

Politieke benoemingen in de magistratuur. Een probleemformulering

L. Huyse*

De wettelijke procedures, die de benoeming van rechters in ons land regelen, maken het de uitvoerende macht (i.c. de minister van justitie) mogelijk de toegang tot en het verloop van de rechterlijke loopbaan in grote mate te controleren.¹ Zo is elke benoeming in het rechterlijk korps in feite een politieke daad. Het is echter in die situatie niet onmogelijk te komen tot een aanvaardbare selectie van magistraten. In beginsel staat niets de minister in de weg om valabele kandidaten op te sporen en te benoemen. Maar men weet dat de werkelijkheid er al jaren anders uitziet. Elke minister van justitie staat onder zware druk om partijpolitieke overwegingen te laten meespelen in zijn benoemingsbeleid. En dat werkt de kwaliteit van de rechtspraak niet in de hand, zegt men. Over historiek, omvang en invloed van partijbelangen in de recrutering van magistraten gaat dit artikel.

Korte historiek

1. Partijpolitieke interventies in de benoeming van rechters vormen geen recent verschijnsel. Het dateert eigenlijk al van vorige eeuw. Dat blijkt althans uit de ononderbroken reeks van klachten die vanaf het eind van de negentiende eeuw alhier zijn geformuleerd. Enkele voorbeelden:

— In 1919 zei procureur-generaal A. Callier dat de crisis van de magistratuur in aanzienlijke mate te wijten is aan het feit dat de ministers van justitie al sinds decennia alleen kandidaten van hun kleur benoemen, de liberale ministers vanuit een wantrouwen tegenover de katholieken, wegens hun vermoede vijandigheid tegenover de lekenstaat, de katholieke ministers omdat de liberalen het deden.²

— In 1929 schreef A. Van Bauwel in zijn 'Schets van de rechterlijke inrichting in België': 'Doorslag voor de benoeming geeft niet de geschiktheid, maar wel de politieke gezindheid. Ieder onbevooroordeeld mensch zal toegeven dat dit de goede manier niet is van magistraten aan te werven'.³

* Gewoon hoogleraar aan de Rechtsfaculteit K.U. Leuven.

1. Men leze hierover MATTHIJS, J., Opleiding van de magistratuur in België en in Frankrijk, in *Tijdschrift voor privaatrecht*, 1973, 10(2), 391-416 en *De opleiding en de recrutering van magistraten*, rapport van een werkgroep ingesteld door de minister van justitie, onder het voorzitterschap van KRINGS, J.E., Brussel, 1976.

2. CALLIER, A., La crise de la magistrature, in *La Belgique Judiciaire*, 57, 1919, 1329 e.v.

3. VAN BAUWEL, A., *Schets van de rechterlijke inrichting in België*, Baasrode, 1929, 160; geciteerd in VAN DEN WIJNGAERT, M., *De invloeden op de benoeming van de magistraten in de negentiende eeuw. De rechtbank van Eerste Aanleg te Antwerpen, 1847-1899*, Leuven, 1964, eindverhandeling.

2. Rond 1970 nemen de klachten — en nu vanuit vele hoeken tegelijkertijd — sprongsgewijze toe.⁴

In de magistratuur zijn er de fel opgemerkte noodkreten van de procureurs-generaal Matthijs en Ganshof van der Meersch.⁵ Tijdens een bijeenkomst van de Internationale Unie van Magistraten (Verona, 1968) zei 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'. En uit de mercuriale van Ganshof van der Meersch volgende passage: '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 geduchte 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 tekst verleidde minister Vanderpoorten tot een vinnige tegenaanval. In een verklaring aan *Het Laatste Nieuws* (5 september 1973) noemde hij de aanval 'niet waardig voor een procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, die zelfs 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'.

— In het parlement zijn er de interpellaties van de Stexhe, Havelange, Spitaels en Storme.⁶ Laatsgenoemde heeft ook buiten het parlement herhaaldelijk de noodklok geluid. Zo schreef hij in een *Vrije Tribune* in *De Nieuwe Gids* (3 november 1980): 'Drie jaar geleden interpelleerde ik de toenmalige minister van justitie, Van Elslande, over de politisering van de magistratuur bij benoemingen

4. Twee voorbeelden; ECKHOUT, J., Pour une politique de nominations contre les nominations politiques, in *Journal des Tribunaux*, 75, 2 oktober 1960, 560-561; FETTWEIS, A., Le recrutement et la formation des magistrats, in *Journal des Tribunaux*, 75, 20 maart 1960, 221-223.

