

NAAR EEN VEREENVOUDIGING EN VERSNELLING VAN DE STRAFRECHTSPLEGING?

M. Wathelet – Minister van Justitie

Eerst en vooral wil ik U zeggen dat ik zeer gelukkig ben hier, 10 jaar na mijn voorganger Renaat VAN ELSLANDE, deze toespraak te mogen houden en te beginnen met de volgende vaststelling: De heer VAN ELSLANDE beëindigde zijn uiteenzetting met de overtuigende uitspraak: 'Ik twijfel er niet aan dat, dank zij uw aller inzet, U in uw opzet zal slagen'. Ik meen dat men vandaag kan bevestigen dat die wens verwezenlijkt werd.

Als inleiding op het onderwerp waarover ik vanavond wil spreken, wil ik aan een uitspraak herinneren van de Nederlandse Procureur-Generaal LANGEMEYER, die aangehaald werd door mijn voorganger: 'Kritiek is in ons land nog op ruime schaal geoorloofd. Maar daarom is lichtvaardige kritiek niet minder een kwalijk bedrijf. Is eenmaal door het werk van dergelijke critici het vertrouwen in het gezag ondermijnd, dan zal men aldra een gezag zien verschijnen, dat op andere dingen dan vertrouwen steunt en in het geheel geen kritiek zal toelaten'.

Ik wens wat Procureur-Generaal LANGEMEYER zei als volgt uit te breiden: De procedurewaarborgen die het strafrecht omringen zijn noodzakelijk. Het gaat hier om de eerbied van de rechten van de verdediging. Maar als die procedurewaarborgen een last worden die de machine van het gerecht doet vastlopen in die mate dat door die traagheid en die onzekerheid, het vertrouwen in het gerecht bij het volk wordt ondermijnd, dan zal men weldra een justitie zien verschijnen, die op andere dingen dan vertrouwen steunt en in het geheel geen waarborgen en rechten van de verdediging zal toelaten.

Men moet wel vaststellen dat het gerecht thans, door de ingewikkeldheid van zijn procedures, zijn logheid, zijn traagheid, zijn buitensporige overbelasting, faalt in zijn bijdrage aan de regulering van het maatschappelijk leven, zowel waar het gaat om ernstige en complexe zaken, met name in de sfeer van de financiële criminaliteit en de georganiseerde misdaad, als wat betreft wat men de kleine en middelmatige stadsdelinquentie pleegt te noemen.

Welnu, en dit vormt de betekenis van mijn beschrijving, dit falen verbaast de publieke opinie en raakt de burgers in hun dagelijks leven, met het risico dat het gerechtelijk apparaat in zijn geheel gediscredeerd wordt en dat de burgers geneigd zijn zelf het recht in handen te nemen.

Een te laattijdige tussenkomst van het gerecht laat bij de bevolking een gevoel van straffeloosheid na, bovenop het feit dat de straf, als ze verscheidene jaren na de feiten wordt uitgesproken, haar invloed op de ordening van het maatschappelijk leven en op het voorkomen van recidive verliest.

Deze toespraak is de eerste van een reeks publiekslezingen die door *Panopticon* jaarlijks zullen worden georganiseerd. Zij werd gehouden te Leuven op 17 mei 1991.

Hoe kunnen de slachtoffers en de bevolking in het algemeen, bijvoorbeeld op het gebied van de kleine en middelgrote stadsdelinquentie, aanvaarden dat de daders van misdrijven tegen de eigendommen, en zelfs van aanrandingen tegen personen, reeds enkele uren na hun wandaden vrij het politiecommissariaat of het gerechtsgebouw verlaten, terwijl men zelfs de zekerheid niet heeft dat zij enkele maanden later of zelfs jaren nadien, effectief zullen worden veroordeeld, hoewel zij in talrijke gevallen op heterdaad werden betrapt en zij de feiten die hun ten laste worden gelegd niet ontkennen, zodat niets een lang onderzoek of vooronderzoek kan rechtvaardigen?

