

### HOGE NOOD AAN EEN STATISTISCHE GRONDSLAG VOOR HET STRAFRECHTELIJK BELEID

Sinds enige tijd worden de strafrechtelijke organisatie en strafprocedure grondig aangepast. We denken hierbij uiteraard aan het Octopus-project met de hertekening van de organisatie van het openbaar ministerie en van de politie en aan bepaalde wijzigingen van het strafrecht en van de strafprocedure die geleid hebben tot de zogenaamde 'Wet Franchimont'. Men spreekt in dit verband van de 'kleine Franchimont' wat doet veronderstellen dat nog heel wat groter werk in het verschiet ligt. Maar wettelijke veranderingen – hoe indrukwekkend ze voor juristen ook soms overkomen – betekenen daarom nog niet dat de realiteit verandert of dat de praktijk volgt zoals bedoeld. In het verleden werd maar al te vaak vastgesteld dat wetten – tenzij ze louter symbolisch bedoeld zijn – niet meer dan 'papieren tijgers' zijn indien het ontbreekt aan de nodige voorwaarden (materiële middelen, personeel, opleiding, attitude-aanpassing...) om ze dag aan dag te kunnen toepassen. Dit zal uiteraard niet minder het geval zijn met de wetgeving in het kader van de Octopus-plannen. Het is niet overdreven te stellen dat een eigentijds openbaar ministerie meer dan ooit nood zal hebben aan degelijk, voortdurend geactualiseerd cijfermateriaal ter ondersteuning van het beleids(voorbereidend)werk aan de top en op de lagere echelons, voor de evaluatie en bijsturing van het strafrechtelijk beleid en voor de bedrijfsvoering of voor de economische inzet van personeel en middelen. Trouwens, om natte-vinger-werk te vermijden, zouden goede statistieken reeds aan de basis moeten liggen van de reorganisaties die momenteel worden uitgewerkt.

#### **De huidige toestand van de (parket)statistieken**

Om een kwantitatief zicht te krijgen op de werklast en de werkzaamheden van de parketten van het land staan tot nader order volgende (gepubliceerde) statistieken ter beschikking: de statistieken van het Nationaal Instituut voor de Statistiek (N.I.S.), de statistieken die de procureurs-generaal opnemen in hun jaarlijkse mercuriales, de door sommige parketten opgemaakte (interne) jaarstatistieken, de statistieken over de georganiseerde criminaliteit en tenslotte een aantal specifieke of *ad-hoc*-statistieken. Het meest werd en wordt beroep gedaan op de gerechtelijke N.I.S.-statistieken daar ze sinds het midden van deze eeuw ononderbroken worden gepubliceerd en daar ze de enige bron zijn voor cijfergegevens over de werkzaamheden van verschillende geledingen van het gerecht (rechtscolleges, parketten, ...) in het ganse land. Maar wat is de waarde van deze gegevens? In het verleden werden reeds meerdere malen kritische commentaren gegeven over de N.I.S.-

statistieken. Belangrijke tekorten zijn: de achterstand van verschijning van de gegevens, het ontbreken van inleidende informatie over de methodiek van de inzameling en over de gegevensverwerking, het ontbreken van essentiële cijfergegevens (over onder meer de benadeelden, over de politieke herkomst van behandelde zaken, over andere activiteiten van de parketten dan vervolgingen....) en het gebruik van onduidelijk te interpreteren begrippen of categorieën. Een ander bijzonder knelpunt dat de aandacht verdient – daar het symptomatisch is voor de verwaarlozing van de gerechtelijke statistieken en tevens een verklaring biedt voor hun lamentabele kwaliteit – is de wijze waarop ze aan de basis worden ingezameld. Wat dit laatste betreft schort er heel wat aan het door de parketten aan te wenden invulblad of modelformulier: het werd slordig opgesteld en sinds jaren – vermoedelijk sinds de jaren '60 – niet meer werd aangepast. Het is dan ook niet verantwoord om de N.I.S.-statistieken nog langer te gebruiken tenzij om aan te tonen hoe op de drempel van de eenentwintigste eeuw, in een periode van reeds ver ontwikkelde informatietechnologie, nog steeds wordt gewerkt op een manier die weinig verschilt van de werkwijze van honderd jaar geleden. Het tragikomische van deze toestand is dat, terwijl binnen het openbaar ministerie zelf de N.I.S.-statistieken niet meer ernstig worden genomen, op de parketadministraties nog altijd telwerk wordt verricht om het vermelde invulblad in te vullen en dat het N.I.S. deze gegevens verder verwerkt en publiceert, alsof er niets aan de hand is.

