machtiging van buiten het apparaat voor nodig te hebben, en 2. middelen die het alleen mag toepassen als het daarvoor eerst nog een machtiging heeft gekregen van buiten het apparaat, namelijk van de rechter.

Middelen waarvoor het apparaat geen machtiging van de rechter nodig heeft zijn b.v. de volgende: het mag de 'dader' naar zijn naam en adres vragen, het mag hem daarvoor staande houden, het mag voorwerpen in beslag nemen die hij met zich voert en die met het geval te maken hebben, het mag proces-verbaal opmaken en het mag getuigen horen, als die daar tenminste geen bezwaar tegen hebben. In geval van ontdekking op heterdaad mag het de 'dader' bovendien aanhouden, naar een politiebureau brengen en daar maximaal 6 uren, of in sommige gevallen maximaal 15 uren, vasthouden voor verhoor.

Bij bepaalde strafbare feiten - de zogenaamde 'feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten' - mag het hem daarna zelfs nog 4 etmalen vasthouden middels een 'bevel tot inverzekeringstelling'. Bij bepaalde overtredingen mag het apparaat een geldsom van de 'dader' innen; maar dit middel mag het alleen dan zelfstandig toepassen, als de 'dader'

ermee instemt (transactie). Weigert hij, dan heeft het apparaat daarvoor een machtiging nodig van de rechter.

Van de middelen die het apparaat alleen met machtiging van de rechter mag toepassen zijn er ook weer twee soorten: 1. de middelen waarvoor een gewone machtiging van de rechter voldoende is, en 2. de middelen waarvoor een speciaal soort machtiging, namelijk een einduitspraak, van de rechter vereist is.

Een middel waarvoor een gewone machtiging van de rechter voldoende is, is bijvoorbeeld de voorlopige hechtenis, die volgens de wet bij bepaalde feiten is toegelaten. Dit is een vorm van vrijheidsberoving die op een vermoedelijke 'dader' kan worden toegepast zonder dat diens zaak door de rechter op een terechtzitting is onderzocht, en dus ook zonder dat de rechter onherroepelijk heeft beslist dat hij inderdaad als dader betrokken is bij een strafbaar feit.

De belangrijkste vorm van voorlopige hechtenis is in de praktijk de zogenaamde gevangenhouding. Machtiging daartoe kan de rechter aan het apparaat verlenen voor een termijn van 30 dagen; die machtiging kan in beginsel een onbeperkt aantal malen voor gelijke termijn worden verlengd. Deze voorlopige hechtenis is b.v. mogelijk tegen iemand die ervan wordt verdacht, dat hij zich in het openbaar mondeling opzettelijk in beledigende vorm heeft uitgelaten over het openbaar gezag, of dat hij een fiets heeft gestolen.

Wat men gewoonlijk 'straf' noemt valt onder de middelen die het apparaat alleen mag toepassen, als het daartoe bij een einduitspraak van de rechter is gemachtigd. Zo'n einduitspraak kan de rechter alleen geven in een zaak die hij op de terechtzitting heeft onderzocht. Voor dat onderzoek gelden speciale regels, die bedoeld zijn als een waarborg voor de vorming van een zuiver oordeel. Bij dat onderzoek probeert de rechter aan de hand van verklaringen, 'stille getuigen' en dergelijke na te gaan of degenen die voor hem 'terechtstaat' in werkelijkheid als dader betrokken was bij een geval uit een reeks die in een wettelijke strafbepaling als een strafbaar feit was aangeduid. Alleen als hij daarvan overtuigd is, mag hij het apparaat in zijn einduitspraak machtigen tot toepassing van een middel van deze categorie. Bij dat onderzoek zal de rechter tegelijk na kunnen gaan of dat middel geschikt is om jegens de 'dader' te worden toegepast, en zo ja, in welke mate het dan op z'n hoogst mag worden toegepast. Dat laatste is belangrijk omdat het hierbij gaat om middelen die eventueel ook tegen de wil van de 'dader' op hem zullen worden toegepast. Het is de taak van de rechter om te zorgen dat het apparaat de 'dader' niet meer bezwaart dan nodig kan zijn.

De volksvertegenwoordiging beheerst de activiteiten van het strafrechtsapparaat niet alleen door de aanwijzing vooraf van de gevallen waarin en de middelen waarmee het eventueel tegen hun wil jegens leden van de bevolking mag optreden, maar ook doordat zij aan de regering de gelden toewijst die deze nodig heeft voor de instandhouding van het apparaat, voor uitbreiding ervan, en voor zijn uitrusting met auto's, telecommunicatiemiddelen, een laboratorium, gebouwen voor de eigen huisvesting, gebouwen voor het onderbrengen van mensen die van hun vrijheid worden beroofd, enz. Van gebouwen van die laatste soort zijn er ongeveer 45. Over de toewijzing van die gelden wordt in hoofdzaak beslist door het parlement - middels de goedkeuring van de begrotingen van Justitie en Binnenlandse Zaken - en door de gemeenteraden van de gemeenten met een eigen politiekorps.

## **HET STRAFRECHTSAPPARAAT IN BEWEGING**

Wat gebeurt er nu als het apparaat in werkelijkheid een strafbaar feit meent te ontdekken?

Meestal gebeurt die ontdekking door een politieman met een lagere rang, en ze kan plaatsvinden op 2 manieren: door eigen waarneming (een politieman ziet bijv. iemand op straat rijden op een fiets zonder bel) of door informatie van buiten het apparaat (iemand belt bijv. de politie op met de mededeling, dat er iemand bezig is zijn brandkast open te breken).

Bij ontdekking op heterdaad van gevallen waarvoor hij geen speciale opdracht heeft, kan een politieman met een lagere rang gewoonlijk kiezen uit 5 gedragslijnen:

1. hij kan er van afzien om iets te doen.

Besluit hij om wel iets te doen, dan kan hij beginnen met het staandehouden van de 'dader', en

2. hij kan hem dan een waarschuwing geven, of

3. hij kan, bij bepaalde overtredingen, met goedvinden van de 'dader' een geldsom van hem innen; in deze twee gevallen eindigt de bemoeiing van het apparaat met de 'dader' ter plaatse;

4. hij kan proces-verbaal van het geval opmaken, Bij bepaalde overtredingen kan hij de 'dader' in dit geval bovendien een oproeping uitreiken, of binnen een paar dagen toesturen, om voor een kantonrechter te verschijnen, Daarmee oefent hij dan een bevoegdheid uit die eigenlijk toekomt aan de ambtenaren van het openbaar ministerie, namelijk die om de zaak aanhangig te maken op de terechtzitting van een rechter, ter verkrijging van een machtiging bij einduitspraak tot toepassing van een middel dat het apparaat alleen met zo'n machtiging jegens de 'dader' mag gebruiken.

Tenslotte kan hij, al of niet na hem te hebben staande gehouden, en eventueel met assistentie van collega's,

5. de 'dader' aanhouden om hem over te brengen naar het politiebureau, waar hij dan wordt verhoord en waar proces-verbaal van het geval wordt opgemaakt.

Krijgt de politieman buiten het geval van ontdekking op heterdaad kennis van het geval, bijv. doordat iemand op het politiebureau aangifte komt doen, dan zal hij die aangifte doorgaans moeten noteren, en kan hij verder de vermoedelijke 'dader' staande houden en hem naar zijn naam en adres vragen, en eventueel proces-verbaal opmaken. Soms kan hij de verdachte ook in deze gevallen aanhouden en naar het politiebureau overbrengen.

