

DE JUSTITIE IN DE STEIGERS. BESCHOUWINGEN OVER HET ONTWERP FRANCHIMONT ALS STEUNPIJLER VAN EEN MODERNE GERECHTELIJKE CONSTRUCTIE

1. De malaise rond de strafrechtsbedeling

Hoewel het prestige van het gerecht reeds geruime tijd tanende is, zal 1996 bij velen nog lang in het geheugen gegrift blijven als het rampjaar voor de rechtshandhaving. Na de schokkende ontdekkingen in de zaak DUTROUX stak een storm van protest op die het gerecht op zijn grondvesten deed wankelen. Naarmate het 'onderzoek van het onderzoek' in die zaak vorderde, werd het duidelijk dat het raderwerk van het gerecht vele breuken vertoont en geregeld vastloopt doordat de verschillende onderdelen onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Tekortkomingen die aan de oppervlakte kwamen zijn onder meer de rivaliteit en zelfs openlijke vijandschap tussen de politiekorpsen, de zwakke greep van de magistratuur op het onderzoek, de kille behandeling van slachtoffers en de gebrekkige communicatie tussen de parketten. Door de opeenstapeling van fouten maakt bij het publiek de gedachte opgeld dat allerlei zwaarwichtige dossiers in de doofpot worden gestopt en dat het gerecht onvoldoende is uitgerust om de zware misdaad doeltreffend te bekampen. Bovendien leeft de opvatting dat de strafvordering met teveel formaliteiten is omringd en uitsluitend op de maat van de verdachte is gesneden.

De tekortkomingen in de zaak DUTROUX zijn echter geen samenloop van toevallige omstandigheden, maar symptomen van structurele gebreken die reeds lang gekend zijn. Het gerecht kampt met overbelasting en rechtszaken nemen steeds meer tijd in beslag, zelfs al gaat het om eenvoudige gedingen. Meer zaken moeten vroegtijdig uit het systeem worden weggefilterd, waardoor nog slechts een klein segment van strafbare feiten voor berechting in aanmerking komt. Veel mensen raken verontrust over dit handhavingstekort en voelen zich niet meer veilig. Verder ontbraken de nodige impulsen om het gerecht te stroomlijnen. Vrijwel alle aandacht ging uit naar de opbouw van de sociale welvaartsstaat. De overheid liet de justitie geruime tijd aan haar lot over, terwijl de druk op het gerecht sterk toenam door de vloed van nieuwe reguleringen. Schrijnend is ook de gebrekkige infrastructuur en de ondermaatse kwaliteit van het strafvorderlijk kader. Er ontbreekt een wettelijke basis voor allerlei ingrijpende opsporingsmethoden (zoals infiltratie) en vele voorschriften uit het Wetboek van 1808 blijven in de praktijk dode letter, waardoor de kans bestaat dat verdachten wegens procedurefouten de dans ontspringen.

2. De moeizame weg van veranderingen

Hoewel reeds meermaals de vinger werd gelegd op de knelpunten in het systeem, slaagt men er niet in de justitie opnieuw vertrouwen te doen uitstralen. Volgens sommigen is het gerecht zodanig in verval geraakt dat de ganse constructie moet worden gesloopt en een geheel nieuwe opbouw moet tot stand komen. Anderen menen daarentegen dat het strafvorderlijke kader hoogstens moet worden gerenoveerd of heringericht, zonder afbreuk te doen aan de fundamenteën ervan. De discussie loopt soms hoog op doordat juristen van beide kampen vaak dezelfde argumenten inroepen om de eigen opvattingen te ondersteunen. Iedereen vindt dat zijn model het best strookt met de eisen van *efficiency* en rechtsbescherming, waardoor de discussie over de hervorming van het gerecht dreigt vast te lopen. De verleiding is dan erg groot om iemand of iets de schuld te geven voor de afbrokkeling van het strafvorderlijke systeem. Wellicht verklaart deze situatie waarom de politiediensten en de magistratuur in de parlementaire onderzoekscommissie VERWILGHEN soms met getrokken messen tegenover elkaar stonden. Fouten gemaakt door één bepaalde politieambtenaar of magistraat worden vaak toegerekend aan *de* politie of *de* magistratuur in haar geheel, waardoor men in elk korps geneigd is de rangen te sluiten en de schuld in andermans schoenen te schuiven. De discussie dreigt dan te ontaarden in een harde concurrentiestrijd die het gerecht nog meer verlamt.

Wanneer men er niet in slaagt overeenstemming te bereiken over de grondslagen van de strafvordering, is het gevaar bovendien groot dat een eenzijdige pragmatische visie de bovenhand haalt. Wat telt is snel te 'scoren' door direct in te spelen op probleemsituaties en het systeem oppervlakkig bij te sturen, zonder te letten op de samenhang van het geheel. De onderliggende gedachte is dat de onvrede zo groot is dat men zich niet de luxe van een grondig debat zou kunnen veroorloven. Sleutelen aan de strafvorderlijke keten is echter een riskante zaak, vermits de diverse onderdelen ervan elkaar in een broos evenwicht houden. Ondoordachte ingrepen, toegespitst op slechts één onderdeel, kunnen er toe leiden dat in andere schakels van de keten nieuwe problemen naar boven komen en dat de fundamenteën te zwak worden om het ganse systeem bij elkaar te houden. Doen en denken mogen daarom geen tegenpolen zijn, maar dienen twee zijden van eenzelfde medaille te vormen.