Dit fenomeen verklaart ongetwijfeld waarom de voorlopige hechtenis regelmatig ontaardt in een systeem van onmiddellijke bestraffing, waardoor de wetgever na verloop van tijd genoodzaakt wordt de Wet op de Voorlopige Hechtenis aan te passen om aan het uitzonderlijk karakter ervan te herinneren. Met de Wet van 20 juli 1990 is een belangrijke vooruitgang geboekt, met name op het gebied van de waarborgen van de rechten van de verdediging. De wetgever stond er trouwens op, alsof alle vorige pogingen vruchteloos waren gebleven, uitdrukkelijk te bevestigen 'dat deze maatregel niet mag getroffen worden met het oog op onmiddellijke bestraffing'.¹

Dit principe moet nageleefd worden en het was wellicht noodzakelijk het plechtig af te kondigen. Maar men moet het logisch gevolg ervan aanvaarden: in de gevallen waarin de voorlopige hechtenis niet verantwoord is, mag het in vrijheid stellen geen straffeloosheid betekenen. In zijn tussenkomst in de Senaat op 3 juli 1990, tijdens de debatten die aan de eenparige goedkeuring van de nieuwe Wet op de Voorlopige Hechtenis voorafgingen, heeft de voorzitter van de Commissie voor de Justitie van de Senaat, de heer Roger LALLEMAND, eraan herinnerd dat de maatschappij draagster is van 'strafeisen', dat de openbare opinie de 'drang voor onmiddellijke bestraffing' bezit en aan de rechter vraagt de maatschappelijke cohesie te herstellen.² Het gerecht moet deze taak volbrengen. En als, om de uitdrukking van DURCKHEIM over te nemen, 'de drang om te straffen' moet worden ingetoomd door waarborgen in te voeren voor de individuele vrijheid en de rechten van de verdediging, met name door de voorlopige hechtenis te verwerpen als een vorm van onmiddellijke bestraffing, dan moet die drang gekanaliseerd worden in een procedure die voldoende doorzichtig en snel is opdat de bevolking zichzelf en haar maatschappelijke omgeving beschermd zou weten. Bovendien moet er snel genoeg een sociale reactie volgen, wil men een kans op slagen hebben wat betreft het voorkomen van recidive. Als het gerecht te laat optreedt, treedt het op na recidive en kan het deze recidive alleen nog maar vaststellen. De traagheid van het gerecht ligt aan de basis van zijn mislukkingen.

Ik wil mij hier niet beperken tot het stellen van een diagnose van de ziekte. Het is mijn taak een behandeling voor te schrijven en ze toe te passen.

Ik heb twee sectoren aangehaald waarin men moet vaststellen dat het gerechtelijk systeem heeft gefaald: enerzijds de ingewikkelde witteboordencriminaliteit en de georganiseerde misdaad, en anderzijds de kleine en middelgrote stadsdelinquentie.

1. Art. 16, § 1, al. 2 van de Wet van 20 juli 1990 betreffende de Voorlopige Hechtenis.

2. *Gedr. St.*, Senaat, zitting van 3 juli 1990, p. 2423.

Wat de eerste categorie van zaken betreft wil ik mij vooral toespitsen op het verbeteren van de middelen waarover het gerecht beschikt: verbetering van de bezoldiging en van het statuut van de deskundigen, inspanningen wat de opleiding van de magistraten betreft, versterking van de middelen waarover de gespecialiseerde politiediensten beschikken, met name via de oprichting van een financiële afdeling bij de nationale brigade van de gerechtelijke politie (de '24ste financiële brigade'), verbetering van de legislatieve instrumenten: de wetgeving betreffende het witwassen van gelden en internationale samenwerking in die sector, de wet betreffende het opsporen van telefoongesprekken en het wetsontwerp ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen het afluisteren, opnemen en onderscheppen van privé-uitspraken en -mededelingen, met een luik betreffende het afluisteren op bevel van een onderzoeksrechter.

Wat de kleine en middelgrote delinquentie betreft, ben ik ervan overtuigd dat wij vereenvoudiging en versnelling van de procedures moeten bevorderen en de correctionele rechtbanken moeten ontlasten van taken die hen nutteloos overbelasten.

Eerst een paar woorden over dit tweede aspect: de correctionele rechtbanken ontlasten van een aantal taken.