Als de politieman een proces-verbaal of aangifte opmaakt of de verdachte na aanhouding overbrengt naar het politiebureau, dan betekent dat, dat de zaak verder in het apparaat doorrolt. Want zo'n proces-verbaal of aangifte moet worden ingeleverd bij, en een aangehouden verdachte moet worden voorgeleid aan, een hogere politieambtenaar. Ook deze kan, eventueel na een nader onderzoek, weer uit verschillende gedragslijnen kiezen, met als belangrijkste alternatieven: de zaak laten rusten, of de afdeling van het openbaar ministerie in het arrondissement waarbinnen hij werkt, bijvoorbeeld door toezending van het proces-verbaal, van de zaak in kennis stellen.

Doet hij dat laatste, dan zal een ambtenaar van die afdeling van het openbaar ministerie moeten beslissen wat er verder met de zaak moet gebeuren, waarbij er weer verschillende mogelijkheden voor hem openstaan. Hij kan de zaak laten rusten (seponeren); hij kan haar laten rusten onder het stellen van bepaalde voorwaarden aan de 'dader' (voorwaardelijk seponeren); bij de meeste 'overtredingen' en bij sommige 'misdrijven' kan hij de zaak met goedvinden van de 'dader' afdoen door een geldsom van hem te innen (transactie); en tenslotte kan hij besluiten om aan de rechter een machtiging te vragen tot toepassing van een middel waarvoor zo'n machtiging nodig is.

Als hij in een ingewikkelde zaak eerst nog een verder onderzoek nodig vindt voordat hij zijn keuze maakt, kan hij de hulp inroepen van een daarvoor bij elke arrondissementsrechtbank speciaal aangewezen rechter, de 'rechter-commissaris'; deze kan dan voor hem een zogenaamd gerechtelijk vooronderzoek instellen.

Kiest de ambtenaar van het openbaar ministerie - eventueel dus na zo'n onderzoek van de rechter-commissaris - voor de toepassing van een middel waarvoor hij de speciale machtiging nodig heeft die de rechter alleen bij einduitspraak kan geven, dan maakt hij de zaak op de terechtzitting van de rechter aanhangig, want alleen op deze manier kan de rechter tot zo'n einduitspraak komen. Als de zaak een overtreding betreft is dat meestal de kantonrechter, en bij een misdrijf de arrondissementsrechtbank.

Dat aanhangig maken van een zaak gebeurt doorgaans door het sturen van een dagvaarding aan de verdachte. In die dagvaarding omschrijft de ambtenaar van het openbaar ministerie het geval dat zich volgens zijn inlichtingen in werkelijkheid heeft voorgedaan en waarbij volgens hem de verdachte als 'dader' betrokken was.

Wat de rechter doet, als een zaak door het openbaar ministerie op zijn terechtzitting aanhangig is gemaakt, hebben we boven al gezien. Komt hij op grond van zijn onderzoek op de terechtzitting tot de conclusie dat het geval, zoals het door de ambtenaar van het openbaar ministerie in de dagvaarding is omschreven, zich inderdaad heeft voorgedaan, dat de verdachte daarbij als 'dader' betrokken was, en dat het geval er een was uit een reeks die door de wetgever in een strafbepaling als een strafbaar feit was aangeduid, dan kan hij doorgaans aan het strafrechtsapparaat bij einduitspraak een machtiging geven tot toepassing van een door de wetgever voor dat strafbaar feit aangewezen middel.

Bij het bepalen van de inhoud van die machtiging heeft de rechter een grote vrijheid. Als er door de wetgever meer dan één middel toepasbaar is verklaard, dan kan hij tussen die verschillende middelen kiezen. Van middelen waarvan toepassing in verschillende gradaties mogelijk is - bijvoorbeeld vrijheidsberoving of ontneming van een geldsom - heeft de wetgever doorgaans een minimum en een maximum vastgesteld. Voor het middel van vrijheidsberoving geldt bij eenvoudige diefstal bijvoorbeeld een minimum van één dag en een maximum van 4 jaar; in plaats daarvan kan bij dit strafbaar feit ook het middel van ontneming van een geldsom worden toegepast; daarvoor geldt dan een minimum van 50 cent en een maximum van f 20.000,-.

Binnen deze ruime grenzen kan de rechter zelf bepalen, tot op welke hoogte hij het strafrechtsapparaat wil machtigen tot toepassing van zo'n middel. Zo kan de rechter de inhoud van zijn machtiging op talloze manieren variëren. In de meeste gevallen kan hij bovendien die machtiging voorlopig beperken tot een bepaalde dosis van een middel, terwijl hij het apparaat tegelijk toezegt, dat hij bereid is om het later te machtigen tot toepassing van een bepaalde aanvullende dosis van dat middel of van een bepaalde dosis van een ander middel, als de 'dader' daartoe binnen een bepaalde termijn aanleiding geeft; of hij kan voorlopig afzien van enige machtiging, maar met zo'n toezegging volstaan (voorwaardelijke veroordeling). Bij een strafbaar feit als eenvoudige diefstal kan hij op deze manier kiezen uit vele honderdduizenden mogelijkheden.

Het zou voor de hand liggen dat de rechter bij zijn machtiging niet verder zou gaan dan tot wat het apparaat hem bij monde van de ambtenaar van het openbaar ministerie vraagt. Door een verouderde opvatting van hun taak doen verschillende rechters dat soms wel. Dat hoeft overigens, zoals we hieronder zullen zien, geen bezwaren op te leveren.

Als de einduitspraak waarbij de rechter een machtiging heeft gegeven in kracht van gewijsde is gegaan - dus is er geen beroep meer tegen mogelijk bij een 'hogere' rechter -, dan kan het apparaat van die machtiging gebruik maken. Gaat het om een machtiging tot vrijheidsberoving, dan is het doorgaans in feite het ministerie van justitie dat beslist of en, zo ja, in welke mate en op welke manier dat middel - binnen de grenzen van die machtiging - zal worden toegepast.

Men kan de machtiging van de rechter tot op zekere hoogte vergelijken met een crediet dat door een bank aan een onderneming wordt toegestaan. Krachtens die machtiging kan

het apparaat beschikken over een heel waardevol goed: de vrijheid van de 'dader'. Het *hoeft* van die machtiging geen gebruik te maken; het *mag* dat doen. En het mag dat alleen doen als, en voorzover, daarmee het doel of de doelen gediend zijn, die in de betrokken zaak voor verwezenlijking door het apparaat in aanmerking komen. Voor zover het apparaat door de rechter gemachtigd is tot meer dan daarvoor nodig is, hoort het van die machtiging geen gebruik te maken. Gaat het om een vrijheidsstraf, dan kan en hoort het de 'dader' voor dat meerdere gratie te verlenen.

Hetzelfde geldt voor machtigingen tot toepassing van andere middelen dan vrijheidsberoving, bijvoorbeeld tot ontneming van een geldsom aan de 'dader'. Van deze machtigingen wordt doorgaans in feite niet door het ministerie van justitie, maar door het openbaar ministerie gebruik gemaakt; maar het moet zich daarbij houden aan de richtlijnen van het ministerie van justitie. Ook van deze machtigingen hoort het apparaat alleen gebruik te maken, als en voor zover dat voor de verwezenlijking van de in aanmerking komende doeleinden nodig is, en de 'dader' voor het overige te gratiëren.

## **NAÏEVE VERWACHTINGEN**

Dat een organisatie als het strafrechtsapparaat in onze maatschappij nuttig werk kan doen, valt moeilijk te ontkennen. Waar zoveel mensen op zo'n kleine oppervlakte samenwonen, ontstaan of dreigen er om de haverklap kleine en grotere botsingen - tussen meningen en belangen niet minder dan tussen auto's. Individuen of groepen die het met hun omstandigheden goed getroffen hebben en van hun goed geluk een blijvende toestand proberen te maken, eventueel ten koste van de minder gelukkigen, die op hun beurt hun minder goede doen proberen te verbeteren, zo nodig ten koste van de eersten of van hen die er nog beroerder aan toe zijn - zij streven allen naar de handhaving of vestiging van een voor hen bevredigende evenwichtstoestand... en het resultaat kan een totale wanorde zijn.