5. MATTHIJS, J., o.c.; GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., Overwegingen omtrent de kunst recht te spreken en de uitoefening van het rechterlijk ambt, in *Rechtskundig Weekblad*, 37(3), 1973, 113-156.

6. Interpellatie DE STEXHE, Senaat, 6 december 1973; interpellatie HAVELANGE, Kamer, 23 oktober 1974; interpellatie SPITAEELS, Senaat, 30 januari 1975; interpellatie STORME, Senaat, 19 januari 1978.

en bevorderingen. Deze politisering is sedertdien nog toegenomen. Een korpsoverste vertrouwde mij toe dat hij zijn rechtscollege onvoldoende kon bemannen bij gebrek aan bekwame magistraten. Een andere zei dat hij van zins was één van zijn rechters te verzoeken niet meer te zetelen, omdat het beter was voor een goede rechtsbedeling dat hij er niet zat dan dat hij er wel was'.

— Ook de media roerden zich nu uitdrukkelijker. In vele krantencommentaren worden de partijpolitieke benoemingen gehegeld.⁷

— Van overheidswege reageerde men met de aanstelling van een werkgroep (onder voorzitterschap van J.E. Krings) die de opleiding en de recrutering van magistraten moest bestuderen. De werkgroep-Krings legde in 1976 haar rapport neer. De partijpolitieke beïnvloeding van het benoemingsbeleid kwam daarin maar zijdelings ter sprake. Toch lijkt het me interessant de uitspraken, die de werkgroep daarover maakt, 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'.⁸

Men ziet het: in de jaren zeventig neemt het publieke debat over de partijpolitieke benoemingen in de magistratuur ongetwijfeld in omvang toe. Dat kan te maken hebben met de groei van het verschijnsel zelf en/of met een toegenomen zichtbaarheid ervan en/of met de niet meer te ontwijken vaststelling dat deze gang van zaken een serieuze bedreiging begint te vormen voor de kwaliteit van de rechtspraak.

3. Er doen zich vanaf 1970 ook verschuivingen voor in de manier waarop de partijpolitieke beïnvloeding van de ministeriële benoemingsbeslissingen verloopt. Die interventies vinden nu meer hun oorsprong in formele afspraken bij de vorming van een regeerakkoord, of in beraadslagingen in een speciaal ministercomité (zoals toen de inwerkingtreding van het nieuw gerechtelijk wetboek een hele trein van benoemingen noodzakelijk maakte) of in onderhandelingen tussen partijleiders. Aan die multilaterale besprekingen gaan uiteraard in elke partij afzonderlijk interne discussies vooraf omdat vanuit fracties, regio's en lobby's vaak meerdere kandidaten tevoorschijn komen. De partijpolitieke beïnvloeding is dus niet meer zozeer het werk van individuen, maar van goed-geëquipeerde partij-apparaten. Die schaalvergroting gaat gepaard met een grotere openhartig-

7. Enkele voorbeelden: 'Rechters worden met rood, blauw of geel aangeduid. Niet zelden primeert de politieke kleur op de bekwaamheid wanneer het op benoemen aankomt' (MARIJNISSEN, L., in *Het Volk*, 21 januari 1978); 'We kennen grove staaltjes van de vernederende pendel naar de politieke gezetenen — de dorpsidioten inclus — die de benoeming van een magistraat schijnt te moeten voorafgaan' (CAMPS, H., in *Het Belang van Limburg*, 19 juni 1980); 'Schotten tussen partijen en rechter nog niet gesloopt' (titel van een bericht in *De Stan-daard*, 8 oktober 1977).

8. Rapport werkgroep-KRINGS, 95.

heid: het bestaan van partijpolitieke interventies wordt nog zelden door de verantwoordelijke minister geloofd.

Rechtvaardigingsgronden

Er zijn niet alleen klachten over de politisering van het benoemingsbeleid. Regelmatig vallen er in het publieke debat ook argumenten pro te beluisteren.

1. Een veel gehoorde stelling is dat de partijpolitieke interventies een heilzaam pluralisme in de rechterlijke macht waarborgen. De afspraken, die de partijen over de verdeling van de rechterlijke ambten maken, laten toe dat de levensbeschouwelijke en ideologische verscheidenheid die in de Belgische bevolking aanwezig is, weerspiegeld wordt in de samenstelling van de magistratuur. Dit argument, dat zowel ministers van justitie⁹, als rechtsgeleerden¹⁰ in de mond nemen is op treffende wijze verwoord in het verslag van de werkgroep-Krings: '...oordeelt de werkgroep dat de hoven en rechtbanken de ruimst mogelijke weerspiegeling moeten zijn van de diverse strekkingen in de openbare mening. Recht te spreken mag niet het voorrecht wezen van één maatschappelijke stand, of één partij, of één hetzij politieke, filosofische of religieuze strekking'.¹¹

Er zijn hierbij twee bedenkingen te maken.

