

Het falen van de Belgische justitie

Verklaringen én lessen

Lode Van Outrive

Prof. Em. KULeuven

Veel verklaringen voor het falen van de Belgische justitie blijven aan de oppervlakte hangen.

Ze raken niet aan de kern: collectieve gevestigde belangen. Uit het justitiële debacle kunnen veel lessen worden getrokken. Daarbij staat één ding vast: verwaarlozing is schuldig verzuim.

In het najaar van 1996 werden in ons land ongewone en massale manifestaties gehouden. De aanleiding is bekend: de gruwelijke ontdekking van kinderlijkjes in augustus van dat jaar. Later was er de hevige beroering rond het Connerotte-arrest. Dat alles leidde tot allerlei manifestaties, die culmineerden in de Witte Mars. 300.000 mensen betuigden er in een waardige en emotionele betoging solidariteit met de getroffen families. Maar ze namen er ook politie en gerecht, regering en politici op de korrel. Ze drukten de vrees uit dat de democratie in gevaar is en wazen erop dat onze instellingen een legitimiteitscrisis doormaken.

Op 17 oktober 1996 greep in de Kamer van Volksvertegenwoordigers een emotioneel debat plaats. Er werd besloten een parlementair onderzoek in de stellen "naar de wijze waarop het onderzoek door politie en rijkswacht werd gevoerd in de zaak Dutroux-Nihoul en consorten". Het inmiddels goed gekende rapport van deze commissie werd op 14 april 1997 unaniem door de Kamer goedgekeurd. Het is een veel geciteerd document geworden, hoewel het zeer veel herhaalt van wat vroeger ook al was vastgesteld, bekritiseerd en aanbevolen. Zoals in het federaal regereerakkoord-Dehaene II van 5 juni 1995, waar opvallend veel en gedetailleerde aandacht besteed werd aan de 'vernieuwing van de demo-

cratie en rechtsstaat'. De regering was blijkbaar toen al tot het besef gekomen dat men de magistratuur niet langer kan verwaarlozen of laten betijen, en dat het niet alleen een centenkwestie is. Maar het bleef bij intentieverklaringen, actieplannen en andere regeringsnota's... tot de droevige gebeurtenissen van eind augustus 1996 en de reactie daarop van de bevolking en de media.

Vanaf dat ogenblik vuurde de minister van justitie, geruggesteund door de regering, het ene wetsontwerp na het andere af op het parlement. Om de paar dagen kwam er wel een regerings- of ministeriële nota, om de KB's, MB's en dienstbrieven niet te vergeten waarmee gerecht en politie werden bestookt. Vooral de rechten van en de hulp aan slachtoffers en de opsporing van vermiste kinderen kregen opeens enorme aandacht... Het steekt allemaal schril af tegen de langzaam-aanactie na de regeringsverklaring, toen alleen het zgn. snelrecht - dat vooral op immigranten en hun straatcriminaliteit wordt toegepast - met bewakende spoed door het parlement werd gejaagd.

Spijtige verwaarlozing

Voor het falen van politie en gerecht werden allerlei verklaringen gezocht. Een eerste, veel aangehaalde uitleg is dat in het verleden de professionele politici aangelegenheden van justitie en politie hebben verwaarloosd.

In de jaren '80 werd over justitie gezwegen. In de regeerakkoorden en regeringsverklaringen van de centrumrechtse coalitie uit die tijd vinden we geen specifieke verwijzingen naar een strafrechtelijk of justitiebeleid. Ook tijdens de parlementaire debatten werd toen nog met geen woord gerept over justitiebeleid, ook niet door de SP, hoewel die daar één en ander over had staan in haar verkiezingsprogramma. Na de vele kritische besluiten van de parlementaire onderzoekscommissies nam de regering de zaak eindelijk wat ernstiger in het eerste Pinksterplan van juni 1990. In de inleiding noemt ze onze justitie evenwel nog "hoogstaand": alles is in orde met onze gerechtelijke instellingen, men begrijpt en gebruikt ze alleen verkeerd...

Voor de verwaarlozing worden talrijke verontschuldigungen aangehaald: het probleem kon niet worden behandeld volgens de traditionele Belgische breuklijnen (etnisch, sociaal-economisch, ideologisch); de openbare schuld, de werkloosheid, het behoud van de sociale zekerheid waren de belangrijkste problemen voor de regering; privé-moeilijkheden met de justitie worden niet zo gauw politieke issues; 'de' politici leven ver weg van de reële wereld; 'de' magistraten spelen *la grande muette*; *early warning systems* die vroeger de communicatie tussen burgers en politici vergemakkelijktten werken nu niet meer; er is niet langer een debatcultuur en zelfs 'de' academische wereld doet er het zwijgen toe.

Na de dramatische gebeurtenissen en de indrukwekkende reacties van de civiele samenleving heeft de minister van justitie de verwaarlozing van de justitie publiekelijk bekend. De eerste minister van zijn kant gaf toe te zeer bezig geweest te zijn met de openbare schuld en de aanpassing van de begroting aan de convergentiecriteria voor de EMU. Beiden beloofden beterschap. Maar geen van beiden heeft een antwoord gegeven op de fundamentele vraag: waarom de verwaarlozing en waarom al die andere zogenaamde prioriteiten? Is justitie dan echt niet belangrijk in een democratische samenleving?