Zijn er alternatieven?

Luidens artikel 352 Ger.W. zijn de procureurs-generaal bij de Hoven van Beroep ertoe gehouden om jaarlijks verslag te doen over de gerechtelijke activiteiten in hun ressort. Meestal gebeurt dit in de mercuriales van de procureurs-generaal ter gelegenheid van de opening van het gerechtelijk jaar. Bij inzage van deze verslagen valt op dat de mate waarin informatie wordt meegedeeld erg verschilt naargelang het rechtsgebied. In de Franstalige ressorten is de statistische verslaggeving over het algemeen karig. Aan Brusselse en vooral Vlaamse zijde (Antwerpen en Gent) is de statistische informatie duidelijk uitgebreider en naar jurisdictie, meer gedifferentieerd. Benevens het feit dat de gegevens van de parketten-generaal te beperkt uitvallen om beleidsrelevant te zijn is er nog het probleem dat de wijze van voorstelling niet geuniformiseerd is voor de vijf ressorten; bundeling van de gepubliceerde gegevens levert dan ook geen totaal overzicht op van de werkzaamheden van het openbaar ministerie in het land. Tevens moet ook hier een kanttekening worden gemaakt bij hun betrouwbaarheid. Bij vergelijking van bepaalde aantallen in de mercuriales met de N.I.S.-gegevens kunnen voor sommige parketten systematische verschillen tussen de twee bronnen worden vastgesteld. Deze verschillen zijn des te merkwaardiger wanneer men bedenkt dat deze cijfers dezelfde herkomst hebben, namelijk de secretariaten van de parketten. Maar ook wanneer de cijfers van de twee bronnen overeenstemmen is dit – gezien de wijze waarop ze worden verzameld – uiteraard geen garantie voor hun betrouwbaarheid.

Naast de gepubliceerde cijfers van het N.I.S. en van de parketten-generaal beschikken de parketten waarschijnlijk over interne statistieken, die echter zelden of nooit naar buiten worden gebracht. Enkele parketten, zoals deze van Brussel en van

Leuven, vormen hierop een uitzondering. Maar wanneer deze interne statistieken al zouden voldoen voor de eigen parketbehoeften zijn ze voor nationale overzichten grotendeels onbruikbaar, wegens de heterogeniteit van de gebruikte rubrieken en indelingen en wegens het ontbreken van precieze informatie over de registratie- en teltechnieken.

Rekening houdend met wat we in ons land gewend zijn wordt alleszins wel degelijk statistisch werk geleverd door de adviseurs voor de bemiddeling in strafzaken bij de parketten van de Hoven van Beroep. Sinds de wet inzake de bemiddeling in strafzaken op 1 november 1994 van toepassing is geworden worden door deze adviseurs jaarrapporten samengesteld over het functioneren en de toepassing van de wet. Het is in de justitiële sector een zeldzaamheid dat op korte tijd dergelijke evaluatieve documenten tot stand komen. Het cijfermateriaal dat breedvoerig wordt toegelicht en van conclusies voorzien laat toe een gedetailleerd beeld te vormen over de onderscheiden toepassingen in de verschillende ressorten, over de opgelegde maatregelen, over de stopzettingen en over de mislukkingen van de procedures e.d.

Naast de statistieken die periodiek verschijnen kunnen mits wat zoekwerk uit allerlei verspreide bronnen gerechtelijke statistieken (i.c. statistieken van de parketten) worden verzameld die niet op regelmatige basis tot stand komen. We denken hierbij aan volgende types: de statistische informatie tot stand gebracht in het kader van juridische en gedragswetenschappelijke studies; de cijfers aangeleverd ten behoeve van het parlement; de statistieken opgemaakt naar aanleiding van recente doorlichtingen van enkele parketten; de statistieken naar aanleiding van het beleidsonderzoek over de georganiseerde criminaliteit. Deze niet-systematische of 'gelegenheidscijfers' bieden – zo ze rechtstreeks aan de bron en methodologisch verantwoord werden verzameld – het voordeel dat ze meer gedifferentieerde en diepgaander informatie bieden dan de periodiek uitgebrachte reeksen. Het nadeel is dat ze gewoonlijk beperkt zijn tot een korte periode of slechts een momentopname zijn, dat ze betrekking hebben op een gering aantal parketten en/of op een beperkt criminaliteitsfenomeen (b.v. drugs, georganiseerde criminaliteit). Bovendien is het verzamelen van deze gegevens meestal een moeizame en tijdrovende onderneming. Van deze nadelen zou geen sprake meer zijn wanneer een wetenschappelijk en beleidsmatig zinvol geïnformatiseerd bestand beschikbaar en vlot bevraagbaar zou zijn.