Vaak gaat men ervan uit dat de partijdige benoemingen van de minister van justitie tot een evenwichtige samenstelling van de magistratuur leiden omdat de opeenvolgende titularissen van het departement van justitie uit verschillende partijen komen. Zo zegt W. Van Gerven: 'Voor het evenwicht van het magistratenkorps verdient het aanbeveling bij de keus uit twee evenwaardige kandidaten de man te nemen die dezelfde politieke kleur heeft als de minister van justitie. Alleen al om deze reden: dat je er vanuit mag gaan dat een andere minister van een andere signatuur bijna zeker hetzelfde zal doen'.¹² Maar houdt men er daarbij wel rekening mee dat, op middellange termijn gezien, de bezetting van dit ministerie niet bepaald de getalsmatige verhoudingen tussen de verschillende partijen reflecteert? In de periode 1944-1984 heeft de liberale partij 42 % van de tijd het departement van justitie ingenomen, de CVP 35 % en de socialistische partij 9 %.

9. Minister VRANCKX schrijft in een antwoord op een schriftelijke vraag van senator JORISSEN: 'De richtlijnen die ik volg voor benoemingen in de magistratuur zijn de volgende: 1. In de eerste plaats houd ik rekening met het advies van de gerechtelijke overheden (...). 2. Ik tracht eveneens zoveel mogelijk promotiegelegenheden te verschaffen aan kandidaten die reeds tot de magistratuur behoren (...). 3. Ik tracht eveneens, in de mate van het mogelijke en zonder afbreuk te doen aan de waarde en de bekwaamheid van de kandidaten, een verantwoorde vertegenwoordiging te bekomen in elk rechtscollege op het gebied der politieke en levensbeschouwelijke opvattingen. Nooit werd te dien einde aan kandidaten de voorlegging van een partijkaart of welk ander stuk van die aard gevraagd. Ik kan slechts voortgaan op de steun en de sympathie die de kandidaten genieten op het ogenblik dat zij een benoeming postuleren om te vermoeden in welke richting hun wijsgerige of politieke overtuiging gaat. Aldus tracht ik te verwezenlijken dat elke politieke of filosofische strekking in de mate van het mogelijke vertegenwoordigd wordt' (*De Standaard*, 18 januari 1971); zie ook minister VANDERPOORTEN in zijn antwoord op de interpellatie HAVELANGE, (Kamer, 23 oktober 1973) en de reactie van minister VAN ELSLANDE, op de interpellatie STORME, (Senaat, 19 januari 1978).

10. VAN GERVEN, W., in een gesprek met *Knack*, 12 september 1973.

11. Rapport werkgroep-KRINGS, 94.

12. VAN GERVEN, W., in een gesprek met *Knack*, 12 september 1973.

Maar er is een belangrijker bezwaar. De dosering op basis van *partijpolitieke* kleur, brengt toch wel een sterke verschraling mee van de *ideologische* en *levensbeschouwelijke* verscheidenheid, die in de bevolking aan te treffen is. Een mathematische verdeling van de rechterlijke ambten op basis van de verkiezingsresultaten van de politieke partijen houdt m.i. geen waarborg in voor een adequate weerspiegeling van wat er aan mens- en maatschappijvisies in de Belgische samenleving aanwezig is.

2. Een tweede argument pro luidt als volgt: het is goed dat de selectie van magistraten althans gedeeltelijk onttrokken is aan het rechterlijk korps, want anders zullen beslotenheid en kastegeest tot een zeer eenzijdige recrutering leiden.¹³ Het kan inderdaad niet ontkend worden dat bijvoorbeeld de tussenkomsten van de Oostvlaamse provincieraad in de benoeming van raadsheren bij het Hof van Beroep te Gent, franskiljonse kandidaten de pas heeft afgesneden. Het is zelfs goed mogelijk dat precies door de partijpolitieke interventies de Belgische magistraten in het algemeen uit een wat bredere waaier van bevolkingsgroepen afkomstig zijn dan in sommige van onze buurlanden. Maar bij gebrek aan bewijs-harde gegevens moet dit wel een hypothese blijven.