Gebrek aan gelegenheden

Een andere verklaring voor de verwaarlozing is dat er in het verleden geen gelegenheden wa-

ren die belangrijke wijzigingen in het justitiële systeem konden op gang brengen. Grote veranderingen zouden in België steeds het gevolg zijn van 'accidenten'. Er was weliswaar veel kritiek op politie en rechtsbedeling, maar er was geen grote uitlokkende gebeurtenis van het formaat Dutroux-Nihoul.

Blijkbaar is men vergeten dat er tussen 1982 en 1985 een reeks moordaanslagen werden gepleegd door de 'bende van Nijvel', waarbij 28 mensen het leven lieten. Sommigen spreken nog steeds over terrorisme, anderen noemen het 'extreem rechts-terrorisme'. De Belgische samenleving was ongerust en werd ongeduldig toen er geen schot bleek te komen in het onderzoek. Toen al kwamen vreemde feiten aan het licht omtrent het optreden van politie en gerecht: conflicten tussen politiediensten en magistraten; het samenvoegen en weer uit elkaar halen van dossiers; het verdwijnen van documenten; het plots verwijderen uit het onderzoek van politiemensen en magistraten; het verdwijnen van getuigen; het niet-onderzoeken van bepaalde extreem-rechtse sporen... Italiaanse toestanden...

De bevolking was bang, maar het kwam niet tot een emotionele revolte, zoals na de kindermoorden. Toch gebeurde er in 1982-1985 en ook nadien genoeg om de justitie en politie stevig aan te pakken. Waarom is dat dan niet gebeurd? Omdat 'geen redelijk mens zoiets had kunnen voorzien of voorkomen'? Of hadden we juist wel te maken met voorzienbare en controleerbare gebeurtenissen?

Demonstraties van disfunctioneren

Sommigen zoeken geen echte verklaringen, maar beperken zich ertoe aan te tonen dat politie en justitie niet behoorlijk functioneren.

Schaars onderzoek bij magistraten toont aan dat er een nijpend gebrek is aan materiële middelen. De veelvuldige commentaren over de gerechtelijke achterstand bij de rechtbanken moet men op dezelfde manier interpreteren. Er wordt ook gewezen op de incompetentie van veel magistraten; op het toenemend aantal zaken die voor de rechtbank worden gebracht zodat er niet meer voldoende rechters zijn om alle zaken te verwerken; op de archaische werkomstandighe-

den en de al even verouderde procedureregels.

Zeer ingewikkelde, ondoorzichtige wetten en *procedures werken ongetwijfeld wetsontduiking* in de hand. Uitvoerige en ingewikkelde procedures kunnen fouten en vertragingen veroorzaken. Zo komt een behoorlijke rechtsbedeling in het gedrang. Dat gebeurt vooral in financiële en economische rechtszaken. De welstellenden, bijgevoerd door hooggekwalificeerde en gewiekste advocaten, doen er hun voordeel mee. Aan de andere kant is er ook 'onderregulering', waardoor de magistraten teveel interpretatieruimte krijgen en pseudo-politieke beslissingen gaan nemen. De rechter wordt op die manier bevorderd tot wetgever en het probleem wordt doorgeschoven van de ene rechtbank naar de andere; van een gewone rechtbank naar de Raad van State of het Arbitragehof.

En dan zijn er de politieke moorden, terrorisme met duidelijke militaire of extreem-rechtse allures, affaires van fiscale fraude en corruptie door politieke kopstukken. Op enkele uitzonderingen na boeken politie en magistraten niet zoveel succes in deze zaken. In veel gevallen waren er geen resultaten en geen vonnissen, behalve dan 'vrijspraak wegens verjaring'. De conclusie dat er communicerende vaten werkzaam zijn tussen belangrijke politie-ambtenaren, magistraten, advocaten, politici en belangrijke mensen uit de commerciële wereld en de industrie, ligt dan voor de hand.

Maar hoe zinnig deze aanduidingen ook zijn, zij behoeven een grondiger verklaring: hoe is het mogelijk dat al dit falen blijft bestaan?

De wijzigende rol van de pers

Een andere verklaring voor het falen van de justitie wijst op de veranderde relaties tussen de media en de politieke partijen en gezagsdragers.

Tot het einde van de jaren '80 was de Belgische pers eng verbonden met de grote politieke partijen. Hun leiders controleerden de pers even goed als de instellingen die politie en justitie heten. Maar financiële crisissen en dreigende faillissementen brachten de belangrijkste dagbladen in handen van privé-ondernemers. Er ontwikkelde zich een trend van commercialisering. Een gevolg daarvan was en is nog steeds een zeer grote con-

currentie. Sensationeel nieuws, zoals over de affaires en schandalen, werd een belangrijk wapen in die concurrentiestrijd. Op aangeven van de media ontstond zo sinds de jaren '90 bij het publiek een groeiende belangstelling voor 'schandalen'.

