

## DERTIG JAAR JUSTITIEBELEID

### Kroniek van een aangekondigde crisis

Luc HUYSE en Annelies VERDOODT<sup>1</sup>

#### Paragraaf 1. 1968-1978: onrust over justitie, maar niet in politieke kringen

‘Het gerecht staat in de branding. Het wordt ervaren als iets onmenselijks. De rechtstaal, de gerechtszalen, de lange termijnen wekken vervreemding.’ Dit is geen citaat uit het Dutroux-tijdperk. Het stond in grote letters te lezen in *De Standaard* van 18 februari 1972, meer dan een kwarteeuw geleden dus. Deze krant zou vijf jaar later, in oktober 1977, een artikelenreeks wijden aan de crisis van de Belgische justitie. In maart 1976 was *De Nieuwe Gids* haar daar in voorgegaan. Editorialist van *Het Volk*, Leo MARYNISSEN, schreef in januari 1978 over: ‘de bombastische architectuur van onze gerechtshoven binnen dewelke de mufheid en het archaïsme

---

1. Dit artikel is een sterk gereduceerde weergave van het eindrapport, dat in het kader van het DWTC-project ‘*Naar nieuwe vormen van intermediaatie tussen bevolking en justitiebeleid*’ is neergelegd. Onvermijdelijk ontbreken daardoor in deze tekst de noodzakelijke nuances. Ook het aantal voorbeelden is beperkt. Het complete verslag is, tegen productiekosten, verkrijgbaar bij het Instituut Recht en Samenleving, Hooverplein 10, 3000 Leuven.

Justitie is bekeken vanuit het perspectief van het gelijknamige departement. Daardoor bestrijkt het artikel slechts één segment van de justitiële activiteiten in België. De overheid is ook buiten het domein van dit ministerie met justitiebeleid bezig. Preventief en repressief optreden tegen criminaliteit krijgt eveneens vorm in het departement van binnenlandse zaken en in de lokale besluitvorming over de politie. Daarnaast ontwikkelen bepaalde groepen, waarvan er sommige op de *payroll* van Justitie staan, een eigen beleid. Dat is onder meer het geval met de magistratuur, de advocatuur en het notariaat. Ook voor velen in de bevolking is het terrein van justitie veel omvangrijker dan wat in het betrokken ministerie aan activiteiten ontwikkeld wordt. Burgers werken meestal niet met de bestuurlijke indelingen waaraan de overheid gebonden is. In wat volgt gaat de aandacht echter uitsluitend naar justitie in beperkte zin: het eigenlijke departement, de rechtsmachten en wat in de regering en het parlement aan beleid ontstaat. (Waar de term justitie met een hoofdletter J voorkomt wordt het ministerieel departement bedoeld, justitie zonder hoofdletter verwijst naar het maatschappelijk domein dat door het departement bestreken wordt.) Een tweede beperking ligt in de keuze voor een studie van de politieke agenda op het domein van justitie. Toch is deze invalshoek verantwoord. Decennialang kwam de sector niet of nauwelijks op die agenda voor, ook al drongen groepen in de publieke opinie daar sterk op aan. De diepe kloof tussen wat in de bevolking aan bekommernissen leefde – de publieksagenda – en wat de politici aan aandacht opbrachten – de politieke agenda – is een van de oorzaken van de ontsporingen in de relatie tussen burger en beleid. Halverwege de jaren negentig is de toestand totaal veranderd: van dan af krijgt justitie bijna totale prioriteit. Die merkwaardige gang van zaken roept om een uitvoerige analyse en om enige verklaring.

– in kledij zowel als in taalgebruik – hoogtij vieren; een plaats waar de gewone burger slechts wordt geduld voor zoverre hij er als beklagde wordt binnengebracht'. Dat justitie toen als een probleemgebied werd ervaren valt niet alleen uit krantenknipsels op te maken. Eind 1976, begin 1977 publiceerde *De Volksmacht*, weekblad van het ACW, een hele serie artikels over de kwalen van recht en gerecht. De Franstalige vleugel van de christelijke arbeidersbeweging wijdde in 1977 zijn *Semaine Sociale Wallonne* aan *Les travailleurs, la justice et le droit*. Het verslagboek telt bijna vierhonderd bladzijden en is een panorama van de problemen waarmee justitie toen worstelde. Het maandblad *Kultuurleven* bracht in januari 1975 een themanummer uit over tekorten in de rechtsbedeling. In het zuiden van het land volgden tijdschriften als *La Revue Nouvelle* (februari 1977) en *Contradictions* (april 1977) hetzelfde spoor.

### *De publieksagenda*

Klachten over de werking van de justitie zijn van alle tijden. Maar de intensiteit waarmee ze komen varieert in een ritme dat aan ebbe en vloed doet denken. En het staat buiten kijf dat in de jaren zeventig recht en gerecht zeer vele, bijna uitsluitend negatieve, reacties losweekten.

De kritiek kwam niet alleen van de buitenwacht. Het vaktijdschrift *Journal des Tribunaux* publiceerde voortdurend artikels, maar ook redactionele commentaren waarin de malaise om en rond justitie werd verwoord. Er was in dit blad ook ruimte voor de kritische geluiden die nu en dan in de advocatuur te horen waren, vooral dan op vergaderingen van de zogeheten Jonge Balies, de verenigingen van aankomende advocaten. Van 1972 tot 1976 verscheen in Franstalig België *Pro Justitia*, een blad dat naar eigen zeggen de bedoeling had 'de démasquer la fonction politique du droit dans toutes les domaines où il s'exerce. Nous voulons une revue ouverte à la discussion, espérant susciter, à travers elle, un grand débat entre tous ceux, juristes ou non, que la justice intéresse' (uit het eerste nummer). Begin 1975 bracht de hoofdredacteur, RINGELHEIM, een stuk waarin een inventaris te vinden is van de meeste problemen van justitie: de wereldvreemdheid van de rechters, hun neiging om zedig te zwijgen over hun sector ('magistrat est un mot qui commence par "magiciens" et qui finit comme "castrat"'), het gebrek aan vorming en de risico's van de partijpolitieke interventies bij de rekrutering van magistraten, de budgettaire verwaarlozing. Het blad was een kort leven beschoren, maar zijn ideeën overleefden in de gedaante van de in 1979 opgerichte Association Syndicale des Magistrats en in twee kritische tijdschriften uit de jaren tachtig en negentig (*Journal des Procès* en *Juger*). Zowel *Journal des Tribunaux* en *Pro Justitia* brachten informatie over ontwikkelingen in de Franse en de Italiaanse magistratuur en ook dat zou niet zonder gevolgen blijven, een ontwikkeling die in paragraaf twee aan de orde zal zijn. Aan Vlaamse zijde bleef het veel stiller. Dat heeft onder meer te maken met het redactioneel beleid van het *Rechtskundig Weekblad*. Dit vaktijdschrift bracht bijna uitsluitend juridisch-technische artikels. Wat er in het noorden van het land aan kritische beschouwingen te beluisteren viel kwam van de Vlaamse Juristenver-

eniging en, vooral dan, van de wetswinkels en de advocatencollectieven. Straks daarover meer.