Onder de instellingen die, waar dat nodig is, tussenbeide kunnen komen en, waar een balans teveel in één richting doorslaat, een tegenwicht kunnen geven, zou het strafrechtsapparaat, alleen al door zijn 'alomtegenwoordigheid', een belangrijke plaats kunnen innemen. Door zijn kennis van de wrijvingsverschijnselen en knelpunten in de maatschappij zou het verder een belangrijke bron van informatie kunnen zijn voor andere onderdelen van het overheidsapparaat - het bestuur zou bijvoorbeeld op die manier aan de weet kunnen komen, dat het anders moet sturen, of de wetgever, dat er behoefte is aan een bepaalde regeling, of dat een bestaande regeling niet deugt.

Onder de gevallen waarin het strafrechtsapparaat krachtens de op het ogenblik geldende machtigingen van de wetgever kan optreden, zijn er een groot aantal waarin zo'n optreden vanuit die gezichtspunten nuttig kan zijn. In de gevallen van diefstal zou dat optreden erop gericht kunnen zijn, de bestolenen weer aan hun goed te helpen, of aan vergoeding van hun schade. Zonder de hulp van een uitgebreide en goed geoutilleerde organisatie is het voor de benadeelden vaak niet mogelijk, hun benadelaars te achterhalen, laat staan weer aan hun goed of aan schadevergoeding te komen. Hetzelfde geldt voor de meeste andere vermogensdelicten.

In andere gevallen gaat het vaak om botsingen in de persoonlijke sfeer: belediging, mishandeling enz. De tussenkomst van een onpartijdige derde kan daarbij voorkomen dat het conflict een kettingreactie van wederzijdse agressiviteit ontketent. Hier ligt duidelijk een taak voor het apparaat, in het bijzonder voor de politie.

In weer andere gevallen gaat het om botsingen die een onherstelbare wijziging in de toestand hebben veroorzaakt: mensen hebben door min of meer rechtstreeks toedoen van anderen het leven verloren, of zijn ernstig verminkt. Meestal gaat het daarbij, ook vanuit het oogpunt van degenen wier toedoen daarbij een rol speelde, om een ongeluk.

Opzettelijke levensberovingen nemen in Nederland in vreedstijd in de rij van doodsoorzaken een vrijwel te verwaarlozen plaats in.

Het optreden van het strafrechtsapparaat kan bij deze botsingen gericht zijn op een opheldering van de factoren die tot het gebeurde geleid hebben. Blijken er in een aantal gevallen één of meer bepaalde factoren, of factoren van dezelfde soort, een rol te hebben gespeeld, dan kan de overheid niet zelden het hare doen om de werking van die factoren voor de toekomst uit te schakelen. Blijken er bijvoorbeeld op een bepaald kruispunt telkens weer ernstige ongelukken te gebeuren, dan kunnen daar verkeerstechnische voorzieningen getroffen worden. Of blijkt het herhaaldelijk voor te komen dat man en vrouw de weg tot hun huwelijk alleen kunnen vrijmaken door het uit de weg ruimen van een echtgenoot, dan kan daar wellicht iets aan worden gedaan door voorzieningen op het punt van het echtscheidingsrecht of de praktische toepassing daarvan.

Een heel belangrijke categorie van gevallen waarin het apparaat nuttig werk kan doen, hangt samen met de ontwikkeling van de techniek in de loop van deze eeuw. Door die ontwikkeling, gekoppeld aan andere factoren, is er een steeds grotere samenhang ontstaan tussen het gedrag van de individuele mens en het lot van andere, hem vaak totaal onbekende mensen.

Steeds vaker kon iemand door een vanuit zijn ooghoek ongevaarlijk en voor de hand liggend gedrag ernstige risico's in het leven roepen voor anderen, al was het alleen maar omdat dezen niet op dat gedrag hadden gerekend en dus hun eigen gedrag niet tijdig aan het zijne hadden kunnen aanpassen. Heel duidelijk spreekt dit in het wegverkeer; maar op minder spectaculaire wijze geldt het evengoed voor veel andere terreinen van het maatschappelijk verkeer. Een van de manieren om dat verkeer niet in een chaos te doen ontaarden bestond uit het scheppen door de wetgever van een groot aantal regels voor de deelnemers aan dat verkeer. Inachtneming van die regels door iedereen zou inderdaad de risico's tot vrijwel nul reduceren. De gevallen van niet-inachtneming van veel van die regels zijn via strafbepalingen tot strafbare feiten gemaakt, gewoonlijk tot 'overtredingen'.

Het gaat daarbij vaak om overtredingen waarvan elk geval dat zich in werkelijkheid voordoet, op zichzelf gezien, vrijwel geen waarneembaar nadeel voor wie dan ook oplevert. Alleen als men een aantal van die gevallen bij elkaar beziet, of als verschillende van die overtredingen samenvallen, springt hun risicoverhogend effect in het oog.

Veel van die regels zijn bij de mensen onvoldoende bekend. En als iemand ze wel kent, kan hij vaak makkelijk in de mening verkeren dat hij ze in acht neemt, terwijl dat in feite niet zo is; men denke maar aan de fietser of automobilist die niet weet dat zijn achterlicht het niet doet. Verder wordt degene die zich, wetend of onwetend, in strijd met dit soort regels gedraagt, daarvoor door zijn milieu - bijvoorbeeld zijn medeweggebruikers - vaak niet op de vingers getikt.

Voor zover bij iemand de naleving van zo'n regel niet tot een gewoonte geworden is, zullen voor hem bij de keuze tussen naleven en niet-naleven de voordelen van dat laatste al gauw overwegen boven de nadelen, die immers in elk individueel geval miniem zijn. Omdat tenslotte de niet-naleving van dit soort regels vaak een aanstekelijk effect heeft, mag men aannemen dat er op den duur van naleving van veel van die regels op ruime schaal geen sprake zou zijn, als er geen instantie was die zich speciaal op de bevordering van die naleving toelagde. Het strafrechtsapparaat - en vooral de politie - kan hier nuttig werk doen. Het kan bijvoorbeeld gebruik maken van het middel van het staande houden van de 'dader' om hem op de hoogte te brengen van zijn niet-naleving van de regel - 'Uw achterlicht brandt niet' - en zo nodig van het bestaan van de regel.

We hebben hierboven een aantal doelen genoemd waarop het strafrechtsapparaat, in

de gevallen waarin het krachtens machtiging van de wetgever mag optreden, zijn activiteiten zou kunnen richten. De noodzaak van een dergelijke doelbepaling - waarvoor de wet geen aanwijzingen geeft die een redelijk houvast bieden - wordt duidelijk als men drie factoren in het oog houdt.

In de eerste plaats is dat de werkelijkheid, die - samen met de geduchte hoeveelheid strafbepalingen die door de wetgevers op de verschillende niveaus in de loop van de laatste 150 jaren zijn geproduceerd - een vrijwel onbeperkt aantal gevallen te zien geeft waarin het apparaat zou mogen optreden. Op het terrein van het wegverkeer wijzen onderzoeken bijvoorbeeld op een frequentie van 1 strafbaar feit op elke 3 km, door een weggebruiker afgelegd [Stark 1968]. Bij een jaarlijks door personenauto's in ons land gereden aantal km van meer dan 21 miljard betekent dat 7 miljard strafbare feiten, alleen al voor deze categorie. Rekent men daarbij de vele andere weggebruikers, en het verkeer op de vele andere terreinen van het maatschappelijk leven waarop het apparaat krachtens machtiging van de wetgever kan ingrijpen, dan loopt het aantal strafbare feiten in ons land jaarlijks vermoedelijk in de tientallen miljarden.

De tweede factor is de grote vrijheid die de wet, in de gevallen waarin het apparaat mag optreden, aan vrijwel elk onderdeel daarvan laat bij het bepalen van zijn gedragslijn. We hebben boven gezien hoe groot die vrijheid is, voor de politiemans straat tot aan de minister van justitie.