3. Het is natuurlijk de vraag of de twee besproken argumenten de werkelijke beweegredenen zijn voor het partijpolitiek optreden van de ministers van justitie en van de politici die hen onder druk zetten. Ik kan mij niet van de indruk ontdoen — en de ministeriële reacties op de al eerder genoemde interpellaties wijzen in dezelfde richting — dat het verschijnsel zich op een quasi-mechanische wijze voortplant: omdat zijn voorganger 'het evenwicht ten dele heeft verbroken' meent elke aantredende minister van justitie 'met de dood in het hart' correcties te moeten uitvoeren. Bovendien is het waarschijnlijk dat in hoofde van de partijleiders de interventies in het benoemingsbeleid in eerste instantie dienen om het klantenbestand van de partij te vergroten, want elke vruchtbare tussenkomst lokt bij weer wat mensen de reactie uit dat 'het de moeite loont aan te sluiten bij die of die politieke partij'.

Risico's

Dat in het politieke debat rond het hier besproken verschijnsel de klachten in omvang en luidruchtigheid de lofzangen verreweg overtreffen, wijst er op dat velen zich bewust zijn van de risico's die de politisering van de rechterlijke loopbaan meebrengt.

1. Er is het gevaar van de teloorgang van de korpsgeest door de overplanting van partijpolitieke tegenstellingen naar de magistratuur.

2. De achterstand in gerechtszaken wordt althans gedeeltelijk veroorzaakt door de vertraging die sommige benoemingen wegens de langdurige onderhandelingen oplopen.¹⁴

13. VAN HOUTTE, J., in een gesprek met *De Standaard*, 8 oktober 1977.

14. STORME, M., in zijn interpellatie, Senaat, 19 januari 1978.

3. Op lange termijn is kwaliteitsverlies van de rechterlijke macht (en dus, na verloop van tijd, van de rechtspraak) een van de meest te duchten risico's. Opnieuw M. Storme: 'Politisering brengt ook een kwaliteitsvermindering van de rechtspraak mede. Hoe komt het (...) dat het aantal hogere beroepen zo zou toegenomen zijn, indien niet onder meer de kwaliteit van de lagere rechtspraak wel eens te wensen overlaat? (...). Diegenen die thuis zijn in de middens van het gerecht zullen u daarenboven bevestigen dat op dit ogenblik reeds sommige zogeheten kleinere rechtscolleges na de aanstaande promotie van een of twee bekwame rechters, nog weinig waarborgen kunnen bieden voor een behoorlijke rechtsbedeling'.¹⁵

4. De meest gehoorde alarmkreet wijst naar de bedreiging die de partijpolitieke interventies inhouden voor de onafhankelijkheid van de rechter. Hierbij suggereert men dat sommige rechters, omdat zij tot wederdienst voor een bekomen benoeming verplicht worden of met het oog op een promotie goedwil wensen op te wekken, zich laten verleiden tot partijdige vonnissen of arresten. Wat hier dan als een spookbeeld opdoemt is *de politisering van de rechtspraak zelf*, wanneer magistraten partijpolitieke overwegingen laten primeren op de beginselen van rechtsgelijkheid en onpartijdigheid.

Men kan niet voorzichtig genoeg omspringen met deze klacht. Wetenschappelijk gefundeerde aanwijzingen — gesteld dat men die kan verzamelen — dat de politisering van de rechtspraak een feit is, zijn er niet. Bovendien zijn er tal van signalen — zij het evenmin op wetenschappelijke wijze geïnventariseerd — dat rechters na hun benoeming in staat zijn al te opdringerige politici van zich af te houden. Is het niet zo dat vele magistraten de partijpolitieke rondgang, die met een kandidatuurstelling gepaard gaat, ervaren en verwerken als een kortstondig incident en na de gunstige afloop overgaan 'tot de orde van de dag'? Belangrijker nog is de vaststelling dat het rechterlijk korps de nieuwkomers als het ware onderdompelt in een professionele sfeer, waarin het zoeken naar onafhankelijkheid sterk beklemtoond wordt. Nieuwbenoemden ondergaan, met andere woorden, een soort resocialisatie die vermoedelijk in de meeste gevallen tot verinnerlijking van de stricte deontologie leidt.