Om het vertrouwen in het gerecht te herstellen, schaarde de regering zich achter de voorstellen van de *Commissie Strafprocesrecht*, die in 1991 was opgericht om de regeling van het vooronderzoek bij te schaven en het pad te effenen voor een algehele vernieuwing van de strafrechtspleging. Onder voorzitterschap van de Luikse hoogleraar M. FRANCHIMONT slaagde deze Commissie erin enkele 'punctuele' hervormingen uit te werken¹ die, zij het in licht gewijzigde vorm, op 19 december 1996 aan het parlement werden voorgelegd.² Het streefdoel van de Commissie FRANCHIMONT bestond erin het Wetboek van 1808 te ontdoen van nutteloze forma-

1. Commissie Strafprocesrecht, *Hervorming van het strafprocesrecht*, Antwerpen, Maklu, 1995, 148 p.

2. Wetsontwerp van 19 december 1996 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, *Gedr. St.*, Kamer, Zitting 1996-97, nr. 857/1.

liteiten en een moderne en goed sluitende procesvorm te ontwerpen, zonder te raken aan de pijlers van het inquisitoire systeem. Een evenwichtige rechtshandhaving vereist volgens de Commissie geen afbouw maar een herinrichting van het strafvorderlijk kader, waarbij de posities van de politie, het parket en de onderzoeksrechter fijner worden afgelijnd. Verder pleit de Commissie voor meer transparantie en openheid in het gerecht. Verdachten en slachtoffers zouden actief aan de opsporingen moeten kunnen deelnemen, zodat er minder kans bestaat dat het onderzoek vastloopt. Ten slotte acht de Commissie een meer stringente controle op de regelmatigheid van proceshandelingen noodzakelijk, onder meer door aan de verdachte het recht toe te kennen om reeds tijdens het vooronderzoek onregelmatigheden op te werpen.

3. Is een radicale koerswijziging noodzakelijk?

In tegenstelling tot de Franse *Commission DELMAS-MARTY*, die in 1990 voorstelde te breken met de inquisitoire traditie³, kwam de Commissie FRANCHIMONT niet in de ban van het Angelsaksische procesmodel. Dergelijk 'horizontaal' systeem, waarin elke partij een eigen stelling moet aanbrengen, wordt vaak voorgesteld als de enige procesvorm die afdoende rechtsbescherming biedt. Een systeem waarin de verdachte zelf voor zijn belangen moet opkomen spreekt zeker aan, doch heeft een aantal schaduwzijden. Doordat de rechter zich afzijdig moet houden, is de verdachte voor zijn verdediging afhankelijk van de inzet en alertheid van zijn raadsman of van dure privé-detectives. Voor minder vermogende verdachten is het daardoor wel erg moeilijk een soliede verdediging op te bouwen. De kans is groot dat de rechter (of jury) het verhaal van de organisatorisch sterkste partij met de waarheid assimileert, ook al zou dit weinig plausibel overkomen. Een proces naar Angelsaksisch model is tevens erg omslachtig. Alle getuigen en deskundigen moeten immers ter terechtzitting worden opgeroepen, waardoor processen erg lang kunnen aanslepen. De vervolgende partij staat daardoor onder zware druk om zaken informeel af te handelen, zonder dat de grond van de zaak ter sprake komt. Zo wordt in Engeland ruim 90% van alle zaken afgedaan op basis van een binnenskamers afgesloten akkoord, wat de geloofwaardigheid van het gerecht aantast en willekeurige bestraffing in de hand werkt. Ten slotte rijst de vraag of een Angelsaksisch procespatroon werkzaam zal zijn in landen met een continentale rechtscultuur. Advocaten krijgen geen louter toetsende rol meer toebedeeld, maar moeten actief gaan speuren naar ontlastend bewijsmateriaal. Het gevaar bestaat dan dat verdachten die zich niet de bijstand van gespecialiseerde en ervaren advocaten kunnen veroorloven, in de kou blijven staan. Het is daarom goed de inquisitoire processtijl onverkort te handhaven.

De spilfiguur in een inquisitoir proces is een rechter, die verondersteld wordt op eigen initiatief alle nuttige bewijsgegevens te verzamelen, zowel à charge als à

3. Commission Justice Pénale et Droits de l'Homme, *La mise en état des affaires pénales*, Parijs, La documentation française, 1991.

decharge. De actieve tussenkomst van een rechter wordt niet gezien als een hinderpaal voor de rechten van de verdediging, maar juist als een extra waarborg voor de verdachte, die steun nodig heeft bij het opsporen van bewijsgegevens. Het diepgewortelde vertrouwen in de onpartijdigheid en deskundigheid van de rechter is de kracht, maar tegelijk ook de achilleshiel van het ganse systeem. Wanneer de rechter onvoldoende ijver aan de dag legt om *alle* hypothesen te onderzoeken en niet bij machte zou zijn de leiding van het onderzoek in handen te nemen, dreigt cruciale informatie verloren te gaan. Om objectiviteit te waarborgen moeten er daarom voldoende controlemiddelen in het vooronderzoek worden ingebouwd. De vraag is nu of de voorgestelde hervormingen volstaan om eventuele ontsporingen tegen te gaan.