### **Hoopvolle vooruitzichten?**

Voortgaande op hetgeen aan gegevens beschikbaar is hinkt België inzake de productie van gerechtelijke statistieken enorm achterop. Tot op heden bestaat nog steeds niet de mogelijkheid om op redelijke termijn min of meer betrouwbare statistieken over de werkzaamheden van het openbaar ministerie in het ganse land tot stand te brengen. Wat zijn dan de vooruitzichten voor de (nabije) toekomst? In de loop van dit decennium werden een aantal beleidsinitiatieven genomen die van belang (kunnen) zijn voor de realisatie van geregelde, betrouwbare gerechtelijke statistieken.

Bij de Algemene Politie steundienst (A.P.S.D.) van het Ministerie van Binnenlandse Zaken is een statistische cel bedrijvig die kan worden beschouwd als het hart van de verwerking, verwerking en de beschikbaarstelling van de politieke informatie over geregistreerde misdrijven, over voetbal- en betogingsregistratie, over gebeurtenissen inzake de openbare orde en over de morfologie van de politiediensten. Niettegenstaande het hier gaat om gegevens over de reguliere politiediensten heeft het opgebouwde databestand ook enige relevantie voor de kennis over de input op de parketten. Bovendien kan de aanpak van het A.P.S.D. gelden als een voorbeeld voor andere geledingen van het strafrechtelijk systeem: vanuit het A.P.S.D. wordt aangetoond dat het mogelijk is om op enkele jaren tijd en op basis van een wetenschappelijk model een ruim netwerk op te bouwen voor de informatieverzameling bij alle politiekorpsen en dat het doenbaar is om de verwerking en de publicatie te waarborgen van gedetailleerde statistieken per trimester voor het ganse land en voor elk arrondissement.

Bij het Ministerie van Justitie werd als pendant van de statistische cel bij het A.P.S.D. een 'statistisch steunpunt' opgericht dat in 1994 functioneel werd ondergebracht bij de in dat jaar opgerichte Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid. De Dienst heeft zich, in het kader van haar beleidsondersteunende opdracht, het ambitieuze doel gesteld om belangrijke onderdelen van de justitiële statistieken, meer bepaald op het niveau van de strafrechtspleging en -straftoemeting en op het niveau van de strafuitvoering, op regelmatige basis te realiseren. Betreffende de straftoemeting kwam een 'veroordelingsstatistiek' tot stand die betrekking heeft op de vonnissen in het burgerlijk jaar 1994. Dit rapport kan – indien de reeks wordt verdergezet en uitgebreid – als een nieuwe start worden beschouwd voor de gerechtelijke statistieken in België. Veel zal echter afhangen van de middelen en mogelijkheden van de Dienst. De veroordelingsstatistieken voor het jaar 1994 zijn pas verschenen in 1997. Ondertussen – bij het schrijven van dit editoriaal – is geen volgend rapport meer uitgebracht.

Hoopvol is de sinds het begin van dit decennium gestarte automatisering van Justitie en de oprichting van het Centrum voor Informatieverwerking (C.I.V.). Door de automatisering op het niveau van de rechterlijke orde zal het mogelijk worden om de administratie sneller en vlotter te laten verlopen en wordt het in beginsel ook mogelijk om statistieken tot stand te brengen die van nut zijn voor de beleidsbepaling en -evaluatie en voor de bedrijfsvoering. Na de pilootprojecten vanaf 1990 bij de rechtbanken van Eerste Aanleg (de correctionele griffies en de parketten) te Brussel, Leuven en Nijvel werd de automatisering geleidelijk aan doorgevoerd in andere arrondissementen. Wanneer aanvankelijk was gepland dat in de loop van 1997 alle correctionele griffies en parketten operationeel zouden zijn blijkt dat een en ander niet binnen de vooropgestelde tijdslijmieten kon worden gerealiseerd. Met het oog op het beheer, de (statistische) bewerking en de centrale aanwending van de verschillende bestanden werd bij de hoofdadministratie van het ministerie van Justitie het Centrum voor Informatieverwerking (C.I.V.) opgericht. Dit centrum is bedoeld om statistische gegevens te produceren over de werkzaamheden van de geautomatiseerde parketten. Nochtans blijken (vooralsnog) de middelen en de wer-

kingsmogelijkheden te beperkt om binnen redelijke termijn te kunnen voldoen aan de interne en externe vraag om informatie.