Toch moeten in de bespreking van deze delicate materie ook een paar minder optimistische klanken beluisterd worden. Het ziet er immers naar uit dat er een kloof aan het groeien is tussen de werkelijkheid van het rechterlijk gedrag en de perceptie daarvan door bepaalde gedeelten van de publieke opinie. Dat magistraten in de rechterlijke besluitvorming hun onafhankelijkheid weten te bewaren, is niet voor iedereen op dezelfde wijze waarneembaar. Ook treden 'stoorzenders' op, die de waarneming van de rechtsonderhorigen vervormen. Bekend is dat sommige advocaten het verliezen van een geding aan hun cliënten 'uitleggen' met de stelling dat de zetelende rechter met een politiek vooroordeel ten gunste van de tegenpartij vertrokken is. Ook signaleert men mij dat hier en daar een politicus in het kader van zijn dienstbetoon bij zijn kiezers de indruk wekt dat hij de macht heeft de afloop van een rechtsgeding te beïnvloeden. Zo treedt geleidelijk in het rechtsbewustzijn van velen een verschuiving op: rechters zijn dan niet langer meer onverdacht. Die ontwikkeling is recent nog aan de opper-

15. Idem; zie ook STORME, M., *Mijmeringen van een jurist*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 97.

vlakte gekomen in tal van perscommentaren op het arrest Buyle van de Raad van State. Het is niet goed voor het rechtssysteem als journalisten breedvoerig de politieke kleur van een staatsraad als de bron van een arrest beschrijven.

Men ziet hoe — zij het langs een omweg — de politisering van het benoemingsbeleid toch op ingrijpende wijze de integriteit en geloofwaardigheid van het rechterlijk korps kan aantasten. Het is wellicht daaraan dat Ganshof van der Meersch dacht toen hij in zijn mercuriale van 1973 zei: 'Een recrutering, die (...) gaandeweg verpolitiekt raakt, en waarbij weinig rekening wordt gehouden met de adviezen en waarschuwingen van de autoriteiten, die verantwoordelijk zijn voor de goede rechtsbedeling, doet vandaag afbreuk aan het aanzien van een der Staatsmachten, waarvan het gezag nog tot vóór korte tijd, naar de algemene overtuiging, niet was aangetast, wat er ook mocht gebeuren'.¹⁶

Oplossingen?

Er zijn de laatste twintig jaar met het oog op een sanering van het benoemingsbeleid vele denkoefeningen gemaakt en parlementaire initiatieven genomen.¹⁷ In de meeste hervormingsplannen komen steeds dezelfde medicaties terug: men wil de uitvoerende macht beter inlichten over de waarde van de kandidaten en/of de intrede in de rechterlijke loopbaan stricter binden aan specifieke vormingsvereisten. In beide gevallen krimpt de manoeuvreerruimte van de minister van justitie en dus ook van de politici die de partijpolitieke druk organiseren. Ook de werkgroep-Krings, die het verst is gegaan in het aftasten van de hervormingsmogelijkheden, komt tot soortgelijke voorstellen: 1. een veralgemening van de gerechtelijke stage als toegang tot het ambt; 2. de inrichting van een adviescommissie per taalgroep die de minister moet bijstaan in zijn benoemingsopdracht. Het is trouwens in de lijn van het tweede voorstel dat nu, ten experimentele titel, in vier rechtsgebieden een adviescollege werkzaam is.

Het is hier niet de plaats om de (technische) discussie te openen over voor- en nadelen van de vele voorstellen. Wel wil ik nog even waarschuwen voor overdreven optimisme of te hooggespannen verwachtingen. Bij het wegen van de kansen op succes moet men van twee relativerende overwegingen uitgaan. Eén: het verschijnsel van de politisering van het benoemingsbeleid in de magistratuur zit zo nauw verweven met andere aspecten van het politieke leven in ons land dat het te vergelijken is met klimop op een statige gevel. Als zo'n plant gaat woekeren, bedreigt ze het hele gebouw. Maar men kan ze ook niet met één ruk wegscheuren, want zo'n remedie kan meer kwaad dan goed doen. Er moet behoedzaam en traag tewerk gegaan worden. De tweede overweging is dat politieke benoemingen in hun recente ontwikkeling doen denken aan de bewapeningswedloop: de kosten zijn hoger dan de baten, de risico's voor het maatschappelijk bestel nemen zienderogen toe en geen enkele partij wil eenzijdig ontwapenen. De oplossing lijkt te liggen in 'ontwapeningsbesprekingen' tussen alle partijen, die uiteindelijk moeten leiden tot een bezinning en een 'bevrijden' van de magistratuur.

16. GANSHOF VAN DER MEERSCH, *o.c.*, 124.

17. Voorbeelden: voorstel PIRON, Kamer, zitting 1973-1974, nr. 734; voorstel VANDAMME, Kamer, zitting 1974-1975, nr. 248; voorstel RIJCKMANS-CORIN, Kamer, zitting 1974-1975, nr. 378; voorstel PETRY, Kamer, zitting 1974-1975, nr. 378; voorstel POULLET, Senaat, zitting 1979-1980, nr. 485.