

Memorandum voor de parlementaire onderzoekscommissie

Prof. Dr. Cyrille Fijnaut*

Ab ovo beginnen

Voor de derde keer in enkele jaren tijd buigt een parlementaire onderzoekscommissie zich over problemen in verband met de organisatie en werking van het politiebestedel. In de jaren 1980-1982 maakte de commissie Wijninckx een studie van de problemen van de ordehandhaving in het algemeen. De commissie Collignon stelde in 1985 een onderzoek in naar de oorzaken enz. van het Heizeldrama. En uw commissie heeft de opdracht gekregen 'de wijze te onderzoeken waarop in België de bestrijding van het banditisme en het terrorisme gebeurt, na te gaan welke diensten bij deze bestrijding betrokken zijn, welke de bevoegdheden zijn van deze diensten en welke hun verantwoordelijkheden zijn, welke de wijze is waarop deze diensten informatie verzamelen, hoe deze diensten werken en hoe zij gestructureerd zijn, over welke middelen deze diensten beschikken en hoe de werking van deze diensten wordt gecoördineerd'.

In het licht van de feiten die de aanleiding vormen van de instelling van uw commissie — enerzijds de mogelijke betrokkenheid van subversieve groeperingen bij de aanslagen van de 'bende van Nijvel' en anderzijds het werkelijke debacle van het justitiële onderzoek naar deze aanslagen —, zal het voor elkeen duidelijk zijn dat de uitvoering van deze opdracht natuurlijk geen sinecure is. Maar alleen mensen die reeds sedert jaar en dag de evolutie van het politiebestedel op de voet volgen, kunnen beseffen dat het haast onmogelijk is om binnen een bestek van 6 maanden een passend antwoord te vinden op al de vragen die uw taakomschrijving behelst. Immers, in het beleid dat gedurende de voorbije decennia op de onderhavige terreinen is gevoerd, zijn niet of nauwelijks grote lijnen te ontwaren, terwijl van een enigermate systematische studie van de betrokken vraagstukken noch in de politiediensten zelf noch binnen de belendende instellingen noch aan de universiteiten sprake is geweest. Uw commissie moet dus als het ware *ab ovo* met haar onderzoek beginnen.

'Haast onmogelijk' schreef ik hierboven. Want buitenlandse voorbeelden tonen in elk geval aan dat het voor een commissie als de uwe wel mogelijk moet zijn de gestelde vragen zodanig te beantwoorden dat het rapport over uw werkzaamheden en bevindingen op zijn beurt de aanleiding vormt van een afgewogen discussie over de opsporingsproblemen (in ruime zin) die hier in het geding zijn, en van een evenwichtig en volgehouden streven om ze op te lossen.

* Erasmus Universiteit Rotterdam, Katholieke Universiteit Leuven.

Om dit resultaat te bereiken moet uw commissie echter enerzijds bepaalde dingen niet doen. In het bijzonder moet zij, anders dan de commissie Wijninckx, noch van haar eigen onderzoek noch van haar eigen rapport een janboel maken, en, anders dan de commissie Collignon, zeker ook de verleiding zien te weerstaan om politieke en politiële zondebokken te gaan schieten. Anderzijds moet uw commissie bepaalde dingen beslist wel doen. Meer bepaald moet zij, naar mijn mening, zekere prioriteiten stellen in haar eigen onderzoek en voorts zoeken naar wegen waarlangs dit onderzoek met vrucht kan worden gecontinueerd.

Dit memorandum is bedoeld om u bij deze 2 laatste dingen te helpen.

Prioriteiten in het programma

Hoe mudvol de omschrijving van uw opdracht ook is, zij is op belangrijke punten toch niet duidelijk. Prioriteit no. 1 moet dan ook een meer klare herformulering ervan zijn. Met name lijkt het mij van het allergrootste belang zoveel mogelijk opheldering te verschaffen over 'de diensten' waarom het hier (volgens u) gaat, en over de betekenis die moet worden verleend aan de termen 'banditisme en terrorisme'. Want de inhoud die aan deze woorden wordt gegeven, is natuurlijk bepalend voor de omvang en de aard van uw onderzoek. Zelf meen ik dat het bij de 'diensten' niet alleen kan gaan om de instanties die in uitvoerende zin geheel of ten dele zijn betrokken bij de opsporing van strafbare feiten dan wel de vergaaring van criminele en/of politieke inlichtingen, maar dat hiertoe ook al die instellingen moeten worden gerekend die in meer of mindere mate gezag en/of beheer over de eerder genoemde diensten uitoefenen: het ministerie van justitie, het openbaar ministerie, de ministeries van binnenlandse zaken en landsverdediging enz... En de definitie van 'banditisme en terrorisme' moet zodanig ruim zijn dat op grond van criteria als interne hiërarchie, eigen sanctiesysteem, onderlinge taakverdeling enz. vele min of meer hecht georganiseerde vormen van niet-politieke en politieke misdaad, met alle variaties die daartussen bestaan, binnen haar grenzen vallen.

