

C. Fijnaut*

De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement

I Inleiding

In de voorbije jaren is België bij herhaling op een bijzonder negatieve manier te kijk gezet in de internationale pers. De twee affaires die hierbij de meeste aandacht hebben getrokken, waren enerzijds de affaire-Agusta-Dassault - het schandaal van de betaling van steekpenningen, in het najaar van 1988 en de zomer van 1989, door de genoemde firma's aan de socialistische partijen in het kader van de aanschaf van nieuwe vliegtuigen¹, en anderzijds de affaire-Dutroux - de gewelddadige zedendelinquent die in samenwerking met sommige kompanen in 1995-1996 enkele keren jonge meisjes kidnapte en de meeste van hen ter dood bracht, onder meer in een cel die hij eerder al in de ondergrond van een van zijn huizen had gebouwd. De wereldwijde berichtgeving over deze affaires vestigde de indruk dat België niet alleen te kampen heeft met een corrupte politieke overheid, maar ook met een ineffectief openbaar bestuur. Hoewel er op dit beeld zeker het nodige valt af te dingen, kan niettemin worden gesteld dat reeds sinds het begin van de jaren tachtig steeds meer Belgen steeds sterker het gevoel kregen dat in elk geval de strafrechtspleging ernstig disfunctioneerde en dat de overheid niet bij machte was haar werking op een krachtdadige manier te verbeteren.

Deze malaise begon aan het einde van de jaren zeventig, toen bleek dat een aantal leden van twee bijzondere politie-eenheden - die behoorden tot het ministerie van justitie respectievelijk de nationale politie, de rijkswacht, en die speciaal waren opgericht om op een proactieve manier de zware criminaliteit te bestrijden - het criminele pad was opgegaan.² Zij nam halverwege de jaren tachtig de proporties van een heuse crisis aan onder invloed van het feit dat politie en justitie toen niet bij machte bleken de zogenaamde 'bende van Nijvel' te arresteren die meer dan twintig overvallen en aanslagen pleegde op

* *Hoogleraar criminologie en strafrecht KU Leuven.*

1 Zie het arrest dat op 23 december 1998 door het Hof van Cassatie in deze zaak werd geveld.

2 Fijnaut, 1983.

onder andere restaurants, wapenhandels en supermarkten, en waarbij 28 dodelijke slachtoffers en een groot aantal zwaargewonden vielen.³ En door toedoen van steeds weer andere affaires laaide de crisis tot in het begin van de jaren negentig herhaaldelijk opnieuw op. Hierbij kan worden gedacht aan de moord op de journalist S. Steinier die zich verdiepte in de Italiaanse koppelbazerij⁴, de moord op A. Cools, de voorman van de Waalse socialistische partij⁵, en de moord op de veterinaire inspecteur Van Noppen die op een actieve manier was betrokken bij de bestrijding van de handel in illegale hormonen.⁶ De crisis die de affaire-Dutroux verwekte, stond dus bepaald niet op zichzelf. Zij was veeleer een (nieuw) hoogtepunt in een alsmear aanhoudende crisissfeer. De proporties die zij aannam - bijvoorbeeld in de vorm van een massale 'witte mars' op Brussel - valt zelfs moeilijk te begrijpen zonder al de crises die zich voordien al hadden voorgedaan en die gaandeweg de legitimiteit van de strafrechtspleging helemaal hadden ondergraven.⁷ Daarnaast sprak de Dutroux-affaire natuurlijk geweldig tot de verbeelding: iedereen kon zich gemakkelijk identificeren met het verschrikkelijke lot dat de betrokken meisjes hadden ondergaan.

Bij velen, ook in België zelf, bestaat de indruk dat er voor het uitbreken van de Dutroux-affaire door de overheid geen pogingen in het werk werden gesteld om de effectiviteit en de legitimiteit van de strafrechtspleging te vergroten. Deze indruk is evenwel onjuist. In reactie op het eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie die naar aanleiding van de acties van de 'bende van Nijvel' in de jaren 1988-1990 naging hoe in België de bestrijding van het banditisme en terrorisme was georganiseerd, werd niet alleen door de toenmalige regering (Martens VIII, 1988-1991) een omvangrijk beleidsplan - het zogenaamde Pinksterplan - opgesteld om een aantal problemen in met name het politiewezen op te lossen, maar is nog ten tijde van deze regering en eveneens in de jaren nadien - door de regering Dehaene I, 1992-1995 - ook veel werk gemaakt van de uitvoering van dit plan. Vooral omdat het beleid dat na de Dutroux-affaire - opnieuw in het kielzog van een parlementaire onderzoekscommissie die het strafrechtelijk onderzoek in deze zaak heeft onderzocht - is ontwikkeld, op tal van punten in het verlengde ligt van het beleid dat voor-

3 Ponsaers en Dupont, 1986.

4 Fijnaut, 1993.

5 Demolin, 1999.

6 Keyzers, 1996.

7 Huyse, 1996.

dien werd gevoerd en voor een stuk zelfs mogelijk werd gemaakt door de uitvoering van dat beleid, zal hierna dan ook eerst worden ingegaan op de beleidsontwikkelingen in de eerste helft van de jaren negentig. Verder zal in dit verband worden geschetst welk beleid de regering Dehaene II die in juni 1995 aantrad - dus ruim één jaar voor het uitbreken van de affaire-Dutroux - voornemens was te voeren op het vlak van het politiewezen en de (straf)rechtspleging. Een beschrijving van de betrokken actiepunten en initiatieven maakt het mogelijk om nog scherper de beleidsimplicaties te identificeren die de Dutroux-affaire heeft gehad. In aansluiting op deze situatieschets zal worden aangegeven hoe de regering in augustus 1996 - toen de Dutroux-affaire losbarstte - en de maanden nadien van haar kant heeft geprobeerd de crisis die deze affaire verwekte, te bezweren.

