

JUSTITIE IN CRISIS

Prof. Dr. H. Vandenberghe¹

Zeer Geachte Dames en Heren Magistraten, Geachte Collega's,

1. De afgelopen maanden werd het land opgeschrikt door een aantal juridische beslissingen die ongetwijfeld de louter juridische dimensie ervan overstijgen, namelijk het uitstel in de zogenaamde zaak HAEMERS omdat het onmogelijk bleek de jury samen te stellen en de vrijspraak in de zaak KIRSCHEN, in eerste aanleg, wegens een procedure- of vormfout. Tevens heeft de recente verjaring van een belangrijke fiscale fraudezaak eveneens voor de nodige politieke deining gezorgd. Het zou verkeerd zijn om de betekenis van justitie te herleiden tot een debat over een aantal incidenten. Maar het is nu eenmaal zo dat een debat over een politiek onderwerp, voor de publieke opinie, aansprekende voorbeelden vergt om het op gang te trekken. Maar het kan niet de bedoeling zijn om vanuit enkele concrete voorbeelden, als een meesterlijk sofist, in één tijd algemene conclusies te formuleren die dan het justitiële beleid noodzakelijkerwijze zouden dienen te determineren. Justitie vergt snelheid maar ook zorgzaamheid in de besluitvorming.

2. De verzekering van een adequaat niveau van rechtshandhaving en rechtsbedeling, met inbegrip van de voorzieningen voor de beslechting van geschillen tussen burgers onderling, is de opgave waar Justitie, of Juridische Orde, voor staat. Maar het is goed, gezien de steeds massalere kritiek op het rechtsbedrijf, te onderstrepen dat de betekenis van de rechtsstaat deze klassieke opdracht van justitie overstijgt.

Het woord justitie dekt meerdere realiteiten, de crisis van de juridische orde is niet noodzakelijk de crisis van het gehele juridische leven.

In de mate een democratie pluralistisch is, valt ze vanzelfsprekend terug op één van de fundamentele kenmerken van een open samenleving, namelijk de mensenrechten.

Met de mensenrechten wordt een filosofische poot van een pluralistische democratie beschreven. Vrijheid van mening, vrijheid van vereniging, vrijheid van geweten, godsdienstvrijheid, gelijkheid voor de wet, respect voor het privéleven, bescherming door de rechter, het zijn zovele elementen die deze maatschappelijke openheid en tolerantie verzekeren.

¹ De auteur is buitengewoon hoogleraar aan de K.U. Leuven.

Met mensenrechten wordt een band gelegd tussen rechtsstaat en samenleving, wordt de democratie verrijkt, wordt een meer directe participatie verzekerd van de burger aan het politieke en maatschappelijke leven.

Maar zoals de democratie noodzakelijkerwijze onbepaald is, naar de woorden van de Franse politieke filosoof CLAUDE LEFORT, zo zit er ook in de rechtsstaat een dimensie van onbepaaldheid.

De noodzakelijke onbepaaldheid van de democratie wegwijzert naar een open begrip, een dynamisch begrip.

Historisch is democratie de regering van het volk, door het volk en voor het volk. De inhoud van de wet aan dewelke iedereen in gelijkheid is onderworpen, die identiteit van het volk en de wil van het volk zijn altijd virtueel, onbepaalbaar. De wil van het volk invullen, de wet uitvaardigen, gaan altijd samen met een door de tijd getekend politiek debat en steeds weer worden bestaande uitgangspunten ter discussie gesteld.

In zekere mate overstijgen daardoor de begrippen recht en rechtsstaat iedere definitie, ze zijn in zekere mate transcendent tegenover iedere definitieve omarming.

De wil van het volk was in de 19de eeuw de wil van de rijke mannelijke burgerij. De wil van het volk aan het einde van de 20ste eeuw beantwoordt aan een totaal ander profiel. Dit toont aan dat, zoals democratie, de rechtsstaat steeds weer functioneert in een andere context, met wijzigende tradities, waarbinnen instellingen met eigen kenmerken ontstaan en functioneren.

De rechtsstaat kenmerkt zich dan ook door een zekere context-afhankelijkheid, onder meer in functie van de aard van de samenleving waar die rechtsstaat, waar Justitie, moet functioneren. Een tweedeling samenleving/rechtsstaat is in zekere mate kunstmatig.

Aldus opgevat is de rechtsstaat een pijler voor de democratie waarbij het recht als normkader op de eerste plaats een preventieve, opvoedende taak heeft. Het recht opent tevens, naast de klassieke representatieve democratie, voor vele burgers de mogelijkheid om via de juridisch beschermde wegen aan het tegensprekelijk debat over publieke normen en vormen deel te nemen. De burger oefent zijn soevereiniteit uit langs juridische wegen en de rechter vertolkt het recht, als schakel in de rechtsketting.

In de mate de democratie pluralistisch is geworden, is ze noodzakelijk participatief. De recente jaren werd dit in ons land sterk in de verf gezet.

Het is een vorm van provincialisme om deze ontwikkeling niet in zijn juist perspectief te vatten.

De wet kan nu door het Arbitragehof getoetst worden aan het gelijkheidsbeginsel, beginsel met interpretatiemogelijkheden. In Frankrijk en

Nederland is men nog altijd aan de discussie toe over dergelijke mogelijkheid... .

