

DE DIENST VOOR STRAFRECHTELIJK BELEID, EEN GEMISTE KANS?

De Dienst voor strafrechtelijk beleid, waarvan het ontwerp-K.B. op de Minister-raad van 18 mei jl. werd goedgekeurd, heeft een merkwaardige voorgeschiedenis. In het ondertussen gedenkwaardige Pinksterplan van 5 juni 1990 stelde de regering een pakket maatregelen in het vooruitzicht, waaronder een dienst die het criminele beleid in dit land zou voorbereiden. De nood aan een coherente criminele politiek is in dit land immers een oud zeer. Onder meer de zgn. Bendecommissie kwam een aantal jaren geleden tot het besluit dat een strafrechtelijk beleid in België onbestaande was.¹ De zichtbare onmacht van de strafrechtshandhavers om zowel de georganiseerde misdaad als de veel voorkomende (stads)criminaliteit adequaat van antwoord te dienen en de toenemende druk van de publieke opinie, inspireerden de regering tot een indrukwekkend 'crisisplan' dat op korte termijn diende te leiden tot een fundamentele herwaardering van het politie- en justitieapparaat en tot m.a.w. een meer efficiënte strafrechtshandhaving.

Drie jaar later moet men vaststellen dat de voornemens van de regering inzake de reorganisatie en uitbouw van het politieapparaat grotendeels gerealiseerd zijn. Men kan onder meer verwijzen naar de wet op het politieambt, naar de installatie en inwerkingtreding van het vijfhoeksoverleg, de herwaardering en de daarmee samenhangende verbetering van opleiding naar organisatie en uitrusting van de gemeentelijke politie, naar de overheveling van het beheer van de rijkswacht naar Binnenlandse Zaken en de installatie van de controlecommissie op de politiediensten.

De veiligheidscontracten met de grote steden zorgen bovendien voor belangrijke financiële impulsen die de gemeentelijke politie toelaten om haar actieradius aanzienlijk uit te breiden, denken we o.a. aan de sectoren misdrijf- en drugpreventie.

Eén van de gevolgen van de ingrijpende verschuivingen in het politielandschap is wel dat de kloof tussen een gemoderniseerd politieapparaat en de justitiediensten die geacht worden toezicht te houden, te controleren en in sommige gevallen ook te leiden (het openbaar ministerie bij het opsporingsonderzoek), vooralsnog alleen maar groter dreigt te worden. De gebeurtenissen van de laatste maanden maakten duidelijk dat de problemen in de strafrechtsbedeling niet langer kunnen afgedaan worden als de resultante van een negatieve mentaliteit bij degenen die de justitiële en aanverwante instellingen (b.v. het gevangeniswezen) belichamen.² De vloedgolf van interpellaties die de Minister van Justitie op 11 mei jl. in de Kamer

1. *Gedr. St.*, Kamer, 1989-90, nr. 59/8-1988, 305-313; FIJNAUT, C., 'De Bende van Nijvel en het beleid inzake het politiewezen', *Panopticon*, 1990, 506-507.

2. VERSTRAETEN, R., 'Enige bedenkingen omtrent de strafprocesrechtelijke implicaties van de voorstellen van de parlementaire onderzoekscommissie inzake banditisme en terrorisme', *Panopticon*, 1990, 526-527.

van Volksvertegenwoordigers te verwerken kreeg, heeft aangetoond dat de betrokken interpellanten zich zeer goed bewust zijn van de structurele lacunes in het strafrechtshandhavingssysteem. In zijn antwoord heeft de Minister dit trouwens onderkend. Uit zijn overzicht van de reeds doorgevoerde en nog op til zijnde hervormingen in het strafrechtssysteem bleek vooral de zorg om op korte termijn de grootste gaten in het systeem te dichten. Voor de meer structureel gerichte initiatieven op korte termijn, verwees de Minister naar de bemiddeling in strafzaken, naar de fel gecontesteerde snelrechtprocedure en naar de oprichting van een dienst voor het strafrechtelijk beleid.

Daarnaast is het duidelijk dat de Minister grote verwachtingen stelt in het 'voorontwerp tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporings- en gerechtelijk onderzoek', dat door de Commissie FRANCHIMONT werd uitgewerkt.