In die schandalitissfeer, die aangewakkerd wordt door de media, krijgt het gerecht het alsmoer moeilijker om de sereniteit van de rechtsgang te verzekeren. Daarnaast zouden de media ook rolverwarring in de hand werken. Ze spelen niet enkel de rol van nieuwsmaker, maar ook die van bemiddelaar tussen de gezagsdragers en de bevolking, vooral dan de ouders van de vermoorde en verdwenen kinderen. Dit zou te wijten zijn aan het feit dat de corps intermediaires, zoals politieke partijen, vakbonden en andere traditionele sociale bewegingen, die bemiddelende rol in steeds mindere mate spelen.

Deze ontwikkelingen stuiten een aantal top-politici, maar ook hoge magistraten steeds meer voor de borst. Van de weeromstuit proberen zij de journalisten te stigmatiseren: ze beschuldigen hen van een blinde jacht op sensationeel nieuws, van het uitlokken van lekken en exploiteren van aan de gang zijnde onderzoeken en van het manipuleren van informatie.

Hoe het ook zij, de nieuwe rol van de pers - met zijn positieve en negatieve kanten - veranderde niets wezenlijks aan het Belgische justitiebeleid. Waarom niet?

De politisering

Ook de politisering van de justitie wordt aangeduid als één van de oorzaken van het justitiële debacle. Zij wordt beschouwd als een van de exponenten van het politieke 'participatie'-systeem: politieke macht wordt geïdentificeerd met de traditionele partijen en vooral dan met hun leiders, die hun 'politiek personeel' beheersen en verder alle belangrijke politieke beslissingen nemen. Dat bleek o.m. uit de vele lezersbrieven die na de affaire-Dutroux in de kranten werden gepubliceerd.

Er is inderdaad een soort structurele partij-politisering van de magistratuur. Op recente uitzonderingen na heeft iedere magistraat een min of meer gekende politieke kleur. Verwonderlijk is dat niet. Tot aan de wet van juli 1991 was er wel een formele procedure die onpartijdige be-

noemingen zou hebben mogelijk gemaakt. Artikel 99 van de Grondwet voorziet immers benoeming door de koning en dus draagt de minister de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de rechterlijke macht en kan hij ter verantwoording worden geroepen. Maar de lijsten met kandidaten werden op voorhand afgesproken tussen de grote politieke partijen, die een verdeelsleutel hanteerden. Kandidaten-rechters gingen bedelen in parlement en provincieraden om voldoende stemmen bijeen te krijgen om benoemd te worden. Veel magistraten dragen schuld aan de venederende ondergang van het rechtsbedelings-systeem. De leden van de verkozen lichamen volgden stelselmatig de partijdirectieven.

Politici halen merkwaardige argumenten aan om dit systeem te verdedigen: alleen op die manier zou men het heilzame levensbeschouwelijk en ideologisch pluralisme kunnen waarborgen en de selectie en bevordering kunnen onttrekken aan corporatisme. De risico's van deze aanpak werden minder belicht: lange politieke onderhandelingen en vertraging in de benoemingen met achterstand in de rechtsbedeling als gevolg, kwaliteitsverlies en natuurlijk politisering van de rechtspraak zelf.

Af en toe zijn er echte aanduidingen van de partijpolitisering: dienstverlenende of beschermende relaties met politici; het opvallend niet doorwerken aan een onderzoek; maar ook het innemen van conservatieve standpunten in maatschappelijke aangelegenheden. Het links terrorisme van de CCC werd opvallend snel opgerold, maar het vermoedelijke rechtse nog steeds niet. Er zijn rechters die systematisch het eigendomsrecht boven het stakingsrecht stellen. Grote chemische bedrijven worden in een bepaald rechtsgebied op de meest uiteenlopende gronden vrijgesproken van milieudelicten, wanneer alle andere rechtscolleges tot een veroordeling komen.

Als de burgers zich beklagen over de politisering van de magistratuur, beschuldigen zij de politici. Dat is echter des te erger voor de magistraten: zij worden beschouwd als opportunisten en onbekwamen. En als de burgers niet langer respect hebben voor de magistraten, dan hebben ze niet langer vertrouwen in de justitie. Op den duur wantrouwen ze alles en iedereen.

Politici en in het bijzonder de uitvoerende macht hebben een misplaatste en ongezone greep op de rechterlijke macht. Toch is de politisering van de justitie niet voldoende om een verklaring te bieden voor het falen van het systeem in het verleden. De hypothese dat politisering automatisch gelijk staat met stommiteit en onbekwaamheid is twijfelachtig. Niets verhindert toch dat partijpolitiek gerecruteerde en bevorderde rechters vernieuwing stimuleren en dat magistraten met vertegenwoordigers van het volk samenwerken om een betere wetgeving tot stand te brengen. Maar dat gebeurde niet. Waarom niet?

Drang naar autonomie

Hoge magistraten namen de gelegenheid te baat om bij de discussie over het disfunctioneren van het gerecht en vooral over het Connerrotte-arrest de klemtoon te leggen op de scheiding van de machten. Justitie moet een sereen eiland blijven in de samenleving, zo stellen zij, en daarom is iedere externe controle uit den boze. Daarbij vergeten ze gemakshalve dat totale immuniteit totale onverantwoordelijkheid uitlokt.