Op te merken valt dat ook topmagistraten alarmkreten lieten horen. De jaarlijkse plechtige openingszitting van de hogere rechtbanken was de gelegenheid bij uitstek om het ongenoegen over het justitieel beleid te uiten. Opvallende voorbeelden zijn de mercuriales in 1970 van Matthijs, Procureur-generaal bij het Hof van Beroep te Gent, in 1973 van Ganshof van der Meersch, Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie en in 1977 van Stévigny, Advocaat-generaal bij het Gentse Hof van Beroep. Deze laatste bracht een overzicht van een hele reeks klachten die toen over de rechtsbedeling circuleerden. In zijn woorden: ‘...zij zou een klassejustitie zijn of deze tenminste in de hand werken; zij zou zo conservatief zijn, zo verstand in verouderde tradities en in een voorbijgestreefd formalisme, dat haar professionele betrekkingen met de rechtsonderhorigen de menselijkheid missen die voor een goede rechtsbedeling onontbeerlijk is; zij zou, tengevolge van datzelfde conservatisme, zich niet of onvoldoende aanpassen aan de sociale noodwendigheden van een steeds sneller evoluerende maatschappij, zodat haar optreden vaak antisociaal en zelfs partijdig is; de doelmatigheid van het gerecht zou veel te wensen overlaten wegens zijn al te trage werking.’ Stévigny was het niet met al deze aanklachten eens, maar was evenmin blind voor wat vandaag disfuncties van het gerecht genoemd wordt.

Drie thema's komen in de diagnoses van toen voortdurend terug: de partijpolitieke benoemingen in de magistratuur, de gerechtelijke achterstand en de kostprijs van de rechtshulp.

Er zijn talrijke aanvallen geweest op de bemoeizucht van de politieke partijen bij de aanstelling en de promotie van rechters. Tijdens een bijeenkomst van de Internationale Unie van Magistraten (Verona, 1968) zei de Gentse Procureur-generaal MATTHIJS – luidens een krantenbericht in *De Standaard* van 15 oktober 1968 – wat volgt: ‘Theoretisch is het de koning die de Belgische magistraten benoemt. Praktisch staat het de minister van Justitie vrij te benoemen wie hij wil. Dit betekent dat de benoemingen en de bevorderingen in het huidige systeem – sommige rechtsgeleerden noemen het een der grootste kwalen van onze democratie – afhankelijk zijn van willekeur, van koopjes tot op het regeringsvlak, van politieke aanbeveling en druk’. Vijf jaar later kwam Procureur-generaal GANSHOF VAN DER MEERSCH regelrecht in aanvaring met minister van Justitie Vanderpoorten, toen hij in een rede voor *le tout Belgique* in krasse bewoordingen de politisering beschreef: ‘Politieke overwegingen blijken te dikwijls sterker dan de waarde van de persoon. De kandidaten worden gerangschikt naar hun politieke kleur, die aanspraak geeft op de benoeming, zodat de magistraat zonder politieke steun het moet afleggen, zoals tot in den treure is gezegd. En dit veroorzaakt niet alleen bitterheid en ontmoediging in het rechterlijk korps, maar wekt tevens een gevaarlijke neiging bij de magistraat om voor zijn ambitie en zijn vulgaire populariteitszucht gelijk welke steun te zoeken. De partijen debatteren heden over de benoemingen en bevorderingen en willen hun eisen opleggen, aan de hand van verdelingsformules waarbij bepaalde bindingen van de gegadigden in aanmerking komen. Aldus wordt een compensatiestelsel in het leven geroepen en bestendigd, waarin politieke overwegingen de bovenhand hebben op de beroepsbekwaamheden en verdiensten van de kandidaat. Dit zeer geducht kwaad

dringt hoe langer hoe meer door in het rechterlijk korps, zodat men er in steeds ruimere kringen aan gewoon raakt, in weerwil van de essentiële belangen der magistratuur, die aldus de gevaarlijke weg van de verpolitieking inslaat.’ Die toespraak lokte tal van reacties in de kranten uit. In datzelfde jaar zei ULRIX, eerste voorzitter bij het Luikse Hof van Beroep: ‘A l’époque actuelle, aucun magistrat (...) ne peut plus escompter un développement harmonieux et normal de sa carrière. Des parachutages stupéfiants (...) barrent brutalement la route aux plus méritants et provoquent un profond malaise dans la haute magistrature.’ (*Journal des Tribunaux*, 1973, 48) Maar dé Cassandra van dienst in die jaren was Marcel Storme. De Gentse hoogleraar wees in talloze interviews, met een voor een academicus ongewone verbetering, op de vele gevaren die de politisering van het gerecht meebracht. Ook de redactie van *Journal des Tribunaux* hamerde op dat thema. In 1970 had het blad het over een ‘...système traditionnel qui fait dépendre nominations et promotions de l’arbitraire des partis et, au sein des partis, des ukases de groupuscules locaux.’ Er was in die periode ook ruime aandacht voor de meer algemene kwestie van de rekrutering en de vorming van rechters. Opmerkelijk is dat toen reeds een voorstel ter discussie lag om de selectie van magistraten op te dragen aan een Hoge Raad voor de Magistratuur. Die idee kwam al in 1960 aan bod in een artikel in *Journal des Tribunaux* (p. 561) en werd weer opgenomen door de stafhouder van de Gentse balie in 1972 (*Rechtskundig Weekblad*, 506). Ook een tweede hedendaags project, de oprichting van een Nationale Magistratenschool, is in die jaren al besproken.

Voor het probleem van de gerechtelijke achterstand was er eveneens geregeld belangstelling, ook al omdat er een verband werd gelegd met de partijpolitieke benoemingen. De bemoeienissen van de politici vertraagden immers de aanstelling van rechters. Toen het Verbond van Belgische Advocaten in oktober 1977 daarover congresseerde kwamen er dagenlang beschouwingen in de Belgische pers.

Maar verreweg de meeste aandacht ging toen naar de kwestie van de kostprijs van de rechtshulp. Dat is uiteraard niet los te zien van het woelwerk van de wetswinkels, waarvan er alleen al in Vlaanderen om en bij de twintig actief waren. Die law shops, hun Engelse roepnaam, waren bemand door studenten in de rechten en door jonge advocaten. Zij brachten goedkope juridische bijstand en bestookten de magistratuur, de advocatuur en het notariaat met bijtende kritiek. In Franstalig België ageerden studenten in *Comités d’Action Droit*. Hun visie drong geleidelijk door in ruimere kringen. Het Verbond van Belgische Advocaten, verenigingen van jonge advocaten, tijdschriften en kranten namen het thema op hun agenda.

### *De politieke agenda*

Justitie was dus in de ogen van niet weinigen, binnen en buiten de sector, een zorgenkind. Bovendien waren er niet alleen klachten. Er kwamen weloverwogen diagnoses en hier en daar werden remedies aangereikt. Genoeg redenen dus om te