En door de invoering van het administratief kort geding bij de Raad van State wordt overheidswillekeur steeds meer effectief ingeperkt, desgevallend op straffe van een dwangsom.

Maar de twee belangrijkste gebeurtenissen na de tweede Wereldoorlog zijn de oprichting van het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

België heeft ook praktisch alle internationale verdragen *onderschreven* binnen de Raad van Europa en de Verenigde Naties die de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden betreffen en heeft ze tevens in de interne rechtsorde ingevoerd. Meerdere bepalingen van deze Verdragen hebben voor de burger trouwens rechtstreekse werking voor de Belgische rechtsorganen.

Wie de moeite doet de rechtspolitieke betekenis van de rechtspraak van onze hoogste rechtscolleges af te spiegelen tegen deze van andere landen zal zich meermaals kunnen verheugen over de bestaande rechtskwaliteit.

De macht van Justitie lijkt die van de administratie te gaan beheersen.

En toch, wie zich aankondigt als een juridische Savonarola, lokt volle zalen..., voor gezwollen zinnen. Er is sprake van Justitie in opspraak, van de verloren eer van het Belgisch gerecht, van politieke onbekwaamheid en sommigen nemen zelfs het woord epuratie in de mond wanneer ze het over de magistratuur hebben.

Wat is er aan de hand?

3. Voor het antwoord stelt zich nog de vraag naar de grenzen van een dergelijk debat over Justitie, gegeven de scheiding der machten, zeker wanneer individuele gevallen aan de orde worden gesteld.

Het is aangewezen een paar duidelijke demarcatielijnen te trekken die gewicht geven aan die scheiding der machten, de *trias politica*. En beschouw deze opmerking niet alleen als een retorische voorzorg.

Het uitgangspunt moet zijn dat een vermenging en daarmee verfloddering van de onderscheiden taken van de gestelde machten, wetgeving, bestuur en rechterlijke macht, de werking der instellingen nog verder zal ondergraven en uiteindelijk zal leiden tot een algeheel immobilisme, tot voor- en achterhoede-gevechten.

Het komt aan de rechterlijke macht toe, recht te spreken. Noch het Parlement, noch de Minister van Justitie, zo vermoed ik, wensen de zetel van de rechter in te nemen. En wanneer zij dat ongepast doen, bijvoorbeeld naar aanleiding van parlementaire onderzoekscommissies, dreigt een juridische

sanctionering die de effectiviteit van het politiek beoogde volkomen wegneemt.

Dit betekent vanzelfsprekend niet dat geen publiek debat kan gevoerd worden, en ook onvermijdelijk in het Parlement, over het justitieel beleid en dat geen vragen kunnen worden gesteld over sommige gebeurtenissen die de werking der gerechtelijke instellingen betreffen.

Maar er is plaats voor nuancering. Vooreerst moet met de bijzondere positie van het Openbaar Ministerie, de vervolgende poot van het rechtsbedrijf, rekening worden gehouden.

Ten aanzien van het Openbaar Ministerie, ten aanzien van het vervolgingsbeleid, heeft de Minister van Justitie een bevelrecht, een injunctierecht, zij het met de nodige nuanceringen, wat dus betekent dat daar ruimte voor politieke discussie kan bestaan, bijvoorbeeld ten aanzien van het vervolgingsbeleid en het seponeringsbeleid.

De parlementaire controle op de uitvoerende diensten van het justitieministerie is evident en zonder voorbehoud.

Blijft de delicate vraag van de verhouding tussen de rechterlijke macht, de bevoegde minister en het Parlement.

Noch de Minister, noch het Parlement komen tussen bij de beslechting van individuele zaken; ze laten zich niet in met rechterlijke uitspraken.

Maar in de mate uit het geheel van uitspraken of gebeurtenissen sprake zou zijn van een bepaald beleid of een beeld van een beleid, of bepaalde maatschappelijke gevolgen, zoals een vertrouwenscrisis tussen samenleving en gerecht, kunnen er wel ministeriële en parlementaire kanttekeningen worden gemaakt.

Dit vloeit voort uit de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor een goede rechtshandhaving, waarvan ook de strafrechtspleging onderdeel uitmaakt.

Wanneer het maatschappelijk vertrouwen in de strafrechtspleging gaat wankelen, is een publieke discussie onvermijdelijk.

Dit betekent echter niet dat de rechterlijke macht dergelijke kritische kanttekeningen moet vertalen in individuele beslissingen.

Wel, dat de rechterlijke macht binnen de grenzen die de wet haar toelaat kan onderzoeken op welke wijze zij verder haar grondwettelijke taak, die het behoud van het vertrouwen in de rechtsstaat onderstelt, kan uitoefenen.

Vanzelfsprekend blijft de bevoegdheid van de wetgevende macht onverkort om wettelijke consequenties te trekken wanneer onvermijdelijke wetstoepassingen tot gevolg hebben dat zij in grote kring als onaanvaardbaar worden geacht. Dan moet de democratie het begrip rechtsstaat verder bepalen.

4. En bij dit alles is de Minister van Justitie de *politieke verantwoordelijke*.

Politieke verantwoordelijkheid betekent dat de minister binnen zijn bevoegdheid politiek *aanspreekbaar* moet zijn opdat het noodzakelijke debat en de verdere opvulling van de volkswil mogelijk zouden blijven.