Het debat over de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten aanzien van de wetgevende én controlerende macht en van de uitvoerende macht werd genegeerd; dat in een rechtsstaat de machten elkaar in evenwicht houden door een samenspel van autonomie en controle werd terzijde geschoven. Dat de autonomie van de staande magistratuur moet gekoppeld worden aan een zekere controle van de politiek werd al evenmin aanvaard.

Maar de vraag dringt zich op: hoe kan het dat die autonomie zonder controle in het verleden zomaar werd opgeëist? Hoe kan het dat er geen externe controle werd uitgeoefend en dat meteen belangrijke hervormingen werden geblokkeerd?

Een zaak van collectieve gevestigde belangen

Op een studiedag over een voorontwerp van nieuw strafwetboek in 1987 werd erop gewezen dat het vooral juristen of penalisten zijn die het monopolie hebben op de formulering van het strafrechtbeleid [1]. Dat brengt ons bij de fundamentele vraag: wie heeft er belangen bij dat alles bij het oude blijft en om welk soort belangen

gaat het? Zijn er parallelle belangen van politici, magistraten en andere categorieën van belangrijke personen? Doen zij ieder voor zich of allemaal samen meer dan eens de balans in hun voordeel overhellen?

Het zou een belangrijke hypothese kunnen zijn dat er een soort composiet van mensen zou bestaan - *sommigen zouden het een 'kaste' noemen* - die behoort tot de politieke zowel als de gerechtelijke wereld, tot de wereld van de rechtspraktijk (vooral maar niet uitsluitend advocaten) zowel als tot de wereld van de traditionele professionele groepen (bijvoorbeeld dokters), de wereld van de universitaire zowel als van de commerciële en industriële elite. Niet alleen hebben deze mensen elkaar van tijd tot tijd nodig, maar - en dat is belangrijker - ze delen wellicht dezelfde opinie over recht en rechtsbedeling en koesteren dezelfde autoritaire ideeën over de manier waarop hun eigen wereld, die van andere elites, maar ook die van de gewone mensen moeten functioneren. Debat daarover of afwijkende opvattingen worden niet of nauwelijks verdragen.

In het parlement en in de regeringen zijn er (te?) veel juristen en praktizerende advocaten. Velen onder hen behoren bovendien tot de meer conservatieve elitaire professionele groepen en fracties van partijen: zeker tot een belangrijk deel van de christen-democraten, van de liberalen, van de nationalistische en extreem-rechtse partijen... zelfs tot de groep van reformistische sociaal-democraten. Zij vormen een meerderheidsblok. Hun topfiguren accumuleren regerings- en parlementaire macht met een invloedrijke positie in de politieke partijen en oefenen een enorme controle uit op het 'politiek personeel' binnen en buiten het parlement.

De grote meerderheid van magistraten, en zeker diegenen die sleutelposities bekleden in het gerechtelijk apparaat, danken hun macht aan hun politieke benoeming door de belangrijke politieke leiders. Het is niet zeker dat ze dat voortdurend vergeten. En een analyse van de vonnissen van een doorsnee rechter brengt veel extralegale conservatieve beschouwingen aan het licht. Om niet te spreken van de soms eigenaardige werkverdeling tussen rechters en kamers van rechtbanken.

Universiteitsmensen, professoren uit de rechtsfaculteiten bijvoorbeeld, zouden over voldoende autonomie moeten beschikken om innoverend werk te verrichten op het gebied van recht en rechtsbedeling. Dat kan echter alleen als ze er geen louter technische opvatting over het recht op nahouden en bovendien als ze zelf niet functioneren als *praktizerend advocaat die alleen gevestigde belangen verdedigt*. Maar meestal is dat juist wel het geval.

Ten slotte is er de wereld van de praktijkjuristen en advocaten. Die wordt gedomineerd door de welstellende collega's met de meest welstellende cliënten. Ze zijn meesters in het manipuleren van wettelijke procedures en van de tijd, en in het uitbuiten van procedurefouten die door gewone politiemensen en rechters werden begaan. En belangrijke rechters gaan akkoord om het spel mee te spelen.

Maar het allerbelangrijkste is dat de kwalitatief belangrijke groep van deze mensen dezelfde monopolistische opvatting over recht en rechtsbedeling gemeen heeft. Het recht is niet het recht van de samenleving, maar hun monopolie. Ze houden er een soort meerderwaardigheidscomplex op na, een idee van soevereiniteit die hen toelaat over het recht te beschikken. Rechtshulp, vinden zij, moet beschouwd worden als een marktproduct en moet het monopolie blijven van de professionele groep van 'experten' of advocaten met een 'licentie'. Zij vinden het niet aangewezen, zelfs verkeerd rekening te houden met de opvattingen, de evaluaties, de gevoelens en het bewustzijn van de mensen. Recht en rechtsbedeling zijn zaken die deductief moeten afgeleid worden van de grote principes en niet inductief vanuit een evenwicht van verschillende sociale opvattingen. En dat alles gaat gepaard met een rituele, legalistische, positivistische opvatting over het recht, die bovendien verpakt is in een taal die ontoegankelijk is voor de gewone burger. Zij menen dat ze op die manier de rechtsstaat beschermen, die zij verkeerdelijk associëren met democratie. Omwille van de interactie tussen de hoge financiële, economische, gerechtelijke, professionele, politieke en ambtelijke klasse vormen zij een grote bedreiging voor de grondwettelijke staat en voor de democratie.