verwachten dat de politieke klasse zou reageren.<sup>2</sup> Maar dat gebeurde nauwelijks. In het parlement kreeg justitie weinig of geen aandacht. Wetsvoorstellen of interpellaties bleven, enkele uitzonderingen niet te na gesproken, achterwege. De discussies over de begrotingen van het departement waren een jaarlijks terugkerend ritueel waarin hoofdzakelijk juridisch-technische kwesties ter sprake kwamen, weliswaar naast thema's die verband hielden met de levensbeschouwelijke tegenstellingen (abortus, druggebruik, euthanasie) en met de communautaire kwestie (amnestie, taalkaders). Ook voor de regering stond de sector laag op de agenda. Wie de regeringsverklaringen uit die periode bekijkt zal tevergeefs zoeken naar plannen en projecten over justitie. Nieuw was dat niet. Tussen 1950 en 1965 bevat geen enkele regeringsverklaring een verwijzing naar dat domein. Vanaf 1968 is het echter de gewoonte om ook het regeerakkoord te publiceren. Vaak is dat een document dat tientallen bladzijden omvat. Er ontstond dus meer ruimte om ook justitie ter sprake te brengen. Maar dat gebeurt niet. Het programma van de ploeg Eyskens-Merlot (juni 1968) telt 161 punten en zwijgt over justitie. In januari 1972 besteedt de regering Eyskens-Cools in een document van 32 bladzijden 7 lijntjes aan de bestrijding van de criminaliteit. Dat doet ook de regering-Leburton in januari 1973. In de opeenvolgende regeringen-Tindemans (1974-1978) verzwakt de aandacht nog. Op een totaal van 58 bladzijden regeerakkoord gaan er 2 lijnen naar rechtshulp en 5 naar de kwestie van de rekrutering van magistraten. (Op te merken valt dat in de periode 1968-1978 alle partijen, inclusief de Volksunie en het FDF, langdurig of kortstondig regeringsverantwoordelijkheid hebben gedragen.) Dat was slechts een van de tekenen dat de overheid doof en blind bleef voor de alarmsignalen uit de samenleving. Ook budgettair liep het fout. Ogenschijnlijk was er groei voor de begroting van Justitie: er ging 4,8 miljard naar dat departement in 1968, 5,8 miljard in 1970, 13 miljard in 1975, 19,3 miljard in 1978. Maar dat zijn ambigue gegevens. Er is geen rekening gehouden met de waardedaling door inflatie. Er ontstaat bovendien een heel ander beeld zodra men de ontwikkeling van het Justitiebudget afzet tegen de evolutie van de rijksbegroting. Het aandeel van Justitie in het totale staatsbudget lag op 2,0% in 1968, het steeg tot 2,37% in 1973 om dan geleidelijk weer te dalen tot 2,0% in 1978. (De aanwas in de eerste helft van de periode is bijna uitsluitend op rekening te schrijven van de hervorming van het gerechtelijk wetboek, een maatregel die de benoeming van een paar honderd nieuwe rechters met zich meebracht.) Er is een derde bedenking te maken. De begroting van Justitie dient ook voor de betaling van de bedienaren van de erkende erediensten en voor de uitgave van het Staatsblad. Slechts een gedeelte van het budget is bestemd voor de werking van de rechtbanken. Het aandeel van die instanties in de rijksbegroting bedroeg 0,78% in 1968 en 1970, 0,98% in 1973 – het effect van de gerechtelijke

---

2. In dit artikel ligt de klemtoon op de verantwoordelijkheid van de politieke klasse. Er is reden om hier twee nuances aan te brengen. Werken met de uitdrukking 'de' politici, 'de' overheid leidt tot een veralgemening die niet altijd wenselijk is. In de politiek en bij de overheid zijn er van meet af aan individuen geweest die wel degelijk oog en oor hadden voor de verwaarlozing van justitie. Maar ze zaten zeldzaam hoog genoeg om invloed uit te oefenen. De tweede nuance houdt in dat ook de verantwoordelijkheid van sommige magistraten in het geding is. Die gedachte is ten volle uitgewerkt in het volledige eindrapport van het onderzoek.

hervorming – en daalde tot 0,80% in 1978. Die trend is ook terug te vinden in de cijfers over het aantal magistraten. Tussen 1968 en 1973 is er een aanzienlijke toename. Maar dan valt de groei compleet stil, terwijl het takenpakket van de rechters, vooral dan door het groter aantal rechtsgedingen, voortdurend zwaarder wordt.

Het beeld verandert amper als men nagaat hoe de politici reageerden op de drie thema's die elders zo'n ruime aandacht kregen. Er waren de klachten over de partijpolitieke interventies in het personeelsbeleid van de rechtbanken, onder meer in de fel opgemerkte rede van Procureur-generaal Ganshof van der Meersch. In een bitsige verklaring aan *Het Laatste Nieuws* (van 5 september 1973) noemde Vanderpoorten de uitval 'niet waardig van een Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, die zelf bij de minister komt klagen over zijn te lage wedde en hem na de dood van Henri Rolin persoonlijk heeft gevraagd diens plaats te mogen innemen in het Europees Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg'. Toen Storme als senator in januari 1978 zijn partijgenoot en minister van Justitie Van Elslande over de politieke bemoeizucht interpeleerde reageerde ook deze bewindsman verontwaardigd. De redactie van *Journal des Tribunaux* was ontgoocheld en schreef dat Storme vragen had opgeroepen die '...soulèvent un problème grave, qui préoccupe les milieux judiciaires depuis longtemps. Notre journal l'a maintes fois évoqué. Mais la mode est aux arts martiaux, où le fin du fin consiste à déséquilibrer l'adversaire aux moindres frais. La réponse du ministre ressortit à cette technique.' (1978, p. 161). Enig lichtpunt in die jaren was de installatie, in 1974, van de commissie-Krings waarvan verwacht werd dat zij voorstellen in verband met de opleiding en de rekrutering van magistraten zou uitwerken. De commissie legde in 1976 een omstandig rapport neer. De partijpolitieke interventies in het benoemingsbeleid kwamen daarin maar zijdelings ter sprake. Toch lijkt het me interessant de uitspraken, die de werkgroep daarover maakte, integraal te citeren: 'De politieke partijen zijn somtijds omtrent de waarde der kandidaten onvoldoende voorgelicht, en het gebeurt dat gegadigden alleen om hun opvattingen voorgedragen of gesteund worden, terwijl de referenties die zij kunnen doen gelden ontoereikend zijn en op andere gegadigden niet de bovenhand kunnen krijgen. Dit gebrek aan voorlichting treedt eerder plaatselijk op. Het is echter onvermijdelijk dat het ook op hoger niveau een terugslag heeft, en het valt te betreuren dat het aldus mede oorzaak kan zijn van het ontstaan van een klimaat van verdachtmakingen t.a.v. de waarde der gedane benoemingen.' (95) Het rapport zou tot in het begin van de jaren negentig in de laden van het departement verdwijnen.

Het probleem van de gerechtelijke achterstand kwam eventjes op de politieke agenda naar aanleiding van het aan dat thema gewijde congres van het Verbond van Belgische Advocaten (oktober 1977). De minister van Justitie, Van Elslande, verklaarde toen dat de achterstand in de hoven en de rechtbanken zo'n grote afmeting aangenomen had dat er sprake was van een urgente beleidskwestie. De bewindsman voegde daar aan toe dat een globale en grondige herziening van de wetgeving nodig was. Maar, vervolgt de verslaggever van *De Standaard* (12 oktober 1977), de minister gaf toch de voorkeur aan een beperkte ingreep. De problematiek leidde ook kortstondig tot enige opwindning in de justitiecommissie van de Senaat. Eind januari 1978 besprak de ministerraad een vijftal wetsontwerpen die het gerecht een hogere

snelheid moesten geven. Twee ervan werden in mei van dat jaar door de kabinetsraad goedgekeurd: de uitbreiding van de bevoegdheid van de vrederechter, waardoor er ter hoogte van de rechtbanken van eerste aanleg iets minder druk zou ontstaan en, ten tweede, de versnelling van de procedure die de vervanging van op pensioen gaande magistraten regelt. Maar de ingreep was inderdaad zo beperkt dat de kwestie van de gerechtelijke achterstand een probleem bleef.