Nu is de ministeriële verantwoordelijkheid zo een onderwerp dat alleen bij kalamiteiten ter sprake komt.

Als de vraag wordt gesteld, is het probleem meestal in volle omvang aanwezig. Dit leidt er ongetwijfeld toe dat in een dergelijk debat ministeriële verantwoordelijkheid verward wordt met politieke consequenties, met name of de betrokken bewindspersoon zoveel is te verwijten dat deze dient af te treden. De regel van de ministeriële verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen. De daaraan gekoppelde vertrouwensregel zegt dat de minister zijn positie niet kan behouden indien hij het vertrouwen van het parlement heeft verloren. Daarvoor bestaan geen vaste maatstaven. Het is een politieke vraag die een politiek antwoord verlangt. Of dit moet beperkt worden tot gevallen van persoonlijke verwijtbaarheid is wellicht onterecht, alhoewel dit element zwaar zal doorwegen.

Zwaar zal eveneens doorwegen, de vaststelling dat de scheiding der machten de Minister van Justitie oplegt autonome juridische besluitvorming te respecteren en op dit punt wel politiek aanspreekbaar is maar, naar mijn oordeel, politiek niet persoonlijk verantwoordelijk.

4.1. De afgelopen jaren kwamen het Ministerie van Justitie en Justitie zelf, steeds meer onder maatschappelijk vuur terecht. De handhaving van recht en rechtsstaat had na de tweede Wereldoorlog geruime tijd een vanzelfsprekend karakter. Het justitieel beleid kwam niet eens voor op de politieke agenda. Vandaag echter is justitiële politiek een prioritaire bezorgdheid geworden. En de staat waarin Justitie zich bevindt is somber, alhoewel niet mag worden gezegd dat alles altijd misloopt.

De toenemende belangstelling voor rechten en rechtsstaat en de aanhoudende druk op de rechtsverzorging worden verklaard door de ingrijpende maatschappelijke veranderingen die onze samenleving, niet enkel ons eigen land, de afgelopen jaren kende. Justitie is bijzonder contextgevoelig.

Daardoor wordt Justitie met aanzienlijk nieuwe uitdagingen geconfronteerd. In andere landen zijn deze uitdagingen, soms met proeve van antwoord, reeds overtuigend in kaart gezet.

Ik neem Nederland als voorbeeld. De kwaliteit van de wetgeving werd besproken in een uitgebreid justitiebeleidsplan, Recht in beweging, van 1990. De kwaliteit van de wetgeving werd onder ogen genomen in een parlementaire nota, Zicht op Wetgeving, eveneens 1990, en het beleid inzake de kwaliteit van de rechtshandhaving werd eveneens parlementair behandeld in de loop van 1990.

In maart 1993 stelde het Nederlandse departement van Justitie nog een belangwekkende nota op over de "Taken van Justitie".

Ook andere recente rapporten, zoals bijvoorbeeld over de ministeriële verantwoordelijkheid en over het recht in vorm, een onderzoek naar de vormvoorschriften in het Wetboek van Strafvordering en de gevolgen van het verzuim daarvan, juni 1993, maken de *locus standi* van de justitie duidelijk.

In ons land kan het politieke debat niet geobjectiveerd worden aan de hand van dergelijke beleidsnota's of parlementaire verslagen. Dit geeft het risico dat er *incidenteel* wordt gereageerd, en vooral dat het algemeen *beeld van de taak en de zorg van het recht en justitie worden vertroebeld*. Een juiste inschatting van wat er precies aan de hand is, maakt de onmisbare voorwaarde uit voor de oplossing.

4.2. De verzekering van een adequaat niveau van rechtshandhaving en rechtsbedeling moet worden vervuld in een samenleving die wordt gekenmerkt door een rijke schakering van levensbeschouwelijke en maatschappelijke opvattingen, internationalisering van het economisch en maatschappelijk bestel en voortschrijdende technologische mogelijkheden.

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen moeten worden gesignaleerd die een grote betekenis hebben voor het justitiebeleid en de uitdagingen waar justitie op dit moment voor staat.

Het zou onjuist zijn de crisis bij justitie zonder meer te verklaren door het slecht functioneren van juridische instellingen.

Die crisis is ingebed in de crisis van de post-moderne samenleving in West-Europa.

Zoals altijd of zoals zo vaak in het leven is er geen sprake van één enkele oorzaak, maar veeleer van een samenlopende reeks van oorzaken.

De *samenhang* in de samenleving verzwakt op verschillende vlakken omdat de integratiemechanismen niet meer functioneren. Werk wordt vervangen door werkloosheid.

Sociale betrokkenheid en rechtstreekse solidariteit worden vervangen door marginaliteit.

De individuele burger is mondiger geworden, kritischer en vrijer in een grootschaligere en anoniemere samenleving waar de bestaande maatschappelijke verbanden hun traditionele invloed verliezen.

De individuele ethiek van de berekende burger geeft de toon aan, niet zonder gevolgen voor de publieke moraal.

Ik citeer even uit *De individualiserende maatschappij. Waardeveranderingen in Europa en Noord-Amerika* van Prof. Dr. R.A. DE MOOR (Tilburg) :

"In de meeste Europese landen is de afgelopen tien jaar de burgermoraal achteruitgegaan. Steeds minder mensen hebben morele bezwaren tegen belastingontduiking of tegen heling van gestolen goederen.