Vervolgens zullen zowel de aanbevelingen worden besproken die in 1997 door de parlementaire onderzoekscommissie-Dutroux werden geformuleerd om de Belgische strafrechtspleging te hervormen, als de reacties van de regering op deze aanbevelingen. Uit de analyse van een en ander zal blijken dat het parlement, in het bijzonder ook de oppositiepartijen, en de regering het weliswaar op vele punten met elkaar eens waren, maar op enkele belangrijke punten inderdaad diepgaand met elkaar van mening verschilden over de aanpak van de problemen. Daarna zal worden beschreven hoe tenslotte de publieke commotie na de kortstondige ontsnapping van Dutroux in april 1998 de acht voornaamste democratische politieke partijen nader tot elkaar bracht in het zogenaamde Octopus-overleg, en hen als het ware dwong hun meningsverschillen bij te leggen in een beleidsakkoord; dit akkoord wordt natuurlijk het Octopus-akkoord genoemd. Hierna zal niet alleen kort de inhoud van dit akkoord worden aangeduid, maar zal vanzelfsprekend ook worden aangegeven hoever het op dit moment staat met de uitvoering ervan.

In het algemeen besluit zullen tot slot enige concluderende opmerkingen worden gemaakt over de invloed van de Dutroux-affaire op het politie- en justitiebeleid in België en over de uitdagingen waarmee dit beleid in de nabije toekomst wordt geconfronteerd.

2 Het politie- en justitiebeleid van de opeenvolgende regeringen in de jaren 1990-1996

2.1 *Het beleid van de regeringen Martens VIII en Dehaene I in de jaren 1990-1995*

Het rapport dat de parlementaire 'bende van Nijvel'-commissie in april 1990 publiceerde over de bestrijding van het banditisme en terrorisme in België was vernietigend over de organisatie en werking van politie en justitie. In dit rapport werd uitvoerig stilgestaan bij de hevige rivaliteit tussen de drie soorten politie (de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de gemeentepolitie), bij de gebrekkige communicatie tussen de politiediensten, het openbaar ministerie en de onderzoekers, bij de onduidelijke rol van de politieke inlichtingendiensten, in het bijzonder de veiligheid van de staat, bij het gebrek aan materiële middelen en formele bevoegdheden om adequaat te kunnen optreden tegen zware criminaliteit, enzovoort.⁸

De regering Martens VIII nam deze kritiek, zoals gezegd, serieus. Op 5 juni 1990 ontvouwde zij in het zogenaamde Pinksterplan haar voornemens voor een radicale verbetering van de situatie.⁹ Deze voorstellen kwamen vooral neer op een reorganisatie van het politiewezen. In dit kader werkte zij onder meer de volgende maatregelen uit:

- de modernisering en professionalisering van de korpsen van gemeentepolitie;
- de overheveling van het beheer van de rijkswacht van het ministerie van landsverdediging naar het ministerie van binnenlandse zaken (de zogenaamde demilitarisering van dit gendarmerie-korps);
- de centralisering van de gerechtelijke politie, een speciaal politiekorps bij de parketten;
- de concentratie van een aantal operationele ondersteunende diensten in een gemeenschappelijk 'dienstencentrum' voor alle politiediensten;
- de opstelling van een wet waarin enerzijds de zeggenschap van de bestuurlijke en gerechtelijke overheden over de onderscheiden politiediensten uniform wordt geregeld, en waarin anderzijds de algemene bevoegdheden van alle politieambtenaren worden vastgelegd (de latere wet op het politieambt);

⁸ Vgl. Kamer, 1984-1990, nr. 59/8-1988.

⁹ Dit plan heeft officieel geen andere naam. Het werd enkel in de vorm van een 'regeringsmededeling' op 5 juni 1990 bekend gemaakt.

- de harmonisering van de rechtspositieregelingen en de geldelijke statuten van de leden van de onderscheiden politiediensten;
- en de oprichting van een parlementaire politiecommissie die door middel van speciale controle-organen toezicht kan uitoefenen op de werking van de politie- en inlichtingendiensten.

Bij deze lange lijst van ingrijpende maatregelen moet worden opgemerkt dat een aantal min of meer belangrijke politieproblemen, die ook in de parlementaire onderzoekscommissie aan de orde waren geweest, in dit plan niet werd meegenomen. Zo werd bijvoorbeeld weinig of geen aandacht geschonken aan zowel de gebrekkige operationele organisatie van de politiediensten op het vlak van de bestrijding van zware criminaliteit als aan de grote perikelen in de operationele samenwerking tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie. De desastreuze gevolgen die deze problemen in de praktijk bleken te hebben, werden toen dus nog altijd onderschat.¹⁰

Opmerkelijker is evenwel dat er in het Pinksterplan niet of nauwelijks werd ingegaan op de problemen die zich hadden gemanifesteerd in de verhouding tussen de magistratuur en de politiediensten, in de relaties tussen het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter, en in de organisatie van de staande en de zittende magistratuur. Afgezien van enkele marginale voorstellen betreffende enerzijds de herstructurering van de rechtspositie en de loopbaan van magistraten en anderzijds de wijze waarop dezen hun functies dienen uit te oefenen, werd eigenlijk alleen in vage bewoordingen toegezegd dat de regering zich zou buigen over een nadere analyse van de rol en de bevoegdheden van het openbaar ministerie en de onderzoeksrechter.¹¹ Verder werd slechts aangestipt dat de minister van justitie zich op uiteenlopende manieren nadrukkelijker zou gaan bezighouden met de uitwerking en de uitvoering van het strafrechtelijk beleid, met name door de formalisering van de regelmatige vergaderingen met het college van procureurs-generaal. In vergelijking met de organisatie van het politiewezen werd de organisatie van justitie dus grotendeels ongemoeid gelaten. De redenen van deze fundamentele discrepantie in het Pinksterplan zijn nooit grondig onderzocht. Maar wat zeker heeft meegespeeld is dat de magistratuur zich op dat moment faliekant verzette tegen welke hervorming van 'justitie' dan ook, en dat de toenmalige minister van justitie, Wathelet, zich duidelijk heeft neergelegd bij deze oppositie. Het risico dat de uitvoering van het

¹⁰ Fijnaut, 1990.

¹¹ Verstraeten, 1990.

Pinksterplan de verhoudingen tussen politie en justitie (nog meer) scheef zou trekken, werd zodoende dus op de koop toe genomen.