Een wettelijke regeling van het opsporingsonderzoek, de afbakening van de bevoegdheden van de Procureur des Konings en van de officieren van gerechtelijke politie in het opsporingsonderzoek, de uitbreiding van de territoriale bevoegdheid van de onderzoeksrechter en de verbetering van de rechtspositie van de benadeelde in het opsporings- en gerechtelijk onderzoek zullen onmiskenbaar een noodzakelijke vooruitgang betekenen, zeker in het licht van het spanningsveld dat met de wet op het politieambt is ontstaan.

Minister van Justitie M. WATHELET is, naar aanleiding van de interpellaties in de Kamer, vrij uitvoerig ingegaan op het criminele beleid dat in dit land, al dan niet, wordt gevoerd. Eens te meer stelde hij voor de zeer nabije toekomst de oprichting in het vooruitzicht van de Dienst voor criminele politiek. Met het oog op de concrete uitwerking had de Minister van Justitie op 9 januari 1992 officieel een Commissie geïnstalleerd. Deze Commissie, de Commissie DE WILDE – zo genoemd naar haar voorzitter, Eerste Advocaat-Generaal en Adjunct-Kabinetchef LODE DE WILDE – nam haar opdracht op een grondige wijze ter harte. De Commissie voorzag zich voor haar rapport van heel wat adviezen, o.a. vanwege vertegenwoordigers van de academische wereld. Als tussentijds verslag presenteerde de Commissie op 25 februari 1992 een omvangrijk document waarbij, naast de structuur en de noodzakelijke infrastructuur van de Dienst voor criminele politiek, de budgettaire aspecten en de opdrachten van de Dienst, ook de samenwerking met de magistratuur, de administratie, de politiediensten en de wetenschappelijke milieus in extenso was uitgewerkt.³

De Commissie – zich inspirerend op o.a. Marc ANCEL – hanteerde terecht een brede omschrijving van het begrip criminele politiek: 'het totaal beleid van alle gedingen van de overheid die, in het bijzonder door preventief toezicht en door sanctionerend optreden, de opdracht hebben om op een wijze van strafrechtelijke aard voor de rechtshandhaving in te staan'. De Commissie stelde voor om een einde te maken aan de versnippering inzake beleidsvorming en de totale strafrechtshandhaving, zowel preventief als repressief, vanuit een beleidsvoorbereidend perspectief te bundelen. Concreet zou de Dienst de volledige keten van het strafrechtshandavingsbeleid bestrijken, gaande van de adviezen inzake de coördinatie van de wetgeving en de uniformisering van de strafbaarstelling, over het aanbren-

3. Commissie belast met het opstellen van een verslag betreffende de oprichting van een dienst criminele politiek, tussentijds verslag 25 februari 1992, 102 p. + bijlagen.

gen van leidraden inzake het opsporings-, het vervolgings- en het straftoemettingsbeleid tot en met de ondersteuning van een doelgericht en rationeel uitgewerkt strafuitvoeringsbeleid. Met de Nederlandse W.O.D.C. als voorbeeld en model pleitte men voor een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, dit in samenwerking met de universiteiten. Een volwaardige misdaadanalyse en een statistische cel zouden bijkomend de bouwstenen aanbrengen om de Minister van Justitie te adviseren bij de bepaling van de criminele politiek, dit laatste in overleg met de Procureurs-Generaal.

De Commissie DE WILDE zette zich in haar rapport met nadruk af tegen een institutionalisering van het College van Procureurs-Generaal, onder voorzitterschap van de Minister van Justitie. Wel zou het de Procureurs-Generaal toekomen om in gezamenlijk overleg – in afwezigheid van de Minister van Justitie – uniforme beleidslijnen uit te werken ter uitvoering van de criminele politiek, waarvan de bepaling tot de exclusieve bevoegdheid van de uitvoerende macht behoort. Teneinde de Procureurs-Generaal toe te laten in te spelen op regionale of lokale probleemsituaties en hun crimineel beleid binnen het ressort af te stemmen op de implementatie van de resultaten van het vijfhoeksoverleg, voorzag de Commissie in een permanent en deskundig bezet secretariaat dat onder leiding van een daartoe vrijgesteld Advocaat-Generaal voor de wetenschappelijke ondersteuning zou zorgen. Deze ressortbureaus zouden vanzelfsprekend nauw samenwerken met de Dienst voor criminele politiek. Deze structuur is niet geheel nieuw. De Procureur-Generaal van Antwerpen, R. VAN CAMP, probeert reeds enkele jaren volgens dit concept een onderbouwde strafrechtspolitiek binnen zijn ressort vorm te geven.