De derde factor wordt gevormd door de beperkte krachten van het apparaat, dat zich jaarlijks met ongeveer 2 miljoen gevallen inlaat. Erg veel meer kunnen dat er, bij zijn huidige omvang, ook moeilijk zijn.

Bij zo'n groot veld van actiemogelijkheden en zo beperkte krachten zou men bij het apparaat een uitgekiend beleid mogen verwachten, gericht op een zo efficiënt mogelijk gebruik van zijn beperkte hoeveelheid energie.

De voorwaarden voor zo'n beleid zijn formeel aanwezig. Het gaat hier immers om een hiërarchisch opgebouwde organisatie. Het ministerie van justitie kan de ambtenaren van het openbaar ministerie richtlijnen en opdrachten geven met het oog op hun taakuitoefening, zoals deze laatsten dat kunnen doen ten aanzien van de politie.

Een van de eerste dingen die zo'n organisatie nodig heeft is toch een beleid dat aan de onderdelen een aantal rationele criteria verschaft voor de selectie van de enkele gevallen waarmee ze zich bezig dienen te houden, uit de vele waarmee ze zich volgens de wet zouden kunnen bemoeien, en voor de in die gevallen te volgen gedragslijn. Een beleid waarvan de effecten op hun beurt aan bepaalde criteria toetsbaar, en dat aldus voor controle en correctie vatbaar is, niet alleen voor de leiding van het apparaat maar ook voor degenen aan wie zij verantwoording schuldig is, met name het parlement.

Het gaat hier immers om een organisatie die in ons land praktisch het monopolie heeft van de fysieke macht, en die de leden van de bevolking kan beroven, niet alleen van geld en goed, maar ook van zaken als hun goede naam, hun relaties met ouders of gezin en hun vrijheid van beweging. Het kan toch, in een democratisch bedoelde maatschappij als de onze, niet zo zijn, dat de leden van die organisatie zich, individueel of in groepjes, op dat veld bewegen als jagers in de nacht, en dat zij daar hun slag proberen te slaan, elk naar het licht dat hem gegeven is, elk naar de geest die hem drijft?

## **ALS JAGERS IN DE NACHT**

Toch gaat het er in werkelijkheid zó wel ongeveer toe. Onder de dekmantel van het officieel principe dat, uitzonderingen daargelaten, alle strafbare feiten door de politie opgespoord moeten worden, is het doorgaans deze instantie, dus de basis van de

hiërarchie, die beslist met welke gevallen het apparaat zich wel, en met welke het zich niet zal bemoeien.

De normen die daarbij worden gehanteerd zijn merendeels nergens anders te vinden dan in de hoofden van de politieambtenaren, en ze liggen daar dan vaak nog in zo'n duistere hoek verborgen, dat de politieman ze zelf niet zou weten te vinden. Onderzoek naar het gedrag en de uitingen van de politie, zoals dat de laatste jaren is en wordt verricht in verschillende landen - waartussen, wat het strafrechtsapparaat en de rol van de politie betreft, naast verschillen vaak ook verrassend veel overeenkomsten bestaan - vormt een belangrijk middel om achter die normen te komen. [Zie voor dergelijk onderzoek in de Verenigde Staten van Amerika: Bordua e.a. 1967.]

Een van de eerste dingen die bij dat onderzoek duidelijk worden is, dat de bevolking voor de politie in grofweg 3 categorieën uiteenvalt.

De eerste bestaat uit wat de politie beschouwt als fatsoenlijke mensen, respectabele mensen, hoogstaande mensen; we zullen deze groep A noemen. Een andere categorie is samengesteld uit wat de politie als onfatsoenlijke mensen of nog minder beschouwt; hierin vallen met name ook zij die 'bij de politie ongunstig bekend staan'. Deze categorie noemen we groep C.

Tussen deze twee categorieën bevindt zich groep B, die grotendeels bestaat uit mensen die de politie nog niet kent. Kenmerkend voor veel politiewerk is het, dat het de politieman in aanraking brengt met veel van deze nog onbekenden. Een groot deel van de aandacht van de politieman schijnt bij zo'n aanraking te worden besteed aan de vaststelling, of de betrokkene uit groep B naar groep A of naar groep C moet worden overgebracht.

Verder blijkt de politie doorgaans geneigd om zich te gedragen naar wat zij denkt dat groep A van haar verwacht. De goedkeuring van deze groep doet de politie goed, haar afkeuring leed. In deze zin is de politie zeker vervuld van goede bedoelingen.

Daarnaast spelen er bij de selectie van de gevallen waarmee zij zich inlaat, en bij de keuze van de daarin gevolgde gedragslijn, aan de kant van de politie natuurlijk nog talrijke andere factoren een rol. Daaronder is bijvoorbeeld de neiging om zaken te mijden waarvan de uitkomst naar haar verwachting de moeite niet zal lonen; de waarde van die uitkomst wordt daarbij onder andere bepaald door de geschatte kans dat het apparaat door de rechter bij een einduitspraak zal worden gemachtigd om jegens de 'dader' een middel toe te passen dat naar aard en dosering bevrediging zal schenken aan de politie.

De kracht van deze factor kan geheel of ten dele worden opgeheven door de macht van de gewoonte om van een bepaald soort gevallen werk te maken. Dat blijkt bijvoorbeeld bij aanrijdingen. Een van de pogingen die af en toe door de leiding worden gedaan om de activiteiten van het apparaat aan een rationeel beleid te onderwerpen, bestond uit een circulaire van de minister van justitie aan de 5 procureurs-generaal. Daarin gaf hij voor de beslissing over de vraag of de politie in geval van aanrijding al of geen proces-verbaal diende op te maken, als richtlijn om dat in beginsel alleen te doen bij een schade van meer dan f 1.000, bij ernstig letsel of bij ernstige verkeersfouten. Deze richtlijn, die - naar de politie weet - ook geldt voor de beslissingen van het openbaar ministerie over de vraag of het de zaken die het van de politie binnenkrijgt zal laten rusten (seponeren) of op de terechtzitting van de rechter aanhangig zal maken, is van kracht geworden op 1 januari 1967. Nu, begin 1969, is er nog altijd een aantal gemeenten, en niet de kleinste, waar de politie nog vrijwel op de oude voet doorgaat.

Een andere factor is de voorkeur bij een deel van de politie voor zaken die zij associeert met complotten, geheimzinnige Oosterlingen, ondergrondse netwerken en dergelijke. Veel van de ijver waarmee het apparaat tegenwoordig optreedt tegen jongeren die de



alcohol terzijde laten voor andere verdovende middelen, kan waarschijnlijk worden verklaard door de bedwelmende geur van het avontuur die voor de politie aan dit soort zaken vastzit.

Voor veel goederen die waarde voor haar hebben - bijvoorbeeld de goodwill van de leden van groep A, of informatie over strafbare feiten die buiten haar gezichtsveld zijn begaan - is de politie afhankelijk van het publiek. Daaruit kan haar vrij grote bereidheid tot dienstbetoon worden verklaard, niet zelden op terreinen die niets met haar taak als onderdeel van het strafrechtsapparaat te maken hebben, maar ook als het gaat om strafbare feiten. Hierbij bestaat dat dienstbetoon vaak daaruit, dat zij van een strafbaar feit geen werk maakt. De overvloed aan actiemogelijkheden waarover het apparaat krachtens de wet beschikt, vervult op deze manier voor de politie een duidelijke functie: het afzien van actie vormt voor haar een ruilmiddel voor transacties met het publiek.