Uit sociologisch onderzoek blijkt dat de "calculerende burger" vooral in Frankrijk, België en Nederland sterk in opmars is.

In Denemarken zie je het tegenovergestelde. Daar is sprake van een opvallende verbetering van de civiele moraal. In iets mindere mate geldt dat ook voor Groot-Brittannië, Ierland en Zweden".

De berekenende burger stelt recht en regel steeds meer in vraag, relateert de uitgangspunten zodat de samenleving op een aantal terreinen tekenen van normloosheid vertoont.

De persoonlijke verantwoordelijkheid wordt in eerste orde benaderd als het afwijzen van de - inderdaad soms overdreven - overheidsbemoedeningen en het opkomen voor de eigen rechtspositie, de eigen rechten en vrijheden.

4.3. Mindere aandacht bestaat er echter voor de andere zijde van het recht: de bereidheid van de individuele burger om wettelijke normen na te leven ten behoeve van de onderlinge verhouding en het algemeen belang. Rechten gaan nu eenmaal samen met plichten.

Eén en ander situeert ook de tweeslachtige houding ten aanzien van het recht, die zich presenteert als een paradox. Enerzijds nemen de behoeften aan juridische waarborgen bij velen toe (denk aan de milieupolitiek), terwijl anderzijds de bereidheid om zelf wettelijke normen na te leven ten behoeve van goede onderlinge verhoudingen of het openbaar belang afneemt.

Al te vaak - deze vaststelling geldt ook voor de overheid - heeft men het recht gebruikt *à la carte*.

De overheid of privépersonen maken van de juridische mogelijkheden gebruik wanneer het hen past en ze laten de juridische mogelijkheden links liggen wanneer het hen niet meer van pas komt.

liggen wanneer het hen niet meer van pas komt.

De primaire taak van het recht is echter geen instrument, maar wel een normerend kader.

De vaststelling dat onze samenleving tekenen van normloosheid vertoont, blijkt overtuigend uit het te hoge niveau van de veel voorkomende

criminaliteit, onder meer de aanzienlijke toename van vermogensdelicten en gewelddelicten. Uit cijfers van 1988 blijkt dat 17% van de Belgische burgers, als slachtoffer, betrokken was bij fietsendiefstal, inbraak, vernieling en mishandeling.

De relativering van de overgeleverde normen lijkt bij sommigen te hebben geleid tot het misverstand dat ook elementaire sociale normen niet langer dienen nageleefd te worden.

De individualisering mag dan leiden tot de privatisering van goed of kwaad, de vraag rijst hoe de samenleving integrerend kan functioneren wanneer er geen gemeenschappelijke doelstellingen zijn en wanneer er onvoldoende gemeenschappelijke middelen worden ontwikkeld om die doelstellingen te realiseren.

De bijkomende druk van de internationalisering van een samenleving leidt verder tot nieuwe vormen van criminaliteit, die steeds professionelere allures aanneemt, en dus bedreigender wordt. Duistere verborgen criminaliteit is gevaarlijker dan zichtbare. Een haai met tanden in het gezicht is minder gevaarlijk dan een mes in de rug.

Het verschil tussen primair geweld en verborgen criminaliteit, is het verschil tussen BERTOLD BRECHT's haai en mensen in de duisternis :

*"Und der Haifisch den hat Zähne, und die trägt er
im Gesicht. Und Mac Heath, der hat ein Messer,
doch das Messer sieht man nicht".*

Recente peilingen, zowel in België als in Duitsland, tonen aan dat, *niettegenstaande de werkloosheid*, de onveiligheid als het eerste thema van publieke bezorgdheid leeft.

4.4. Een andere factor die een beslissende invloed laat gelden bij de opbouw en de handhaving van het recht is de opbouw van de verzorgingsstaat met een toenemende interventie van de overheid op meerdere maatschappelijke gebieden. Deze interventie geeft op haar beurt aanleiding tot een omvangrijke en gedetailleerde regeldrift.

Daarmee gaat een conflictuele juridisering van de samenleving samen zodat alle sociale betrekkingen tussen mensen herleid worden tot juridische verhoudingen.

Spontane relaties die steunen op algemene morele begrippen zoals goede trouw en spontaan verantwoordelijkheidsbesef verdwijnen of nemen in belang af. Ruimte voor eigen regulering neemt af.

Daardoor neemt de noodzaak aan regelgeving toe, omdat men zich van de regels steeds minder aantrekt. Erosie en desintegratie roepen in een

spiraalbeweging nieuwe normen op die meteen weer tot nieuwe overtredingen leiden.

De Belg wordt geacht 40.000 wetten en 800.000 wetsartikelen te kennen en het aantal groeit dagelijks.

Hoe meer wetten, hoe corrupter de republiek, schreef TACITUS reeds. Daarmede onderstreepte hij zeer terecht dat in een bepaald opzicht een te toenemend aantal wetten wijst op de morele achteruitgang van de samenleving zelf.

4.5. Verder is er de vraag naar toenemende rechtsbescherming van de burger zowel op nationaal vlak als op Europees vlak (Raad van State, Arbitragehof, Europees Hof van Justitie te Luxemburg, Europees Hof voor de Rechten van de Mens te Straatsburg), wat tot een steeds groter beroep op de rechterlijke macht leidt zodat de rechtshandhaving steeds aan langere onredelijke termijnen wordt onderworpen.

