

# **MAATREGELEN TER BESTRIJDING VAN DE MISDAADORGANISATIES.**

## **EEN BEÏNVLOEDE WETGEVING?**

**Onder leiding van Maria Luisa Cesoni,**

**Rechtsfaculteit, Université catholique de Louvain**

Dit onderzoek wil bestuderen of de belangrijkste maatregelen in het strafrecht en de strafprocedure waarop het Belgische recht beroep doet of voorstelt beroep te doen om (in het bijzonder) de georganiseerde misdaad beter te kunnen bestrijden, invloeden hebben ondergaan van buiten de landsgrenzen.

De ontwikkeling sinds de jaren zeventig in de internationale handel in verdovende middelen heeft de problematiek van de georganiseerde misdaad geleidelijk buiten de grenzen gebracht van landen die al maffiapraktijken kenden. De strijd tegen de drugshandel, het witwassen van misdaadgeld en de georganiseerde misdaad werd vanaf dan een prioriteit van het misdaadbeleid, zowel op nationaal als op internationaal niveau.

Twee internationale conventies in de loop van de jaren tachtig en negentig bepalen de gezamenlijke prioriteiten in de strijd tegen deze fenomenen. In 1988 wordt binnen de Verenigde Naties een conventie aangenomen die de strijd tegen illegale handel in verdovende middelen moet intensiveren. Binnen de Raad van Europa beoogt een conventie uit 1990 dat een groot aantal landen zich de middelen toe-eigenen om te strijden tegen de witwaspraktijken van opbrengsten uit onwettige activiteiten. De belangrijkste taak van deze conventies is het bepalen van specifieke betichtingen, maar ook het invoeren van aanvullende maatregelen, zoals gecontroleerde leveringen van verdovende middelen of inbeslagneming van rechtstreekse of onrechtstreekse opbrengsten van inbreuken.

Sindsdien werden nieuwe strafrechtelijke maatregelen, maar ook soms burgerlijk-administratieve maatregelen aangewend in een groeiend aantal landen, waaronder België, met als enig doel de strijd tegen de georganiseerde misdaad. De Europese instellingen hebben ook enkele gelijkaardige maatregelen ingevoerd. De strijd tegen de zware georganiseerde misdaad is trouwens een institutionele prioriteit geworden, bekrachtigd door artikel 29 van het Verdrag over de Europese Unie.

Een gemeenschappelijke juridische cultuur lijkt geleidelijk aan te ontstaan, zowel op nationaal als supranationaal niveau. Het is dus zeker de moeite waard om de vraag te stellen naar de manoeuvreerruimte waarover de nationale wetgevers momenteel beschikken wat betreft de strijd tegen de georganiseerde misdaad.

## **I. HET PROFIEL VAN HET ONDERZOEK**

Ons onderzoek situeert zich tussen het vergelijkend recht en de socio-politieke reconstructie van wetgevende processen en berust op een kwalitatieve methodologie.

### **1. Het onderzoeksgebied**

We hebben onze aandacht gericht op de strafrechtelijke wetten die de laatste jaren in België werden aangenomen of voorgesteld met onder andere de bedoeling de strijd tegen de georganiseerde misdaad te verbeteren.

We hebben vooreerst de beschuldiging van deelneming aan een misdaadorganisatie (wet van 10 januari 1999) uit het onderzoek uitgesloten. Een vergelijkende studie<sup>1</sup> over de definitie van nieuwe inbreuken door deelneming aan een misdaadorganisatie in België en in Zwitserland toonde aan dat er bepaalde internationale invloeden bestaan in de uitwerking van de strafrechtelijke definitie van de misdaadorganisatie. De definitie die meer bepaald door de Belgische wetgever werd gebruikt, werd grotendeels geïnspireerd door de definitie die werd voorgesteld door het Gemeenschappelijke optreden van de Europese Unie van 21 december 1998 over de misdaadorganisatie, alsook door de operationele definitie van georganiseerde misdaad die gebruikt wordt door de Duitse misdaadpolitie. Deze laatste lijkt zelf geïnspireerd te zijn op de definities die in de Verenigde Staten werden uitgewerkt. Dit onderzoek constateerde bovendien ook de centrale rol van de nieuwe beschuldigingen bij het aannemen van andere strafrechtelijke maatregelen, zowel op gebied van het materiële recht als op gebied van de procedure.