De regering Dehaene I die in 1992 aantrad, nam zich in de eerste plaats voor om het beleid dat in 1990 met het Pinksterplan op de rails was gezet, verder uit te voeren. Om te achterhalen wat er nog moest gebeuren, liet zij in mei 1992 nagaan wat de stand van zaken was. Uit de betrokken balans bleek dat het merendeel van de plannen betreffende de hervorming van het politiewezen ondertussen was omgezet in wetgeving. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan de parlementaire controle op de politie- en inlichtingendiensten, de modernisering van de gemeentepolitie, de demilitarisering van de rijkswacht en de sanering van het particuliere politiewezen. Diverse andere belangrijke onderdelen van het Pinksterplan verkeerden op dat moment in een vergevorderd stadium van afhandeling, onder meer de wet op het politieambt en de intergemeentelijke samenwerking tussen de korpsen van gemeentepolitie. Maar er waren ook nog diverse voorstellen die wachtten op een begin van uitvoering. Kennelijk lagen die politiek erg moeilijk: de herstructurering van de gerechtelijke politie, het gemeenschappelijke politiële dienstencentrum, een wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en de harmonisering van de personeelsstatuten. Wat de zo bescheiden hervorming van justitie betreft waren er ondertussen inderdaad maatregelen getroffen om de toegang tot de magistratuur beter, dit wil zeggen objectiever, te organiseren en kwam de discussie over de herziening van het wetboek van strafvordering langzaam op gang - dit laatste dankzij de werkzaamheden van een speciaal hiertoe opgerichte commissie onder leiding van M. Franchimont.¹²

In de tweede plaats formuleerde de nieuwe regering - in aanvulling op het Pinksterplan, maar zeker ook onder druk van de bevooroordeelde uitslag van de verkiezingen in november 1991, met name in grote steden als Antwerpen, waar extreem-rechts zijn electorale positie aanzienlijk had weten te versterken - ook enig nieuw beleid. De voornaamste onderdelen hiervan waren de volgende. Ten eerste het plan om zogenaamde veiligheidscontracten met de gemeenten te sluiten, niet alleen om de veiligheid als zodanig te verhogen, maar ook om onder meer het vertrouwen van de bevolking in de politie te herstellen en de dienstverlening van de overheid naar de bevolking toe te

¹² Het vorenstaande is opgenomen in (de bijlagen van) de niet officieel gepubliceerde nota 'Veiligheid van de burger: politie en veiligheid' van 19 juni 1992. Een belangrijk deel van deze nota en de in de tekst genoemde wetgeving is gepubliceerd in: Fijnaut en Lauwaert, 1995.

bevorderen. Ten tweede de beslissing om slachtoffers van misdrijven meer met raad en daad bij te staan, juist ook op het niveau van de politiediensten. Ten derde het voornemen om bij het ministerie van justitie een dienst voor het strafrechtelijk beleid op te richten die zowel de minister van justitie als het college van procureurs-generaal van advies zou gaan dienen bij de formulering, de implementatie en de evaluatie van het beleid dat zij dienen te voeren. Ten vierde mag niet uit het oog worden verloren dat op onderdelen verder werd gewerkt aan de harmonisering van de personeelsstatuten, met name ten aanzien van de korpsen van gemeentepolitie, en aan de integratie van de infrastructuur, in het bijzonder via het zogenaamde project Astrid, bedoeld om een gemeenschappelijk informatie- en communicatiestelsel voor de drie soorten politie tot stand te brengen.¹³

Het dient te worden gezegd dat in de loop van de daaropvolgende jaren, en met name in 1994, de meeste aanvullende beleidsmaatregelen die de regering Dehaene I in het vooruitzicht had gesteld, daadwerkelijk werden uitgevoerd of tenminste in een vergevorderd stadium van uitvoering verkeerden, of het nu de veiligheidscontracten of de algemene politiestuendienst of de dienst voor het strafrechtelijk beleid betreft. De regering Dehaene I kan er dus eveneens niet van worden beticht dat zij 'niets' heeft gedaan. Waarbij wel moet worden aangetekend dat ook deze regering er niet in slaagde een paar moeilijke knopen door te hakken. In het bijzonder kreeg ook zij het niet voor elkaar om de gerechtelijke politie grondig te herstructureren en om een wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten tot stand te brengen. De reden hiervan moet waarschijnlijk worden gezocht in het feit dat 'justitie' - men verlieze niet uit het oog dat niet alleen de gerechtelijke politie maar ook de burgerlijke inlichtingendienst (de veiligheid van de staat) ressorteren onder het ministerie van justitie - een oplossing van deze twee kwesties blokkeerde. Kennelijk was 'zij' niet alleen gekant tegen een ingrijpende herstructurering van de staande en de zittende magistratuur, maar ook van haar uitvoerende diensten. 'Justitie' verkoos kennelijk een politiek van 'splendid isolation' en waande zich duidelijk onaantastbaar.

¹³ Zie de in voetnoot 4 aangehaalde nota.

2.2 Het beleid van de regering Dehaene II tot het uitbreken van de affaire-Dutroux in augustus 1996

Wie het politie- en justitiebeleid dat de regering Dehaene II in de zomer van 1995 op poten zette, in ogenschouw neemt, moet tot de vaststelling komen dat de regering het zwaartepunt duidelijk verlegde van het politiewezen naar de justitie, en in het bijzonder naar de (straf)rechtspleging.¹⁴