Vermelden we tenslotte de nog recente uitbouw van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie (N.I.C.C.). Niettegenstaande dit Instituut – meer bepaald de criminologische afdeling ervan – zich zou kunnen inlaten met gerechtelijke statistieken is nog niet duidelijk wat op dit vlak haar taak zal zijn.

Niettegenstaande er een aantal voorwaarden worden gecreëerd om in de toekomst volwaardige gerechtelijke statistieken tot stand te brengen draait deze molen uiterst traag. Daar de productievoorwaarden inzake soft- en hardware nog niet zijn wat ze zouden moeten zijn kost het nog altijd veel tijd en energie om behoorlijke parketstatistieken tot stand te brengen. Nochtans wordt een kordate aanpak meer dan dringend.

### **Het nut van goede parketstatistieken**

We stipten al aan dat zeker in het kader van de huidige reorganisaties goede gerechtelijke statistieken in het algemeen en parketstatistieken in het bijzonder broodnodig zijn. Zetten we nu op een rij voor wie en voor welke sectoren dergelijke statistieken van nut zijn.

#### *VOOR DE MINISTER VAN JUSTITIE*

Sinds door de Wet van 4 maart 1997 de bevoegdheden op het vlak van het strafrechtelijk beleid duidelijker dan ooit werden vastgelegd is ook klaarder geworden welke beleidsinstanties, willen ze doelmatig kunnen functioneren, over adequate informatie moeten beschikken. Nu artikel 3 van vermelde wet (art. 143<sup>ter</sup> Ger.W.) bepaalt dat de Minister van Justitie, na advies van het college van procureurs-generaal, de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid vastlegt, spreekt het voor zich dat deze topverantwoordelijke alle nuttige (statistische en andere) informatie ter hand moet worden gesteld. Deze informatie is niet alleen nodig voor het uitzetten van de beleidslijnen, maar ook voor de opvolging en evaluatie van de uitgevaardigde instructies en genomen maatregelen.

#### *VOOR HET OPENBAAR MINISTERIE ZELF*

Verwijzend naar de doorgevoerde en nog op til zijnde hervormingen van het openbaar ministerie kan hier een onderscheid worden gemaakt tussen het college van procureurs-generaal, de parketten-generaal, de nationale magistraten en het (nog in te voeren) federaal parket en de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg.

Door de wettelijke instelling van het **college van procureurs-generaal** zijn voor dit orgaan statistieken als basisinformatie evident geworden. De Wet van 4 maart 1997 geeft aan het college nadrukkelijk de opdracht (1) bij consensus te beslissen

over de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid en (2) over de goede algemene en gecoördineerde werking van het openbaar ministerie (cf. art. 2 van de wet – art. 143bis 2 Ger.W.). Daarnaast dient (3) het college de Minister van Justitie te adviseren en te informeren (art. 2 van de wet – art. 143bis 3 Ger.W.). In relatie tot de derde taak is statistisch materiaal ook belangrijk voor de rapportage van het college van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie. Paragraaf 7 van door de Wet van 4 maart ingevoerd artikel 143bis in het Gerechtelijk Wetboek bepaalt dat het college jaarlijks een verslag uitbrengt aan de minister; een verslag dat ook openbaar zal worden gemaakt. Dit document hoort een toelichting te bevatten over de activiteiten van het college, een analyse en een beoordeling van het opsporings- en vervolgingsbeleid in het voorbije jaar alsook de voorstelling van de prioritaire doelstellingen voor het komende jaar. Het ligt voor de hand dat dit verslag maar kan worden gerealiseerd mits de samenstellers ervan beroep doen op onder meer kwantitatieve gegevens over het nabije verleden. Het valt nu te bezien of dit jaarverslag een volwaardig beleidsdocument zal worden en of het cijfermateriaal voldoende gedifferentieerd en betrouwbaar zal zijn om ernstig te worden genomen. Alleszins zal met het eerste verslag de toon worden gezet.