Dat die dienstwilligheid van de politie ondergeschikt is aan andere doelen dan dienstverlening blijkt wel in de gevallen waarin iemand door het misdrijf van een ander - bijvoorbeeld door diefstal of verduistering - is benadeeld; gevallen dus die doorgaans duidelijk om dienstverlening vragen in de vorm van herstel van het toegebrachte nadeel. Het apparaat beschikt over verschillende middelen om dat herstel - bijvoorbeeld teruggave aan de benadeelde van wat gestolen of verduisterd was, of vergoeding van zijn schade - te bevorderen. Maar de actie van de politie en de andere onderdelen van het apparaat is in dergelijke gevallen doorgaans allesbehalve op die dienstverlening gericht. Deze valt buiten de eigenlijke doeleinden van het apparaat.

We hebben hierboven gewezen op de noodzaak van het bepalen van doelen voor de activiteiten van het apparaat. We zochten daarbij naar doelen waarvan de verwezenlijking in een democratisch bedoelde maatschappij wenselijk is. Sprekend over de 'eigenlijke doeleinden van het apparaat' hebben we het over andere doelen, namelijk die waarvoor het apparaat oorspronkelijk is opgezet en die de activiteiten van de onderdelen ervan - vaak zonder dat de betrokkenen zich daarvan bewust zijn - nog steeds grotendeels beheersen.

## **DE GEEST IN HET APPARAAT**

Die doelen vindt men door terug te gaan naar de vorige eeuw, waarin de opbouw van het strafrechtsapparaat, net als die van veel van onze overige staatsinstellingen, in hoofdzaak plaatsvond. De bouwers waren vertegenwoordigers van die kringen, die zich bij de bestaande toestand redelijk wel bevonden, deze toestand dus als ordelijk, en de bestending ervan als de belangrijkste taak van de staatsinstellingen beschouwden. Het kiesrecht voor de Tweede Kamer was beperkt tot de mannen die - zo wordt de destijds levende gedachte weergegeven in het Handboek van het Nederlandse Staatsrecht van Van der Pot en Donner - 'door het bezit van een zekere welstand waarborgen opleverden voor de behartiging van de ware gemeenschapsbelangen.' [van der Pot e.a., 1968 pag. 275]

Onder de leden van de bevolking die niet tot die Gemeenschap behoorden, vielen 3 categorieën te onderscheiden. De eerste werd gevormd door hen die zich - vaak in de hoop op de grote omkering der rollen in het hiernamaals - bij de bestaande toestand neerlegden. Zij werden door de Gemeenschap ongemoeid gelaten en vaak zelfs tot voorbeeld gesteld aan de overige twee categorieën. De indruk kon ontstaan - ook bij henzelf - dat zij eigenlijk ook bij de Gemeenschap hoorden.

De tweede en derde categorie bestonden uit hen die daadwerkelijk naar een voor hen meer ordelijke toestand streefden en daarbij noodzakelijkerwijs in botsing kwamen met de Gemeenschapsorde. Hun leden identificeerden zich daarmee als mensen die niet alleen niet in de Gemeenschap thuishoorden, maar zelfs - in tegenstelling tot de eerste categorie - een gevaar voor haar vormden.

Deze beide categorieën verschilden echter van elkaar wat hun manier van optreden betreft. Zij die tot de tweede behoorden brachten individueel wijzigingen in de toestand aan, terwijl de leden van de derde categorie in grotere verbanden optraden; hier vond onder andere de socialistische partij haar oorsprong.

Het strafrechtsapparaat nu kan men beschouwen als typisch gericht op de aanpak van de individuele veranderaars. Dat wil niet zeggen dat speciaal de politie niet ook gebruikt werd om de Gemeenschap tegen de derde categorie te beschermen; maar deze hield zich hier over het algemeen rustiger dan bijvoorbeeld in Frankrijk en Engeland, waar een sterkere verstedelijking en verpaupering het aanschijn hadden gegeven aan wat men in de Gemeenschappen daar onbewimpeld aanduidde als 'de gevaarlijke klassen'. [Silver 1967 pag. 3]

Eén van de gevallen waarin bij ons de politie in het geweer kwam tegen onGemeenschappelijke bewegingen was bij het De Vletter-oproer, eind oktober 1868 in Rotterdam. De Hoofdcommissaris van politie kon op 17 november 1868 in de NRC constateren, dat het optreden van de politie tegen de rebellerende volksmassa's een 'goeden indruk bij de burgerij' had gemaakt.

Maar de normale taak van het apparaat bestond uit het verwijderen uit de maatschappij van hen die tot de tweede categorie bleken te behoren. In de maatschappij was volgens de Gemeenschap alleen plaats voor hen die of tot de Gemeenschap behoorden, of zich ook zonder dat aan de regels van de Gemeenschap hielden. De gevallen waarin iemand iets deed wat tegen de orde van de Gemeenschap - de zogenaamde Rechtsorde - indruiste werden middels strafbepalingen tot misdrijven bestempeld, en het strafrechtsapparaat had tot taak om de 'daders' middels terdoodbrenging, verbanning of opsluiting uit de maatschappij te verwijderen.

Voor die 'daders' bestond hun 'misdrijf' niet zelden uit een gedrag dat volkomen beantwoordde aan de normen van de gemeenschap waartoe zij behoorden - één van de vele gemeenschappen die er, naast de Gemeenschap, in ons land bestonden - of dat in elk geval voor iemand die niet tot de Gemeenschap behoorde, geen problemen opleverde.

Andere 'daders' konden totnogtoe hebben gedacht dat zij tot de Gemeenschap behoorden. Het ingrijpen van het strafrechtsapparaat, dat hen als misdadigers behandelde wegens een gedrag dat op zichzelf, of vanwege een conflictsituatie waarin ze zich bevonden, voor hen voor de hand lag, kon hen tot het inzicht brengen dat dat niet het geval was. Net zoals de inval van het Russische leger in Tschechoslowakije voor grote delen van de Tschechoslowaakse bevolking de verwijdering uit de 'socialistische familie' ten gevolge had, die voordien alleen had plaatsgevonden in de hoofden van de Russische regeerders.

Weer anderen konden losgeraakt zijn van hun milieu, en in het gezichtsveld van het apparaat raken wegens een gedrag waartoe zij buiten die geïsoleerde positie niet zouden zijn gekomen, of dat anders door hun milieu aan het oog van de buitenwereld onttrokken zou zijn gebleven.

Hierbij valt te bedenken dat de Gemeenschap, zowel ten opzichte van haar leden als van de rest van de bevolking, de machtsposities in het land grotendeels beheerste. De meeste mensen waren voor hun levensonderhoud en een goede toekomst van hun kinderen afhankelijk van hun lidmaatschap van, of tenminste van goede betrekkingen met de Gemeenschap.

Omgang met figuren die bijvoorbeeld door opsluiting het stempel 'gevaarlijk voor de Gemeenschap' hadden meegekregen, kon die goede betrekkingen in gevaar brengen.

Vandaar dat deze figuren ook na het einde van hun opsluiting iets van melaatsen hielden. Vandaar waarschijnlijk ook dat juist de 'lagere' klassen, die immers het sterkst van de Gemeenschap afhankelijk waren, vaak de grootste afstand jegens hen innamen.

Voor de groep 'gevaarlijken' betekende dat een dubbele handicap, want zij werden door het apparaat voornamelijk uit die 'lagere' klassen geselecteerd. Vandaar tenslotte dat het strafrechtsapparaat, belast met het aanwijzen van de 'gevaarlijken' en met hun transport naar het melaatsengebied, zelf iets van die melaatsheid meekreeg.

En hoe staan de zaken tegenwoordig? Levensberoving en verbanning zijn geschrapt uit het lijstje van middelen waarover het apparaat beschikt, de ontneming van een geldbedrag heeft daarop een wat belangrijker plaats gekregen, maar voor de rest is er vrijwel geen wezenlijke verandering gekomen in de manier waarop het functioneert.