Op het gebied van de politie beperkte zij zich hoofdzakelijk tot de verdere uitvoering van het beleid van de vorige regering, zij het met een niet onbelangrijke correctie, namelijk het uitdrukkelijke streven om de rijkswacht te laten participeren in de uitoefening van de basispolitiezorg. De conflicten die dit noodzakelijkerwijze moest opleveren tussen de rijkswacht en de lokale korpsen van politie, probeerde de regering op te vangen door beide soorten politie nauw te laten samenwerken in zogenaamde interpolitiezones. Verder stond er ook geen reorganisatie van de gerechtelijke politie op stapel; er werd alleen een nieuwe wet op de gerechtelijke politie in het vooruitzicht gesteld. Om de spanningen op te vangen die in de loop der jaren hoog waren opgelopen tussen dit korps en de rijkswacht, nam de regering zich wel voor om deze politiediensten functioneel van elkaar te scheiden door hun taken op het terrein van de opsporing te verdelen. Dit plan stuitte met name in kringen van de gerechtelijke politie op veel verzet, maar de nieuwe minister van justitie, De Clerck, slaagde er in juli 1996 - dus een maand voor het uitbreken van de Dutroux-affaire - niettemin in om een akkoord met de betrokken partijen te bereiken. De rijkswacht zou zich meer in het bijzonder toeleggen op terrorisme, mensenhandel en zeden, illegale immigratie, wapen- en autozwendel, overvallen, geweldsdelicten tegen personen en georganiseerde criminaliteit, de gerechtelijke politie met name op financieel-economische delicten, brandstichtingen, kansspelen, computercriminaliteit, corruptie en, ook, georganiseerde criminaliteit. Hoe dan ook, de regering Dehaene II hield aanvankelijk vast aan de driedelige structuur van het reguliere politiebestedel.¹⁵

Op het gebied van de justitie waagde de regering Dehaene II zich evenmin aan structurele hervormingen. Hieruit mag echter niet

14 Vgl. de regeringsverklaring die op 28 juni 1995 door premier J.L. Dehaene werd uitgesproken voor het Parlement. Deze verklaring werd uitgegeven door het Belgisch Staatsblad.

15 Deze nota is getiteld: 'Verdergaande specialisering, betere taakverdeling en samenwerking tussen politiediensten'.

worden afgeleid dat ook deze regering de justitie ongemoeid liet. Dit was en is zeker niet het geval: de nieuwe minister van justitie zette in de herfst van 1995 op grond van het regeerakkoord een uitgebreid moderniseringsprogramma op stapel.¹⁶ Omdat het onmogelijk is dit programma hier volledig weer te geven, moet worden volstaan met een weergave ervan op hoofdlijnen. Met het oog op de verbetering van de rechtsbedeling in het algemeen werden onder meer de volgende maatregelen getroffen:

- de personele versterking van de rechtbanken en hoven van beroep om de gerechtelijke achterstanden weg te werken;
- een herziening van alle mogelijke procedures om een vlotter verloop van de rechtspleging mogelijk te maken;
- een betere organisatie van de rechtsbijstand en beter onthaal van rechtsonderhorigen in de paleizen van justitie;
- een forse investering in de infrastructuur van justitie (gebouwen en informatica);
- de aanpassing van het management van de rechtbanken en bij het openbaar ministerie, in het bijzonder op grond van een externe audit;
- en de indiening van een wetsontwerp op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in het parlement.

Wat speciaal de strafrechtspleging aangaat werd in het betrokken beleidsplan duidelijk gesteld dat het aangewezen was de organisatie en werking van het college van procureurs-generaal, inclusief het optreden van de nationale magistraten, bij wet te regelen. Ook werd als programmapunt opgevoerd: 'een herdefiniëring van de relatie tussen de parketten-generaal en de parketten in eerste aanleg, met het oog op een grotere autonomie van deze laatsten en dit onder meer inzake de beslissing tot het aantekenen van hoger beroep en de behandeling van het dossier in beroep'. Verder zou de herziening van de strafprocedure worden voortgezet, evenals de verbetering van de opvang van slachtoffers van delicten, ditmaal dan op het niveau van de parketten. Het budget om op ruimere schaal alternatieve straffen toe te passen zou worden verhoogd. De beslissing over de vervroegde invrijheidstelling van gedetineerden zou in handen worden gegeven van speciale commissies bij de hoven van beroep. En, last but not least, de strijd tegen de georganiseerde misdaad zou worden opgevoerd. De taakverdeling tussen de rijkswacht en de gerechtelijke politie was een onderdeel van de verscherping van deze strijd, de

¹⁶ Dit programma werd enkel in de vorm van een 'beleidsnota' verspreid.

herziening van de wetgeving inzake het afluisteren van (telefoon)gesprekken een ander. Ook werd voorgesteld om te komen tot een juridische definitie van de term georganiseerde misdaad en de bijzondere opsporingsmethodes te evalueren die op dat ogenblik door de politiediensten werden gehanteerd. Opmerkelijk in dit verband is ook dat in het beleidsplan melding werd gemaakt van de oprichting van een cel binnen het centraal bureau der opsporingen van de rijkswacht die met name in het geval van de verdwijning van kinderen 'van bij het prille begin van het onderzoek bijstand kan verlenen aan de eerstelijnsdienst om de ernst van de situatie in te schatten en de meest geëigende acties te starten'. Of deze cel werd opgericht onder de druk van de commotie die de ontvoering van Julie en Melissa - naar later is gebleken door Dutroux c.s. - in de zomer van 1995 met name in het Franstalig landsgedeelte verwekte, is niet bekend. Wel laat haar oprichting zien dat minister De Clerck al op dat moment kennelijk doordrongen was van de ernst van dergelijke onrustwekkende verdwijningen en niet heeft gewacht op het uitbreken van de Dutroux-affaire om samen met de rijkswacht maatregelen te treffen om dit probleem tegen te gaan.

In aansluiting hierop moet worden gewezen op het feit dat dezelfde minister in november 1995, in samenspraak met het college van procureurs-generaal, het initiatief nam om twee hoogleraren, waaronder de auteur van deze bijdrage en zijn collega R. Verstraeten, een onderzoek te laten doen naar de manier waarop tot dan toe het strafrechtelijk onderzoek naar de 'bende van Nijvel' was verlopen. Hij nam dit initiatief onder druk van de maatschappelijke beroering die in het najaar van 1995 was ontstaan over het feit dat er tien jaar na de meest moorddadige aanslagen van deze 'bende' nog steeds geen verdachten waren geïdentificeerd. Daarenboven deden er tal van verhalen de ronde over de mislukking van dit onderzoek die de legitimiteit van de strafrechtspleging - en in het bijzonder die van de rijkswacht, de gerechtelijke politie, de veiligheid van de staat, het openbaar ministerie en het ministerie van justitie - ernstig ondermijnden, onder meer het verhaal dat er ex-rijkswachters betrokken waren geweest bij deze aanslagen, en het verhaal dat de minister van justitie Wathelet op een gegeven moment een bepaald deelonderzoek moedwillig zou hebben geblokkeerd. Dit 'onderzoek van het onderzoek' werd in de kring van de politie- en inlichtingendiensten gunstig onthaald: zij zegden de onderzoekers alle medewerking toe. De magistratuur, en in het bijzonder het hof van cassatie, was echter zeer gekant tegen deze universitaire doorlichting van het onderzoek naar de 'bende van Nijvel'. Het conflict met de minister van justitie hier-