4. Aanpassingen aan de structuur van het vooronderzoek

Hoewel het strafdossier de basis vormt voor de bewijsvoering, is het vooronderzoek in het systeem van 1808 opgevat als een louter terreinverkennde fase, die weinig gewicht in de schaal legt. Stukken uit het dossier mogen in principe slechts tot bewijs dienen wanneer zij ter terechtzitting ter discussie worden gesteld, zodat de rechter zich een eigen beeld kan vormen van de betrouwbaarheid van de getuigen. In de praktijk worden getuigen echter meestal slechts verhoord als de verdachte daarop aandringt, zodat het onderzoek ter terechtzitting stilaan verschaald is tot een verificatie van het strafdossier. Het zwaartepunt is bijgevolg verschoven naar het vooronderzoek toe, terwijl deze procesfase nauwelijks gereguleerd is en weinig ruimte biedt voor de verdachte om zijn verdediging op te bouwen. Opdat het systeem van 1808 niet uit evenwicht zou raken, stelt de regering voor de opsporing aan een betere kwaliteitscontrole te onderwerpen en strafvorderlijke bevoegdheden duidelijk af te bakenen.

Veel aandacht gaat hierbij naar het *opsporingsonderzoek*. Deze onderzoeksvorm is inmiddels het meest gebruikte scenario om strafzaken af te handelen, terwijl het O.M. en de politie in de optiek van het Wetboek slechts in geval van betrapping op heterdaad zelfstandig mogen opsporen. De regering neemt de bestaande praktijk als uitgangspunt en legt de leiding van het opsporingsonderzoek in de handen van de procureur des Konings (art. 28bis, § 1). Tevens wordt de bevoegdheid van de politie beperkt tot onderzoeksdaden die geen inbreuk vormen op de grondrechten van het individu (art. 28bis, § 2). De regels waaraan politieambtenaren zich op het terrein moeten houden komen op die manier duidelijker naar voor, waardoor de kans op vormfouten afneemt en de verdachte beter gewapend is tegen mogelijke willekeur. Hoewel de Commissie een zo volledige codificering van het opsporingsonderzoek beoogde, blijven sommige opsporingstechnieken echter onaangeroerd. Zo wordt geen wettelijk kader aangereikt voor het *pro-actief* optreden van de politie, dat erop gericht is inlichtingen te verzamelen over beraamde misdrijven. Tijdens de pro-actieve fase worden vaak methodes aangewend die een ernstige inbreuk vormen op de privacy van het individu (zoals infiltratie), zonder dat daarvoor een wettelijke

regeling bestaat. Deze situatie is moeilijk verenigbaar met artikel 8 E.V.R.M., zodat het aangewezen is de teugels strakker aan te halen en de pro-actieve recherche in het regime van de strafvordering onder te brengen.

Een ander teer punt is het 'overgangsmoment' tussen het voorbereidende politieonderzoek en het opsporingsonderzoek geleid door het parket. In de praktijk komt het voor dat de politie op eigen houtje opsporingen verricht en de procureur des Konings pas in een gevorderd stadium bij het onderzoek betreft. De tussenkomst van het parket houdt dan vaak weinig meer in dan een formele controle van de regelmatigheid van de bewijsgegevens, zodat de vraag rijst of de verdachte voldoende beschermd is tegen een al te voortvarend optreden van de politie. Is een degelijke controle niet enkel mogelijk als de duur van het voorbereidende politieonderzoek wordt beperkt en de procureur tijdig op de hoogte wordt gebracht van de te volgen opsporingsstrategie?

Het opsporen van misdrijven is in de voorgestelde regeling echter geen monopolie van het O.M. of van de politie. In tegenstelling tot de aanbeveling van de Commissie Banditisme en Terrorisme (1990), acht de regering het niet verantwoord de *onderzoeksrechter* om te schakelen tot een passieve 'rechter van het onderzoek', die slechts op vordering van een partij kan optreden zonder met de leiding van het ganse dossier belast te zijn. De tussenkomst van een zelfstandig handelende onderzoeksrechter zou nodig zijn om de activiteiten van de politie in goede banen te leiden. Het behoud van een 'actieve' onderzoeksrechter, die op eigen initiatief opsporingen verricht en een onderzoeksstrategie ontwikkelt, volstaat nochtans niet om objectiviteit te waarborgen. Vereist is dat de onderzoeksrechter opnieuw op de voorgrond treedt en voldoende kansen krijgt om zijn dubbele rol van opspoorder en van toetsend rechter uit te voeren. Van een echte herwaardering van het gerechtelijk onderzoek is in het ontwerp FRANCHIMONT echter weinig te merken, zodat de inschakeling van de onderzoeksrechter teveel een cosmetische operatie dreigt te worden.