In 1980 heb ik als jong volksvertegenwoordiger namens de Commissie voor de Justitie van de Kamer³ verslag uitgebracht over een wetsontwerp van mijn voorganger Renaat VAN ELSLANDE betreffende de politierechtbanken⁴, waaraan trouwens in het tijdschrift *Panopticon* in 1982 een artikel van de heer Freddy TROCH gewijd werd.⁵ Dit ontwerp geraakte, met name om budgettaire redenen, in de vergeethoek, hoewel het met ruime meerderheid (139 stemmen tegen 2) werd goedgekeurd in de Kamer op 12 juni 1980.

De gedachte aan een hervorming van de politierechtbank en aan een uitbreiding van haar bevoegdheden moet echter weer tot leven worden gebracht, vooral nu ik bezig ben één van de voorwaarden, aangehaald door de heer TROCH, te realiseren: de vervanging van de politie-commissarissen die zetelen bij de Politierechtbanken, door substituten van de Procureur des Konings (het was één van de aspecten van voornoemd ontwerp).

De Politierechter moet de normaal bevoegde rechter kunnen worden wat de zogezegde onopzettelijke of reglementaire misdrijven betreft, en met name alle geschillen inzake verkeer met ingebrip van de onopzettelijke dodingen. Er moet een einde worden gemaakt aan de juridische fictie, ingevoerd op basis van artikel 138, *6bis* van het Wetboek van Strafvordering, waardoor bepaalde misdrijven, met name de onopzettelijke slagen en verwondingen veroorzaakt bij een verkeersongeval, bij de Politierechter aanhangig kunnen gemaakt worden door middel van 'contraventionalisering'. Door dit stelsel wordt de Raadkamer onnodig belast en wordt de procedure verlengd met een nutteloze etappe. Bovendien moet de Politierechter bevrijd worden van bepaalde beperkingen, voorzien in de Wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, waardoor hij niet zijn toevlucht kan nemen tot de opschorting van de uitspraak en tot probatie-

3. *Gedr. St.*, Kamer, 406 (79-80), nr. 15.

4. *Gedr. St.*, Kamer, 406 (79-80), nr. 1.

5. *Panopticon*, 1, (1982), januari/februari, p. 67 e.v.

maatregelen, en evenmin, met name in het kader van de probatie, alternatieve maatregelen kan uitspreken, zoals werken van algemeen belang.

In dit verband moeten wij ook rekening houden met de Aanbeveling van het Ministercomité van de Raad van Europa betreffende de vereenvoudiging van het gerecht⁶ waarin ook vereenvoudiging van de strafrechtspleging wordt aanbevolen. Hierbij moet men ongetwijfeld denken aan de ontwikkeling van een strafbevel-procedure, of van een schriftelijke procedure, in de sector van de zogezegde contraventionele of reglementaire misdrijven. Het idee is trouwens niet nieuw vermits een eerste voorstel in die zin reeds op 16 januari 1900 werd ingediend door Jules DESTRÉE!⁷

Terwijl men de bevoegdheden en actiemiddelen van de politierechtbanken uitbreidt, zal men dus, naar het voorbeeld van het strafbevel dat in talrijke buurlanden bestaat, hun zittingen ontlasten van een reeks zaken, die thans slechts om redenen van technische aard aan hen worden voorgelegd. Denken wij even aan de verkeersongevallen zonder betwisting wat de aansprakelijkheid betreft, maar die niet kunnen worden afgesloten met een minnelijke schikking bij gebreke aan een regeling van de burgerlijke belangen, of omwille van de nalatigheid van de verantwoordelijke partij wanneer een voorgestelde minnelijke schikking niet betaald wordt. In een dergelijk systeem moeten uiteraard de rechten van de verdediging geëerbiedigd blijven. En ook het recht te vragen om gevonnist te worden in openbare zitting, na door de rechter te zijn verhoord, moet gevrijwaard blijven.

Maar de overdracht van sommige bevoegdheden naar de politierechtbanken en de modernisering van hun arbeidsmethoden zullen niet volstaan om tegemoet te komen aan de openbare opinie, die inzake kleine en middelgrote stadsdelinquentie een snelle reactie van het gerecht verwacht. Er moeten dus organisatorische en proceduriële maatregelen worden getroffen die het de correctionele rechtbanken mogelijk maken de eenvoudige zaken, waarin geen onderzoek vereist is, snel af te handelen.