We hebben er dus voor gekozen om de wetgevende processen te analyseren die geleid hebben tot het aannemen van nieuwe procedurewetten in verband met de wetgeving over het proactieve onderzoek (wet van 12 maart 1998), het beroep doen op anonieme getuigen (wet van 8 april 2002), het omkeren van de bewijslast op vlak van inbeslagneming (wet van 19 december 2002), de wetgeving rond bijzondere opsporingstechnieken (wet van 6 januari 2003). We analyseren ook het voorstel om in het Belgische recht de figuur van de «spijtoptant » of medewerker met het gerecht (nog niet van toepassing) in te voeren.

Om externe bronnen van juridische inspiratie te bepalen hebben we gelijkaardige maatregelen in een aantal andere landen bestudeerd : eerst Duitsland en de Verenigde Staten, wiens invloed al kon geconstateerd worden op vlak van het materiële strafrecht. Het Italiaanse recht hoorde daar ook bij omdat de « antimafia wetgeving » van de jaren tachtig model kon staan op internationaal niveau. Het Nederlandse recht werd eraan toegevoegd wegens de geografische en culturele nabijheid van dit land.

## **2. Doelstellingen en hypotheses van het onderzoek**

We hebben ons tot doel gesteld om de invloeden aan te tonen die de totstandkoming van de wet konden sturen en die uit juridische teksten afkomstig zijn of van sociale spelers, d.w.z. van individuen die handelen vanuit een specifiek standpunt<sup>2</sup>.

Met ons project wilden we om te beginnen onderzoeken in hoeverre bepaalde internationale juridische teksten (recht van de Europese Unie en internationale conventies) of buitenlandse teksten (recht uit Duitsland, Italië, Nederland en de Verenigde Staten) een invloed konden hebben op de uitwerking van het Belgische recht (of omgekeerd wat betreft de lidstaten van de Europese Unie) op het gebied van de strijd tegen de georganiseerde misdaad en tegen misdaadorganisaties in het bijzonder.

We hebben bepaalde hypotheses geformuleerd, die als volgt kunnen worden samengevat:

- a) we denken te kunnen constateren dat er invloeden zijn uit Duitsland, de Verenigde Staten en Italië
- b) de invloed van beslissingen op supranationaal niveau, die in politieke toespraken vaak als

---

<sup>1</sup> Cesoni, M. L. (dir.), *Criminalité organisée: des représentations sociales aux définitions juridiques*, Genève, Georg, Bruxelles, Bruylant, Paris, LGDJ, 2004 onderzoeksfonds en mede gefinancierd door de UCL, op dit ogenblik uitgegeven (cf. Cesoni, 2004).

<sup>2</sup> Cf. Ch. Debuyst, *Présentation et justification du thème, in Acteur social et délinquance. Une grille de lecture du système de la justice pénale*, Liège-Bruxelles, Mardaga, 1990.

bindend worden voorgesteld, is ook waarschijnlijk

c) wat de invloed van Belgische wetten op andere landen betreft, veronderstellen we dat er geen aantoonbare invloed zal zijn, gezien de wetten nog maar kort geleden ingevoerd werden. Het onderzoek wil ook verduidelijken of er eventueel buitenlandse invloedsgroeperingen bestaan. Internationale interactie op regeringsniveau, van beroepsverenigingen, en zelfs van individuen kunnen rechtstreeks of onrechtstreeks ook invloed gehad hebben op de Belgische wetgever. We konden dit niet uitdrukkelijk opmaken uit de parlementaire vergaderingen, maar het kwam wel van verschillende spelers die een wezenlijke bijdrage leverden aan het bepalen van het wetgevende proces en met name van de vertegenwoordigers van de uitvoerende macht.

### 3. Het begrip invloed

Er werd rekening gehouden met verschillende aspecten van het begrip invloed die nauw verbonden waren met onze werkhypotheses. Om te beginnen werd het begrip gedefinieerd volgens de eerste betekenis van het woord « inwerking van een zaak, een fenomeen, een situatie (of een persoon) op iemand of iets » wat zijn sporen nalaat.