In de huidige rechtspraktijk worden immers vrijwel alle zaken onderzocht door het parket, zonder dat daaraan een onderzoeksrechter te pas komt. De onderzoeksrechter is daardoor een achtergrondfiguur geworden, die doorgaans nog slechts tussenkomt om dwangmaatregelen te bevelen. Niet de bekommernis om zwaarwichtige dossiers op een objectieve manier tot klaarheid te brengen, maar formele redenen bepalen bijgevolg of de onderzoeksrechter de leiding over de opsporing verwerft. Het effect daarvan is dat het gerechtelijk onderzoek steeds meer wordt gezien als een nutteloze omslag van formaliteiten en dat de onderzoeksrechter steeds minder vat krijgt op het onderzoek. Vaak wordt de onderzoeksrechter immers pas ingeschakeld in een gevorderd stadium van het onderzoek, waardoor hij praktisch genoodzaakt is op het kompas van de politie te varen. Het gerechtelijk onderzoek moet daarom worden gekoppeld aan inhoudelijke en objectieve criteria, zoals de ernst en complexiteit van de zaak, zoniet heeft het weinig zin de onderzoeksrechter als leider van het onderzoek te handhaven.

Een ander knelpunt is dat de politie tijdens het gerechtelijk onderzoek een voor-aanstaande rol speelt en dat het toepassen van dwangmaatregelen vaak een routine-

matige aangelegenheid is. Het ontbreekt de onderzoeksrechter veelal aan tijd en mogelijkheden om zelf opsporingen te verrichten en een nauwgezette controle uit te oefenen. Het behoud van het gerechtelijk onderzoek is daarom alleen maar verantwoord als de onderzoeksrechter uit zijn achterstandpositie wordt gehaald en hij de techniek van het opsporen onder de knie heeft. Er moeten daarom ook garanties bestaan dat de onderzoeksrechter een specifieke deskundigheid kan opbouwen, voldoende tijd heeft om zich op de opsporing toe te leggen en opgeleid wordt in het gebruik van moderne opsporingstechnieken.

Een degelijke controle op de politie is bovendien pas verantwoord als de onderzoeksrechter de regelmatigheid van pro-actieve opsporingsmethoden kan toetsen. In het huidige systeem vereisen enkel 'klassieke' dwangmaatregelen een machtiging van de onderzoeksrechter, terwijl voor ingrijpende pro-actieve onderzoeksdaden een controle door het O.M. volstaat. Dit onderscheid is niet meer te rechtvaardigen, temeer daar de nood aan een rechterlijke toetsing het meest aan de orde komt ingeval tot pro-actieve recherche moet overgegaan worden. Doordat het slechts gaat om misdadige voornemens, is de kans groot dat de politie op basis van een foute indruk ernstige inbreuken maakt op iemands persoonlijke levenssfeer. Ook bestaat het risico dat politieambtenaren te snel van deze ingrijpende technieken gebruik zouden maken om de formaliteiten rondom een gerechtelijk onderzoek te vermijden en om het prestige van het eigen korps beter in de verf te zetten ingeval resultaten worden behaald. Een adequate bescherming van de privacy komt pas tot stand als ook pro-actieve opsporingsmethodes vooraf worden getoetst door een onderzoeksrechter, die niet als partij bij de zaak betrokken is.

Opmerkelijk is het voorstel een systeem van *mini-instructies* of beperkte interventies van de onderzoeksrechter in te voeren. Voor de meeste dwangmaatregelen zou een eenvoudige machtiging van deze magistraat volstaan, buiten een gerechtelijk onderzoek om. De onderzoeksrechter krijgt dan de gestalte van een 'rechter van het onderzoek, die niet meer actief bij het onderzoek betrokken is'. Deze ingreep staat echter haaks op de voorstellen van de Commissie FRANCHIMONT, die de inzet van dwangmaatregelen koppelde aan een gerechtelijk onderzoek *full dress*. Enkel wanneer moet overgegaan worden tot huiszoeking, telefoontap of voorlopige hechtenis, zou de onderzoeksrechter steeds de leiding over het onderzoek moeten verwerven (art. 28septies). De keuze voor een systeem van 'mini-instructies', waardoor de onderzoeksrechter nog meer op de achtergrond komt, noopt echter tot voorzichtigheid. Een 'rechter van het onderzoek' heeft geen overzicht van de zaak en kan niet nagaan of de hem verstrekte informatie volledig en betrouwbaar is. Hierdoor kan hij meestal niet anders dan automatisch machtiging verlenen aan het parket, zodat een degelijke controle uitblijft. De regering stelt daarom voor aan de onderzoeksrechter de bevoegdheid toe te kennen om zijn tussenkomst uit te breiden en de leiding van het onderzoek naar zich toe te trekken. Dergelijk 'evocatierecht' heeft echter tot gevolg dat de onderzoeksrechter, die opspoort zonder daartoe expliciet gelast te zijn, in het rollenpatroon van het proces aan de kant komt van de vervolgende partij. Hierdoor komt zijn onpartijdigheid in het gedrang. Bovendien zou de verdachte die wil dat de opportuniteit van dwangmaatregelen nauwgezet wordt

getoetst, volledig aangewezen zijn op de bereidwilligheid van de onderzoeksrechter. Deze situatie is inconsistent met de gedachte dat een leidinggevende onderzoeksrechter nodig is om de belangen van de verdachte te beschermen. Ingrijpende dwangmaatregelen zouden daarom steeds moeten samengaan met een volledig gerechtelijk onderzoek, zonder dat de onderzoeksrechter daartoe het startsein moet geven.