Nog steeds valt de bevolking uiteen in enerzijds de Gemeenschap, zij het ook dat de samenstelling daarvan is veranderd, en anderzijds hen die daar, met of zonder kiesrecht, geen deel van uitmaken, die 'onze samenleving ervaren als niet van hen', zoals het bijvoorbeeld met betrekking tot de ouders van de Rotterdamse clubhuisjeugd werd uitgedrukt in de NRC van 17 februari 1968.

En nog steeds is het de geest van die beperkte Gemeenschap die het handelen beheerst van de politie en de overige onderdelen van het apparaat. Hij is het die hen de strafbare feiten die zij menen waar te nemen, in voornamelijk 2 groepen doet onderscheiden.

Groep 1, de grootste, omvat die feiten die in de zienswijze van het apparaat door iedereen, dus zelfs door de fatsoenlijkste Nederlander, kunnen worden begaan. Hieronder vallen bijvoorbeeld de meeste verkeersovertredingen. Door zo'n feit kenmerkt iemand zich in de ogen van het apparaat niet als iemand die eigenlijk niet in de maatschappij thuishoort.

Groep 2 omvat die feiten die een wezenlijke inbreuk op de Rechtsorde van de Gemeenschap betekenen. Hieronder vallen bijvoorbeeld veel vermogensdelicten, zedendelicten enz. Door zo'n daad kenmerkt de 'dader' zich in de ogen van het apparaat als gevaarlijk voor de Gemeenschap, als iemand die niet in de maatschappij thuishoort. Als iemand door zo'n delict is benadeeld, is zijn belang bij vergoeding van zijn schade ondergeschikt aan het belang van de Gemeenschap, dat de uitschakeling van voor haar gevaarlijke personen vereist.

De meeste gevallen waarin het apparaat optreedt behoren tot groep 1. Dat optreden loopt meestal uit op de inning van een geldsom van de 'dader', met of zonder machtiging van de rechter. Deze gevallen behoren grotendeels tot die waarvan we boven gezien hebben, dat het apparaat er nuttig werk in kan doen door informatie van de 'dader' over het feit dat zijn gedrag van de regel afwijkt, of over het bestaan van de regel. Bij het optreden van het apparaat zoals dat in de praktijk verloopt, komt die informatie meestal wel tot stand. In zoverre kunnen we dus zeggen dat het apparaat hier doorgaans nuttig werk doet.

Met groep 2 is dat duidelijk anders gesteld. Het optreden van het apparaat loopt in deze gevallen in de regel uit op het gebruiken van de 'dader' voor de bevrediging van het geïrriteerde 'rechtsgevoel' van de leden van het apparaat en eventueel van de Gemeenschap. De 'dader' wordt met een douw waarvan de kracht de mate van die irritatie moet weerspiegelen, uit de vrije maatschappij verwijderd. De gevoelens en wensen van hem en de zijnen spelen daarbij praktisch geen rol.

Om de lezer een idee te geven van de verhoudingen: in 1964 paste het apparaat in ongeveer 1.735.000 gevallen - waarin zijn optreden in hoofdzaak was gebaseerd op

strafbepalingen in het Wetboek van Strafrecht en in de wetten voor het wegverkeer - het middel van ontneming van een geldsom of van vrijheidsberoving toe.

Ontneming van een geldsom werd toegepast in ongeveer 98,6%, en onvoorwaardelijke vrijheidsberoving in 0,7% van die gevallen. Dat laatste percentage komt in absolute getallen neer op ongeveer 12.000. Van deze vrijheidsberovingen werden er bijna 5.400 toegepast in verband met vermogensdelicten. Onder die 12.000 vrijheidsberovingen waren er 687 met een duur van 1 jaar of langer; hiervan werden er 525 toegepast wegens vermogensdelicten. Van jaar tot jaar treden er wel fluctuaties op in deze getallen, maar die zijn maar van beperkte omvang.

De meeste van die vrijheidsberovingen worden toegepast op mensen die geen groter risico voor het leven of de gezondheid van hun medemensen opleveren dan anderen. Dat betekent dat ze, gemeten naar de maatstaven van een democratische maatschappij - die niet alleen de Gemeenschap, maar ook de overige leden van de bevolking omvat -, ongeoorloofd zijn. Ze zijn ook duidelijk schadelijk. Tegenover het in de regel vluchtige gevoel van bevrediging dat de uitstoting van de 'daders' aan de leden van het apparaat en eventueel van de Gemeenschap verschaft, staan maar al te vaak de effecten op de 'daders', die van hun vrijheid en van hun relaties met hun omgeving beroofd worden en na verloop van tijd als getekende en niet zelden verbitterde mensen in de maatschappij terugkeren, met minder reden dan tevoren om de belangen van hun medemensen te ontzien. Nieuwe delicten, nieuwe vrijheidsberovingen, en een steeds verdergaande verwijdering tussen 'dader' en maatschappij liggen in het verschiet. Vroeger, toen de uitstoting nog kon plaatsvinden middels levensberoving of verbanning, was de kans op deze effecten misschien minder groot. Maar nu zelfs de levenslange vrijheidsberoving praktisch is afgeschaft en de 'daders' vrijwel allemaal na verloop van tijd terugkomen in de maatschappij, doen deze effecten van de actie van het apparaat zich onmiskenbaar voelen.

Wel heeft zich sinds de vorige eeuw voor de uitgestotenen via de reclasseringsinstellingen een stuk 'melaatsenzorg' ontwikkeld. Deze wordt grotendeels door de overheid gesubsidieerd. Wonderlijke tweeslachtigheid: met de apparaathand mensen tot melaatsen maken, en met de reclasseringshand proberen hen weer te genezen. Mooi voorbeeld van de werking van de democratische ideologie, die op de Gemeenschap vat heeft gekregen en haar zelfs op het absurde idee kon brengen, aan de actie van het strafrechtsapparaat zelf een verbetering van deze delinquenten toe te schrijven. Een apparaat dat tot doel heeft, mensen uit de maatschappij te stoten, zou ertoe kunnen dienen, hen te 'resocialiseren'. Eerder zal men de Hoogovens eetbaar krentebrood zien voortbrengen.

De enigen die de schadelijke handelwijze van het apparaat in deze groep van gevallen zouden kunnen beletten, de rechters en het parlement - de eersten door het apparaat de machtigingen ertoe te onthouden, het parlement door nauwlettende controle op het gebruik dat het apparaat van zijn bevoegdheden maakt - hebben totnogtoe vrijwel geheel verstek laten gaan.

Wat de rechters betreft hoeft dat, na wat we eerder hebben gezien over de manier waarop ze geselecteerd zijn, weinig verwondering te wekken; zij zitten met sterke Gemeenschapsbanden aan het strafrechtsapparaat vast. Bovendien valt veel van wat het apparaat met hun machtiging doet buiten hun gezichtsveld. Deze beide factoren gelden ook voor veel leden van het parlement. En ook voor zover dat niet het geval is, zorgen gebrek aan deskundigheid, hand in hand met een zekere gêne om zich erg druk te maken over de acties van het apparaat jegens de doorgaans machteloze en niet zelden vrij onaantrekkelijke 'daders', voor een vrijwel volstrekte afwezigheid van controle. Alleen in de sporadische gevallen waarin er een 'onschuldige' in het spel lijkt te zijn is er belangstelling, terwijl op gezette tijden het verlangen naar een 'menswaardige behandeling der gevangenen' wordt verwoord.

## NOG EEN PAAR PROBLEMEN

Bij de beschrijving van het apparaat en zijn werkzaamheden hebben we al een aantal problemen aangestipt. Hieronder volgen er nog enkele.