Daarna hebben we verschillende soorten invloed onderscheiden die betrekking konden hebben op de activiteit van de Belgische wetgever, en die eventueel zijn manoeuvreerruimte konden beperken :

- een **actieve invloed**: de invloed van supranationale teksten die bepaalde regels *opleggen*, d.w.z. de invloed die actief wordt uitgeoefend door supranationale instellingen of door beroepsverenigingen of individuen uit andere landen;
- een **passieve invloed**, die tot stand komt wanneer de Belgische wetgever *vrijwillig* inspiratie zoekt bij supranationale maatregelen of in andere landen;
- een **contextuele invloed**, d.w.z. de invloed uit de politieke en wetgevende context van de Belgische wetgever, de invloed die ontstaat door de deelname van Belgische regeringsvertegenwoordigers aan verschillende supranationale organen; het dwingend karakter is gedeeltelijk afhankelijk van de waardering door de Belgische autoriteiten.

### 4. De methodologie en de buitenlandse bijdragen

Om de verschillende beïnvloedingsfactoren te bepalen die betrekking hebben op de bestudeerde wetten, hebben we een dubbel analyiseniveau ontwikkeld: de studie van de supranationale politieknormatieve context en de buitenlandse juridische teksten en de analyse van de wetgevende processen die voorafgingen aan het invoeren van de geselecteerde Belgische wetten.

De vergelijkende juridische analyse werd uitgewerkt op basis van een klassieke documentaire studie. De analyse van de buitenlandse wetten werd bevoordeeld door de samenwerking van collega's uit elk deelnemend land wat leidde tot een aangescherpte deskundigheid. Ze werd voorafgegaan door een selectie van sleutelfactoren om de vergelijking te sturen.

Er vond ook een analyse van de secundaire bronnen plaats om de ruimere context voor te stellen waarin deze materies zich ontwikkelen, voornamelijk de constructie van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

We hebben bovendien ook een reconstructie gemaakt van het wetgevende proces van elke bestudeerde wet zodat we het geheel van factoren konden aantonen, interne en externe, die een rol speelden bij de uitwerking en de invoering van de bestudeerde wetten, en zodat we ook de voornaamste spelers in het wetgevende proces konden identificeren.

Deze reconstructie werd enerzijds uitgevoerd door middel van een documentaire kwalitatieve analyse van officiële bronnen of deelnemers aan het wetgevende proces en anderzijds door middel van kwalitatieve gesprekken (6 vrije gesprekken gevolgd door 22 semi-gestuurde gesprekken) met personen aan de bron of met bevoorrechte spelers binnen het wetgevende proces. Met deze gesprekken wilden we het bestaan van mogelijke informele invloeden achterhalen, die niet kunnen worden opgespoord in de officiële documenten.

## II. HET POLITIEKNORMATIEVE KADER

Wat betreft het maken van wetten, schenen de invloeden uit politieke context zwaarder door te wegen dan de juridische verplichtingen die eerder zwak waren. Buitenlandse wetten hadden tegelijkertijd een invloed op de beslissing om bepaalde wetten in te voeren en op de inhoud van die wetten.

### 5. De relativiteit van supranationale wettelijke verplichtingen

We moeten er eerst de aandacht op vestigen dat internationale conventies of instrumenten van het communautaire recht weinig verplichtingen opleggen die het invoeren van de bestudeerde maatregelen opleggen.

Als de internationale conventies over de strijd tegen de georganiseerde misdaad de invoer van bepaalde van de bestudeerde voorzieningen aanbevelen, is dat meestal zeer voorzichtig geformuleerd zodat de lidstaten zich niet volledig gebonden voelen.

Binnen de Europese Unie wijzen de instrumenten die gebruikt worden met betrekking tot de bestudeerde materies meestal op politieke akkoorden en niet op maatregelen die een positieve verplichting tot het maken van wetten opleggen. Er bestaan momenteel enkele bindende maatregelen, maar ze werden ingevoerd na de bekendmaking van de overeenkomstige Belgische wetten. In de meeste gevallen waren de regels die in België bestonden voor de invoer van de nieuwe wetten dus voldoende om de Europese engagementen te respecteren.