Goedkope rechtshulp, de hoofdbekommernis van de wetswinkels, kreeg heel weinig aandacht. In 1975 vroeg de regering aan de al eerder genoemde Krings een werkgroep te leiden die het pro deo-stelsel zou onderzoeken. Politieke resultaten van die studie zijn er niet gekomen. Wel zou de CVP op 17 juni 1978 een Open Partijdag wijden aan de rechtshulp, maar ook hier was er geen follow-up.

## **Paragraaf 2. 1979-1987: justitie zakt nog dieper op de politieke agenda**

In de herfst van 1978 hervormt Tindemans zijn regering. Van Elslande, al sinds 25 maart 1974 minister van Justitie, blijft op die post. Hij promoveert evenwel tegelijkertijd tot vice-premier. Dat is een keerpunt. Sindsdien is het gebruikelijk om de minister van Justitie ook andere regeringsopdrachten te geven. Die ontwikkeling is tekenend voor de devaluatie die het departement in de jaren tachtig ondergaat.

### *De publieksagenda*

Buiten de muren van de politiek verdwijnt de aandacht voor de problemen van de Belgische justitie niet. Toch vallen er in die bezorgdheid verschuivingen te noteren. Aan de kant van de arbeidersbeweging ebt de belangstelling helemaal weg. De media berichten nog zelden over de thema's die in de jaren zeventig populair waren. Ze bekijken de sector bijna uitsluitend als een leverancier van ophefmakende processen (Horion en de vijfvoudige moord en de CCC-bende, bijvoorbeeld). Er is ook ruime verslaggeving over zaken die te maken hebben met de gespannen verhouding tussen pers en gerecht: de processen rond het weekblad *Pour* (de kwestie van heling van documenten), de aanhouding van journalist Coenen (de geheimhouding van bronnen). Belangrijker is de opwinding in de media en in delen van de publieke opinie met betrekking tot echte en vermeende schandalen waarin politici en/of mensen uit de gerechtelijke wereld betrokken zijn. Voorbeelden zijn de smeergeldaffaires rond de bouwonderneming Eurosystem en rond het obussencontract, de strafrechtelijke problemen van rijkswachtcommandant François en van eerste-substituut Leroy. Daarnaast is er de berichtgeving over het falen van het gerecht in spectaculaire kwesties waaronder uiteraard de Bende van Nijvel. Al deze zaken vertroebelen geleidelijk de verhouding tussen de bevolking aan de ene kant, politiek en justitie aan de andere kant. Twijfel, wantrouwen en onvrede sluipen binnen in het hart en de hoofden van velen. Zo wordt de basis gelegd van de erupties die in de jaren negentig tot een regelrechte crisis zullen leiden.

In de wereld van recht en gerecht zijn zeer uiteenlopende ontwikkelingen te signaleren. Er is nog heel even aandacht voor de kwestie van de goedkope rechts-

hulp, maar wetswinkels en advocatencollectieven verdwijnen rond het midden van de jaren tachtig naar de achtergrond. Hun rol in de beïnvloeding van de publieke opinie lijkt uitgespeeld. Daaraan is de vijandigheid van de kant van de advocatuur en van de magistratuur niet vreemd. Beide beroepsgroepen hebben zich van meet af aan verzet tegen het vertoog en de activiteiten van de wetswinkeliers. Een tweede boodschapper, het Verbond van Belgische Advocaten, sterft in 1984 een zachte dood. Dat is geen goede zaak. De advocatuur verliest een spreekbuis en zal tot op vandaag als beroepsgemeenschap grotendeels afwezig blijven in het debat rond justitie. De dubbele leemte die ontstaat door de demobilisatie van de wetswinkels en van de advocatuur, wordt in Vlaanderen enigszins opgevangen door de Vlaamse Juristenvereniging, haar in 1985 geboren tijdschrift *Vlaams Jurist Vandaag* en haar voorzitter Storme.

Maar het is vooral in Franstalig België dat een en ander in beweging komt. Eind 1979 ontstaat de Association Syndicale des Magistrats. Deze vereniging, geschoeid op de leest van de Franse en Italiaanse vakbonden van rechters, groepeerde een aantal Brusselse en Waalse magistraten van progressieve signatuur. De idee van zo'n syndicale vereniging is gerijpt na een RTBF-uitzending over de magistratuur in april 1978. Die reportage toonde een gesloten korps dat blijf gaf van maatschappelijke blindheid. De Association is ontstaan als reactie op die hooghartige houding. Ze tracht sindsdien een tegendraads discours op gang te brengen: 'L'ASM appelle à un effort de réflexion en commun sur les fondements et finalités de la justice, sur l'indépendance, le statut et la place du magistrat dans la société. Le pouvoir judiciaire est un service public. Pour qu'il soit assuré, s'impose à chaque magistrat le souci constant d'améliorer sa pratique dans un esprit de rigueur et de discipline librement acceptée. Le magistrat ressent la nécessité d'une meilleure insertion sociale et d'une plus grande ouverture vers l'extérieur, conditions indispensables à l'exercice de sa fonction qu'il entend exercer dans une indépendance rigoureuse et réelle. L'ASM œuvre à l'amélioration du statut et des conditions de travail des magistrats, à l'instauration entre eux d'une discussion collective en garantissant à chacun, la plus grande liberté d'expression, à la promotion de leur participation démocratique à la vie et à la gestion du corps judiciaire. L'ASM s'efforce de faciliter l'ouverture de la magistrature sur l'extérieur et particulièrement sur la vie sociale, sans préoccupation partisane et dans une optique pluraliste.' – uit een beginselverklaring die in juni 1985 verschenen is. De organisatie zal in de jaren die komen via haar congressen en standpunten een grote bijdrage leveren tot het publieke debat over justitie. Haar komst was trouwens niet helemaal onverwacht. De weg was voorbereid door het al eerder genoemde tijdschrift *Pro Justitia* en door de werkgroep Magistrature Réflexion die een paar jaar voordien in een aantal regio's was opgericht. In tweede orde is er in Franstalig België, vanaf 1982, het tijdschrift *Journal des Procès* dat sindsdien vrijmoedig bericht over de kleine en grote problemen van de Belgische justitie.

In kringen van juristen blijft er aandacht voor de problematiek van de partijpolitieke interventies bij benoemingen en promoties, voor de kwestie van de gerechtelijke achterstand en, zij het in veel mindere mate, voor de democratisering van de rechtshulp. Deze aangehouden belangstelling komt tot uiting in de openingsredes

van de Procureurs-generaal bij het Hof van Cassatie en bij de Hoven van Beroep, in de congressen van de Vlaamse Juristenvereniging en van het Verbond van Belgische Advocaten en in de Franstalige vaktijdschriften. Maar anders dan in de jaren zeventig dringen deze geluiden nog nauwelijks door in de pers. Toch zijn deze interne debatten niet zonder belang. Zij houden een aantal ideeën in leven (de Hoge Raad voor de Justitie, de objectivering van de benoemingen, de nood aan externe audits voor de rechtbanken...).