5. Naar een meer open en tegensprekelijk vooronderzoek

Opsporing is een activiteit die in het huidige systeem zoveel mogelijk van de buitenwereld en de partijen afgeschermd moet worden. Het doel van deze geheimhouding is ervoor te zorgen dat de verdachte het onderzoek niet kan dwarsbomen en dat de reputatie van onschuldige verdachten niet in het gedrang komt. Een gesloten opstelling van het gerecht is echter moeilijk te rechtvaardigen wanneer de onderzoekende magistraat het verkeerde spoor volgt of over te weinig aanwijzingen beschikt om het onderzoek een beslissende wending te geven. In een dergelijke situatie zou een actieve deelname van de partijen soms de enige uitweg kunnen zijn om de zaak op te helderen. De Commissie FRANCHIMONT pleitte er daarom voor het geheim van het onderzoek te milderen.

Vooreerst zou het parket de wettelijke bevoegdheid moeten verwerven om *persconferenties* te organiseren over een voorbereidend onderzoek, zodat de pers betrouwbare informatie kan verstrekken en eventuele nuttige tips kunnen ingewonnen worden (art. 28*quinquies*, § 5 en art. 57, § 5). Verder worden aan het *slachtoffer* ruimere mogelijkheden toegekend om het strafrechtelijk onderzoek te beïnvloeden. Het uitgangspunt is dat het slachtoffer steeds de kans moet hebben om de strafvordering in werking te stellen, zelfs al acht het O.M. de vervolging niet wenselijk. Een slachtoffer dat op eigen benen moet staan en zich enkel tot de burgerlijke rechter kan wenden, heeft immers soms weinig kans om schadevergoeding te krijgen als het O.M. afziet van vervolging. In een aantal gevallen is de dader voor het slachtoffer onbekend of zijn dwangmaatregelen nodig om bewijsmateriaal te verzamelen, zodat een strafrechtelijk onderzoek onontbeerlijk is om de civielrechtelijke afhandeling van de zaak vooruit te helpen. Het slachtoffer moet daarom de gelegenheid krijgen om een eventueel stilzitten van het parket te doorbreken en een onderzoeksrechter in te schakelen. Naast het behoud van de klacht met burgerlijke partijstelling, stelt de regering voor aan het slachtoffer een recht op inzage in het strafdossier toe te kennen en het in staat te stellen onderzoeksdaaden te vorderen (art. 61*ter* en 61*quinquies*). Op die manier kan het slachtoffer ervoor zorgen dat het strafdossier alle bewijsgegevens bevat die nodig zijn om zijn eis tot schadevergoeding hard te maken.

In de voorgestelde regeling is een actieve deelname echter enkel weggelegd voor slachtoffers die een klacht met burgerlijke partijstelling hebben neergelegd. Het gevaar bestaat echter dat veel slachtoffers zich rechtstreeks tot de onderzoeksrechter wenden zonder een voorbereidend onderzoek door het parket af te wachten. Hier-

door dreigt de onderzoeksrechter overstelpt te worden met allerlei minder ernstige zaken die niet vooraf op hun degelijkheid getoetst zijn. Bovendien zal het voor het O.M. haast onmogelijk zijn een coherent vervolgingsbeleid te ontwikkelen en zaken bij wijze van transactie of bemiddeling af te handelen, vermits na een klacht met burgerlijke partijstelling de opportuniteit van de vervolging niet meer kan getoetst worden. De regeling behoeft verfijning, zodat reeds tijdens het vooronderzoek uitspraak kan gedaan worden over de ontvankelijkheid van de burgerlijke vordering. Tevens zou het O.M. de bevoegdheid moeten hebben om, onder toezicht van de raadkamer, de opportuniteit van de strafvordering te beoordelen nadat de onderzoeksrechter zijn onderzoek heeft afgerond. Een actieve rol van het slachtoffer is een geschikt middel om te vermijden dat dossiers in de doofpot worden gestopt. De keerzijde van de medaille is echter dat daders van een misdrijf zich als slachtoffer kunnen vermommen om 'in te breken' in een strafrechtelijk onderzoek en om zand in de ogen van het gerecht te strooien. Aan de onderzoeksrechter wordt daarom de bevoegdheid toegekend om de inzage van het dossier te weigeren (art. 61ter, § 3), zodat het mogelijk is het kaf van het koren te scheiden.