omtrent liep zelfs zo hoog op dat het hof op 21 december 1995 in een algemene protestvergadering een resolutie aannam waarin enerzijds werd gesteld dat noch de Grondwet, noch enigerlei andere wet deze ingreep van de minister wettigden, en anderzijds dat de betrokken hoogleraren niet gemachtigd waren om kennis te nemen van de stukken van het dossier en te spreken met de magistraten die er verantwoordelijk waren. In de weken daarna deed minister De Clerck al het mogelijke om deze constitutionele crisis te bezweren, maar tevergeefs. In maart moest hij met de onderzoekers tot de conclusie komen dat de magistratuur geen medewerking wenste te verlenen aan het 'onderzoek van het onderzoek'. Toen hij dit - onder groot vertoon van de media - op 4 april 1996 meedeelde aan de Kamer, besliste deze vrijwel onmiddellijk om opnieuw een onderzoekscommissie in te stellen die - aan de hand van een analyse van de moeilijkheden in het strafrechtelijk onderzoek naar de 'bende van Nijvel' - moest nagaan op welke wijze het politie- en justitiewezen moest worden aangepast om dergelijke onderzoeken wel met succes te kunnen bekronen.¹⁷ De tweede 'bende-commissie' werd formeel op 13 juni 1996 ingesteld. Op 12 juli stelde zij de genoemde hoogleraren als experts aan om haar te helpen bij de uitvoering van haar opdracht. Tot voorzitter van deze commissie werd de volksvertegenwoordiger Van Parys benoemd, die bijna twee jaar later, in april 1998, werd benoemd tot minister van justitie nadat minister De Clerck naar aanleiding van de kortstondige ontsnapping van Dutroux zijn ontslag had ingediend.

2.3 *Het crisismanagement van de regering na het uitbreken van de affaire-Dutroux*

Het spreekt voor zichzelf dat in het bijzonder minister De Clerck, toen de affaire-Dutroux halverwege augustus 1996 in alle hevigheid losbarstte, niet alleen op allerlei manieren naar de betrokken ouders toe, maar ook ten overstaan van de bevolking, zijn afschuw over de tragische gebeurtenissen heeft uitgesproken, maar ook langs diverse wegen poogde duidelijkheid te krijgen over het verloop van de onderzoeken naar de verdwijning van de zes meisjes die (aanvankelijk) centraal stonden in deze affaire.¹⁸

Rond 20 augustus 1996 vroeg hij niet alleen de commandant van de rijkswacht, maar ook de procureurs-generaal bij de hoven van

¹⁷ Fijnaut en Verstraeten, 1998, I, 13-59.

¹⁸ De Mulder en Morren, 1998; Bouffieux, 1998.

beroep te Luik en te Gent, en de procureur-generaal bij het hof van cassatie - onafhankelijk van elkaar - een 'onderzoek van het onderzoek' in te stellen en hem op zo kort mogelijke termijn een rapport te doen toekomen. Op het moment dat de eerste rapporten binnenkwamen, dat van de procureur-generaal te Luik en dat van de procureur-generaal bij het hof van cassatie, vroeg minister De Clerck daarenboven aan het vast comité van toezicht op de politiediensten zo snel mogelijk een oordeel te vellen over de kwaliteit van de onderzoeken die sedert de verdwijning van de genoemde meisjes in juni 1995 door politie en justitie waren ingesteld. Het is vanzelfsprekend onmogelijk de betrokken rapporten inclusief de vervolgrapporten die door de procureur-generaal bij het hof van cassatie en het vast comité van toezicht op de politiediensten in december 1996 werden neergelegd, hier te bespreken.¹⁹ We moeten volstaan met het maken van twee opmerkingen:

- ten eerste dat zij, ook in onderlinge samenhang bekeken, onvoldoende antwoord gaven op een aantal indringende vragen die inmiddels in de media waren gerezen over de onderzoeken die waren ingesteld;
- en ten tweede dat met name op het punt van de verantwoordelijkheid voor alles wat er mis was gelopen, de conclusies zonet helemaal haaks tegenover elkaar stonden, dan toch op belangrijke punten in meer of mindere mate van elkaar afweken.

Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat de discussie die op 16 oktober 1996 in de Kamer plaatsvond over de resultaten van de diverse onderzoeken niet kon voorkomen dat de Kamer een dag later het op 14 oktober ingediende voorstel van de (liberale) oppositie aannam om een parlementaire onderzoekscommissie in te stellen die zich moest buigen over de manier waarop in de zaak-Dutroux door politie en justitie onderzoek was gedaan. Waarbij zeker in aanmerking moet worden genomen dat ook de ouders van de vermoorde kinderen, speciaal die van Julie en Melissa, ondertussen meer dan eens publiekelijk hadden aangedrongen op de instelling van zulk een commissie. Gelet op de enorme sympathie die deze ouders bij de bevolking genoten - op zondag 20 oktober vond de beroemde 'witte mars' op Brussel plaats - was het voor het parlement moeilijk, zonet onmogelijk, deze eis vierkant te negeren. Onder grote belangstelling van de nationale en internationale pers ging de onderzoekscommissie enkele

¹⁹ De betrokken (vertrouwelijke) rapporten heb ik allemaal persoonlijk kunnen consulteren.

dagen later van start. Enerzijds organiseerde zij vrijwel onmiddellijk hoorzittingen met de ouders van de vermoorde kinderen, anderzijds nodigde zij enkele deskundigen, waaronder ook auteur dezes, uit om met het oog op latere getuigenverhoren dossier-analyses uit te voeren.