Bij de *volksvertegenwoordiging* zien we over het algemeen een grote onachtzaamheid bij de goedkeuring van strafbepalingen, dus bij het verlenen van machtigingen aan de regering om het strafrechtsapparaat in evenzoveel oneindige reeksen toekomstige gevallen in te zetten. Die machtigingen worden doorgaans verleend zonder dat de volksvertegenwoordigers enig idee hebben, welk nut het optreden van het apparaat in die gevallen kan hebben, en of dat nut tegen de materiële en immateriële kosten opweegt. En omdat ze daar ook niet naar vragen, hoeft de regering hun - en zichzelf - daar ook geen rekenschap van te geven.

Dezelfde onzorgvuldigheid zien we bij de aanwijzing van de middelen waarmee het apparaat in die toekomstige gevallen, eventueel tegen de wil van de betrokkenen, kan optreden. Bij praktisch alle strafbare feiten, tot de meest onbenullige toe, vindt men onder die middelen de vrijheidsberoving. Met zoveel waarborgen als de wetgever de aantasting in het algemeen belang van de particuliere eigendom van onroerend goed door de regering heeft omgeven, zo klakkeloos placht en pleegt de volksvertegenwoordiging de regering te machtigen om mensen door het strafrechtsapparaat van hun vrijheid te laten beroven.

De oorzaken daarvan zijn na het voorgaande wel duidelijk. De eigendom van onroerend goed is een typisch Gemeenschapsbelang, terwijl de machtigingen tot vrijheidsberoving zijn bedoeld om alleen te worden gebruikt tegen hen die gevaarlijk blijken te zijn voor de Gemeenschap, en door het apparaat en de rechter over het algemeen ook zo worden opgevat.

Tenslotte zien we vooral op het niveau van de gemeenten nogal wat strafbepalingen die maar een heel vage omschrijving geven van de gevallen waarvoor zij gelden. Zulke bepalingen komen niet zelden neer op een machtiging voor het apparaat om op te treden in alle gevallen waarin het daar op de openbare weg of andere openbare plaatsen aanleiding toe vindt. De garantie tegen een willekeurig optreden van het apparaat, die voor de burgers gelegen is in het vereiste van een voorafgaande wettelijke strafbepaling, wordt zo grotendeels ontkracht.

De *wetgeving*, als het geheel van de strafbepalingen en verdere regelingen met betrekking tot het optreden van het strafrechtsapparaat naar buiten, zoals dat in de laatste honderdvijftig jaar met die meestal zorgeloze medewerking van de volksvertegenwoordiging tot stand is gekomen, vertoont van die zorgeloosheid natuurlijk op allerlei punten de duidelijke sporen.

Anderzijds kan van ons wettelijk systeem ook gezegd worden dat het erg soepel is. Het *dwingt* het apparaat in praktisch geen enkel geval om tegen hun wil jegens leden van de bevolking op te treden. Het laat de leiding van het apparaat alle vrijheid tot het voeren van een rationeel beleid - zoals het ook alle ruimte laat voor het in verschillende opzichten irrationele, ongecoördineerde en, wat de bovengenoemde groep 2 van de strafbare feiten betreft, maatschappelijk schadelijke optreden dat het apparaat tot op heden doorgaans te zien geeft.

We hebben gezien dat er voor een organisatie als het *strafrechtsapparaat* in onze maatschappij belangrijke taken te vinden zijn. We zagen ook dat de activiteiten van het apparaat in een vrij groot aantal gevallen, met name die van groep 1, waarschijnlijk wel een nuttig effect sorteren. Maar dat is dan meestal een onbedoeld bijproduct van die activiteiten, die in hun totaliteit totnogtoe niet aan een redelijk en verantwoord beleid

zijn onderworpen. En dat nuttig effect weegt waarschijnlijk niet op tegen de wezenlijke schade die het apparaat de maatschappij berokkent door zijn optreden in andere gevallen, speciaal die van groep 2.

Wat de interne organisatie van het apparaat betreft zien we, dat de verhouding tussen het openbaar ministerie en de politie een belemmering vormt voor het doorvoeren, van boven af, van een rationeel beleid. De politie vormt de sterke arm van het apparaat - maar in feite zijn dat zo'n 130 sterke armen en armpjes, die zich allemaal min of meer onafhankelijk van elkaar bewegen en zich grotendeels ook aan een dwingende controle door de 'hogere' lagen van het apparaat onttrekken.

## **OVER EEN NIEUWE ORGANISATIE EN EEN TIENJARENPLAN**

Ons strafrechtswezen is in allerlei opzichten sterk achtergebleven bij de maatschappelijke ontwikkeling. Het beschikt over fraaie technische apparatuur en over niet minder mooie rationalisaties voor zijn activiteiten. Maar zijn handelen wordt grotendeels nog bepaald door de geest van onze betovergrootouders, en dat betekent, bij vergelijking met allerlei andere onderdelen van onze maatschappij die de invloed van het wetenschappelijk denken en van de nieuwverworven inzichten in mens en maatschappij wel hebben ondergaan: door de geest van een klein kind. Het studieprogramma van de juridische faculteiten en de exameneisen voor politieambtenaren spreken wat dat betreft een duidelijke taal. Macht maakt dom.

Maar het zou onjuist zijn, het apparaat over zijn achterlijkheid van optreden uit te schelden. Want uiteindelijk is het niet meer dan een instrument dat grotendeels van buiten af gestuurd wordt, door de verwachtingen, waarden en wensen van die kringen van de bevolking, die het (grotendeels denkbeeldige) geheel uitmaken dat wij de Gemeenschap hebben genoemd.

De door die Gemeenschap in de loop van de tijd naar haar wensen en wereldbeschouwing opgebouwde orde kan voor velen die aan die opbouw - uit onmacht, of alleen al omdat ze nog niet geboren waren - geen deel hadden, in allerlei opzichten moeilijk anders dan een wanorde zijn. Toch worden ook zij verplicht die (wan)orde te eerbiedigen; en wie die plicht schendt en niet door een beschermend milieu voor aanraking met de justitie wordt gevrijwaard, raakt vroeg of laat in de netten van het strafrechtsapparaat verstrikt.

Het is niet doenlijk, in het kader van deze bijdrage een oplossing te suggereren voor alle problemen die verbonden zijn aan de opgave, het strafrechtswezen in democratische zin om te vormen. We kunnen alleen voor de meest urgente van die problemen de lijnen van een mogelijke oplossing aangeven.

Deze problemen betreffen de gevallen waarin sommigen onder de bevolking zich door anderen benadeeld of in gevaar gebracht zien, door diefstal, verduistering, oplichting, bedreiging, mishandeling enz., en behoefte voelen aan de tussenkomst van een onpartijdige instantie die hen kan helpen hun geld of goed terug te krijgen, vergoeding van hun schade te bekomen of omstandigheden te scheppen waaronder zij zich veiliger gaan voelen.

In gevallen als deze kan de primaire hulpzoeker zich op het ogenblik vaak alleen wenden tot het strafrechtsapparaat, met name tot de politie. Maar dat apparaat is, zoals we gezien hebben, niet op het verlenen van de vereiste hulp ingesteld. Vooral als het in zo'n geval een 'wezenlijke inbreuk op de Rechtsorde' meent waar te nemen berokkenen de reacties van het apparaat zowel aan de primaire hulpzoeker als aan de 'dader' en de maatschappij doorgaans alleen maar schade.

Voor een effectieve hulpverlening in dit soort gevallen is de opbouw noodzakelijk van een nieuwe organisatie, die er in grote trekken als volgt zou kunnen uitzien.

De organisatie beschikt over een aantal bureaux, over het hele land verspreid, waaraan een aantal deskundigen op het gebied van de toegepaste gedragswetenschappen (maatschappelijk werkers, psychologen, sociaal-psychologen, psychiaters) en een aantal juristen zijn verbonden, en over aan die bureaux verbonden buitendiensten. De bureaux kunnen ook vrijwillige medewerkers inschakelen. Velen die op het ogenblik bij een reclasseringsinstelling werken kunnen, al naar gelang de opbouw van de organisatie vordert en haar werkzaamheden zich uitbreiden, naar deze organisatie overstappen. Voor de grote steden, waar die opbouw zou moeten beginnen, zou het nu al bestaande instituut van de sociale raadslieden een gedeelte van de basis van de organisatie kunnen vormen.