Over welke zaken gaat het hier? Wat ik kleine en middelgrote stadsdelinquentie noem, zijn enerzijds alle minder zware misdrijven die gepleegd worden op straat of op openbare plaatsen: diefstallen van wagens of in wagens, diefstallen in uitstalramen met lichte gewelddaden, kleine aanrandingen (afrukken van handtassen, kleine vechtpartijen), daden van vandalisme, zakkenrollerij en anderzijds kleine inbraken in woningen of winkels die niet in het kader van georganiseerde diefstal passen.

Het tweede aspect is dat de feiten moeten vaststaan en niet ernstig betwist mogen zijn.

Het derde aspect behelst dat de slachtoffers moeten zijn geïdentificeerd en zo mogelijk, de schade gemakkelijk te schatten.

De laatste karakteristiek betreft de veronderstelling dat het over feiten moet gaan die het instellen van een onderzoek niet rechtvaardigen.

6. Aanbeveling nr. R (87) 18 van 17 september 1987.

7. Zie de toelichting bij het voorstel van wet houdende invoering van een strafbevel ter vereenvoudiging van de strafrechtspleging, ingediend op 17 januari 1980 door de Heren M. STORME, H. VANDERPOORTEN en E. COOREMAN, *Gedr. St.*, Senaat, 363 (79-80), nr. 1.

De lege lata lijken mij een aantal maatregelen te kunnen worden getroffen via aanpassingen van de interne organisatie van de parketten en de rechtbanken. *De lege ferenda* zullen waarschijnlijk een aantal proceduriële bepalingen, die nutteloos afremmen, moeten worden gewijzigd, en zal het arsenaal van straffen moeten worden uitgebreid.

De lege lata

Wat betreft het type dossiers dat hierboven is vermeld, zou een eerste benadering ontleend kunnen worden aan de regeling van de strafbemiddeling die van kracht is in Frankrijk. De opgepakte daders zouden binnen de grondwettelijke termijn van 24 uur kunnen worden opgeleid voor een parketmagistraat die van hen de formele belofte zou moeten zien te verkrijgen dat ze de slachtoffers binnen een gegeven termijn schadeloos stellen. Hierna zou het dossier, behalve wanneer er sprake is van recidive, kunnen worden afgesloten met een minnelijke schikking of zelfs een sepot.

Deze plechtige verschijning voor een magistraat zou desgevallend kunnen plaatsvinden in aanwezigheid van het slachtoffer of zijn vertegenwoordiger. Mocht deze verschijning om materiële redenen niet kunnen plaatsvinden binnen een termijn van 24 uur, dan zou ze kunnen worden afgesproken voor een van de eerstvolgende dagen.

Wanneer zulke bemiddelingsoproeping mocht uitdraaien op een mislukking, dan zal de zaak zonder verwijl alsnog moeten worden voorgelegd aan een correctionele kamer.

Als de feiten ernstiger van aard lijken, of als de dader een recidivist is in de criminologische zin van het woord, zou een snelle vaststelling voor een gespecialiseerde correctionele kamer kunnen geschieden op basis van de minimumtermijnen van dagvaarding (in principe 10 dagen), althans voor zover het om wanbedrijven gaat.

De lege ferenda

België is één van de weinige Europese landen waar geen snelle afhandelingsprocedure bestaat.⁸ Citeren wij als voorbeeld Frankrijk waar een procedure van onmiddellijke verschijning bestaat die wordt geregeld in de Wet nr. 86-1.019 van 9 september 1986. Zij is toepasselijk op feiten die worden beteugeld met een straf gaande tot 5 jaar gevangenisstraf, wanneer de dader op heterdaad is betrapt of wanneer de bezwaren recent en doorslaggevend zijn, en er in de zaak een vonnis kan worden uitgesproken. In dit geval wordt de beklaagde nog dezelfde dag voor de rechtbank geleid. Als er geen zitting is, beslist de voorzitter of zijn afgevaardigde bij tegenspraak over de voorlopige hechtenis tot aan de verschijning voor de rechtbank, die ten laatste moet plaatsvinden op de tweede werkdag volgend op de dag van de aanhouding. De rechtbank kan de zaak dan maximaal zes weken uitstellen.