Omdat het in de gegeven omstandigheden — de afwezigheid van relevant wetenschappelijk onderzoek, het ontbreken van eenheden voor misdaadanalyse in de politiediensten e.a. — voor de commissie volstrekt onmogelijk is om een adequaat beeld van deze vormen van misdaad in het land te scheppen, moet haar tweede prioriteit zijn: een kritische analyse van de formele en feitelijke organisatie van het politiebestedel op het stuk van het inlichtingenwerk en de opsporing. Dit betekent met name dat enerzijds de taak, de inwendige structuur en onderlinge verhouding van de betrokken politie-instanties in beeld moeten worden gebracht, en dat anderzijds de algemene zeggenschapsverhoudingen van de bijhorende instellingen tot deze instanties aan een nadere beschouwing moeten worden onderworpen. In tweede orde dient in de hier bedoelde analyse ruimte te worden gemaakt voor een studie van de kwantiteit en de kwaliteit van de personele en de materiële middelen waarover zowel de politie-organen als de instellingen waaraan deze op enigerlei wijze ondergeschikt zijn, beschikken om hun resp. taken uit te voeren.

De resultaten van zulk een analyse zijn nodig om de derde prioriteit in het onderzoek reliëf te kunnen geven: de werking van de diverse politie-instanties in termen van bevoegdheden en methoden. Het onderzoek hiervan moet natuur-

lijk niet worden beperkt tot een grondige inventarisatie van de verschillende, meest toepasselijke bevoegdheden en methoden en een doordachte bespreking van het juridische, justitiële en bestuurlijke kader waarin zij thuishoren. Het zal zeker ook moeten handelen over enerzijds de feitelijke condities die op politieel niveau zijn geschapen om een adequate toepassing van die bevoegdheden en methoden te bewerkstelligen, en anderzijds over de feitelijke werking van de diverse vormen van interne en externe (politieke, bestuurlijke en rechterlijke) vormen van controle op hun aanwending.

De uitvoering van de gestelde taken

Wellicht zal men nu zeggen dat de voorgaande 3 hoofdpunten geen prioriteiten meer vormen, omdat ze zo veelomvattend zijn. Maar wanneer men zich realiseert dat niet alleen de werkelijke toestand van de min of meer hecht georganiseerde misdaad doelbewust buiten het programma is gehouden, maar hierin ook niet wordt aangestuurd op een analyse van de concrete taakuitvoering door de meest betrokken instanties en evenmin op een reconstructie van het relevante beleid dat op het niveau van de ministeries, de procureurs-generaal en de procureurs des Konings, de stedelijke besturen en de korpschefs daadwerkelijk is gevoerd, dan ziet men zo dat het hiervoor wel degelijk om prioriteiten gaat.

Ik geef echter wel toe dat de commissie aan de uitvoering van het zoëven uitgestippelde programma nog wel haar handen vol zal hebben. Het komt er voor haar dan ook op aan de werkzaamheden zo efficiënt mogelijk te organiseren. Met het oog hierop stel ik me voor dat zij misschien als volgt te werk zou kunnen gaan.

In eerste instantie worden uit haar vaste leden en plaatsvervangers zoveel werkgroepen samengesteld als er min of meer duidelijk te onderscheiden segmenten in de onderhavige sectoren van het politiebestedel zijn. Zo zou een werkgroep zich bv. kunnen ontfemen over het ministerie van justitie, het openbaar ministerie, de zittende magistratuur, de gerechtelijke politie, de veiligheid van de staat en (het restant van het) bestuur van de criminele informatie, en een andere werkgroep bv. over het ministerie van Binnenlandse Zaken en de grote stedelijke politiekorpsen. Deze werkgroepen gaan, ondersteund door externe deskundigen en door vanwege de commissie zelf aangeduide (politie-)ambtenaren, volgens een meer operationele versie van het hiervoor geschetste programma, zeg 2 à 3 maanden aan de slag.

De activiteiten van de verschillende werkgroepen worden gecoördineerd door de voorzitter van de commissie, geruggesteund door twee of drie commissieleden en enkele deskundigen. Deze stuurgroep staat daarenboven in voor de uitvoering van algemene werkzaamheden, zoals de verzameling van de nodige wetgeving, jurisprudentie, ambtelijke regelgeving, buitenlandse en binnenlandse literatuur enz. Zij heeft natuurlijk ook tot taak om het eindrapport van de commissie te redigeren.