Een ander uitgangspunt is dat een objectieve waarheidsvinding het best tot stand komt als ook de *verdachte* controle kan uitoefenen en kansen krijgt om het gerechtelijk onderzoek bij te sturen. Van de onderzoeksrechter wordt verwacht dat hij de verdachte formeel in verdenking stelt zodra er tegen hem ernstige aanwijzingen van schuld bestaan (art. 61bis). De verdachte is dan geen buitenstaander meer en kan na één maand verzoeken om kennis te mogen nemen van de stukken in het strafdossier (art. 61ter). Tevens kan hij de onderzoeksrechter verzoeken bijkomende opsporingen te verrichten (art. 61quinquies). Als leider van het onderzoek staat het de onderzoeksrechter echter vrij gevolg te geven aan dergelijke verzoeken, zij het dat de verdachte hoger beroep kan aantekenen bij de kamer van inbeschuldigingstelling (K.I.) tegen een weigering inzage in het dossier te verlenen (art. 61ter). Inzage in het strafdossier is dan geen prerogatief meer van de aangehouden verdachte, maar komt toe aan iedere verdachte tegen wie een gerechtelijk onderzoek is gevorderd. Hierdoor komt een einde aan een discriminatoir onderscheid tussen verdachten, vermits de aangehouden verdachte kennis mag nemen van het *ganse* strafdossier en daardoor beter in staat is zijn verdediging op te bouwen. Toch lost het ontwerp niet alle problemen van ongelijke behandeling op, vermits de voorgestelde proceswaarborgen gekoppeld zijn aan een gerechtelijk onderzoek. De verdachte die tijdens het vooronderzoek kennis wil nemen van de stukken in het dossier en bijkomende opsporingen wil doen verrichten, kan van deze proceswaarborgen slechts gebruik maken als het O.M. (of het slachtoffer) bereid is de onderzoeksrechter in te schakelen. Deze situatie, waarbij proceswaarborgen worden opgevat als een gunst, is in de huidige regeling niet meer te rechtvaardigen. Op de onderzoeksrechter wordt immers meestal slechts een beroep gedaan om dwangmaatregelen op te leggen, zodat de waarborgen rondom een gerechtelijk onderzoek afhankelijk zouden zijn van toevallige omstandigheden. Het komt erop neer dat verdachten pas aanspraak kunnen maken op hun proceswaarborgen als hun natuurlijke tegenstrever, het O.M., daarmee instemt!

Een proceskader waarbij alleen het gerechtelijk onderzoek met waarborgen is omringd kan er tevens toe leiden dat de onderzoeksrechter nog meer naar het achterplan wordt verschoven. Het gevaar bestaat dat de procureur des Konings, uit vrees dat de verdachte het onderzoek zou dwarsbomen, de tussenkomst van de onderzoeksrechter zoveel mogelijk vermijdt en slechts een gerechtelijk onderzoek instelt wanneer dwangmaatregelen onvermijdelijk zijn. De onderzoeksrechter heeft dan weinig manoeuvreerruimte om zelfstandig opsporingen te verrichten, zodat de meerwaarde van het gerechtelijk onderzoek niet meer naar voor komt. Mogelijke omzeiling van deze onderzoeksvorm moet daarom worden tegengegaan, wat kan door het gerechtelijk onderzoek verplicht te stellen in ernstige en complexe zaken en door het niet-tegensprekelijk karakter van het opsporingsonderzoek te doorbreken. Ook verdachten tegen wie een opsporingsonderzoek wordt verricht moeten de kans krijgen eventuele lacunes in het onderzoek recht te zetten, zodat de vonnisrechter zijn overtuiging kan steunen op een volledig en objectief samengesteld strafdossier.

Ten slotte rijst de vraag of het gerechtelijk onderzoek niet te zwaar wordt opgetuigd. De verdachte kan om de drie maanden verzoeken het strafdossier in te kijken en kan telkens hoger beroep aantekenen tegen een afwijzende beschikking van de onderzoeksrechter, zonder dat dit rechtsmiddel de verjaring van de strafvordering schorst (art. 61ter, § 7). Het gevaar bestaat dan dat verdachten van hun inzagerecht gebruik maken om de voortgang van het onderzoek af te remmen en om de verjaring te doen intreden.

6. De controle op de regelmatigheid van het onderzoek

Doordat het onderzoek ter terechtzitting vaak geheel gebaseerd is op het strafdossier, acht de regering het nodig een strakker toezicht op het vooronderzoek te organiseren, zodat eventuele onvolkomenheden snel kunnen verholpen worden. Voor eerst zou elke persoon die tijdens het vooronderzoek wordt ondervraagd, een *afschrift* moeten kunnen vragen van het verhoor (art. 28quinquies en art. 57, § 2). Deze waarborg, die in het huidige systeem enkel bestemd is voor aangehouden verdachten, is een nuttig middel om betrouwbare verklaringen te verkrijgen. Een proces-verbaal van verhoor is immers meestal geen letterlijke weergave van wat de verdachte of getuige als informatie naar voor brengt, maar een aaneenschakeling van antwoorden die tot een logisch verhaal worden omgevormd. Onzorgvuldigheden of een vertekening van de werkelijkheid zijn echter nooit uitgesloten. De verhoorde persoon moet daarom de kans krijgen eventuele verbeteringen te doen aanbrengen, zodat de rechter zich een juist beeld kan vormen van de feiten. Het overhandigen van een afschrift van verklaringen kan echter problemen doen ontstaan in zaken van georganiseerde criminaliteit. Het is niet onwaarschijnlijk dat de verklaringen vlot van hand tot hand gaan, zodat andere figuren in de criminele organisatie de kans krijgen om een alibi uit te werken of hun versie van de feiten mooi op elkaar af te stemmen. Als middel tegen collusie stelt de regering voor dat de overhandiging van een afschrift 'in uitzonderlijke omstandigheden' kan worden uitgesteld tot 6 maan-

den na het verhoor (art. 28*quinquies*, § 2 en art. 57, § 2). De vraag rijst echter of deze 'ontsnappingsclausule' niet te vaag is om een mogelijke omzeiling van deze proceswaarborg te vermijden.