Volgens de Wet van 4 maart 1997 is ook een belangrijke beleidsopdracht weggelegd voor **de procureurs-generaal**. Zij blijven verbonden aan hun parket-generaal, maar werken ‘beleids-ondersteunend’ ten aanzien van het college. Zij zijn, elk binnen een specifieke materie, verantwoordelijk voor (1) een analoge en uniforme benadering van het handhavingsbeleid; (2) een gelijk vervolgingsbeleid voor alle gerechtelijke arrondissementen en (3) voor een zelfde aanpak van feitelijke en juridische problemen.

In het Octopus-akkoord staat te lezen dat de parketten-generaal ‘ten aanzien van de parketten van eerste aanleg, in hoofdzaak een rol vervullen inzake de *coherente uitwerking en coördinatie* van het strafrechtelijk beleid op ressortelijk niveau, gecombineerd met een functie van *audit, ondersteuning en integrale kwaliteitszorg*.’ (cursivering S.C.). Nodeloos te zeggen dat een grote behoefte aan gedifferentieerde parketstatistieken voortvloeit uit deze herdefiniëring van de rol van de parketten-generaal.

Voor de uitoefening van de gezagscontrole naar de parketten toe zouden de vijf procureurs-generaal de statistieken voor de parketten binnen hun ressorten moeten kunnen volgen om na te gaan of en in hoeverre de centraal geformuleerde beleidsdoelen regionaal (arrondissementeel) worden bereikt. Overeenkomstig de reeds bestaande praktijk in Nederland kunnen parketstatistieken een vertrekpunt vormen voor een evaluatief gesprek tussen de procureurs-generaal en de procureurs des Konings. Het dient hier te worden benadrukt dat statistische gegevens op zich niet volstaan maar, om verkeerde conclusies te vermijden, moeten gepaard gaan met toelichting.

De Wet van 4 maart 1997, die een hoeksteen vormt van de gerechtelijke reorganisatie, heeft naast de officialisering van het college van procureurs-generaal tevens het ambt en de functie van nationale magistraat wettelijk geconsolideerd. De **nationale magistraten** hebben inzake de uitoefening van de strafvordering essentieel een

coördinerende en adviserende functie. Volgens het Octopus-akkoord is ook sprake van de oprichting van een federaal parket, met een nog te bepalen aantal federale magistraten waartoe ook de nationale magistraten zullen behoren. Het ligt voor de hand dat de nationale magistraten (*c.q.* het federaal parket) maar degelijk hun werk kunnen uitvoeren en naar het beleid toe de nodige signalen aangaande eventuele structurele knelpunten kunnen uitsturen op voorwaarde dat ze beschikken over voor hun specialiteit of bevoegdheid relevante statistieken afkomstig van de arrondissementale parketten en op voorwaarde dat hun eigen werkzaamheden gaan deel uitmaken van een geheel van geïntegreerde statistieken.

Tenslotte, en niet in het minst, zijn de mogelijkheden om behoorlijk statistisch materiaal aan te maken van belang voor de korpschefs van de parketten. **De Procureurs des Konings** leiden uit de algemene beleidsdoelen (te bepalen door de Minister van Justitie in overleg met het college van procureurs-generaal – *cf. supra*) voor hun parket en hun gerechtelijk arrondissement specifieke beleidsdoelen af en dit rekening houdend met de middenstructuur van politie en gerecht en met de criminogene en andere kenmerken van de regio. Gerechtelijke statistieken, waaronder parketstatistieken en criminaliteitsstatistieken, zullen het henzelf mogelijk maken na te gaan in welke mate door het arrondissementsparket de hogere doelen van het strafrechtelijk beleid en de hiervan afgeleide parketdoelstellingen worden bereikt.