Na 2 à 3 maanden leveren de werkgroepen bij de voltallige commissie hun verslag van werkzaamheden, hun bevindingen enz. in. Op grond van deze resultaten worden dan in tweede instantie de vragen geformuleerd die gedurende openbare hoorzittingen aan welbepaalde autoriteiten en personen moeten worden gesteld. Deze verhoren kunnen vanzelfsprekend niet grondig genoeg wor-

den voorbereid. De commissie moet hier dus de nodige tijd voor uittrekken.

De uitkomsten van de hoorzittingen vormen tesamen met de resultaten van de werkgroepen tenslotte de grondstoffen voor het eindrapport.

Met het oog op de toekomst

Men hoeft niet over profetische gaven te beschikken om te kunnen voorspellen dat het beeld dat in dit rapport van de situatie zal moeten worden geschetst, niet erg florissant zal zijn. De bestaande verdeling van (dezelfde) taken over zo verschillende politie-instanties als de rijkswacht en de gemeentepolitie, is natuurlijk een *crime*. Het overleg tussen het ministerie van justitie, het openbaar ministerie en de politie lijkt vanzelfsprekend nergens op. De opleiding van politiemensen en magistraten voor het werk waarom het hier gaat, is zeker beneden de maat, zonet onbestaande. De formele regeling van het vooronderzoek in strafzaken is beslist volkomen achterhaald. De toestand waarin de criminalistiek en de technische recherche zich bevinden oogt inderdaad volstrekt desolaat, enz.

Maar ... de commissie mag zich niet uitputten in een kleurrijke schildering van de wantoestanden. Die schildering is noodzakelijk maar, met het oog op de toekomst, absoluut niet voldoende. Zoals het ook niet voldoende is wanneer zij in algemene bewoordingen verbeteringen van de toestand zal voorstellen. Ofschon het noodzakelijk is dat zij dit óók doet. De commissie zal zich naar mijn mening dus moeten uitspreken over de vraag of de gerechtelijke politie moet worden gehandhaafd en, zo ja, welke hiervan de repercussies in de richting van de rijkswacht en de gemeentepolitie dienen te zijn. Zij zal zich moeten inlaten met de kwestie van de aanvaardbaarheid van proactieve researchmethodes als infiltreren, observeren en afluisteren. Zij ontkomt er niet aan zich te buigen over de restauratie van de School voor Criminologie en de Criminalistiek. En ga zo maar door.

Voldoende is het rapport van de commissie echter pas wanneer hierin heel gericht wordt aangegeven langs welke wegen de toestand geleidelijk kan worden verbeterd. Want de achterstand die in de voorbije decennia op tal van punten is opgelopen, is zo gigantisch dat zij niet in één handomdraai ongedaan kan worden gemaakt; dit zal een werk van lange adem zijn.

Welke de meest geschikte wegen zijn, is natuurlijk niet evident. Maar er zijn, mij dunkt, 4 hoofdwegen. Op de eerste plaats zou moeten worden overgegaan tot de instelling van een ambtelijke studiegroep, samengesteld uit de beste deskundigen die er binnen en buiten het politiebestedel te vinden zijn, die binnen 2 jaar een *plan de campagne* op tafel legt, waarin gedetailleerd wordt aangegeven welke aanpassingen van het politiebestedel, van de wetgeving, van de infrastructuur, van de financiering enz. nodig zijn. Op de tweede plaats wordt werk gemaakt van de oprichting van een vaste parlementaire politiecommissie, zodat er in de Wetstraat eindelijk een gezaghebbend forum komt waarvoor de 'politieministers' hun beleid moeten verantwoorden, op termijn meer bepaald natuurlijk de uitvoering van het zoëven genoemde plan. Op de derde plaats zal in het programma van het Hoger Politie Instituut voor de komende jaren volop ruimte moeten worden gemaakt voor een vrijzinnige discussie met alle betrokkenen — dus ook de gerechtelijke politie, ook de veiligheid van de staat, ook het openbaar ministerie, ook de zittende magistratuur en óók de advocatuur — over de gewich-

tige vraagstukken die bij de bestrijding van de meer georganiseerde vormen van misdaad in het geding zijn. En tenslotte moeten de betrokken ministeries de middelen vrijmaken voor doorgedreven juridisch en criminologisch onderzoek inzake de netelige vraagstukken van georganiseerde misdaad, van haar bestrijding, van de controle op deze bestrijding enz.

De onderzoekscommissie zal kortom de hoofdlijnen van een globaal 'herstelprogramma' moeten uitstippelen. De verantwoordelijke ministers zullen het verder moeten invullen.

Prof. Dr. C. Fijnaut
15 juni 1988