Wat betreft de bestudeerde *politieonderzoekstechnieken*, voorzag de conventie van Wenen van 1998 over de illegale handel in verdovende middelen, om beroep te doen op gecontroleerde leveringen van verdovende middelen. Deze maatregel is niet echt bindend, net zomin als de maatregel die werd geïntroduceerd op de conventie van Palermo in 2000 over de transnationale georganiseerde misdaad en die teruggreep naar bijzondere opsporingstechnieken. In beide gevallen is de invoer van deze maatregelen ondergeschikt aan hun compatibiliteit met de juridische principes van de lidstaat die de invoer van de maatregelen kunnen verhinderen.

Geen enkele supranationale tekst heeft de invoer van maatregelen ter *bescherming van getuigen* opgelegd, behalve in zekere mate de conventie van Palermo, maar “rekening houdend met de middelen van elke staat”.

Zo blijkt er ook geen enkele supranationale verplichting te bestaan wat betreft het beroep doen op *medewerkers van het gerecht/spijtoptanten*. De conventie van Palermo stelt dat elke staat maatregelen moet nemen die samenwerking met leden van misdaadorganisaties aanmoedigt, maar de voordelen die daaruit volgen worden slechts “overwogen”. De maatregelen voor spijtoptanten die bestaan in België, met name wat betreft de handel in verdovende middelen of deelname aan een misdaadorganisatie, lijken dus afdoende om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de conventie.

De supranationale teksten over *inbeslagneming* leggen allemaal de invoer van maatregelen ter inbeslagneming op, inclusief de producten van de misdaad. De conventies van Wenen en

nadien van Palermo, doen het *voorstel* om de bewijslast om te keren, maar geen enkele supranationale norm legde deze maatregel op vóór de invoer van de Belgische wet in december 2002. Deze wet overtreft dus veruit de internationale verplichtingen, waarvan de naleving al door voorafgaande wetten werd verzekerd. Wat betreft de invoer van maatregelen ter bewaard beslag bij equivalent werd het kaderbesluit van 22 juli 2003 dat toelaat beroep te doen op deze maatregel in het kader van hulprocedures, pas ingevoerd na de Belgische wet en bovendien op initiatief van België<sup>4</sup>. In dit geval werd het Belgische model dus uitgevoerd in Europa en onderging het geen verplichting van buitenaf.

De manoeuvreerruimte van de Belgische wetgever was dus erg groot, zowel wat betreft de keuze van nieuwe voorzieningen als wat betreft de formulering van hun inhoud.

## 6. De naleving van de rechten van de mens

We merken toch op dat de rechtspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens (meer dan de tekst van de conventie uit 1950 zelf) soms een belangrijke rol speelde bij de invoer van een maatregel en zelfs de inhoud ervan kon bepalen.

De rechtspraak van het Hof werd bij meerdere gelegenheden vermeld, vóór en tijdens het wetgevende proces, zowel door parlementariërs als door academici. Het was de bedoeling sommige maatregelen te verwijderen die de principes van het EVRM leken te schenden of integendeel, maatregelen in te voeren om die principes te respecteren. Aldus is de noodzaak om het gebruik van bijzondere onderzoeksmethodes, die enkel in een confidentiële omzendbrief waren omschreven, bij wet vast te leggen verschillende keren bevestigd; ook op advies van de Raad van State, die eraan herinnert dat “de wettelijke basis voldoende toegankelijk moet zijn en voldoende nauwkeurig moet voorzien in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden de autoriteiten beroep kunnen doen op dit soort onderzoeksmethodes<sup>5</sup>. »

De vrees voor een mogelijke veroordeling door het Europese Hof voor de rechten van de mens lijkt ook een belangrijke factor bij de beslissing een wet in te voeren betreffende anonieme getuigen. Dit blijkt uit onze gesprekken en uit het verslag over de motieven voor de wet. Het Belgische proceduresysteem aanvaardde reeds het getuigenis *de relato* van een anonieme getuige die voor de rechter werd gebracht door een gerechtelijk politieofficier of een onderzoeksrechter<sup>6</sup>. Zodoende werd een wet als onontbeerlijk beschouwd om de naleving van het contradictoir principe<sup>7</sup> te garanderen.