Daarnaast zou de verdere informatisering van de parketten moeten toelaten kwantitatieve gegevens te produceren die de Procureur des Konings (eventueel bijgestaan door een parketorganisator) als manager een zicht bieden op de stand inzake de *instroom* van zaken, inzake de *doorstroom* van de dossiers en inzake de *uitstroom* of afhandeling. Wat de *instroom* betreft kan een gedifferentieerde statistiek betreffende de toeleveranciers een middel zijn voor het voeren van een aangepast opsporingsbeleid en een gepaste registratiepraktijk. De informatisering van de verschillende kabinetten en afdelingen van de parketten moet toelaten om de verwerkingslast en de doorstroom te volgen. Zodoende kan worden nagegaan waar zich de ‘flessenhalzen’ bevinden. Een en ander kan bijvoorbeeld leiden tot een herschikking van de middelen. Tenslotte zijn de statistieken over de verschillende afhandelingsoriëntaties indicatief voor het gevoerde parketbeleid en de gangbare bedrijfsvoering. Zo kan een aanzienlijk verschil tussen het aantal aanvaarde en niet-betaalde minnelijke schikkingen of tussen het aantal gestarte en later stopgezette procedures van bemiddeling in strafzaken aanleiding geven tot nader onderzoek over de wijze waarop de dossiers door het personeel worden behandeld. Een hoog aantal opportuniteitsseps zegt niet alleen wat over de aard van de inkomende zaken, maar zou evenzeer kunnen wijzen op de registratiepraktijken van de politie of op werkoverlast binnen het parket.

De statistieken van de verschillende parketten kunnen voor elke korpschef inzichtelijk maken in welke mate het beleid en de praktijk van zijn parket verschillen van die van andere, vergelijkbare parketten. Een en ander kan dan leiden tot parketinterne bijsturingen of tot overleg met de procureur(s)-generaal en andere korpschefs. Op microniveau maakt een doorgedreven informatisering en statistische uitwerking het mogelijk dat elke parketmagistraat zijn beslissingen (o.a. eindoriëntaties) vergelijkt

met die van zijn collega's binnen het parket en eventueel – indien het gaat om in bepaalde materies gespecialiseerde magistraten – van andere parketten.

Wanneer de Procureurs des Konings en de eerstelijns-magistraten beschikken over degelijke én uniforme statistieken aangaande de werklust, de verwerking van de dossiers, de morfologische hulpmiddelen e.d. dan zullen zij een belangrijk informatief instrument in handen hebben om het overleg aan te gaan en het advies te verstrekken dat van hen (in de toekomst) wordt verwacht. In het kader van de reorganisatie van het openbaar ministerie (*cf.* Octopus) wordt namelijk gedacht aan de oprichting van een raad van Procureurs des Konings, die dient op te treden als coördinerend en adviserend orgaan.

### *VOOR HET PARLEMENT*

Uit de parlementaire teksten (Vragen en Antwoorden; Handelingen) blijkt dat de parlementsleden voor hun werkzaamheden belang stellen in goede criminele en gerechtelijke statistieken, waaronder parketstatistieken. Nochtans kan, gezien de bedroevende toestand van de bestaande statistieken, hieraan nauwelijks op een bevredigende wijze voldaan. Zo leert een overlopen van de parlementaire Vragen en Antwoorden vanaf 1995 dat de antwoorden op vragen naar gerechtelijke statistische gegevens meestal lang uitblijven; zelden wordt het (volledig) antwoord verstrekt binnen de tien maanden. De Minister van Justitie kampt met aanzienlijke achterstanden in het beantwoorden van de vragen en hij staat geregeld voor de onmogelijkheid om de parlementaire vragen naar behoren te beantwoorden wegens niet juiste interpretaties van de vragen door de parketten of omwille van tekorten van het automatiseringssysteem. In de praktijk dienen de vragen naar (statistische) informatie te worden voorbereid door diverse gerechtelijke diensten of door de parketadministraties die de opdracht in het beste geval kunnen volbrengen met behulp van een geautomatiseerd systeem. Wegens de specificiteit van tal van vragen moet echter maar al te vaak worden overgeschakeld op ambachtelijk telwerk.

Het parlement kan zijn taak maar naar behoren uitvoeren wanneer het op de gepaste ogenblikken over de geschikte informatie beschikt. De wetgevende macht moet namelijk voldoende gedocumenteerd de Minister van Justitie kunnen aanspreken over het gevoerde strafrechtelijk beleid, inclusief over het beleid van het openbaar ministerie. Ook zou het parlement over de nodige instrumenten moeten beschikken om te kunnen waken over de toepassing van de wetten die het heeft goedgekeurd. Hoe kan de wetgever oordelen over bijvoorbeeld de bemiddeling in strafzaken of over de sinds 1984 gevoelig uitgebreide toepassing van de minnelijke schikking indien niet met regelmaat goed gedifferentieerde en van commentaar voorziene cijfergegevens tot stand komen? Daarenboven zou het parlement, in het kader van de budgetbepaling, de inzet (eventueel uitbreiding) van personele en materiële middelen, van de minister van Justitie mogen verwachten dat hij met voldoende cijfergegevens aantoont dat bepaalde initiatieven objectief beschouwd verantwoord zijn.