### *De politieke agenda*

In de periode 1978-1987 zakt de politieke aandacht voor de sector van justitie tot een absoluut dieptepunt. Bij de jaarlijkse bespreking van de begroting nemen minder parlementsleden dan voorheen het woord. Maar het is vooral ter hoogte van de regering dat de verwaarlozing het scherpst tot uiting komt. Elke nieuwe bewindsploeg demonstreert in de tekst van het regeerprogramma hoe gering de aandacht voor justitie is. Die akkoorden beslaan voor de regeringen-Martens I tot en met VI (april 1979 - november 1985) in totaal 144 bladzijden. Daarvan gaan er 2 (twee) naar thema's die met recht en gerecht te maken hebben. De regering-Eyskens (april 1981 - december 1982) heeft bij haar aantreden over dat domein niets te zeggen. Een andere indicatie ligt, zoals al eerder is gemeld, in het takenpakket van de ministers van Justitie. Van Elslande, op het departement tot mei 1980, is ook vice-premier. Vanderpoorten (mei 1980 - oktober 1980) is vice-premier en bovendien minister voor hervorming van de instellingen. Moureaux (oktober 1980 - december 1981) is bescheidener: hij krijgt naast Justitie alleen Hervorming van de Instellingen. Gol (december 1981-mei 1988) spant de kroon: hij neemt Justitie, het vice-premierschap, Hervorming van de Instellingen en vanaf 1985 Buitenlandse Handel.

Het budget van Justitie is in die periode een verhaal apart. Zijn aandeel in de rijksmiddelenbegroting zakt van 2,01% in 1978 naar 1,44% in 1983 en bedraagt, nog eens vijf jaar later, nog 1,2%. Uiteraard betaalt ook dit departement de prijs voor de stijgende rentelasten die de openbare schuld veroorzaakt. In 1975 ging 8,0% van de rijksbegroting naar die post, in 1979 al 10,7%, in 1982 17,4%. De effecten daarvan werden vermoedelijk over zo veel mogelijk departementen gespreid. En toch. Op 7 december 1988 zal minister Wathelet van Justitie in de Senaat verklaren dat de begroting van zijn ministerie tussen 1978 en 1988 slechts met 26% is aangegroeid.<sup>3</sup> Die aanwas is niet eens voldoende om de gevolgen van de inflatie op te vangen. Hij voegt daar aan toe dat het budget van Economische Zaken met 41% was gestegen; Pensioenen kreeg een verhoging van 73% en Sociale Zekerheid groeide met 97%. Zijn voorgangers hebben zich nauwelijks tegen deze ontwikkeling verzet. Op het congres van het Verbond van Belgische Advocaten over de gerechtelijke achterstand (eind september 1980) zegt minister Vanderpoorten dat het bestaande kader van magistraten niet zal worden uitgebreid en dat het budget van Justitie

---

3. Wathelet heeft (bewust?) de groei van het Justitiebudget onderschat. Hij houdt er geen rekening mee dat bij het bedrag van 1988 ook de budgetten voor jeugdbescherming, die na de staatshervorming van 1980 geregionaliseerd zijn, geteld moeten worden. Een gecorrigeerde berekening brengt de stijging op iets meer dan 40%, wat dan toch nog lager is dan voor andere departementen.

niet kan groeien wegens de rampzalige toestand van 's lands financiën. Gol, een van zijn opvolgers, geeft op 23 maart 1983 in een interview met *Knack* toe dat zijn begroting in 1982 minder gestegen is dan de inflatie, maar berust daar blijkbaar in. Een en ander ging zelfs de redactie van het anders zo afstandelijke *Rechtskundig Weekblad* te ver. In de lente van 1981 schrijft het blad, naar aanleiding van de schrapping van enkele tientallen miljoenen voor de goedkope rechtsbijstand: 'Alles heeft zijn grenzen.'

Het gaat trouwens niet alleen om de bedragen. Vanaf 1985 komt de bespreking van de begroting rijkelijk laat, een ander teken van de veronachtzaming. De Kamer behandelt het budget voor 1986 op 5 augustus 1988, een vertraging van 32 maanden. De Kamerleden bekijken de begroting voor 1987 op diezelfde dag in augustus, een vertraging van 20 maanden. Voor het jaar 1988 bedraagt de achterstand slechts 11 maanden. Geen wonder dat de parlementsleden weinig of geen zin hadden om in die omstandigheden de begrotingsdocumenten aan een grondige studie te onderwerpen.

Een en ander had natuurlijk gevolgen voor het personeelsbestand van de rechtbanken. Tussen 1975 en 1985 groeit het kader in de magistratuur weliswaar nog van 1627 naar 1791 eenheden. Dat is een aanwas van 10%. Het overige rechtbankpersoneel (griffiers e.a.) neemt toe van 5099 tot 5521 mannen en vrouwen of plus 8%. Maar in diezelfde periode stijgt het aantal jaarlijks aankomende burgerlijke rechtszaken met 46%. Uiteraard doet die discrepantie de gerechtelijke achterstand fel aangroeien.

Er deden zich in die jaren trouwens merkwaardige verschuivingen voor in de manier waarop de partijpolitieke beïnvloeding van de benoemingsbeslissingen verliep. Die tussenkomsten berustten sindsdien meer en meer op formele afspraken bij de vorming van een regering, of op beraadslagingen in een speciaal ministercomité, of op onderhandelingen tussen partijleiders. Aan die multilaterale besprekingen gingen dan uiteraard in elke partij afzonderlijk interne discussies vooraf omdat vanuit fracties, regio's en lobby's vaak meerdere kandidaten te voorschijn kwamen. De beïnvloeding was van dan af niet meer zozeer het werk van individuele politici, maar van partij-apparaten. Die schaalvergroting ging gepaard met een grotere openhartigheid: het bestaan van partijpolitieke interventies werd nog zelden door de verantwoordelijke minister geloofend. Men is, met andere woorden, in de jaren tachtig de schaamte voorbij. Toch ontstaat er daarover nu en dan grote opwinding in politieke middens. Minister van Justitie Gol houdt zich geregeld niet aan de afgesproken doseringen. Hij benoemt op grote schaal kandidaten van de eigen politieke familie. In de taal van de Wetstraat heet dat 'voltanken' en dat wekt verontwaardiging. Het is best mogelijk dat deze ontsporingen aan de oorsprong liggen van de bezinning die enkele jaren later zal optreden.

De combinatie van groeiende onvrede aan de kant van de bevolking, van de magistraten en van de pers met een dalende aandacht vanwege de politieke klasse moest tot ernstige wrijvingen leiden. En dat gebeurde ook.

### Paragraaf 3. 1988-zomer van 1996: een eerste correctie

Het is een gangbare opvatting dat de problemen van justitie pas op de politieke agenda zijn gekomen na het uitbreken van de affaire-Dutroux. Dat is evenwel een aanvechtbare interpretatie van de recente geschiedenis. Er zijn tal van redenen om een eerste keerpunt in 1988 te leggen. Dat is het moment waarop in de magistratuur, in de media en in politieke kringen het besef doordringt 'dat het zo niet langer kan'.

#### *De publieksagenda*

In de periode 1988-1996 brengen diverse groepen justitie onder de aandacht van het publiek. De Vlaamse Juristenvereniging is er een van, vooral dan via *Vlaams Jurist Vandaag*. Nieuw is de verhoogde activiteit van de academische gemeenschap, die in allerlei colloquia de kwesties van de gerechtelijke achterstand en van de vorming en de rekrutering van rechters ter sprake brengt. Eventjes ook laat de Nationale Orde van Advocaten van zich horen. In 1990 is er een congres dat onder de slagzin 'Investeren in justitie' dezelfde problemen aansnijdt. Meer indruk nog maakt de analyse van twee individuele advocaten. Er is Jan Dyck die in 1988, ter gelegenheid van de openingszitting van de Vlaamse Conferentie van de balie van Antwerpen, een krachtig pleidooi houdt voor een glasnost in het Belgische gerecht. In 1995 publiceert een andere Antwerpse advocaat, Bruno SCHOENAERTS, zijn *De Belgische justitie: Een Kafkaïaanse nachtmerrie. Analyse en remedie*. Kritische berichtgeving over justitie is er nu ook in *De Advocatenkrant*, maar dat tijdschrift blijft slechts twee jaren in leven.