Die aanhoudende overbelasting wordt ook veroorzaakt door allerlei nieuwe conflictsituaties op privaat, zakelijk en politiek terrein, die veel gemakkelijker dan vroeger aan een rechterlijke beoordeling worden onderworpen. Het proces wordt als een alledaagse gebeurtenis ervaren.

4.6. Tenslotte is er ook de druk door het ontstaan en de groei van een multiculturele samenleving wat risico's inhoudt voor de maatschappelijke aanvaarding van een bepaald rechtsmodel.

4.7. Al deze elementen, met nog andere, onder meer de toenemende complexiteit van de samenleving, hebben geleid tot een steeds grotere externe druk op het rechtsbedrijf, waardoor justitie, het recht en de politiek overbelast worden en, naar ik oordeel, uiteindelijk *overbevraagd*. Dat de overheid noch qua uitvoeringscapaciteit noch qua handhavingsmogelijkheden de gewenste Hercules kan zijn die alles verricht, is ons duidelijk.

En toch verkeren we in een situatie waar het falen van de samenleving zich steeds voordoet als het falen van één of andere overheidsinstantie.

Zoals het Overlegcentrum voor Christelijke Ethiek van de K.U. Leuven het onlangs verduidelijkte, zou het verkeerd zijn de huidige crisis *enkel* te verwijten aan het slecht functioneren der instellingen of een onverantwoord gedrag vanwege de overheid.

Het is de verschuiving van het ethos in onze samenleving, de algemene achteruitgang van het verantwoordelijkheidsgevoel en van het plichtsbefes die een beslissende rol spelen. Een breed en sterk maatschappelijk draagvlak dat de rechtsstaat ondersteunt, is verbrokkeld.

Subjectieve wensen, behoeften en belangen worden onmiddellijk tot rechten verheven, terwijl aan essentiële maatschappelijke plichten weinig aandacht wordt besteed.

De analyse van de verkiezingsuitslag van 24 november 1991, die erin bestaat te stellen dat de private samenleving in uitstekende conditie verkeert, terwijl de politieke verantwoordelijken zich in verval wentelen, steunt niet op objectieve gronden. Het is duidelijk dat de veranderingen in een zich desintegrerende private samenleving ook hun weerslag laten gelden in de politieke cultuur en dus ook op het justitiële domein. De politiek is de spiegel van de private samenleving. De burgers hebben de politici die ze verdienen.

In zekere mate is justitie, de rechtshandhaving, de koortsmeter van de samenleving die de pathologie ervan registreert. Welnu, deze koortsmeter is gebroken, hij was tegen dergelijke druk niet bestand. Vanzelfsprekend moet de koortsmeter versterkt worden, maar men moet oog hebben voor de onderliggende redenen die deze koortstoot verklaren.

Dat justitie en het rechtsbedrijf onder druk staan, is trouwens een algemeen verschijnsel in West-Europa en niet beperkt tot ons land alleen, zoals geheel ten onrechte steeds weer wordt aangevoerd.

De oplossingen zullen dus niet enkel liggen in het nemen van overheidsbeslissingen of in het vergroten van de juridische capaciteit. *Meer van hetzelfde* alleen brengt geen politieke oplossing.

5. Het is daarom aangewezen de kerntaken van de rechtsvordering duidelijker te formuleren. Ze liggen op het terrein van de wetgeving, de rechtshandhaving en de rechtspleging, domeinen waar ook een interne crisissfeer heerst.

5.1. Wet en regelgeving zijn geen activiteiten die uitsluitend aan justitie toevallen, maar het bewaken van de kwaliteit van die wetgeving is wel bij uitstek een justitietaak, die te dikwijls verwaarloosd wordt.

De kwaliteit van het wetgevingsbeleid kan ongetwijfeld op ingrijpende wijze worden verbeterd. Al te vaak worden wetten aangenomen die qua geldigheid, doelmatigheid en vooral handhaafbaarheid de toets der kritiek niet kunnen weerstaan. Een wet heeft geen rechtskwaliteit omdat hij formeel door grondwettelijke organen werd goedgekeurd.

Opdat wetgeving aan de regel van de "rule of law" zou beantwoorden, dient ze voldoende *toegankelijk* en in haar toepassing voldoende *voorspelbaar* te zijn. Rechtszekerheid en billijkheid zijn een tweeling.

Daarenboven, uitgaande van het beginsel van de *subsidiariteit*, moet de overheid zoveel mogelijk ruimte laten voor eigen verantwoordelijkheid van de betrokken maatschappelijke organisaties of groepen burgers en hun zelfregulerend vermogen.

Enkel een zinvolle subsidiariteit, opnieuw tot leven geroepen trouwens in het Verdrag van Maastricht, kan de niet meer overzienbare wettelijke zondvloed afdammen.

De zelfregulering en de zelfwerkzaamheid van de burger en van de tussenliggende groepen moeten worden geactiveerd zodat duidelijk naar voren komt wat precies de kerntaken zijn van Staat en samenleving. Er is geen democratie zonder deugden, schreef MONTESQUIEU reeds.