De regering van haar kant liet het vanzelfsprekend ook niet bij de politieke discussie over de rapporten die in haar opdracht waren gemaakt. Waar zij reeds op 30 augustus een aantal aanvullende maatregelen had genomen tot uitbreiding en verbetering van de hulp aan slachtoffers van misdrijven en tot aanscherping van de besluitvorming omtrent de behandeling en (voorwaardelijke) vrijlating van gevaarlijke gedetineerden, pakte zij - na de nodige interne voorbereidingen in aansluiting op een zogenaamd regeringsconclaf dat op 22 november was gehouden - op 6 december 1996 uit met een nieuw pakket van maatregelen.²⁰ Zo stelde zij niet alleen een aanzienlijk uitbreiding van de bijstand aan slachtoffers van misdrijven in het vooruitzicht, maar ook een drastische verbetering van de positie, de rechten dus, van slachtoffers in het strafproces. Ook liet zij weten dat de bestaande regeling van de (voorwaardelijke) invrijheidstelling in haar geheel zou worden vervangen door een regeling die veel meer was toegesneden op de eisen des tijds, in het bijzonder met betrekking tot zware seksuele delinquenten. Verder kondigde de regering zowel een aantal maatregelen aan om de politiediensten op korte termijn meer geïntegreerd te laten samenwerken, als de instelling van een commissie die voor het beleid op de langere termijn moest onderzoeken welke structurele wijzigingen er nodig waren om het politiewezen efficiënter en effectiever te doen functioneren. Maar het meest opmerkelijk waren toch wel de maatregelen die de regering - in het verlengde van het beleid dat zij al in juni 1995 had aangekondigd - voorstelde ten aanzien van de organisatie en werking van het justitiewezen. Deze maatregelen toonden namelijk aan dat de regering - natuurlijk ook onder druk van en gelegitimeerd door de publieke opinie - gaandeweg steeds meer haar schroom had overwonnen om in te grijpen in 'justitie'. Maatregelen waaruit dit laatste bleek, waren onder meer: de instelling van een zogenaamde hoge raad voor de justitie, de aanscherping van de voorwaarden voor de benoeming tot magistraat, de invoering van een systeem van permanente evaluatie voor magistraten, en de duidelijke profilering van de procureur des Konings tot de magistraat die op regionaal niveau daadwerkelijk

²⁰ Het bedoelde conclaf staat bekend als het Sinterklaas-conclaf. De maatregelen waartoe op dit conclaf werd besloten, werden ook enkel opgesomd in een verder niet gepubliceerde beleidsnota van 6 december 1996.

verantwoordelijk is voor de uitwerking en de uitvoering van het opsporingsbeleid.

Tenslotte publiceerde minister van justitie De Clerck in februari 1996, kort voordat de parlementaire enquêtecommissie haar eerste rapport zou uitbrengen (in april), een omvangrijke brochure waarin op een zeer gestructureerde en ook heel gedetailleerde manier werd uiteengezet welk beleid sinds 1995, en vooral sinds augustus 1996, door de regering inzake politie en justitie was gevoerd.²¹ Bij lezing van deze brochure wordt duidelijk dat zowel in termen van wetgeving als in termen van organisatorische veranderingen en financiële middelen de regering woord had gehouden: het beleid dat was ontwikkeld, was op dat moment ook grotendeels uitgevoerd of in uitvoering. Veel aandacht kreeg dit initiatief echter niet in de media. Die waren duidelijk meer geïnteresseerd - begrijpelijk wellicht - in de soms opzienbarende activiteiten van de onderzoekscommissie en in het rapport dat deze commissie in voorbereiding had. Op dat moment was het dus voor de regering zo goed als onmogelijk om weer zelf het initiatief in handen te krijgen en zich ook in de ogen van de bevolking te profileren als een daadkrachtig crisismanager. Zij kon weinig anders doen dan afwachten wat de onderzoekscommissie aan beleidsaanbevelingen in petto had en vanuit een defensief getinte rol nagaan in hoeverre zij die voor haar rekening wilde nemen.

3 Het politie- en justitiebeleid in de jaren 1997 en 1998: de aanbevelingen van de commissie-Dutroux en het Octopus-akkoord

3.1 De aanbevelingen van de commissie-Dutroux

De commissie-Dutroux, voorgezeten door het Kamerlid Verwilghen, bracht eigenlijk twee rapporten uit: een in april 1997 en een aanvullend rapport in februari 1998. Waar het gaat om de conclusies van de commissie in de richting van het beleid, is alleen het eerstgenoemde rapport hier relevant; in het tweede rapport is nauwelijks sprake van beleidsconclusies. Haar aanbevelingen waren vanzelfsprekend voor een deel gebaseerd op de - overigens niet geheel onomstreden - bevindingen waartoe zij was gekomen, en die zagen er op onderdelen zeker niet fraai uit: geblunder van individuele politiemensen, gebrekig tactisch en technisch onderzoek, miscommunicatie binnen politie-

²¹ Deze brochure draagt de titel 'De zaak Dutroux en consorten: acties van de regering'. Zij werd ook niet officieel uitgegeven.

eenheden, gebrek aan samenwerking tussen politiediensten, onvoldoende leiding door het openbaar ministerie en onderzoeksrechters, etcetera. Voor een deel waren zij evenwel niet, of niet direct, te herleiden tot de resultaten van het onderzoek dat de commissie had ingesteld. Maar, gelet op de roerige omstandigheden waarin het rapport publiek werd gemaakt, deed dit er eigenlijk niet toe. De aanbevelingen van de commissie gingen, hoe dan ook, al vlug functioneren als de maatstaf waaraan het beleid van de regering werd afgemeten. Waar kwamen deze aanbevelingen op hoofdlijnen in neer?²²