De Commissie DE WILDE heeft ruime aandacht besteed aan de juridische vorm van de Dienst voor criminele politiek. De mogelijkheden van de creatie van een directie binnen het Bestuur voor burgerlijke en criminele zaken of van de oprichting van een directie-generaal voor de criminele politiek binnen het Ministerie van Justitie werden afgewezen. Men was de mening toegedaan dat de Dienst in de beide gevallen hiërarchisch niet alleen van de Minister van Justitie maar vooral van de administratie van Justitie zou afhangen, wat de zelfstandige positie van het Openbaar Ministerie, verantwoordelijk voor de implementatie van de criminele politiek, in het gedrang zou brengen. De Commissie opteerde uiteindelijk voor een commissariaat-generaal 'bij' het Ministerie van Justitie, onder leiding van een commissaris-generaal bijgestaan door een adjunct-commissaris-generaal, beiden benoemd voor een periode van vijf jaar.

In haar eindverslag van 18 juni 1992 schetste de Commissie in detail de structuur van de Dienst voor criminele politiek. Het commissariaat-generaal zou voorzien worden van een centraal secretariaat, van een wetenschappelijke onderzoeksafdeling en van een beleidsafdeling.⁴

Zoals reeds eerder gesteld, kan men de Commissie zeker niet het verwijt toesturen dat ze de essentiële ingrediënten van een eigentijdse strafrechtshandhaving over het hoofd heeft gezien. Zo voorzag men onder meer de introductie van een persambtenaar, belast met het verzorgen van de voorlichting inzake de criminele politiek en het verbeteren van de vaak problematische relatie tussen de justitie en de pers.

4. Commissie belast met het opstellen van een verslag betreffende de oprichting van een dienst criminele politiek, eindverslag 18 juni 1992, 14 p.

De opdrachten die de Commissie voor de onderzoeksafdeling en de beleidsafdeling vooropstelde hadden betrekking op het gehele veld van de strafrechtsbedeling. De onderzoeksafdeling zou instaan voor de uitvoering van onderzoeksopdrachten die door de Commissaris-Generaal worden gevorderd in volgende aangelegenheden: wetgeving (nationaal en internationaal), rechtspleging, strafrechtstoepassing, statistische informatieverwerking, misdaadanalyse, de uitbouw van een statistische cel, de werking van het O.M., de strafuitvoering, slachtofferhulp, rechtshulp en de studie van bijzondere wetten. Tot slot werd van de onderzoeksafdeling verwacht dat ze een documentatiebestand uitbouwt met inbegrip van een databank voor de criminele politiek. Het is duidelijk dat de Commissie DE WILDE zich ook op dit punt heeft laten inspireren door het W.O.D.C.

Jammer genoeg werd het model niet doorgetrokken naar de omkadering. Volgens de Commissie zouden vijf onderzoekers, twee documentalisten en een programmeur moeten volstaan om het omvangrijke onderzoeksveld aan te kunnen.

De beleidsafdeling kreeg in de visie van de Commissie de opdracht om het onderzoeksmateriaal te verwerken in bruikbare adviezen die via de commissaris-generaal aan de Minister van Justitie en aan de Procureurs-Generaal worden overgemaakt. De beleidsafdeling hoorde ook de brug te leggen met de talrijke adviesraden en diensten die actief zijn in deelgebieden van de strafrechtspleging, zoals de diverse Hoge Raden, de nieuwe dienst misdrijfpreventie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, het vijfhoeksoverleg e.a. Van de beleidsafdeling werd verwacht dat ze een permanent overleg zou uitbouwen met de Diensten wetgeving, met de penitentiaire administratie en met de bestuurlijke politie. De beleidsafdeling zou een vergelijkbare bestraffing krijgen als de onderzoeksafdeling.

Via deze relatief strak uitgebouwde hiërarchische structuur zou het criminele beleid in dit land terug de wetenschappelijke onderbouw krijgen die het rond de vorige eeuwwisseling en kort na W.O. I ook had met de school van A. PRINS.

Het werkstuk van de Commissie DE WILDE getuigde van coherentie en zorg voor het behoud van de evenwichten en verantwoordelijkheden eigen aan een rechtsstaat. Op één punt ontsnapte men niet aan de typisch Belgische ziekte en historische constante in het justitiebeleid, met name het niet doortrekken van de financiële consequenties van bepaalde beleidsopties. Op die manier 'versmoort' men de beste constructies in chronische frustraties van onmacht. Het probatiesysteem is er een voorbeeld van. Uiteindelijk zal het met de Dienst voor strafrechtelijk beleid allicht zo ver niet komen, omdat de Minister van Justitie het concept van de Commissie DE WILDE behoorlijk heeft afgeslankt.