## *VOOR DE MEDIA EN HET RUIME PUBLIEK*

Het zou in een democratische rechtsstaat en voor een strafrechtelijk systeem dat handelt in functie van het algemeen belang, evident moeten zijn dat meer transparantie wordt gerealiseerd over de evoluerende beleidsprioriteiten van het openbaar ministerie.

Dat de media vaak enkel kunnen gissen, het risico lopend dat ze de bal mislaan of onnauwkeurig zijn, kan in een aantal gevallen worden toegeschreven aan het gebrek aan inzicht door een tekort aan deugdelijke documentatie, onder meer aan goede, eenduidig te interpreteren statistieken.

Het vaak aangehaald argument van het 'geheim van het onderzoek' is zeker niet valabel wanneer gevraagd wordt naar informatie op geaggregeerd niveau zoals typisch is voor de statistieken.

In het kader van een grotere transparantie kan enige hoop gesteld worden op de aangekondigde jaarverslagen van het college van procureurs-generaal ten behoeve van de minister van Justitie, jaarverslagen die openbaar zullen worden gemaakt.

## *VOOR DE WETENSCHAP*

Tenslotte is genoegzaam bekend dat het gebrek aan gerechtelijke statistische gegevens een enorme hypotheek legt op het wetenschappelijk werk aangaande de strafrechtsbedeling in het algemeen en aangaande het openbaar ministerie in het bijzonder. Er is ten eerste het probleem van de beschikbaarheid van de statistieken en ten tweede het euvel van de ondeugdelijkheid of de onbetrouwbaarheid van wat beschikbaar is.

Hierdoor is het op dit ogenblik moeilijk, in feite onmogelijk, om wetenschappelijk verantwoorde uitspraken te doen over de wijze waarop het openbaar ministerie op criminaliteit reageert, over de oriëntaties die door de parketten aan de zaken worden gegeven, over de feitelijke organisatie van het openbaar ministerie en over (de evolutie van) het middelenbestand. Ook de antwoorden op meer rechtstheoretische en rechtsvergelijkende vraagstellingen over de praktijk en de opportuniteit van strafrechtelijke of administratieve afhandelingen en over afhandelingen op parketniveau, op gerechtelijk of niet-gerechtelijk niveau kunnen niet met (Belgische) cijfers worden onderbouwd.

Het is trouwens schrijnend te moeten vaststellen dat in internationale statistische vergelijkingen België vaak afwezig blijft.

## **Besluit**

(1) Een overzicht en analyse van de bronnen leert dat de Belgische justitiële statistieken qua beschikbaarheid en betrouwbaarheid vooralsnog ondermaats zijn. Niettegenstaande van enkele parketten is geweten dat ze met regelmaat relatief gedifferentieerde statistieken produceren zijn de overige bronnen ontoereikend. De wijze

waarop het N.I.S. in de loop der jaren de gegevens inzamelde, verwerkte en als statistieken publiceerde ging er over lange termijn beschouwd niet op vooruit. Perioden van enige verbetering wisselden af met kwaliteitsafname. Na vaststelling van de wijze waarop het materiaal wordt ingezameld moet worden besloten dat de bruikbaarheid (betrouwbaarheid) van deze statistieken veel te wensen overlaat. De vraag moet dan worden gesteld of de productie en publicatie van deze statistieken, de vele energie en werkuren die hieraan worden besteed, nog langer verantwoord is. Daarnaast zijn de statistieken zoals ze jaarlijks bij sommige mercuriales van de procureurs-generaal worden gevoegd in het beste geval embryonaal; ze bieden hoogstens een zeer algemeen overzicht. De *ad hoc*-statistieken geven een in de tijd beperkt inzicht in de wijze waarop de parketten (of bepaalde parketten) specifieke delicttypes afhandelen. De productie en publicatie van deze statistieken getuigt van moeizame verzamelarbeid en van veel goede wil vanwege degenen die ze ter beschikking stellen. Het is echter in een tijd van voortschrijdende automatisering niet te verantwoorden dat dergelijke statistieken maar tot stand kunnen komen na massa's ambachtelijk tel- en turfwerk. Dat een en ander anders kan is ondertussen wel gebleken uit de meer eigentijdse verzameling en behandeling van de statistische informatie door de A.P.S.D. voor wat de politie sector betreft.