Afgezien van de conclusies, die minister De Clerck ook al lang had getrokken, namelijk dat de bijstand aan slachtoffers van misdrijven moest worden uitgebreid en dat hun positie in het strafproces moest worden versterkt, en dat de behandeling en de (voorwaardelijke) invrijheidstelling van met name seksuele delinquenten op een nieuwe leest moest worden geschoeid, ging het in de eerste plaats vooral om de aanbeveling het politiewezen structureel te hervormen. De commissie stelde in het bijzonder voor om de drie politiediensten, althans soorten politie: de rijkswacht, de gerechtelijke politie en de korpsen van gemeentepolitie, te integreren in een politiestructuur die op twee niveaus moest worden georganiseerd: enerzijds het federale niveau en anderzijds het (boven)lokale niveau. De commissie gaf niet aan hoe deze structuur er op de beide niveaus concreet moest uitzien. Zij beperkte zich tot het geven van enkele vingerwijzingen. Zo zouden op federaal niveau de ministers van binnenlandse zaken en justitie, ten dele afzonderlijk en ten dele gemeenschappelijk, verantwoordelijk zijn voor het gevoerde beleid. Daarenboven zouden op dit niveau niet alleen diensten worden opgericht die het politiewezen in zijn geheel moesten ondersteunen, maar ook gespecialiseerde recherche-eenheden voor de opsporing van (inter)nationale criminaliteit. Op (boven)lokaal niveau zou de politie, ingedeeld in interpolitiezones, moeten worden georganiseerd volgens het model van de basispolitiezorg, met inbegrip van recherche-eenheden voor de aanpak van lokale misdaadproblemen. En de beide ministers dienden tot slot ook te zorgen voor een adequate beleidsmatige en operationele afstemming tussen de politie-eenheden op federaal en (boven)lokaal niveau.

De tweede belangrijke aanbeveling had betrekking op de organisatie en werking van het openbaar ministerie. Zij behelsde enerzijds voorstellen om de werking van de parketten doelmatiger en doeltreffender te organiseren: scherpere selectie, betere opleiding en

22 Vgl. Kamer, 1996-1997, nr. 713/6-96/97.

permanente evaluatie van magistraten; een audit van de interne organisatie van de parketten; de modernisering van de materiële middelen; de introductie van eigentijdse management-methoden; en, niet in het laatst, de responsabilisering van de procureur des Konings in zijn hoedanigheid van hoofd van het parket, de verbetering van de uitwisseling van informatie tussen de parketten en de vergroting van hun daadwerkelijke onderlinge samenwerking. Anderzijds raakte deze aanbeveling ook aan de institutionele structuur van het openbaar ministerie en eigenlijk de strafrechtspleging als zodanig, in die zin dat werd voorgesteld om de taak van de parketten bij de hoven van beroep te herdefiniëren: niet langer een negatieve en passieve controle op het werk van de parketten bij de rechtbanken van eerste aanleg, maar veeleer een toezichhoudende, coördinerende en ondersteunende taak ten aanzien van deze parketten. En om meer ruimte vrij te maken voor deze taak werd eveneens voorgesteld om de plaatselijke magistraten die in eerste instantie een zaak hadden behandeld, ook te belasten met de behartiging van deze zaak in het geval er hoger beroep werd ingesteld.

3.2 *De respons van de regering op de aanbevelingen*

Wie de aanbevelingen van de commissie-Dutroux vergelijkt met het beleid dat de regering via minister van justitie De Clerck tot op dat moment had gevoerd, kan aan de ene kant alleen maar concluderen dat er op tal van punten in hoofdlijnen overeenstemming was over wat er diende te gebeuren. Deze overeenstemming gold niet alleen het beleid ten aanzien van slachtoffers en (seksuele) delinquenten, maar zeker ook de meeste punten inzake de modernisering van het openbaar ministerie. Alleen wat de herdefinitie van de taak van de parketten bij de hoven van beroep betreft wilde de commissie verder gaan dan minister De Clerck. Zij wilde de parketten in eerste aanleg niet alleen meer autonomie geven bij de instelling van hoger beroep en de behandeling van beroepszaken, maar ze belasten met het hoger beroep in zijn geheel. Het grote verschil had evenwel betrekking op de reorganisatie van het politiewezen. Waar de regering Dehaene II tot dan toe altijd had vastgehouden aan de driedeling van het politie-apparaat en alleen nog maar een commissie had ingesteld om na te gaan welke structurele wijzigingen eventueel moesten worden doorgevoerd om het politiewezen op termijn efficiënter en effectiever te laten functioneren, daar deed de Dutroux-commissie het voorstel om die driedeling ongedaan te maken en het politiewezen - met het oog op een geïntegreerde politiezorg - op twee niveaus te herstructureren.

Mede onder invloed van de publieke opinie kon de regering deze laatste aanbeveling moeilijk naast zich neer leggen. Zij was evenwel ook niet bereid om haar voetstoots over te nemen. De tussenoplossing die zij koos, bestond uit een herformulering van de opdracht van de 'politiecommissie' die zij in december 1996 had benoemd. Die kreeg nu, om precies te zijn op 18 april 1997, tot taak om 'concrete modaliteiten voor te stellen voor de implementatie van de aanbeveling (van de commissie-Dutroux, CF), de verschillende etappes in de realisatie ervan en de budgettaire impact ervan te evalueren'. Twee maanden later, op 20 juni 1997, maakte deze commissie haar rapport publiek.²³ In vage termen werd hierin voorgesteld om een 'geïntegreerde politiestructuur' tot stand te brengen die in beginsel op lokaal niveau zou bestaan uit politiezones 'die bij voorkeur overeenstemmen met maximaal 3 à 4 gemeenten', en op federaal niveau uit een samenstel van ondersteunende en uitvoerende diensten. Daarenboven zouden op het niveau van de gerechtelijke arrondissementen met name gespecialiseerde recherche-eenheden moeten komen. De regering sprak zich in de zomer van 1997 niet uit over dit voorstel, maar ontvouwde haar eigen plannen pas bij de opening van het parlementaire jaar 1997-1998 (op 7 oktober 1997). In het kader van de algemene beleidsverklaring van de Eerste Minister werd toen evenwel niet alleen een nieuw plan voor de reorganisatie van het politiewezen openbaar gemaakt maar, ook een nieuw meerjarenplan 'Justitie- en veiligheid'.²⁴