Verreweg de belangrijkste evolutie doet zich in de magistratuur voor. In het zuiden van het land blijft de Association Syndicale des Magistrats actief. Er zijn haar jaarlijkse congressen en bij elke regeringsvorming bezorgt zij de formateur een memorandum. Zij heeft nu ook een eigen tijdschrift, *Juger*. In Vlaanderen ontstaat in 1993 een zusterorganisatie, Magistratuur en Maatschappij. In een intentieverklaring die in juni 1993 in het *Rechtskundig Weekblad* verscheen, presenteert de organisatie zich als volgt: 'M & M wil getuigenis brengen van het feit dat neutraliteit geen onverschilligheid betekent voor het maatschappelijk gebeuren en voor de noden van een democratische samenleving. M & M wil magistraten een collectieve bezinning bieden over vragen uit hun dagelijkse praktijk. M & M wil naar buiten treden, in die zin dat zij, binnen de grenzen eigen aan de functie van magistraat, aanwezig wil zijn op het maatschappelijk forum, onder meer door bij de totstandkoming van wetgeving haar standpunt t.o.v. de beslissingsnemers kenbaar te maken of door aanwezig te zijn waar om haar standpunt wordt gevraagd.' Magistratuur en Maatschappij is vooral een forum voor discussie. Net als de ASM bezorgt de vereniging de media en de politici standpunten over kwesties die justitie aanbelangen.

In 1991 haalt *Juger* hard uit naar het stilzwijgen van de rechterlijke macht: 'La bouche du juge ne s'ouvre que pour dire le droit, après quoi elle doit demeurer close. Accrochés à une conception puritaine de leur obligation de réserve, les magistrats s'interdisent de prendre part à aucun débat public, à exception des controverses

strictement juridiques, qui ont pour théâtre les enclos des colloques et des revues scientifiques. (...) Les prêtres ont abandonné leur robe sacerdotale pour mieux sauter dans le siècle et s'intéresser aux affaires de la cité; les juges n'enlèvent la leur, après l'audience, que pour se retirer dans un silence incompris.' (1991, nr. 1, p. 2) Deze kritiek is niet meer helemaal terecht. Want ook aan de kant van de gevestigde magistratuur komt er op het einde van de jaren tachtig een, zij het lichte, ommezwaaï. Dat is vooreerst merkbaar in de mercuriales van topmagistraten. Krings, Procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, heeft het in september 1988 over plichtverzuim, over misbruiken bij ondervragingen, over de niet altijd onberispelijke levenswandel van sommige magistraten. De Procureurs-generaal Van Honsté en Verhegge en de Eerste-voorzitter van het Brussels Hof van Beroep, De Smedt, bespreken met grote openheid fouten en feilen in het rechterlijk korps. Het gebeurt nu ook dat rechters die met pensioen gaan vrijuit met de pers praten. In september 1988 laat de BRT-nieuwsredactie Procureur-generaal Verheyden van het Antwerpse Hof van Beroep naar aanleiding van zijn pensionering aan het woord. Deze rechter neemt daarbij geen blad voor de mond. Nieuw en in zekere zin ook spectaculair zijn de acties die een paar verenigingen van magistraten tussen 1989 en 1991 ondernemen. Het initiatief ligt aanvankelijk bij het Verbond van de Magistraten van Eerste Aanleg, later is er nauwe samenwerking met de Nationale Commissie voor de Magistratuur. In de herfst van 1989 lanceert het Verbond een urgentieprogramma dat een zevental, hoofdzakelijk materiële eisen bevat. Op 22 november 1989 komt er dan, om de eisen kracht bij te zetten, een kortstondige schorsing van de rechtszittingen. Dat lokt heel wat reacties uit. Het scenario wordt herhaald op het eind van 1990. Het openlijk protest van de rechters bereikt een climax op 22 mei 1991. Dan verzamelen honderden magistraten in het justitiepaleis van Brussel. Te vermelden valt dat ook de griffiers en de Nationale Orde van Advocaten zich bij deze demonstratie hadden aangesloten. De griffiers hadden trouwens het jaar voordien in een merkwaardige actie de armoede van de rechtbanken gedemonstreerd. Op vrijdag 20 juli 1990 organiseerden zij in alle gerechtsgebouwen van het land een nationale collectedag. Het tijdschrift van hun beroepsvereniging, *De Schakel*, schreef daarover 'Neen, geen inzameling van fondsen wordt beoogd; wel het recupereren van tweedehandse bureelbenodigdheden, zoals stylo's, eindjes potlood, stukjes touw, restjes inkt, verschaalde schrijfmachinelinten, onbedrukt of eenzijdig bedrukt papier, gerecupereerde nietjes, papierklemmen (...) Het is de bedoeling met deze inzamelactie de continuïteit van de gerechtelijke diensten nog te kunnen verzekeren in afwachting dat het departement van Justitie zou overwegen de voorziene werkingskredieten voor de griffies en de parketten ter beschikking te stellen.'

De media gaven ruime ruchtbaarheid aan dit toch zeer ongewone optreden van het rechterlijk korps en de griffiers. Daardoor krijgen deze acties een schaalvergroting die niet zonder politieke weerslag zal blijven. Maar de pers besteedt, daarin gevolgd door haar cliënteel, in de periode 1988-1996 ook grote aandacht aan een hele rist schandalen waarin het gerecht op een of andere manier betrokken partij is. Uiteraard is er de geringe voortgang van het onderzoek naar de Bende van Nijvel. In 1990 wordt Reyniers, een commissaris van de gerechtelijke politie, beschuldigd van corruptie. Er is, in juli 1991, de moord op Cools. In 1992 is er het Transnukle-

ar-arrest met de veel besproken buitenvervolgingsstelling, wegens procedurefouten, van industriëlen die met radioactief afval hadden geknoeid. De geschiedenis herhaalt zich, in 1993, in een zaak van manifeste fraude rond het kantoor-Kirschen. Nog in dat jaar zorgen de managers van de Kempische Koolmijnen voor gerechtelijke problemen. Er zijn de perikelen rond de samenstelling van de jury voor het proces-Haemers. Veel beroering veroorzaakt de ontsnapping van drie zware gangsters. En in december 1993 breekt de Agusta-affaire uit. De zaak-Dassault sluit in 1995 de reeks voorlopig af. De berichtgeving over deze schandalen heeft een grote rol gespeeld in het proces van bewustwording dat op dat moment in de publieke opinie al werkzaam is. Als de bevolking in de herfst van 1996 zo massaal en zo heftig reageert op het falen van gerecht en politieke klasse is dat dus niet alleen aan Dutroux te wijten. Het voorspel van deze revolutie dateert uit de jaren die de gebeurtenissen van augustus 1996 voorafgaan.