De wetgever moet veel meer dan vroeger de vraag stellen of de geformuleerde regel *noodzakelijk* is, *uitvoerbaar* en kan worden *gehandhaafd*. Strafbepalingen moeten veel selectiever worden aangewend. Het aantal strafbepalingen heeft die omvang aangenomen dat degene die beweert in België te kunnen leven zonder een strafbepaling te overtreden, zich moet opsluiten in een isoleercel. Iedereen in België is een misdadiger, is het geweest of zal het noodzakelijk worden.

Het wetgevingsproces wordt ook in belangrijke mate beïnvloed door de Europese éénwording. De Europese Gemeenschap vormt een eigen zelfstandige rechtsorde met veel onrechtstreekse gevolgen voor de nationale rechtsorde.

Daardoor neemt de invloed van het communautair recht op de nationale wetgeving aanzienlijk toe.

Veel nationale wetgeving strekt ter uitvoering of uitwerking van richtlijnen van de Europese Gemeenschappen. Dit betekent ook dat de totstandkoming van het Europese recht meer aandacht vergt.

Uit democratisch oogpunt is het aangewezen middelen te vinden om het nationale parlement te betrekken bij de voorbereiding van de verordeningen en richtlijnen van de Europese Gemeenschap zoals trouwens in de recente grondwetsherziening aan de orde gesteld in artikel 68 van de Grondwet.

Het toenemend democratisch deficit ten aanzien van de Europese verordeningen en richtlijnen vergt een grotere democratische controle.

De nieuwe Grondwet heeft de taken van de parlementaire organen herschikt en gespecialiseerd en opent voor de federale Staat, in het bijzonder, de mogelijkheid om de kwaliteit van de wetgeving, veel meer dan vroeger te bewaken. Maar zal de kiezer, wanneer het op de samenstelling van de senaat aankomt, rekening houden met deze bevoegdheidsverschuiving? Rethorische vraag.

5.2. De onderwerping van het algemeen wetgevingsbeleid aan de kwaliteitscriteria zal in de toekomst steeds noodzakelijker worden omdat deze kwaliteit samenhangt met de realisering van een andere doelstelling van justitiële politiek, namelijk de algemene rechtshandhaving.

De concrete handhaving van wetten, de handhaving van het recht waarbij dan voornamelijk het strafrecht op de voorgrond treedt, maakt de geloofwaardigheidstoets uit van het justitieel beleid. Die handhaving is in vele gevallen

gekoppeld aan de zorg voor openbare veiligheid en zekerheid in de samenleving.

Deze rechtshandhaving stelt in ons land een uitzonderlijk urgent probleem. Vooreerst, we beschikken niet over statistische elementen om de weerslag te meten van de wet op het gedrag van de burger en over het niveau van hanteerbaarheid en handhaafbaarheid der regels. Hoeveel procent van de regels wordt door hoeveel procent van de burgers nageleefd? We tasten volkomen in het duister om daarop een antwoord te formuleren.

Wel is zeker dat de totale uitgaven voor de strafrechtspleging geen gelijke tred hebben kunnen houden met de sterke stijging van de ter kennis van politie en parket komende criminaliteit.

Evenmin heeft de gevangenis capaciteit gelijke tred gehouden met de bestaande noden. De gemiddelde gevangenisbevolking per dag bedroeg in 1992 6.200 gedetineerden, begin 1993 7.000 gedetineerden, midden juni 1993 reeds 7.361 gedetineerden. Voor het gehele land was er een overbevolking van 1.600 gedetineerden.

Ook de samenstelling van de gevangenisbevolking is sterk geëvolueerd; veel meer lang gestraften en veel meer gedetineerden die betrokken zijn bij delicten in verband met verdovende middelen. Kleine gevangenisstraffen (zes maanden) worden niet uitgevoerd.

In welke mate is rechtshandhaving nog geloofwaardig wanneer bijvoorbeeld in Brussel voor het jaar 1992 190.000 strafdossiers op 220.540 nieuwe zaken worden geseponeerd. Ontstaan er in het land geen zones van "niet-recht"?

De burger vraagt zich daarbij af of hij niet in een duale samenleving leeft, enerzijds een samenleving op het platteland waar iedereen voor alles en nog wat kan worden vervolgd, en een samenleving van de grootsteden waar de meeste misdrijven systematisch worden geseponeerd, ja zelfs niet onderzocht. Welnu, Dames en Heren, de kwaliteit en het niveau van de zo geroemde en gezochte *burgerzin* is verbonden aan het niveau van de *concrete rechtshandhaving*.

Wanneer het recht niet meer wordt geëffectueerd, dan zal ook de burgerzin op vergelijkbare wijze eroderen. Hoe kleiner de rechtshandhaving, hoe kleiner de burgerzin.

Waarom zou een burger zich nog verplicht voelen rechtsregelen na te leven, wanneer hij vaststelt dat deze regelen massaal worden overtreden en waarbij de pakkans statistisch onbeduidend of niet voldoende gewichtig is geworden (cf. LUBBERS, nieuwe sociale kwestie). Een samenleving waar het recht van de sterkste heerst : wie zich het gemakkelijkst aan de wetten kan onttrekken, wint het meest.

Daarbij wordt de schade tengevolge van maatschappelijke criminaliteit volkomen onderschat.

Volgens recente Nederlandse cijfers bedraagt de totale jaarlijkse schade tengevolge van veel voorkomende criminaliteit 8 miljard gulden.

De jaarlijkse schade tengevolge van alle vormen van criminaliteit tesamen, inclusief fraude, wordt geschat op ongeveer 35 miljard, volgens recentere cijfers op 37 miljard gulden.