Na een eerste discussie over de juridische structuur – in april 1992 kondigde Minister WATHELET de oprichting aan van een directie voor de criminele politiek, de Commissie bleef vasthouden aan een commissariaat-generaal – bleef het een tijd stil rond de Dienst voor criminele politiek. De Raad van State bleek problemen te hebben met een aantal bepalingen van het ontwerp-K.B. dat op 19 juni 1992 door de Ministerraad was goedgekeurd. Er werden enkele aanpassingen doorgevoerd en, zoals in de inleiding gesteld, op 18 mei 1993 keurde de Ministerraad een nieuwe versie van het ontwerp-K.B. goed.

Een eerste vaststelling is dat men de brede notie 'criminele politiek' (cf. M. ANCEL) heeft verlaten voor een strafrechtelijk beleid *sensu stricto*. In de nota aan de Ministerraad stelt de Minister van Justitie expliciet dat het strafrechtelijke beleid het opsporingsbeleid, het vervolgingsbeleid en het gevangenisbeleid omvat. Bo-

vendien voegt hij eraan toe dat het strafrechtelijke beleid wordt afgestemd op het preventieve beleid van de bestuurlijke overheden. De recente circulaire over het drugbeleid die door de Minister en de Procureur-Generaal werd uitgevaardigd, getuigt van het tegendeel en had best deze oefening ondergaan. De Minister heeft het trouwens in zijn nota over de Dienst voor criminaliteitsbestrijding, die als een advies- en raadgevend orgaan handelt op initiatief of op verzoek van de Minister. Uiteindelijk blijft de Minister bij zijn vroeger idee en wijkt hij af van het concept van de Commissie DE WILDE.

Ten tweede wordt de omkadering van de Dienst voor strafrechtelijk beleid in verhouding afgeslankt. De Dienst zal beschikken over een administratief secretariaat, een staf en een wetenschappelijke structuur. Deze laatste wordt als criminologisch departement geïntegreerd in het Nationaal Instituut voor de Criminalistiek. De omkadering van de wetenschappelijke structuur wordt beperkt tot vier attachés, twee vertalers-revisors, vijf correspondenten voor het onderzoek, twee programmeurs en enkele personen als logistieke ondersteuning. Met het oog op de hoger gestipuleerde domeinen van de strafrechtsbedeling zou de Dienst moeten kunnen beschikken over statistische informatie, documentatie en wetenschappelijke gegevensanalyse. De leiding van de Dienst voor strafrechtelijk beleid wordt waargenomen door een Adviseur-generaal, bijgestaan door een adjunct. Beiden worden benoemd voor een hernieuwbare periode van vijf jaar. Het ligt duidelijk in de bedoeling om, zoals ook voorzien in het ontwerp van de Commissie DE WILDE, de opdracht toe te vertrouwen aan een lid van het Parket-Generaal.

De minimale randvoorwaarden die de Commissie DE WILDE inzake omkadering vooropstelde, dreigen hierdoor in het gedrang te komen. Het onderbrengen van de wetenschappelijke afdeling in het N.I.C. verhindert het ontstaan van een spanningsveld binnen de administratie van Justitie. Nochtans zou dit juist de noden van het departement hebben blootgelegd. Naar coherentie van het strafrechtelijk beleid toe is er trouwens even veel voor te zeggen om de Dienst voor strafrechtelijk beleid te integreren binnen het Bestuur voor Burgerlijke en Criminele Zaken.

Tot slot nog dit: sedert het Pinksterplan (juni 1990) zijn er drie jaren verstreken. Het valt te hopen dat de Minister van Justitie nu snel werk maakt van de uitvoering van het K.B. Ook al boden de plannen van de Commissie DE WILDE onzes inziens meer waarborgen om in dit land eindelijk te komen tot een coherent strafrechtelijk beleid en beschouwen we het laten varen van dit concept als een gemiste kans, het is evenzeer duidelijk dat de regering, en inzonderheid de Minister van Justitie, verwachtingen heeft gewekt waarop hij zal worden aangesproken.

Br. DE RUYVER
26 juli 1993