We merken toch op dat de manoeuvreerruimte van de wetgever groot blijft, aangezien een verbod op het gebruik van bijzondere onderzoeksmethodes of van anonieme getuigen ook aan de principes van het EVRM zou kunnen voldoen. De beslissing om de bestudeerde maatregelen aan te nemen, lijkt verbonden met andere factoren: de inzet van Europa en de interne zaken.

## 7. De Europese politieke inzet

Noch de bestudeerde documenten noch de gesprekken vermelden politieke initiatieven afkomstig van buitenaf die de invoering van de één of de andere van de door de Belgische

---

<sup>4</sup> Met Frankrijk en Zweden.

<sup>5</sup> Advies van de Raad van State, *Doc. Parl.*, Chambre, Session 2001-2002, 50-1688/001, p.4460.

<sup>6</sup> Mons, 16 September 1993, *Rev. Dr. Pén.*, 1995, p. 284.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, *Doc. Parl.*, Chambre, 2000-2001, 1185/1, p. 24.

overheid bestudeerde maatregelen, of die de oriëntatie van de inhoud ervan, nastreefden. De deelname van vertegenwoordigers van de Belgische overheid aan verschillende Europese werkgroepen heeft gelegenheid gegeven tot gedachte-uitwisselingen, maar geen enkele van onze bronnen maakt gewag van precieze beïnvloeding van één van de bestudeerde wetgevingen. De Europese context daarentegen blijkt een cultuur te hebben geschapen, gebaseerd op het idee van een bedreiging en een politieke dwang, die hun invoering hebben bevorderd.

Dat andere landen ermee begonnen zijn wetgevingen aan te nemen die de politie bijkomende bevoegdheden geven, of maatregelen te voorzien met de bedoeling het beroep op bevoorrechte getuigen te vergemakkelijken om tegen de georganiseerde misdaad te strijden is een factor geweest die de Belgische wetgever ertoe aangezet heeft om in dezelfde richting te gaan, om te vermijden dat België een toevluchtsoord zou worden voor dit type misdaad. Zelfs indien de resultaten ervan niet gemeten kunnen worden, en indien de impact ervan slechts doorheen enkele politieke verklaringen verschijnt mag men redelijkerwijze aannemen dat de Europese context een ondersteunende rol heeft gespeeld, indirect maar opvallend, voor de bestudeerde wetgevende initiatieven.

Twee factoren blijken hier mee te spelen: de politiesamenwerking en de geleidelijke totstandkoming van een vrije ruimte voor vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Deze twee zijn grotendeels gebaseerd op de noodzaak van de strijd tegen de grote internationale georganiseerde misdaad.

De ontwikkeling en de versterking van de Europese politiesamenwerking brengen de lidstaten er geleidelijk toe om de politieoverheid de macht te geven om, zij het in beperkte mate, te handelen in buitenlands territorium (Akkoorden van Schengen) en om gemeenschappelijke ploegen te vormen. Het aannemen van maatregelen betreffende bijzondere onderzoekstechnieken kan in deze context vooreerst toelaten om de observatieoperaties die door de politie van een ander land in België worden uitgevoerd beter te omkaderen, dan om de gemeenschappelijke politieacties te vergemakkelijken en kan op termijn eventueel toelaten dat de door de wet toegestane technieken beschikbaar zullen zijn voor de in België optredende buitenlandse politiemensen. Deze noodzaak schijnt sterker te zijn sinds het aannemen van het kaderbesluit van 13 juni 2002 dat de voorziene inwerkingstelling van de gemeenschappelijke ploegen toelaat volgens het Europese verdrag betreffende de samenwerking in de onderzoeken naar de handel in verdovende middelen, de mensenhandel en het terrorisme.