(2) In de loop van dit decennium kwamen diensten en projecten tot ontwikkeling die beloftevol zijn voor de beleidsrelevante bruikbaarstelling en aanwending van de (parket)statistieken. We denken hier aan de oprichting van de Dienst voor het Strafrechtelijk Beleid en aan de uitbreiding van het Nationaal Instituut voor Criminalistiek en Criminologie. Van belang is tevens dat wordt gewerkt aan de automatisering van de rechterlijke orde en van de strafuitvoering. Maar ondertussen is de informatie-infrastructuur nog lang niet voltooid en ontbreekt het nog aan voldoende logistieke ondersteuning. Het gebrek aan middelen van het Centrum voor Informatieverwerking is symptomatisch.

(3) De nood aan goede gerechtelijke statistieken in het algemeen en aan parketstatistieken in het bijzonder is, nu ambitieuze hertekeningen van het politieel en gerechtelijk landschap op til zijn, duidelijk merkbaar. De teksten die ondertussen naar aanleiding van het Octopus-project tot stand zijn gekomen zijn doordeesemd met begrippen als 'beleid', 'advies', 'rapportage', 'overleg'. Men kan voorspellen dat dit veelal 'lege hulzen' zullen blijven indien een productie van degelijke statistieken niet (snel) van de grond komt. Hoe kan bijvoorbeeld beleidsvoorbereiding (zowel aan de top als op de tussenechelons), beleidsevaluatie en bedrijfsvoering (budgetbepaling en -verdeling, personeelsallocatie e.d.) zonder betrouwbaar cijfermateriaal? Statistieken zijn uiteraard niet zaligmakend. Wel vormen ze een noodzakelijke basis voor verdere meer kwalitatieve duidingen en beschouwingen.

(4) Het ontbreken van goed statistisch materiaal werpt een zware hypotheek op het uitvoeren van beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek. Vandaar dat we afsluiten met een pleidooi voor het ontwikkelen van duidelijke afspraken – bijvoorbeeld bij

wijze van een protocolakkoord – met de wetenschappelijke wereld. Dit is broodnodig voor het uitvoeren van zowel fundamenteel als beleidsrelevant (beleidsondersteunend en beleidsvernieuwend) wetenschappelijk onderzoek.

(5) Alleszins werd in een niet zo ver verleden vanuit het academisch milieu een belangrijke bijdrage geleverd tot de ontwikkeling van een degelijk wetenschappelijk en voor de praktijk realistisch concept van gerechtelijke statistieken. Toen in de nadagen van traumatische gebeurtenissen zoals het optreden van de ‘Bende van Nijvel’ en het ‘Heizeldrama’ de beleidsvoerders moesten vaststellen dat in België de omvang van de criminaliteit en de bedrijvigheid van het justitieel apparaat nauwelijks te meten viel nam de federale overheid het initiatief tot een onderzoeksopdracht. Een interuniversitaire equipe waarvan wijlen professor Jaak VAN KERCKVOORDE, gelijktijdig de spilfiguur en de drijvende kracht was, leverde een omvangrijk plan en scenario af om een globaal statistisch bestand op te bouwen. Daarnaast is het van essentieel belang dat men zich laat inspireren door de inzichten, praktijken en ervaringen in andere landen. Zo kan van onze noorderburen worden geleerd wat de automatisering en de aanmaak van statistieken betekenen in het kader van grootschalige veranderingen van en door het openbaar ministerie. Het leren uit de ervaringen elders zou een enorme tijds- en energiebesparing kunnen betekenen.

Indien niet resoluut wordt gewerkt aan de beschikbaarstelling en de betrouwbaarheid van gerechtelijke statistieken zou wel eens waar kunnen zijn wat wijlen Jaak VAN KERCKVOORDE een aantal jaren geleden stelde, namelijk dat het gebrek aan ruime en goede informatie functioneel is: de immobiliteit van de strafrechtsbedeling wordt hierdoor aan het oog onttrokken, waardoor een aantal intern onderkende problemen minder zwaar wegen. Voorwaar een cassante uitspraak. We blijven hopen op meer transparantie. Zowel wetenschappers als beleidsmakers zullen er wel bij varen.

Stef CHRISTIAENSEN  
23 oktober 1998