Een ander correctiemiddel is de mogelijkheid van een verdachte of een derde om een *strafrechtelijk kort geding* in te leiden telkens wanneer een onderzoeksdaad zijn patrimoniale belangen ernstig aantast. Zo komt het voor dat tijdens een huiszoeking de ganse boekhouding in beslag wordt genomen, waardoor het voor de geviseerde handelaar erg moeilijk wordt zijn commerciële activiteiten verder te zetten. In de voorgestelde regeling kan hij een bezwaarschrift indienen bij de procureur des Konings (of de onderzoeksrechter) en zich tot de K.I. wenden ingeval een afwijzende beslissing wordt genomen of niet tijdig wordt gereageerd (art. 28*sexies* en art. 61*quater*). Hierdoor wordt vermeden dat de persoon die een beslag wil aanvechten de rechter in kort geding moet inschakelen, die zich in de huidige stand van zaken onbevoegd kan verklaren en geen overzicht heeft van de zaak.

Een omstreden punt is of de verdachte de regelmatigheid van *vormverzuimen* reeds tijdens het vooronderzoek moet kunnen betwisten. In de voorgestelde regeling zou de verdachte zich tot de K.I. kunnen wenden om onregelmatig verkregen bewijsstukken uit het strafdossier te doen verwijderen (art. 135). Dergelijke 'zuivering' van nietigheden zou leiden tot een betere waarheidsvinding, omdat de rechter enkel kennis zou krijgen van regelmatig verkregen bewijsgegevens, wat de efficiëntie van het proces ten goede zou komen. Over het plaatsen van een nieuwe filter in het vooronderzoek, afgestemd op de regelmatigheid van de 'bewijsverkrijging', zijn echter niet alle leden van de *Commissie FRANCHIMONT* het roerend eens. In haar *dissenting opinion* betoogt prof. Chris VAN DEN WYNGAERT, ondervoorzitster van de Commissie, dat de voorgestelde 'zuivering' van onregelmatigheden eerder een obstakel dan een stimulans vormt voor een betere rechtsbescherming.⁴

Vooreerst rijst de vraag of de voorgestelde regeling het aantal procesincidenten niet zal opdrijven. De scheidingslijn tussen 'bewijsverkrijging' en 'bewijswaardering' is erg moeilijk aan te brengen en geeft aanleiding tot oeverloze discussies over de ontvankelijkheid van verzoeken tot 'zuivering' van nietigheden. Ook is het denkbaar dat de partijen die tijdens het gerechtelijk onderzoek vruchteloos poogden bewijsstukken uit het dossier te doen uitsluiten dezelfde argumenten naar voor brengen op het onderzoek ter terechtzitting, ditmaal echter naar voor gebracht onder de hoofding 'bewijswaardering', wat ten koste gaat van de efficiëntie van het proces.

Het voorgestelde 'zuiveringssysteem' verzwaart bovendien de procedure, omdat de verdachte die nietigheden wil opwerpen hoger beroep moet kunnen aantekenen tegen de verwijzingsbeschikking, terwijl in het huidige systeem dit rechtsmiddel voor hem slechts openstaat in geval van onbevoegdheid (art. 539 Sv.). Dergelijke uitbreiding van de rechtsmiddelen is riskant, vermits de verjaring in België niet

4. VAN DEN WYNGAERT, C. en DE SMET, B., 'De sanctionering van vormverzuimen: een *dissenting opinion* bij het voorstel van de Commissie Strafprocesrecht', in *Het tweede voorontwerp van de Commissie Strafprocesrecht*, Gent, Mys & Breesch, 1997.

onbeperkt kan gestuit worden. Voor de verdachte kan het dan ook een lonende strategie zijn alle hem toegekende rechtsmiddelen uit te putten en zich steeds tot de K.I. te wenden, ook al is op de regelmatigheid van de bewijsstukken niets aan te merken. Het vooronderzoek dreigt dan langer aan te slepen, waardoor de bewijskracht afneemt van de gegevens die op de terechtzitting ter discussie staan. De rechter moet dan vaak geloof hechten aan schriftelijke gegevens waarvan hij de betrouwbaarheid niet zelf kan verifiëren, wat allerminst bevorderlijk is voor de kwaliteit van de besluitvorming.

Verder kan de vraag gesteld worden of de filter die in het vooronderzoek wordt ingebouwd wel voldoende krachtig is om ervoor te zorgen dat de vonnisrechter niet op de hoogte is van onregelmatige onderzoeksdaten. De zwakte van het systeem is dat enkel verdachten tegen wie een gerechtelijk onderzoek is gevorderd zich tot de K.I. kunnen wenden om nietigheden te doen sanctioneren. Verdachten die het voorwerp uitmaken van een eenvoudig opsporingsonderzoek (in de praktijk meer dan 90% van de gevallen) zouden daarentegen pas een schending van procesvoorschriften kunnen opwerpen als de zaak voor het vonnisgerecht aanhangig is. Als men aanneemt dat een 'zuivering' van nietigheden om redenen van doelmatigheid en rechtsbescherming het best gebeurt tijdens het vooronderzoek, is het dan niet vereist dat ook het opsporingsonderzoek tijdens die voorbereidende fase wordt ontdaan van onregelmatigheden?