We kunnen dus aannemen dat deze context bepaalde operationele vorderingen opdringt. Deze stemmen evenwel tegelijkertijd overeen met bredere politieke objectieven met het oog op een geleidelijke communautarisering op het gebied van justitie en binnenlandse zaken. De scharnierperiode midden jaren negentig ziet tegelijkertijd de nood om de strijd tegen de georganiseerde misdaad sterker worden, en de opbouw van de derde pijler van het Verdrag van de Europese Unie, waarvoor de Belgische overheid blijkbaar niet ongevoelig is geweest en die zich namelijk ingespannen heeft voor het aannemen van het Europese aanhoudingsbevel tijdens het Belgische Voorzitterschap van de Europese Unie.

## **8. Het belang van affaires**

Indien men een balans zou moeten opmaken tussen externe en interne politieke verplichtingen dan zouden factoren van interne orde de doorslag geven, tenminste in het geweten van degenen die aan de bestudeerde wetgevende ontwikkelingen hebben deelgenomen. Een aantal affaires (François, de bende van Nijvel, Dutroux) hebben inderdaad de opeenvolgende

Ministers van Justitie ertoe gebracht een antwoord te willen geven aan een dringende noodzaak die de reacties van de Belgische bevolking schenen op te leggen: meer veiligheid garanderen door een meer doeltreffend optreden van het strafrecht en van de politie. Het gewicht van de interne zaken blijkt ook duidelijk uit het werk van de parlementaire commissies die reageren door het oprichten van nieuwe maatregelen aan te bevelen, alsook uit onze gesprekken.

Men kan er dus van uitgaan dat de zaak van de Bende van Nijvel een trigger effect gehad heeft voor de gedachtegang die geleid heeft tot de wetgevingen die in ons onderzoek bekeken worden. De eerste parlementaire commissie betreffende de Bende van Nijvel, opgericht tussen 1988 – 1990, heeft tekortkomingen van het strafrechtelijke systeem blootgelegd en heeft de noodzaak geopperd om nieuwe maatregelen te nemen om het efficiënter te maken. De eerste omzendbrief betreffende de bijzondere onderzoeksmethodes is zo in 1990 aangenomen.

Enkele jaren later, en met een zeker vertragingseffect, heeft de affaire Dutroux de aanzet tot de wetgevende daad betreffende de maatregelen aanbevolen door de parlementaire commissies, vergemakkelijkt en versneld; deze affaire heeft trouwens een impact tot buiten de nationale grenzen<sup>1</sup> gehad.

## **9. Buitenlandse verwijzingen**

Er werden verwijzingen gedaan naar bepaalde buitenlandse wetgevingen gedurende de wetgevende processen. Vergelijkende analyses komen soms te voorschijn uit de rapporten van de parlementaire commissies. Sommige universitaire studies, besteld door het Ministerie van Justitie, hadden tot doel om voorstellen betreffende de materie die ons hier aanbelangt te formuleren, zelfs om een afgewerkt wetsvoorstel voor te bereiden. Vaak hebben deze studies een analyse van de verschillende buitenlandse wetgevingen uitgevoerd. Deze studies waren voornamelijk toevertrouwd aan de ploegen van de Universiteit van Gent en verwijzen namelijk naar de maatregelen van kracht in Engeland, Schotland, Frankrijk, Duitsland, Italië en Nederland. Het Nederlandse recht werd meestal als het meest geschikt beschouwd om de Belgische wetgeving te inspireren, alhoewel een studie uitgevoerd door de Université catholique de Louvain stelde dat het Nederlandse recht geen te volgen voorbeeld is. In tegenstelling tot de Gentse studies hebben die van de UCL echter geen impact gehad op de uitwerking van de nieuwe wetten.

Er is door de universiteitsdocenten en vooral door de politici eveneens een sterk beroep gedaan op de Italiaanse wetgeving, echter op een dubbele manier: soms om het aannemen van bepaalde wetteksten te bevorderen, namelijk op het gebied van de bescherming van getuigen, dikwijls om het aannemen van andere wetteksten te vermijden, in het bijzonder op het gebied van spijtoptanten.

De vergelijking van de wetgevende teksten nuanceert echter het belang van het Nederlandse model. Het Duitse recht en het recht van de Verenigde Staten blijken inderdaad ook een niet te verwaarlozen rol te hebben gespeeld, via universitaire studies (vooral het eerste) en uitwisselingen tussen de politiemachten (vooral het tweede).