### *De politieke agenda*

Ook in politieke kringen is 1988 als een cesuur te beschouwen. In het parlement zijn daarvan meerdere indicaties te geven. In dat jaar start in de Kamer de parlementaire onderzoekscommissie die moet nagaan op welke wijze de bestrijding van het banditisme en terrorisme georganiseerd wordt, beter bekend onder de roepnaam 'Bendecommissie I'. Men weet dat minister Gol zich lange tijd verzet heeft tegen zo'n onderzoek. Maar het parlement drijft zijn wil door. In 1989 opent de Senaat zijn deuren voor een colloquium over de gerechtelijke achterstand. Als de Bendecommissie in 1990 haar besluiten neerlegt reageert de regering met het zogeheten Pinksterplan. Het parlement zal echter herhaaldelijk zijn ongenoegen laten blijken over de beperkte reikwijdte van de daarin opgenomen maatregelen en over de traagheid waarmee de projecten worden uitgevoerd. Van 1992 tot 1994 is er het parlementair onderzoek naar 'het beleid met het oog op de bestraffing en de uitroeiing van de mensenhandel'. Nu verlopen ook de besprekingen van de Justitiebegroting veel geanimeerder. De klachten over de verwaarlozing klinken luider en laten veel ongedurigheid zien. In mei 1993 leggen Van Parijs (CVP) en Landuyt (SP), in de termen van een *Knack*-artikel de strop rond de hals van Justitieminister Wathelet. Op 10 november 1994 is er van de kant van de Kamerfracties van de CVP en van de SP een kleine opstand. Van Parys en Landuyt onthouden zich, met de goedkeuring van hun partijgenoten, bij de stemming van de rijksmiddelenbegroting omdat er te weinig overheidsgeld naar Justitie gaat. In de Senaat komt er in de loop van 1995 een tweede open colloquium, nu over de verhouding tussen gerecht en pers. De installatie van de tweede Bendecommissie, op 13 juni 1996, sluit de reeks voorlopig af. Ondertussen neemt ook het aantal interpellaties van en schriftelijke vragen aan de minister van Justitie aanzienlijk toe. Nieuw is ook dat Kamer en Senaat de actoren van justitie op hoorzittingen uitnodigen.

Het is ter hoogte van de regering dat de wending vanaf 1988 het sterkst zichtbaar is. Het akkoord waarmee de regering-Martens VIII in mei van dat jaar voor het parlement komt bevat, anders dan voorheen, wel een pakket voorstellen in verband met justitieproblemen. Er is, zij het in het bestek van 111 bladzijden, anderhalve

pagina over de veiligheid van de burger en evenveel tekst over recht en gerecht. Het regeerprogramma van Dehaene I (januari 1992) besteedt 3 bladzijden op 28 aan dezelfde problematiek. Drie jaar later, als in juni 1995 Dehaene II aantreedt, is dat 6,5 pagina's op 65. Deze laatste tekst bespreekt reeds zowat alle thema's die na de storm rond Dutroux hoog op de agenda zullen staan: de nood aan overleg met de actoren van justitie, de gerechtelijke achterstand, de responsabilisering van het gerecht, slachtofferhulp, de behoefte aan externe audits, de invoering van tijdelijke mandaten voor topmagistraten. Even terzijde: van de vier Vlaamse politici die bij de redactie van deze passage onderhandelden hebben er drie (de toekomstige ministers De Clerck en Vande Lanotte en De Beuckelaere, de kabinetschef van Vande Lanotte) twintig jaar eerder in een wetswinkel gemiliteerd. Dat zegt veel over de incubatietijd van sommige hervormingen.

Nieuw is ook de neiging om van tijd tot tijd een omstandige beleidsverklaring te publiceren. In 1989 is de begroting het onderwerp van een brochure. Er wordt vaker gewerkt met beleidsnota's, vooral ter gelegenheid van een of ander meerjarenplan. Snelrecht is in 1993 aan de orde in een tweede brochure van het departement. De minister antwoordt ook uitvoerig op parlementaire interpellaties en vragen. Er sluipt, met andere woorden, een grotere transparantie in het beleid. Die openheid komt ook tot uiting in het overleg tussen de minister en de magistratuur, al verlopen deze gesprekken meestal niet probleemloos en veroorzaken ze even vaak misverstanden en ontstaat er bijgevolg aan beide kanten veel frustratie. De opvolger van Wathélet, De Clerck, zal het overleg verruimen tot de 'vijf actoren van justitie' (departement, magistratuur, advocatuur, griffiers en notariaat) en op 28 februari 1996 leiden deze gesprekken tot een gezamenlijke intentieverklaring.

Er is vanaf 1988 ook een netto aanwas van het budget van Justitie. Daardoor wordt het mogelijk wat meer rechters en griffiers te benoemen. Toch groeit het aantal rechtsgedingen nog steeds sneller dan het personeelsbestand. Dat is niet te verwonderen. Tussen 1985 en 1995, zegt de Antwerpse Procureur-generaal Van Camp in zijn mercuriale van september 1997, zijn 18.512 nieuwe wetteksten van kracht geworden. Vele daarvan maken, in het geval van een conflict tussen burgers onderling of tussen burgers en de overheid, een beroep op de rechter mogelijk of zelfs noodzakelijk.

Een belangrijke innovatie is de introductie van het planmatig werken. Op diverse terreinen voorziet men hervormingen die over meerdere jaren gespreid worden. Grote bekendheid krijgt het Meerjarenplan dat in juni 1993 van start gaat. Deze projecten verwekken tal van wetsontwerpen, waarvan sommige ook daadwerkelijk in maatregelen worden omgezet. De belangrijkste zijn de Wet van 12 juli 1991 over de rekrutering en de vorming van rechters die de objectivering van de benoemingen moet realiseren, en de Wet van 3 augustus 1992 ter bestrijding van de gerechtelijke achterstand.

Er zijn bij dit overzicht een paar afsluitende bedenkingen te maken.

In de periode 1988-1996 is er veel te doen over de verhouding tussen pers en gerecht. Dat thema dook al vroeger nu en dan op. Maar nu is een heel nieuwe situatie ontstaan. Velen in de magistratuur storen zich aan de berichtgeving over de gerechtelijke aanpak van zaken als de Bende van Nijvel, de moord op Cools en het

smeergeld van Agusta, niet in het minst omwille van de publicatie van documenten en getuigenissen die het geheim van het onderzoek bedreigen. Journalisten klagen dan weer over de gebrekkige voorlichting door het gerecht en over intimiderende praktijken waarvan zij het slachtoffer zijn.