Zonder deze cijfers vergelijkenderwijze naar België te willen overbrengen, kan toch gesteld worden dat de jaarlijkse schade die veroorzaakt wordt door criminaliteit tussen de 400 en 500 miljard beloopt en het begrotingsdeficit benadert, zonet overschrijdt.

Het is dan ook verrassend dat voor dit crimineel deficit, waar de schade uiteindelijk door het slachtoffer, rechtstreeks, of door de burger, onrechtstreeks, wordt gedragen, niet dezelfde maatschappelijke belangstelling bestaat als voor het begrotingsdeficit waarmee we dagelijks, in ieder geval schijnbaar, worden geconfronteerd.

De stijgende criminaliteit en het gebrek aan effectieve bestraffing vergen onder meer dat een justitieel noodplan wordt uitgewerkt waardoor het voor de burger duidelijk wordt dat een rechtsregel effectief dient te worden nageleefd (cf. meerjarenplan van de regering).

In Nederland werd begin 1991 de Inspectie van Rechtshandhaving ingesteld. Deze inspectie verricht onderzoek naar de *werkelijkheid* van de uitvoering en handhaving van regelgeving van de centrale overheid. Een terugkoppeling van deze gegevens naar de wetgever en het beleid moeten het mogelijk maken de wetgeving, ook op haar efficiëntie, te wieden.

Het is echter een illusie te geloven dat de rechtshandhaving kan gebeuren door het Ministerie van Justitie zonder meer. Rechtshandhaving vergt ongetwijfeld een *mentaliteits-* en *gedragwijziging* in de private samenleving. Daarbij kunnen het onderwijs, de besturen en de diverse maatschappelijke groeperingen en organisaties een belangrijke preventieve rol van bewustwording spelen.

5.3. Een essentiële kerntaak van justitie, de klassieke kerntaak betreft de rechtspleging.

Ons Wetboek van Strafrecht en van Strafvordering, onze politieke en justitiële organisatie, ons gevangeniswezen, worden in een continu proces gewikkeld om zich aan te passen aan de veranderende criminaliteit en aan de veranderende delinquenten, maar zij slagen daar niet helemaal in.

Algemeen is men het erover eens dat ons Wetboek van Strafrecht en van Strafvordering, geschreven voor de tijd van de postkoets en ganzeveer, dringend moeten worden aangepast, al is het maar onder druk van het E.V.R.M..

De huidige wetgeving drukt in vele gevallen waarden en prioriteiten van de 19de eeuw uit, die echter onvoldoende greep hebben op de nieuwe werkelijkheid. Die waarden en prioriteiten moeten worden herzien, herijkt. Tientallen jaren geleden werd de vroegere Procureur-Generaal BECKAERT aangeduid als Koninklijk Commissaris voor de herziening van het Wetboek van Strafvordering. Jaren geleden werd Voorzitter LEGROS belast met de herziening van het Strafwetboek. Ze hebben indrukwekkende studies gemaakt, maar resultaten van die opdrachten blijven zonder politiek gevolg.

Nu werd de Commissie-Franchimont belast met de herziening van het Wetboek van Strafvordering.

De Minister van Justitie heeft aangekondigd dat tegen het einde van het jaar 1993 de voorstellen van de Commissie aan het Parlement zouden worden meegedeeld. Dit is wel een uiterste datum, indien het Parlement tijdens de lopende legislatuur nog enig nuttig werk wil verrichten op een zo belangrijk domein. Anders dreigen we opnieuw met een verloren legislatuur te worden geconfronteerd.

De betwistingen over de strafprocedure spreken de publieke opinie voornamelijk aan bij de verjaring en bij de sanctievraag bij het niet-naleven van vormvoorschriften.

Vooreerst moet worden onderstreept dat de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving naast kwantitatieve aspecten ook *kwalitatieve* aspecten heeft. Men is zich daar niet altijd van bewust.

Een zorgvuldig en fair optreden ten opzichte van wetsovertreders bij de strafrechtspleging, vormt een wezenlijk aspect van de rechtshandhaving en verhoogt de geloofwaardigheid daarvan.

In dit opzicht zijn de rechten van de verdediging voor een proces wat de vrijheid van meningsuiting betekent voor de democratie. Ze zijn beide even waardevol en onvervangbaar. Hoe beter de rechten van de verdediging zinvol worden gerespecteerd, hoe groter ook de kwaliteit van de rechtspleging. De rechten van de verdediging staan borg voor de *maatschappelijke* en *individuele* aanvaardbaarheid van de strafrechtelijke uitspraak.

Een zorgvuldig optreden tegenover de verdachte in strafzaken vergt derhalve *zonodig* een aangepaste rechtshulp zodat de geloofwaardigheid van de rechtshandhaving wordt verstevigd. De verdachte moet aan het juridisch debat - op gelijke wijze - kunnen deelnemen.

De middelen die vandaag voor rechtsbijstand door advocaten ter beschikking worden gesteld zijn volstrekt onvoldoende.

Verbetering wordt aangekondigd. Evenzeer is een aangepaste regeling voor slachtofferhulp van essentieel belang.

De rechtspositie van het slachtoffer in strafzaken moet opnieuw onder ogen worden genomen en de redelijke termijn van afhandeling van de vergoeding is voor het slachtoffer van beslissende betekenis.