De Belgische maatregelen vertonen gelijkenissen met het Nederlandse recht wat betreft bijzondere onderzoeksmethoden, anonieme getuigen en uitgebreide inbeslagneming. Voor de eerste twee materies stelt men ook gelijkenissen vast met het Duitse recht, en met het

---

<sup>1</sup> De affaire Dutroux ligt aan de oorsprong van een gemeenschappelijk optreden inzake seksuele uitbuiting van kinderen, dat later uitmondde op een algemeen besluit.

Amerikaanse recht wat betreft bijzondere onderzoeksmethoden. Inzake uitgebreide inbeslagneming passen Duitsland en de Verenigde Staten principes toe die gelijkaardig zijn aan die in België en in Nederland (wanverhouding tussen patrimonium en wettig inkomen).

De vergelijking bevestigt dat de Belgische en Italiaanse wetten dicht bij elkaar staan wat betreft de bescherming van getuigen en videoconferentie. De Amerikaanse oorsprong van de maatregelen die voorzien in de bescherming van bedreigde getuigen, waardoor het Italiaanse recht sterk geïnspireerd werd, moet nochtans onderstreept worden.

Het laatste Belgische wetsvoorstel over het beroep doen op justitiemedewerkers is verwant aan het Nederlandse (toezegging en dubbel niveau van opbrengsten); blijkbaar heeft het echter bepaalde aspecten van de Italiaanse en Amerikaanse maatregelen opgenomen (betreffende het opstellen van een schriftelijk akkoord).

In ieder geval blijft België aan de oorsprong liggen van de beslissing om wetten op te stellen over pro-actief onderzoek, ondanks het feit dat de inspiratie blijkbaar vanuit de Verenigde Staten kwam en dat de wil om de controle over elke onderzoek aan het Openbaar Ministerie op te leggen ook in Nederland valt op te merken.

### **III. DE ROL VAN DE SPELERS**

Door middel van de reconstructie van de wetgevende processen kan de rol aangetoond worden van de belangrijkste spelers die een bepalende rol speelden en die soms invloeden van buitenaf aanbrachten.

#### **10. De verschillende institutionele belangen**

Hoewel de wetten die we bestudeerden er bijna allemaal kwamen op initiatief van de regering, hebben de parlementariërs in de verschillende onderzoekscommissies ook erg actief bijgedragen aan het tot stand komen van de beslissing om wetten te maken. Zij hebben ook verschillende principes aangewezen die de wetten moesten volgen, wat toch niet altijd gebeurd is. Ze hebben verscheidene keren een beroep gedaan op buitenlandse ervaring.

De politieke beslissingen werden door de regering genomen, parallel met de werkzaamheden van de parlementaire commissies. De uitvoerende macht speelde een centrale rol bij het uitwerken van de teksten en leverde elementen uit buitenlandse wetten, met name via universitaire studies.

Tijdens de analyse van de voorbereidende werken, constateerden we een zwakke inmenging van de parlementariërs van de meerderheid. Het zijn vooral de parlementariërs van de oppositie die tussenkomen om amendementen voor te stellen. Bovendien gaat het ook veelal om dezelfde personen. De gesprekken bevestigen dat bepaalde parlementariërs optreden als autoriteiten op gebied van de rechtspraak. Het zijn vaak degenen die verbonden zijn aan de rechtscommissie.

Binnen het domein dat ons interesseert was de bevoegdheid tot tussenkomst van de parlementariërs om wijzigingen door te voeren tijdens de invoerfase van een tekst, d.w.z. hun bevoegdheid om amendementen te verkrijgen, echter zwak.

De gezagsargumenten waarop de parlementariërs zich beroepen, hebben vaak betrekking op de rechtspraak van het Hof van Straatsburg en uitzonderlijk op buitenlandse wetten.

#### **11. De corporatistische belangen**



De politieautoriteiten zijn van bij het begin de promotoren van de wetten die wij bestuderen, en dat omdat ze de wetten in praktijk brengen en omdat ze de wetten als eersten gebruiken.