Voor het eerst sinds lang is de afstand tussen de publieksagenda en de politieke agenda aanzienlijk kleiner geworden. Dat leidt echter niet tot een meer ontspannen relatie tussen de politieke klasse en de bevolking. Daar zijn meerdere redenen voor te bedenken. In het justitiebeleid is nu meer transparantie gekomen. Maar dat opent tegelijkertijd de mogelijkheid om de politici na verloop van tijd te confronteren met de in teksten en publieke verklaringen gegoten beloften. Dat is onder meer het geval geweest met het Pinksterplan dat de aanbevelingen van de eerste Bende-commissie in maatregelen moest omzetten. Al gauw bleek dat wat was beloofd veel te traag werd uitgevoerd. Ontgoocheling en frustratie waren het gevolg. Een tweede probleem is dat wat de overheid beslist door rechters, griffiers, politiemensen en vele anderen in praktijk moet gebracht worden. Blijkbaar lukte dat vaak niet. Politieke aandacht voor slachtofferhulp, bijvoorbeeld, dateert niet van na Dutroux. In mei 1993 had de Kamer in een motie de bakens uitgezet. Twee maanden later vertrok een eerste richtlijn over slachtofferonthaal naar de rechtbanken. Maar in de justitie-paleizen bleef zo wat alles bij het oude. De materiële voorwaarden waarin daar gewerkt moet worden stonden (en staan) een betere opvang van slachtoffers in de weg. En ook de geesten waren er niet rijp voor. Een derde verklaring ligt in de halfslachtigheid van sommige maatregelen. Zo is de eerder genoemde wet op de rekrutering van rechters in vele opzichten een half afgewerkt product. Hij sluit partijpolitieke interventies niet helemaal uit. Er was ook veel kritiek op de houding van Justitieminister Wathelet. Het valt niet te loochenen dat hij in 1988 de initiële stoot voor de correcties in het beleid heeft gegeven. In interviews en in zijn antwoorden op parlementaire interpellaties distantieerde hij zich in krachtige termen van het verleden en, zelfs openlijk, van zijn voorgangers. Daaraan zal zijn partijpolitieke vete met Gol ook wel niet vreemd geweest zijn. Ook zag Wathelet in het verwaarloosde departement een terrein dat zich uitstekend leende om, door enkele drastische ingrepen (zoals de informatisering), te bewijzen dat hij rijp was voor het grotere werk. Maar er gaapte in talrijke dossiers een kloof tussen zijn woorden en zijn daden. Een illustratie daarvan is te vinden in het verhaal over zijn op 4 juni 1990 bij de ministerraad ingediende plannen voor de 'herwaardering van de justitie'. Wathelet raamde de benodigde kredieten op ruim 570 miljoen. Een maand later, schrijft Frank DE MOOR in *Knack* van 21 november 1990, bleef er na de bilaterale besprekingen met de minister van begroting slechts 137 miljoen over en na het begrotingsconclaaf van 23 juli geen frank meer. Een tweede voorbeeld ligt in de sfeer van wat later een audit zal genoemd worden. In de loop van 1994 is een doorlichting van de griffies en de parketsecretariaten uitgevoerd, met medewerking van externe specialisten. Het auditverslag is op 23 juni 1994 aan Wathelet overhandigd. Daarna is er niets meer van gehoord. Een brief waarin het Hof van Cassatie om opvolging verzocht is door het departement niet eens beantwoord. Waar ligt de verklaring voor deze tekortkomingen? Deze minister van Justitie was ook en vooral vice-premier en had bovendien eerst de portefeuille van Middenstand, later die van

Economische Zaken. Bovendien heeft hij de problemen in de sector van justitie onderschat. Daardoor wekte hij verwachtingen die hij niet inlossen kon. Ook botste hij te veel en te vaak met krachten binnen en buiten de magistratuur tot wie de roep om vernieuwing nog niet was doorgedrongen. Zijn door Franstaligen gedomineerd kabinet had trouwens weinig of geen contacten met de Vlaamse politieke en gerechtelijke wereld.

De eerste regering-Dehaene had de ban die op Justitie woog doorbroken, maar de aangekondigde hervormingen misten inhoud, kracht en tempo. In het regeerakkoord van Dehaene II (juni 1995) en in de eerste beleidsnota van minister De Clerck hadden de vage plannen al plaats gemaakt voor concrete projecten. Het perspectief was echter dat van de weg van de geleidelijkheid.

De affaire-Dutroux zou daar op brutale wijze verandering in brengen.

#### **Paragraaf 4. Augustus 1996-eind 1998: de Dutroux-affaire als versneller**

Halverwege de maand augustus van het jaar 1996 begint een heel nieuw tijdperk. De gebeurtenissen in en rond Charleroi stuwden justitie onweerstaanbaar naar de top van de agenda, zowel bij het publiek als in de politiek. Beide agenda's beïnvloeden elkaar op een intensieve wijze. De bevolking dwingt de politici om bepaalde thema's snel ter hand te nemen, maar tegelijkertijd zorgen allerlei plannen en projecten van de regering en van het parlement voor opwinding en reacties van de kant van de burgers.

##### *De publieksagenda*

Justitie heeft vanaf de nazomer van 1996 onafgebroken de belangstelling van de publieke opinie gaande gehouden. Soms was deze aandacht een soort ruis op de achtergrond. Op andere momenten zorgden incidenten en accidenten voor adrenalin-opstoten. Dat laatste was uiteraard het geval tijdens de drie weken na de bevrijding van Laetitia Delhez en Sabine Dardenne en de ontdekking van de moord op andere meisjes. Het spaghetti-arrest zorgde op 14 oktober 1996 voor een tweede schokgolf, zes dagen later gevolgd door de Witte Mars. Op 5 maart 1997 leidde de ontdekking van het lichaam van Loubna Ben Aïssa tot vernieuwde opschudding. Ondertussen leverde ook de parlementaire onderzoekscommissie-Dutroux geregeld stof voor hevige discussie. Haar eerste rapport kwam op 15 april 1997, haar tweede op 16 februari 1998. De ontsnapping van Dutroux op 23 april 1998 was het voorlopig eindpunt van een lange reeks van aangrijpende gebeurtenissen.

De media hebben de curve van de publieke koorts deels gevolgd, deels beïnvloed. De effecten daarvan zijn uiteenlopend. Aan de ene kant zorgde de berichtgeving door haar omvang en in vele gevallen ook door haar kwaliteit voor een periode van intense scholing. Het minste dat men kan zeggen is dat de politieke en juridische vaardigheid van de bevolking daardoor is toegenomen. Dat zal ongetwijfeld blijven wegen op de vorming van de publieke agenda. Tegelijkertijd zaaiden de journalisten verwarring omdat zij in tal van zaken zelf hopeloos verdeeld waren, vaak binnen

een en dezelfde redactie. Dat was zo in de verslaggeving over de mogelijke bescherming van Dutroux, over het bestaan van netwerken van pedofielen, over de betrouwbaarheid van getuige X. Men weet dat de confrontatie met dissonante berichten mensen er toe brengt af te haken.

In de magistratuur zet een trend die al in 1989-1990 merkbaar was, zich door. De neiging om invloed uit te oefenen op de agenda van de bevolking en van de politici groeit nog. In april 1997 is er opnieuw een manifestatie in het Brussels gerechtsgebouw. Een jaar later, op 23 maart 1998, komen de rechters in een Staten-Generaal bijeen. Opmerkelijk is ook de stap die Procureur-generaal Liekendaal van het Hof van Cassatie heeft gezet: zij kwam de visie van het Hof verdedigen in de krant en op de televisie.

### *De politieke agenda*

De affaire-Dutroux heeft op twee momenten de politieke besluitvorming in verband met justitie in een veel hogere versnelling gebracht. De akelige vondsten in Marcinelle, in Sars-la-Buissière en in Jumet hebben de politici gedwongen over te schakelen naar het ritme van de sneltreinvaart. Op korte tijd produceert de regering dan tientallen wetsontwerpen, waarvan er enkele vrij vlug het stadium van de publicatie in het Staatsblad bereiken. Zij profiteert van de opwinding die zich van de bevolking meester maakt om het verzet van onder meer de magistratuur gedeeltelijk te breken. De ontsnapping van Dutroux jaagt in april 1998 de snelheid nog op. Het belangrijkste resultaat daarvan is het Octopus-akkoord. Tegelijkertijd zet dit incident, via het ontslag van twee ministers en van de generaal van de rijkswacht, het thema van de politieke verantwoordelijkheid op de agenda.

Justitie domineert niet alleen het programma van de regering. Ook het parlement wijzigt de rangorde der dingen. De Kamer steekt veel energie in twee parlementaire onderzoekscommissies rond de Bende van Nijvel en rond de zaak-Dutroux. De Senaat levert denkwerk rond tal van wetsontwerpen. Interpellaties, mondelinge en schriftelijke vragen aan het adres van de minister van Justitie volgen elkaar snel op.