8. Zie het verslag van de Internationale Unie van Magistraten, door R. SCREVENs, *R.D.P.*, 1 (1991).

In Nederland kan het Openbaar Ministerie de dader van feiten strafbaar met een straf gaande tot 6 maand gevangenisstraf, binnen de drie dagen voor de rechtbank dagvaarden. Het Openbaar Ministerie kan, overigens, na een politionele opsluiting van tweemaal 48 uur, de handhaving van de hechtenis vragen met tweemaal 8 dagen vóór de verschijning voor de rechter.

Men stelt dus vast dat in deze systemen de versnelde procedure ten gronde is gekoppeld aan een uitzonderlijke procedure van vrijheidsberoving vóór de terechtzitting.

De invoering van een dergelijk systeem in België zou, rekening houdend met de termijn van 24 uur opgelegd door artikel 7 van de Grondwet, een procedure vergen waarbij het mogelijk wordt voor een rechter te verschijnen die gelijktijdig een met redenen omklede beslissing zou kunnen nemen over de vrijheidsberoving, over de correctionalisering van de feiten die technisch als misdaden omschreven worden, en over de verzending voor een gespecialiseerde correctionele kamer. De Raadkamer zou deze taak op zich kunnen nemen.

Een dergelijk systeem zou natuurlijk de oprichting van permanenties door de Balie vereisen die de verdediging van de betrokken personen op zich nemen.

Er is nochtans voorzichtigheid geboden: een systeem van verkorte procedure dat op grote schaal wordt toegepast op personen die van hun vrijheid zijn beroofd, dreigt de vooruitgang, geboekt met de Wet op de Voorlopige Hechtenis, te niet te doen, omdat als het ware een enigszins parallelle procedure van voorlopige hechtenis zou kunnen ontstaan die aanleiding zou geven tot een aanzienlijke toename van het aantal opsluitingen voor minder zware feiten.

Het lijkt mij dus prioritair om naar formules te zoeken voor een snelle afhandeling van dossiers betreffende eenvoudige feiten, die zijn vastgesteld op heterdaad of worden gestaafd door ernstige aanwijzingen of bekentenissen, maar die geen onmiddellijke vrijheidsberoving rechtvaardigen.

Er zullen nochtans bepaalde hindernissen moeten worden overwonnen om een dergelijk systeem optimaal laten functioneren; het zal in elk geval wat bijkomende legislatieve aanpassingen en middelen vereisen.

In de eerste plaats maakt het huidige systeem van correctionalisering, op basis van het aanvaarden door de Raadkamer van verzachtende omstandigheden, een nutteloze belasting uit, gebaseerd op een juridische fictie. Men moet de dossiers betreffende feiten die in de praktijk nooit naar het Assisenhof worden verwezen maar die in rechte als misdaden omschreven worden, onmiddellijk voor de correctionele rechtbank vaststellen. Het gaat hier bijvoorbeeld om diefstal met braak, diefstal met lichte gewelddaden (afrukken van handtassen, duwen bij het onderscheppen door een inspecteur van een warenhuis ten gevolge van een diefstal in het uitstalraam, enz.).

Men zou dus hetzij de definitie van misdaad moeten wijzigen, hetzij de bevoegdheid van de correctionele rechtbank uitbreiden tot bepaalde categorieën misdaden.

Overigens dreigt de theorie van de 'opslorping', gebaseerd op een ruime interpretatie van artikel 65 van het Strafwetboek, voor moeilijkheden te zorgen: indien bijvoorbeeld de dader van een diefstal snel voor een correctionele rechtbank wordt gedaagd, en men na zijn veroordeling vaststelt dat hij ook andere feiten heeft gepleegd die niet bekend waren op het ogenblik van het vonnis, zou het onrechtvaardig zijn dat men op basis van de theorie van de 'opslorping', volgens de-

welke het geheel van die feiten een eenheid van misdadig opzet uitdrukt, zou men dat het uitgesproken vonnis het geheel 'opslorpt'.⁹ Artikel 65 van het Strafwetboek zal dus wellicht moeten worden gewijzigd om de draagwijdte ervan beter te bepalen.

Het arsenaal van straffen waarover de rechter beschikt zal ook moeten worden uitgebreid. Want als men het bij de traditionele gevangenisstraffen en geldboeten wil houden, zal men zeer snel in een straatje zonder eind terecht komen: ondoeltreffendheid van de gevangenisstraf waar het gaat om maatschappelijke reclasering en het voorkomen van recidive, en overbevolking van de strafinrichtingen.