Doordat ze een samenwerking en uitwisseling hebben met politieautoriteiten in andere landen, zien ze de ideeën die voortspruiten uit de buitenlandse ervaring en promoten ze tegelijkertijd het Belgische model in het buitenland.

De politiemensen werden trouwens rechtstreeks betrokken bij het wetgevende proces door hun deelname aan de werkgroep georganiseerde misdaad, samengesteld door de Minister van Justitie. Ze werden ook ondervraagd in het kader van universitaire studies.

De jaarlijkse rapporten over georganiseerde misdaad ondersteunden de wetgevende activiteit doordat ze een beeld schetsten van de georganiseerde misdaad in België, een beeld dat de minister van Justitie verschillende keren heeft voorgesteld aan de parlementariërs, terwijl hij tezelfdertijd de noodzaak aantoonde om de nieuwe wetten in te voeren.

Het College van Procureurs-generaal ondersteunde de vraag van de politie tot wetgeving over politionele onderzoeksmethodes met de dubbele bedoeling de bevoegdheid tot handelen uit te breiden en tegelijk duidelijk af te bakenen. Bovendien namen de magistraten rechtstreeks deel aan het wetgevend proces als leden van de werkgroep georganiseerde misdaad. Ze werden ook ondervraagd door de parlementariërs tijdens de voorbereidende werkzaamheden.

Tot slot hebben teams van de Universiteit van Gent een essentiële rol gehad als deskundigen ter zake en hebben ze talrijke elementen van wetgevende vergelijking aangebracht.

## 12. Invloedrijke individuen

Bepaalde personen lijken een speciale rol te hebben gespeeld door hun interesse en door hun persoonlijk initiatief, tegelijk met de mogelijkheden die hun functie hen gaf en die hen toelieten om tussen te komen in het wetgevend proces.

We hebben het hier over bepaalde magistraten van het kabinet van de Minister van Justitie en ook bepaalde politici, parlementariërs of leden van de uitvoerende macht.

We denken hier aan de rol van twee personen die achtereenvolgens parlementariër en minister waren. De éne, Tony Van Parys, was door zijn activiteit als parlementariër erg betrokken bij de zaken die ons aanbelangen. Hij is bovendien ook voorzitter geweest van de commissie “de bende van Nijvel”. De andere, Marc Verwilghen, was eerst voorzitter van de commissie “Dutroux” en legde daarna de laatste hand aan de wetten. Hij heeft trouwens een stuwende rol gespeeld door het invoeren van het amendement dat het begrip proactief onderzoek toevoegde aan de toekomstige wet van 12 maart 1998.

## Besluit

Uit een analyse van het geheel van de tijdens dit onderzoek bijeengebrachte gegevens, kunnen we volgende algemene genuanceerde besluiten trekken.

Wat betreft de maatregelen die we bestudeerden, lijkt het of de Belgische wetgever geheel autonoom beslist heeft, aangezien we erg weinig *actieve invloeden* van buitenaf constateerden en het er wel naar uitziet dat interne factoren daarentegen een bepalende rol speelden bij de beslissing om de wetten te maken. De *contextuele invloeden* lijken wel een rol te hebben gespeeld bij deze beslissing doordat ze bepaalde meer algemene verplichtingen oplegden. De passieve invloeden hebben een rol gespeeld bij het sturen van de inhoud van bepaalde wetten.

Inderdaad, enerzijds is er de positie van België als actieve kracht in de Europese opbouw die haar vertegenwoordigers ontvankelijk maakt voor een context waarin de aangenomen

maatregelen deel uitmaken van een reglementering van de onderzoeksbevoegdheden die naar een politiesamenwerking streeft, en van een geleidelijke ombouw van het domein van de justitie en binnenlandse zaken als een domein van gemeenschappelijk belang.

Anderzijds is het werk van de wetgever sterk geïnspireerd door bepaalde buitenlandse wetgevingen, namelijk door de inbreng van de aan de academici toevertrouwde studies.

Tenslotte zijn er de door de Belgische wetten op het buitenland *uitgeoefende invloeden*. De wetten zijn te recent om er de draagwijdte van in te schatten. Zij beginnen echter bekend te raken, namelijk op het politiedomein en op het Europese niveau.