Nu iets over de vormfouten. De vraag of de overtreding van een bepaalde procedureregeling tot de niet-ontvankelijkheid van de strafvordering moet leiden, moet vooreerst worden geplaast tegen de achtergrond van de belangen die in een strafproces aan de orde zijn.

In het strafproces speelt het belang van de verdachte, maar ook het belang van het slachtoffer en de belangen van de gemeenschap. Een proces heeft meerdere horizonten, vandaar het oordeel ieder zijn deel.

Niemand verdedigt blijkbaar dan ook de stelling dat ieder justitieel bedrijfsongeval tot de onontvankelijkheid van de strafvordering moet leiden. De vraag is juist deze vormfouten aan te duiden die dergelijke kwalitatieve betekenis hebben in het proces dat zij toelaten te concluderen dat het proces met onvoldoende rechtskwaliteit werd gevoerd. Daarover kan zeer verschillend worden gedacht, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de grondige studie van de Commissie-Moons in Nederland terzake.

Zeker is dat wanneer teveel procedurefouten gemakkelijk tot de onontvankelijkheid van de strafvordering kunnen leiden, de *samenleving en het slachtoffer* daardoor helemaal in de kou terechtkomen.

De balans slaat dan door in één richting.

Het lijkt mij aangewezen dat de consequenties van het niet in acht nemen van bepaalde vormvoorschriften beter in de wet zouden dienen te worden vastgelegd dan actueel het geval is.

Maar, het blijft te onderlijnen, een eerlijk proces vergt een voldoende rechtskwaliteit wat enkel in stringente vormvoorwaarden kan worden uitgedrukt, zonder regelfetisjisme. Procedurele waarborgen zijn de enige waarborgen.

Maar het zere punt is wellicht veeleer dat er iets schort aan de *justitiële bedrijfsvoering*. Een behoorlijk computersysteem voor procesbewaking zou veel ongelukken kunnen ondervangen, maar het is er niet.

Belangrijke zaken worden best door één verantwoordelijke behandeld.

Wellicht dragen onachtzaamheid en gebrek aan inzet eerder bij tot het niet respecteren van vormvoorschriften, dan de ingewikkeldheid van de voorschriften zelf.

Het andere aansprekende procedurevoorbeeld betreft de *verjaring*, onder andere vergt veroordeling niet meer door verloop van de tijd, en de afhandeling van rechtszaken binnen een redelijke termijn (art. 6 E.V.R.M.).

Ook hier beschikken wij niet over voldoende statistisch materiaal om met zekerheid de toestand te beschrijven.

Incidenteel kan worden gesteld dat er voor sommige kamers van het Hof van Beroep te Brussel op 15 vermogensdelicten 10 verjaard of praktisch verjaard zouden zijn. Ongetwijfeld is het aantal verjaringen te wijten aan de toenemende complexiteit van de delicten.

Het komt erop aan een vergelijk te vinden tussen enerzijds de formulering van verjaringsregelen die niet al te gemakkelijk de effectieve vervolging verhinderen, en anderzijds de betekenis van de redelijke termijn in strafzaken niet uit het oog te verliezen.

Daar de redelijke termijn rekening houdt met de complexiteit van de zaak kan voor dergelijke zaken gebeurlijk de verjaringstermijn worden verlengd.

In het recente ontwerp van de regering wordt voorgesteld de verjaringstermijn in twee gevallen op vijf jaar te brengen, met name bij gecorrectionaliseerde misdaden en bij bedrogdelicten. Telkens wordt gewezen op de toenemende complexiteit van dergelijke misdrijven. Er worden ook overtuigende rechtsvergelijkende argumenten ingeroepen.

Een andere benadering zou er kunnen in bestaan de verjaringstermijn te schorsen zodra de zaak ten gronde wordt gedagvaard en dit tot op het ogenblik van de einduitspraak.

Dit zou tot gevolg hebben dat nutteloze procedure-incidenten minder zullen voorkomen en dat ernstige procedurebetwistingen in sereniteit en zonder tijdsdruk kunnen worden behandeld.

Dames en Heren,

Ubi judicia deficiunt, incipit bellum : waar rechterlijke oordelen ontbreken, begint de gewapende strijd. Die spreuk zegt iets fundamenteel, iets wezenlijks over de taak van de Staat.

De Staat moet de samenhang in de samenleving beveiligen tegen onderling geweld en conflicten moeten opgelost worden door het recht. Conflicten worden vooreerst overwonnen door woord en wederwoord, door belangenafweging, door de weegschaal, het rechterlijk oordeel.

Maar Justitie komt ook op voor de veiligheid van de mensen en beschermt hen tegen willekeur en geweld. Het is niet voor niets dat de overheid het zwaard voert. Zij doet dat om te beletten dat de brute realiteit van het kwaad het wint van rechtvaardigheid in de verhoudingen tussen mensen. Maar de overheid doet enkel beroep op het zwaard wanneer beslissingen van wetgever, bestuur en rechter worden genegeerd.

De publieke opinie ziet, de weegschaal uit balans, het zwaard te bot. Weegschaal en zwaard behoren beiden tot de attributen van Justitie, een justitieel beleid moet dit dagelijks sprekend duidelijk maken, wil Justitie gezag behouden, wil Justitie het vertrouwen genieten van de burgers.