Er zijn thans experimenten aan de gang met het oog op de bevordering van de werken van algemeen belang in het kader van de probatie. Het zal de eerste tijd onmogelijk zijn dergelijke maatregelen op grote schaal toe te passen. Daartoe is inderdaad een ruime opvanginfrastructuur vereist; en die is nog niet voldoende ontwikkeld.

Men moet op dit ogenblik dus blijk geven van verbeelding. Waarom zou men bijvoorbeeld geen rijverbod kunnen uitspreken ten opzichte van dieven van auto's of bromfietsen? Men moet durven afwijken van het traditionele schema, beperkt als het is tot de gevangenisstraf en de geldboete.

Ten slotte mag men niet blind blijven voor de materiële moeilijkheden die zijn verbonden aan de beperktheid van mankracht en uitrusting. Men zal prioriteiten moeten vastleggen, hetgeen op zichzelf weer het voeren van een crimineel beleid veronderstelt.

Niettemin zal men ongetwijfeld moeten voortgaan met de uitbreiding van de personeelsformaties. Ook zullen bepaalde systemen en administratieve diensten moeten worden verbeterd: de processen-verbaal moeten onverwijld worden verzonden, de afschriften ervan moeten voorhanden zijn zodra het proces-verbaal is opgemaakt teneinde de rechten van de verdediging te vrijwaren, de uittreksels uit de strafregisters zouden praktisch ogenblikkelijk moeten kunnen worden afgeleverd dankzij de vervolmaking van de informatisering, enz. Ik heb dan ook besloten de informatisering van de dienst van het centraal strafregister te bespoedigen, zodat deze beter zal functioneren. De gemeentepolities zullen op den duur, dankzij de toegang tot een geïnformatiseerd centraal register, ontlast zijn van het bijhouden van de gemeentelijke strafregisters. Men moet nu eenmaal op zeer korte termijn kunnen beschikken over alle inlichtingen betreffende een eventuele toestand van recidive, een mogelijke herroeping van vroeger verleende uitstellen, andere vooronderzoeken of onderzoeken ten laste van dezelfde persoon, enz.

Vermits men niet mag vergeten dat men moet oordelen over personen en niet over feiten, zouden de dossiers dus ook zeer snel moeten kunnen worden aangevuld met persoonlijkheidsonderzoeken, hetgeen een verbetering vereist van de middelen van de politiediensten en de sociale diensten. Wat deze laatste betreft ben ik overigens volop bezig met een uitbreiding van de personeelsformatie, hetgeen een eerste stap in de goede richting betekent.

Als men de vicieuze cirkel van de gevangenisstraf en van de recidive wil doorbreken, moeten de Gemeenschappen op een consequente manier hun verantwoordelijkheid inzake maatschappelijke hulp aan de rechtzoekenden nemen,

9. Cf. KUYL, 'Over de eenheid van misdadig opzet', *R.W.*, 9 (1978-79), kol. 545-606.

door te zorgen voor degelijke opvangstructuren en een doeltreffende begeleiding van de delinquenten.

Dit is dus een omvangrijk programma dat niet ogenblikkelijk kan worden verwezenlijkt, maar waarvan sommige aspecten nu reeds kunnen worden uitgevoerd, door middel van bepaalde inspanningen van het management en door de vaststelling van prioriteiten. Deze inspanningen vormen een onontbeerlijke voorwaarde om de geloofwaardigheid van ons gerecht in de ogen van de bevolking te herstellen.

Maar deze uiteenzetting zou onvolledig zijn mocht men niet herinneren aan het feit dat de tussenkomst van het repressief systeem, hoe doeltreffend deze ook moge zijn, nooit de socio-culturele problemen zal oplossen die aan de basis liggen van het kwaad. Indien strafrechtelijk moet worden opgetreden dan is dat omdat de andere vormen van maatschappelijke regulering hebben gefaald: preventie, socio-culturele integratie, jeugdbescherming.

Er kunnen geen fundamentele verbeteringen optreden zolang er ook geen belangrijke inspanningen geleverd worden in die sectoren.