De lessen

Het is niet genoeg de oorzaken van het rampzalige beleid dat leidde tot het Belgische justitiële debacle te achterhalen. De bedoeling is eruit te leren. Hoe kan men in de toekomst zulk een beleid vermijden?

1. Verwaarlozing is schuldig verzuim. Het is ongehoord dat men het beleid m.b.t. de 'derde macht' in de samenleving al jarenlang achteraan op het politieke prioriteitenlijstje zet. En het is ergerlijk dat regeringsverantwoordelijken die 'verwaarlozing' rouwmoedig toegeven. Dat er zich geen uitlokkende gebeurtenis voordeed die het justitiebeleid in een stroomversnelling kon brengen, is geen aanvaardbaar argument. De politieke verantwoordelijken die zich van dit argument bedienen, zouden zich moeten terugtrekken. Een voldoende onafhankelijk parlement moet hen daartoe verplichten.

Toch moet dat parlement zich niet teveel laten verwijten. De opeenvolgende onderzoekscommissies hebben sinds de tweede helft van de jaren '80 herhaaldelijk de vinger op de wonde gelegd. Het is niet de schuld van het parlement dat hun voorstellen niet opgevolgd werden. Het duurde tot 1995 eer er in een regeringsverklaring voorstellen tot verbetering van het justitiebeleid werden geformuleerd en ook daarna schenen de regering en de minister niet bijzonder gehaast om ze uit te voeren.

Hebben de topmensen van de partijen, ook van een centrum-linkse coalitie, de hervormingen afgeremd en zich zo medeschuldig gemaakt aan 'verwaarlozing'? Is de conservatieve meerderheid in het parlement zo sterk? Hebben de andere geledingen van de 'composiet' waarover ik het hierboven had zo'n blokkeringsmacht? Hoedanook: het parlement zou meer zijn 'eigen' verantwoordelijkheid moeten nemen. Het moet verder gaan dan releverend onderzoek en moet zich losmaken van de partitocratie. Meteen zou het heel wat duidelijker worden wie in het parlement inzake justitie wat voorheeft.

De minister van justitie probeert nu, aan-gevuurd door de regering, het voortouw te nemen in de hervorming van het justitiebeleid. Hij rijdt het parlement daarbij voortdurend voor de wielen. Hij gebruikt bij voorkeur eigen instru-

menten als KB's of MB's, wanneer er beter wetten zouden worden gestemd en op hun toepassing gecontroleerd; en samen met de regering neemt hij allerlei initiatieven die eigenlijk aan het parlement toekomen (zoals het oprichten van wetsvoorbereidende commissies en werkgroepen). Zij kunnen dat, omdat zij een beroep kunnen doen op universitaire en andere deskundigheid, op ambtenaren. Meteen wordt duidelijk over hoe weinig mensen en middelen het parlement beschikt, o.a. in de onderzoekscommissies. Het is de hoogste tijd dat het parlement een initiatief neemt om de middelen te herverdelen, zodat het in staat zal zijn de voorstellen van de regering op een ernstige manier te evalueren i.p.v. ze te slikken. Het verwijt van de minister dat het parlement zijn 75 voorstellen niet snel genoeg behandeld heeft, is dan ook nogal misplaatst.

2. Men moet van de minister van justitie geen te progressieve voorstellen verwachten. Zijn maatschappelijke en politieke aangehörigheid en zijn professioneel verleden sluiten dat quasi uit. De kans is dan ook groot dat hij niet veel verder zal gaan dan een zeer groot patchwork van technische verbeteringen en *kurieren am Symptom*. Hij heeft zich nooit duidelijk uitgesproken omtrent een conceptuele optie over de betekenis van recht en rechtsbedeling, die moeten toelaten de belangen en behoeften van mensen te vrijwaren en de ongelijkheid voor de wet en voor het gerecht aan te pakken. Evenmin heeft hij al een globale planning opgesteld van de hervormingen die hij noodzakelijk acht en die ons moeten duidelijk maken waar hij voor staat [2]. Hij heeft nog geen begin gemaakt met een systematische, kritische en eventueel depenaliserende doorlichting van het flou geworden arsenaal van strafwetten en sancties. Van het herdenken, herstructureren en reorganiseren van het gerechtelijk apparaat komt niets in huis. Er komt weliswaar - eindelijk - een algemene audit over het tijdsgebruik en de werklust van de magistraten en ander rechtbankpersoneel, maar is het organisatie-adviesbureau ABC voldoende (ervarings)deskundig om zich niets te laten wijsmaken? En welke besluiten zullen uit de analyse getrokken worden?