Primaire hulpzoekers kunnen zich tot de organisatie wenden met verzoeken om bemiddeling bij het terugkrijgen van hun gestolen of verduisterde geld en goed of het verkrijgen van vergoeding voor de schade die hun door 'daders' is toegebracht, of met het verzoek om tussenkomst in een conflictsituatie waarin ze zich bevinden.

Ook 'daders' kunnen zich tot de organisatie wenden, ongeacht of het strafrechtsapparaat van hun geval op de hoogte is of niet. Niet zelden proberen 'daders' achteraf het leed of de schade die zij anderen hebben berokkend, weer goed te maken; de 'gewetensgelden', gestort door belastingontduikers, vormen daar een uiting van. De organisatie kan hen daarbij helpen, maar hun op hun verzoek ook op andere punten hulp bieden, bijvoorbeeld ter oplossing van de conflictsituatie die tot hun daad geleid heeft, of die daarvan eventueel het gevolg is.

Ook op verzoek van derden zal de organisatie tussenkomst kunnen verlenen, bijvoorbeeld in gevallen waarin er aanwijzingen zijn dat kinderen geregeld door hun ouders worden mishandeld. De mogelijkheden tot actie van de organisatie zijn niet beperkt tot gevallen die in een strafbepaling als strafbaar feit zijn aangeduid.

De relaties van de organisatie met hulpzoekers en anderen zijn in beginsel gebaseerd op vrijwilligheid. Haar aanpak van de problemen is principieel niet gericht op veroordeling, maar op hulpverlening en conflictoplossing.

De informatie die naar de organisatie toestroomt houdt zij geheim, ook tegenover het strafrechtsapparaat. Op deze regel zijn uitzonderingen mogelijk, maar die moeten tevoren zijn vastgesteld en bekendgemaakt.

De organisatie kan, als haar bemiddeling wordt ingeroepen in een geval dat onder een strafbepaling lijkt te vallen, de hulp inroepen van het strafrechtsapparaat. Zij kan bijvoorbeeld vragen om identificatie van de 'dader' van een diefstal, om opsporing van gestolen goederen, of om het achterhalen van de 'dader' van een verduistering. Het strafrechtsapparaat mag zich in zaken waarvan het op deze manier kennis krijgt, niet verder mengen dan ter voldoening aan dat verzoek noodzakelijk is. Ook op deze regel zijn er - tevoren vastgestelde en bekendgemaakte - uitzonderingen mogelijk.

De organisatie kan bemiddelen bij het inwinnen van de beslissing van een rechter. Als iemand zich bijvoorbeeld tot haar wendt met het verzoek om bemiddeling bij het terugkrijgen van een voorwerp dat hem naar zijn zeggen is ontstolen, en degenen die van de diefstal wordt verdacht ontkent het voorwerp te hebben weggenomen, of beweert dat het zijn eigendom is, dan kan daarover een rechterlijke beslissing worden uitgelokt. De organisatie zorgt dat beide partijen door advocaten worden bijgestaan.

De organisatie krijgt verder de beschikking over een fonds waaruit in bepaalde gevallen schadevergoeding kan worden betaald aan primaire hulpzoekers die bijvoorbeeld het

slachtoffer zijn geweest van geweldsdelicten. Zulke fondsen bestaan op het ogenblik al in verschillende andere landen.

Een organisatie zoals die hier is geschetst zal op de duur het strafrechtsapparaat kunnen ontlasten van een groot deel van de behandeling van die zaken waarin het naar zijn aard weinig goeds kan uitrichten, met name dus die welke boven zijn aangeduid als groep 2. Het zal in deze gevallen nog wel degelijk dienst kunnen doen, maar zijn activiteiten zullen ondergeschikt zijn aan de doelen van de nieuwe organisatie. Het gaat hier overigens maar om een betrekkelijk klein gedeelte van de zaken waar het strafrechtsapparaat zich op het ogenblik mee bezig houdt.

De opbouw van die nieuwe organisatie maakt natuurlijk een deel van de bewerktuiging van het strafrechtsapparaat overbodig. Dat kan dus, parallel aan die opbouw, worden afgebroken. Wij denken hierbij speciaal aan de middelen tot vrijheidsberoving van de burgers. Die middelen bestaan uit een aantal gebouwen met bijbehorend personeel, en uit het geheel van de machtigingen tot vrijheidsberoving die het apparaat in de loop van de tijd van de volksvertegenwoordiging heeft gekregen.

In 1970 zal het honderd jaar geleden zijn dat in Nederland de doodstraf in vreedstijd werd afgeschaft. Dat lijkt een geschikt aanvangsjaar voor een 10-jarenplan van de wetgever tot afschaffing van de vrijheidsberoving, dat er als volgt zou kunnen uitzien.

1<sup>e</sup> jaar:

- a. afschaffing van de vrijheidsstraf voor alle strafbare feiten waartegen volgens de wet een maximale vrijheidsstraf van 1 jaar of minder is bedreigd, en
- b. de bepaling dat de rechter in geen geval machtiging aan het apparaat mag geven tot toepassing van vrijheidsstraf voor een langere duur dan 14 jaren.

2<sup>e</sup> jaar: het getal onder a. wordt 2 jaren, dat onder b.: 12 jaren.

3<sup>e</sup> " " " " a. " 3 " " " b.: 10 "

4<sup>e</sup> " " " " a. " 4 " " " b.: 8 "

5<sup>e</sup> " " " " a. " 5 " " " b.: 6 "

6<sup>e</sup> " " " " a. " 6 " " " b.: 4 "

7<sup>e</sup> " " " " a. " 9 " " " b.: 2 "

8<sup>e</sup> " " " " a. " 12 " " " b.: 1 jaar

9<sup>e</sup> " " " " a. " 15 " " " b.: 6 maanden.

10<sup>e</sup> " " " " a. " 20 " of levenslang, dat onder b wordt nul.

In het weinig waarschijnlijke geval dat de uitvoering van dit programma een duidelijke toeneming van alle of van bepaalde vormen van criminaliteit ten gevolge blijkt te hebben, kan het worden gewijzigd of stopgezet.

Verder kan de minister van justitie jaarlijks aan de volksvertegenwoordiging voorstellen om bepaalde strafbare feiten van het programma uit te zonderen, waarbij hij dan uiteraard bewijsmateriaal zal dienen aan te voeren waaruit blijkt dat vrijheidsberoving, of de wettelijke mogelijkheid daartoe, bij die feiten enig nut oplevert, en dat dit nut niet op een andere, minder kostbare manier kan worden verkregen.

Zoveel ruimte als onze opvattingen bieden voor gevangenis, zo weinig zijn wij zelf vrije mensen. Naar gelang het voorgestelde programma zijn voltooiing zal naderen, zullen de gevangenis en huizen van bewaring leger worden - en ons land in ruimte toenemen.

[Verwezen is naar:

Bordua e.a. 1967

David J. Bordua, ed., "The Police. Six Sociological Essays." John Wiley & Sons, Inc, 1967.



- van der Pot e.a. 1968 C.W. van der Pot, "Handboek van het Nederlandse Staatsrecht", bewerkt door mr. A.M. Donner, 8<sup>e</sup> druk, Zwolle, 1968.
- Silver 1967 Allan Silver, "The Demand for Order in Civil Society: A Review of Some Themes in the History of Urban Crime, Police, and Riot", in David J. Bordua, ed., «The Police. Six Sociological Essays.» John Wiley & Sons, Inc, 1967, pag, 1-24.
- Stark 1968 Emil W. Stark, geciteerd in Neue Zürcher Zeitung 14 november 1968]