Ten slotte brengt het voorgestelde systeem van 'zuivering' van nietigheden de openbaarheid van het proces in het gedrang. Procedurefouten worden niet meer in openbare terechtzitting beslecht, maar zijn een zaak waarover de partijen achter de schermen discussies voeren en informele procesakkoorden kunnen sluiten. Bij het publiek ontstaat dan al gauw de indruk dat misdadigers hun verdiende straf kunnen ontlopen, waardoor het blazoen van de justitie nog meer beschadigd dreigt te worden. Bovendien kan de pers het publiek niet meer informeren over allerlei onfrisse politiepraktijken (zoals 'inkijkoperaties' in private woningen). Hierdoor zal een democratische controle op de werking van het gerecht veelal ontbreken. Nietigheden raken het algemeen belang en dienen bijgevolg steeds op een openbare terechtzitting ter sprake te komen, zeker wanneer niet alle partijen actief aan het vooronderzoek hebben kunnen deelnemen.

7. Besluit

De hervorming van het Belgische strafproces is een lange weg met vele hindernissen die onoverbrugbaar lijken. Hoewel reeds geruime tijd wordt aangedrongen op een herbronning en 'revitalisering' van de justitie, slaagt men er niet in overeenstemming te bereiken over de opbouw van de procedurele keten. Alle ontwerpen die tot dusver op tafel werden gelegd om de strafvordering te moderniseren, verdwenen vrij snel in de onderste lade. Hervormingen zijn meestal slechts gericht op één onderdeel in het systeem (zoals de Wet van 20 juli 1990 op de voorlopige hechtenis) en komen vaak tot stand als reactie op een acute crisissituatie. De vraag of de

wisselende reeks van 'kleine chirurgische ingrepen' het evenwicht van het ganse systeem niet aantast, komt daarbij nauwelijks aan bod, terwijl het steeds duidelijker wordt dat de geringe slagvaardigheid van het gerecht vooral te maken heeft met structurele onvolkomenheden. Dit gebrek aan een lange-termijnvisie werd lange tijd nauwelijks als een probleem ervaren, doordat vooral economische en sociale aangelegenheden hoog op de politieke agenda stonden. Nu eist de jarenlange verwaarlozing van de justitie haar tol en komen allerlei structurele gebreken op een pijnlijke manier aan het licht. De paradox is echter dat hoe meer symptomen van een falend gerechtelijk optreden men op het spoor komt, hoe moeilijker het schijnt te zijn de rangen te sluiten en gaten in het systeem te dichten.

Om de impasse te doorbreken zag de regering zich genoodzaakt een crisisplan op te stellen waarin een reeks van 'punctuele' maatregelen zijn opgenomen, bedoeld om de zwaarste obstakels in het systeem uit de weg te ruimen. Dit urgentieprogramma is weliswaar de vonk die het streven naar een globale procesherziening kracht bijzet, maar gaat niet ver genoeg om het gerecht uit het slop te halen. Wat in het oog springt is dat tal van hete hangijzers, zoals de samenwerking tussen de politiediensten en de pro-actieve recherche, onaangeroerd blijven. Bovendien dreigt het systeem uit evenwicht te raken doordat enkel wijzigingen worden aangebracht aan de voorbereidende fase van het strafproces. Zo is het niet duidelijk welke rol de vonnisrechter krijgt toebedeeld: mag hij geheel vertrouwen op de resultaten van het vooronderzoek of is hij ertoe gehouden zich een eigen indruk te vormen over de betrouwbaarheid van getuigen? Het antwoord op deze vraag is nochtans van fundamenteel belang voor de organisatie van het vooronderzoek. Wanneer het onderzoek -ter terechtzitting beperkt blijft tot een verificatie van het strafdossier, dient de verdachte voldoende kansen te krijgen om reeds tijdens het vooronderzoek getuigen en deskundigen te ondervragen. Er moet daarom steeds worden onderzocht of ingrepen in het vooronderzoek geen afbreuk doen aan het eerlijk karakter van het proces in zijn geheel. De voorgestelde 'punctuele' hervormingen, die enkel gericht zijn op het vooronderzoek, vormen dan ook geen stevige basis voor een doeltreffende rechtsbescherming.

Structurele hervormingen en een herbeschikking van strafvorderlijke bevoegdheden volstaan echter niet om gebreken in het gerechtelijk apparaat weg te werken. Vereist is tevens dat de diverse actoren binnen het gerecht een specifieke deskundigheid opbouwen, bereid zijn met elkaar samen te werken en over de nodige middelen beschikken om hun functie behoorlijk uit te oefenen. De regering mag daarom geen genoegen nemen met een procedure die op papier fraai oogt, maar moet er tevens voor zorgen dat een grondige mentaliteitswijziging tot stand komt en dat de werking van de justitie voldoet aan strengere kwaliteitseisen. Hopelijk effent het ontwerp FRANCHIMONT het pad voor een 'nieuwe procescultuur', waarbij men bereid is uit de cocon van het eigen korps te treden en de krachten te bundelen om de langverwachte modernisering van de justitie tot een goed einde te brengen.

B. DE SMET
U.I.A.