Een echt tegensprekelijke rechtsbedeling, met

zo gelijk mogelijke kansen voor de betrokken partijen en met een zo groot mogelijke gelijkheid voor de wet en bij de rechtsgang bereikt men alleen met een volledig uitgebouwde publieke rechts- en deskundigenhulp voor minder begoe-den. Men kan daarvoor akkoorden sluiten met de balies, zoals ook in andere landen gebeurt. Maar men mag daarbij niet teveel letten op de belangen van de privé-advocaten, zoals de huidige voorstellen doen. Op die manier komt men nooit tot een werkzaam systeem dat functioneert ten behoeve van de burger, zoals men van advocaten-collectieven wel mag verwachten. Men mist dan bovendien hun opbouwende systematische kritiek op het beleid. De SP had in haar verkiezingsprogramma van 1995 daarover één en ander staan. In de regeringsverklaring van dat jaar was daar niets van terug te vinden.

Men komt er niet met het oprichten van zgn. justitiehuisen, die dan nog een afkooksel zijn van wat er elders mee wordt bedoeld, of met de opwaardering van het recht op antwoord of repliek (na vrijspraak) voor in opspraak gebrachte personen. Het - inmiddels tot 'nutteloze stunt' uitgeroepen - voorstel om advocaten die de procedures misbruiken te beboeten, en het voorstel om zgn. 'syntheseconclusies' aan de vonnisrechter te overhandigen zijn niet meer dan doekjes voor het bloeden. En zelfs al zou men ooit de fiscale en andere fraude en de georganiseerde misdaad hard aanpakken, dan nog raakt men niet aan de verrotte kern van de ongelijke rechtsbedeling. Het zijn slechts oppervlakkige ingrepen. Uiteindelijk dreigt men in een traditionele repressieve aanpak te blijven steken en blijft het conservatisme hoogtij vieren.

Het is dus tijd dat er zich een alternatieve 'composiet' aandient van progressieve politici uit verschillende partijen, van anderdenkense magistraten en hun verenigingen, van vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties, witte comités, verbruikersverenigingen. Er moet meer debat komen over recht en rechtsbedeling en met meer betrokkenen.

3. De media zijn hun 'vierde macht' aan het verkwanzelen. Onnauwkeurigheid, onkritisch gebruik van bronnen en sensatiezucht maken hen ongelooftwaardig, betekenisloos of oppervlakkig in

het debat over justitiële hervormingsvoorstellen.

Er is in de gerechtsjournalistiek te weinig dege-lijke kennis, specialisatie en onderzoek. Daarom zijn ook gerechtsjournalisten toe aan een ethische code. In een democratische samenleving blijft de controletaak van de media immers onontbeerlijk. De journalisten zelf moeten ervoor zorgen dat ze ordentelijk wordt uitgevoerd. Anderzijds moet de overheid de pers niet plagen met krampachtige huiszoekingen. Politie en gerecht moeten zich niet willen onttrekken aan controle. Samen met UIA-collega Van den Wijngaert en VLD-, Agaleven- en SP-kamerleden en enkele journalisten vind ik dat het niet opgaat dat procedurefouten die gedurende het opsporings- en gerechtelijk onderzoek begaan werden, achter gesloten deuren worden behandeld en niet publiek mogen worden gemaakt. Dat werpt een schaduw over de wet-Franchimont en is een provocatie t.a.v. de media.

4. De depolitisering van benoemingen en bevorderingen is onvermijdelijk geworden. Toch verdedigen magistraten, advocaten en zelfs politici nog steeds een zekere goedkeuring van benoemingen en bevorderingen door politieke organen of althans politiek benoemde organen, zoals het 'benoemings- en bevorderingscollege' dat het huidige wervingscollege zou vervangen en waarin ook de Senaat inspraak zou hebben.

Waarom die ingewikkelde en gepolitiseerde structuur? Waarom willen politici met uitvoerende macht steeds maar rechter en partij blijven spelen? Als een minister nauw betrokken is bij de benoeming van een procureur-generaal, hoe wil hij dan nog een onafhankelijke en correcte leidende positie innemen? En waarom zouden magistraten perse op een andere manier gerecru-teerd moeten worden dan ambtenaren en politie-officieren? Waarom zou men de selectieproeven niet laten organiseren door het Vast Wervings-secretariaat, waarbij een beroep gedaan wordt op deskundigen van binnen en buiten de magistratuur en op vertegenwoordigers van de 'School voor de Magistratuur' (zie verderop)? Een benoe-ming volgt automatisch op de succesvolle beëin-diging van de opleiding en de minister kan enkel een gemotiveerd veto uitspreken. Toewijzingen en overplaatsingen gebeuren door de administra-tie van hoven en rechtbanken. Uiteraard heeft de

betrokkene recht van inspraak en beroep. Dat wordt hem immers gewaarborgd door zijn ambtelijk statuut, dat hem trouwens ook het recht tot vereniging verleent. De bevorderingen moeten losgemaakt worden van de benoemingen. Zij zouden kunnen gebeuren door een intern bevorderingscollege, zoals dat nu bestaat voor hoge ambtenaren in de Vlaamse administratie. Het komt er dus op aan de magistratuur te 'verambtelijken' en te democratiseren.

Onlosmakelijk verbonden met deze vorm van depolitisering is de oprichting van een echte 'School voor de Magistratuur'. De huidige programma's van opleiding en stage van magistraten zijn absoluut onvoldoende. Ze zijn te kort en bovendien heeft men hoegenaamd geen 'school'. Nochtans is zo'n school noodzakelijk om (gezonde) korpsgeest aan te kweken. In Nederland duurt de opleiding van 'gewone rechterlijke ambtenaren' 6 jaar. En voor diegenen met een aantal jaren beroepspraktijk wordt minstens om de twee jaar een bijkomende opleiding voorzien.

5. De ministerraad van 25-26 juli 1997 heeft beslist een 'Hoge Raad voor Justitie' op te richten. De raad zal bestaan uit 12 magistraten, 4 advocaten, 4 professoren en 4 experts. De samenstelling van de raad zou een waarborg moeten bieden voor de onafhankelijkheid van het orgaan en voor een loskoppeling van partijpolitieke controle.

Of dat zo zal werken is nog maar de vraag. Vooreerst mag men niet vergeten dat niet de minister, maar wel het parlement de ultieme controle-instantie is. De 'raad' zou derhalve best functioneren krachtens een wettelijke regeling. Hij zou verantwoording moeten afleggen aan het parlement en van datzelfde parlement zijn onderzoekopdrachten moeten krijgen. Naar analogie van de Comités P en I zou men dan kunnen spreken van een Comité J.

Verder is het de vraag welke bevoegdheden de Raad zal krijgen. Gesuggereerd wordt dat de Raad via regelmatige verslagen en 'visitaties' 'integrale kwaliteitscontrole' zou uitoefenen op rechtscolleges en parketten. Hij zou kunnen onderzoeken instellen over klachten van binnen én van buitenaf, dus ook van burgers. En hij zou een tuchtrecht in beroep uitoefenen, maar controle-verslagen en visitaties vergen een goede

voorbereiding en opvolging. Men geeft best vooraf nauwkeurig aan waarover en in welke vorm het verslag moet gemaakt worden en nadien evalueert men ter plaatse via gesprekken. Het lijkt mij niet aangewezen de Raad daarnaast uitdrukkelijk te belasten met evaluatie van wetgeving en hem een ombudsfunctie toe te vertrouwen - het is beter ombudsdiensten een eerste opvang te laten verzekeren. Ook moet de Raad zich m.i. niet rechtstreeks inlaten met benoemingen en bevorderingen. Hij moet wel de procedures daarvoor voorstellen. Eens die procedures bij wet zijn vastgelegd, kan de Raad nagaan of zij bevredigend werken.

Ten slotte is de samenstelling van de Raad zeer belangrijk. Uit recente kritische uitlatingen van magistraten en advocaten is weer eens gebleken hoe gelijklopend de corporatistische standpunten van de twee beroepsgroepen wel kunnen zijn. Het is dan ook niet aan te bevelen hen in de Raad een volstrekte meerderheid te geven. Universiteitsmensen, vertegenwoordigers van griffiers, mensenrechtenorganisaties en verbruikersverenigingen zijn aangewezen participanten. Het lijkt mij democratischer de leden van de Raad door een groep van gelijken te laten verkiezen, dan ze te laten aanstellen door een minister, of zelfs door het parlement.

Voor de controle op het Openbaar Ministerie verwijs ik naar Magistratuur en Maatschappij [3]: "Het komt erop aan de controle positief te benaderen: zij dient uit te monden in een dialoog tussen de staatsmachten over het strafbeleid, waarbij iedere macht eigen verantwoordelijkheden, rechten en plichten heeft. (...) De minister van justitie moet dan ook de bevoegdheid krijgen om, met naleving van de regels van het behoorlijk bestuur, prioriteiten vast te leggen in het strafbeleid, zonder dat daarbij evenwel alle ruimte voor een algemeen strafbeleid aan het Openbaar Ministerie mag worden ontnomen. Die bevoegdheid kan aan de minister toegekend worden vanuit zijn algemeen positief injunctierecht, dat nu reeds een onvolkomen beleidsinstrument uitmaakt en dat zou kunnen uitgebouwd worden om het niveau van het individuele dossier te overstijgen om te komen tot een strafbeleid in het algemeen. Anderzijds moeten de politieke machten, parlement

en regering, de bevoegdheid krijgen om de jaarverslagen en -planningen van het Openbaar Ministerie op hun juistheid te controleren en/of bij te sturen via hun wetgevende, respectievelijk uitvoerende bevoegdheden, zonder dat de onafhankelijkheid van de staande magistratuur daarbij in het gedrang mag komen. Niet alleen moeten die politieke machten toegang hebben tot de administratieve gegevens van de parketten, maar herinneren wij eraan dat reeds in de huidige stand van zaken de minister van justitie straf dossiers kan opvragen of verslag kan eisen over de hangende zaken. Wetenschappelijk onderzoek naar het gevoerde strafbeleid, bv. door de Dienst voor Strafrechtelijk Beleid, zou een bijkomend controle-middel kunnen zijn.”.

Besluit

Uit de politieke analyse van de stormachtige gebeurtenissen van het laatste jaar moeten wij lessen trekken. Dat zijn wij verplicht aan de burgers die zich zo luid en zinvol hebben laten horen. Onze justitie is van kop tot teen, van gerechtelijk politiewerk tot de strafuitvoering, aan grondige renovatie toe. Het systeem moet als het ware eerst met de grond gelijk worden gemaakt, waarna een nieuw en globaal justitie-project op poten moet worden gezet. Daarbij moeten klare doelstellingen vooropgezet worden, en moeten rollen en posities duidelijk worden bepaald, van elkaar gescheiden en onderscheiden. Zeker de politieke lichamen moeten onafhankelijk en zuiver de bevoegdheden kunnen uitoefenen die hun in een democratie toekomen: beleid uitten, wetgevend en normerend werk doen, evalueren en toezien. Operationele uitvoering is hun taak niet. De uitvoerende macht moet afleren steeds maar de plaats in te nemen van het parlement. En ten slotte moet men niet via de achterpoort de partijpolitisering terug binnen halen die men langs de voordeur heeft willen buitenvegen.

[1] Dupont, L. (1987), Polemische bespiegelingen over strafrechtshervormingen, *Panopticon* 8, 5-6, blz.395-398.

[2] Zopas is ten gevolge van de regeringsverklaring van 7 oktober 1997 een erg summier *Meerjarenplan Justitie en Veiligheid* bekendgemaakt. Het is bo-

vendien erg kwantitatief en erg technisch.

[3] Magistratuur en Maatschappij, *De efficiëntie van de justitie*, tekst van een colloquium, 16 december 1994, blz.13.

Bibliografie

- Bovens, M., 't Hart, P. (1997), *Understanding political fiascoes*. Leiden, Department of Public Administration, Leiden University.
- Cartuyvels, Y., Mary, Ph. (1997), Crise de la Justice: et au delà? in: Cartuyvels, Y. e.a., *L'affaire Dutroux - La Belgique amade de son système*, Bruxelles, Interventions-Éditions Complexe.
- Deltour, P. (1996), *Man bijt hond*, Brussel, Icarus Standaard Uitgeverij.
- Delwit, P., Politisation, Dépolitisation, Répolitisation. Les Partis Politiques et la Société Belge, in: Cartuyvels, Y. e.a., *op.cit.*
- De Moor, F. (1994), Zo staan de zaken, in: *Knack Magazine*, 30 maart.
- Dupont, L., Christiaensen, S., Claes, P. (1992), Knelpunten betreffende het functioneren van het strafrechtelijk vooronderzoek - Samenvattend verslag van een empirische studie, in: *Panopticon*, 13,3.
- Edelman, M. (1988), *Constructing the political Spectacle*, Chicago, Chicago University Press, Chapter 5, 31.
- Gray, P. (1996), *Disastrous Explanations or Explanations of Disaster? A Reply to Patrick Dunleavy's Public Policy and Administration*, 11, 1.
- Huysse, L. (1985), Politieke benoemingen in de magistratuur. Een probleem-formulering, in: *Panopticon*, 6,2.
- Huysse, L. (1994), *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*, Leuven, Kritak.
- Huysse, L. (1996), *De lange weg naar Neufchâteau*, Leuven, Van Halewijck.
- Le Paige, H. (1997), Les Media et les "dysfonctionnements", in: Cartuyvels, Y. e.a., *op.cit.*
- Petit, M., Moreau, D. (1997), *Rechter Connerotte - De Witte Ridder*, Antwerpen, Hadewijch, Baam Fontein.
- Ringelheim, t. (1993), *Pour une réinsertion sociale de la justice - Un conseil supérieur de la magistrature... Les structures de l'indépendance*, Juger 5
- Schmitz, M. (1981), *Theorie und Praxis des politischen Skandals*, Frankfurt, Campus.
- Schoenaerts, B. (1995), *De Belgische Justitie - Een Kafkaïaanse nachtmerrie - Analyse en Remedie*, Gent, Mys & Breesch Uitgevers.
- Tanghe, f. (1997), *Het spaghetti-arrest - Recht en Democratie*, Antwerpen-Baam, Hadewijch.
- 't Hart, P. (1993), Symbols, Rituals and Power: The Lost Dimensions of Crisis Management, in: *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 1,1.
- Van Bosbeke, A., Willems, J. (1990), *Kirchen en Co - Het blauwe netwerk*, EPO;
- Van Delm., J. (1993), *Justitie in opspraak - De verloren eer van het Belgische gerecht*, Antwerpen, Standaard Uitgeverij.
- Vandenbussche, F. (1996), *Meisjes verdwijnen niet zomaar De zaak-Dutroux: het falen van de Belgische justitie en politie*, Utrecht-Antwerpen, Kosmos.
- Van Outrive, L. (1996), The political role of the judiciary: the Belgian case, in: *Res Publica XXXVIII*, 2.