Dit laatste plan behelsde een groot aantal maatregelen om zowel de (straf)rechtspleging als de politiediensten efficiënter, doeltreffender en humaner te organiseren en te doen functioneren. Bij deze maatregelen kan onder meer worden gedacht aan: uitbreiding van de rechtshulp; inrichting van justitiehuisen en versterking van de para-justitiële diensten; vergroting van het aantal magistraten van 2067 naar 2307, 240 meer dus, en aanwerving van 320 bijkomende personeelsleden voor de griffies van de rechtbanken en parketten; organisatie van audits en visitatiecomités voor de rechtbanken en parketten met het oog op de integrale kwaliteitszorg; verhoging van de inspanningen voor opleiding en bijscholing van de magistratuur; ontwikkeling van gemeenschappelijke informatica voor rijkswacht en gerechtelijke politie; modernisering van de justitiepaleizen en de

23 Dit rapport draagt de titel 'Eindrapport'. De ondertitel luidt: 'Eenheid in verscheidenheid - vrijheid in gebondenheid'.

24 Deze plannen vormen bijlagen bij de 'Algemene beleidsverklaring bij de opening van het parlementaire jaar 1997-1998' (niet gepubliceerd).

gevangenissen; en vestiging van gemeenschappelijke commissariaten voor korpsen van gemeentepolitie en eenheden van de rijkswacht.

Wat de reorganisatie van de politie betreft conformeerde de regering zich niet aan het voorstel van de commissie-Dutroux en dus ook niet aan dat van haar eigen 'politiecommissie'. Enerzijds was zij namelijk wel bereid om de rijkswacht en de gerechtelijke politie te integreren in de vorm van een nationale politie, die op federaal arrondissementeel niveau en lokaal niveau zou functioneren. Anderzijds was zij niet van plan om de rijkswacht en de gemeentepolitiekorpsen te fuseren; op lokaal vlak zouden de brigades van de rijkswacht en de laatstgenoemde korpsen alleen nauwer gaan samenwerken in interpolitiezones dan reeds het geval was. Verder werden er allerlei maatregelen voorgesteld om een meer geïntegreerde werking van het gehele politiewezen te verwezenlijken, zoals de totstandkoming van een eenheidsstatuut voor alle politieambtenaren, de eenmaking van hun opleiding en hun bijscholing, en de verwezenlijking van een gemeenschappelijke (materiële en technische) infrastructuur.

Het viel te verwachten dat in het bijzonder het plan van de regering om de drie reguliere politiediensten niet onmiddellijk te integreren door de oppositie, de liberale partijen, bijzonder negatief werd onthaald. Maar in de discussie die in de loop van november en december 1997 in het parlement plaatsvond over dit plan, bleek gaandeweg dat ook sommige regeringspartijen, met name de christelijke volkspartijen, wel gewonnen waren voor de integratie van (de lokale eenheden van) de rijkswacht en de gemeentepolitiekorpsen.²⁵ Natuurlijk bracht deze ontwikkeling de regering in een lastig parket: hoe zou zij, bij gebrek aan voldoende steun in het parlement, haar eigen plan nog kunnen doorzetten? Hoewel het antwoord op deze vraag vrij duidelijk was (negatief!), probeerde zij het aanvankelijk wel. In de eerste maanden van 1998 werden er achter de schermen grote inspanningen geleverd om een voorontwerp van wet te schrijven dat in elk opzicht beantwoordde aan de afspraken die in de regering waren gemaakt. Zij bleven ook niet zonder resultaat. Op een gegeven moment lag er zulk een voorontwerp. De onenigheid binnen en buiten de regering over de politiereorganisatie verhinderde evenwel dat dit ontwerp kon worden omgezet in een wetsontwerp en dus ter discussie kon worden aangeboden aan het parlement.

²⁵ Kamer, 1997-1998, nr. 1391/1-97/98.

3.3 *De kortstondige ontsnapping van Dutroux in april 1998 en het Octopus-akkoord*

Het is ongetwijfeld een feit dat de geruchtmakende ontsnapping van Dutroux uit het paleis van justitie te Neufchâteau op 23 april 1998 en de daaropvolgende, al even spectaculaire, terugtred van de ministers van binnenlandse zaken (Van de Lanotte) en justitie (De Clerck), en van de commandant van de rijkswacht (Deridder), hebben gezorgd voor een doorbraak in de impasse waarin de politieke discussie over de reorganisatie van het politiewezen en, zijdelings, ook die over de hervorming van het openbaar ministerie en de magistratuur in zijn geheel, terecht waren gekomen. In dit verband hoeft niet lang stil te worden gestaan bij de achtergronden van Dutroux's ontsnapping. Blijkens de rapporten van de procureur-generaal te Luik en de inspecteur-generaal van de rijkswacht lag hier een samenstel van factoren aan ten grondslag, onder meer een primitieve organisatie van de betrokken griffie en klungelige inschattingsfouten aan de kant van de plaatselijke rijkswacht.²⁶ Belangrijker is hier dat deze ongelofelijke gebeurtenissen voor premier Dehaene reden waren om de grote(re) politieke partijen, dus ook de liberale oppositie, uit te nodigen voor gemeenschappelijk overleg over de reorganisatie van de politiediensten en de hervorming van de gerechtelijke organisatie. Dit overleg kreeg bekendheid onder de naam van 'Octopus-overleg', niet zozeer omdat er door zoveel (8) politieke partijen aan werd deelgenomen, maar vooral omdat er zoveel onderwerpen tegelijk moesten worden besproken. Het werd op 23-24 mei 1998 afgerond met een akkoord dat vanzelfsprekend het Octopus-akkoord werd genoemd. Welke waren de krachtlijnen van dit akkoord dat een einde maakte aan de politieke malaise die al maanden verhinderde de aanslepende politie- en justitiecrisis daadwerkelijk te bezweren?²⁷

Met betrekking tot de reorganisatie van de politie kwam het erop neer dat nu wel metterdaad zou worden overgegaan tot de integratie van de drie politiediensten op twee niveaus: op lokaal niveau door fusie van de gemeentepolitiekorpsen en de brigades van de rijkswacht tot lokale politiekorpsen-nieuwe stijl, en op federaal niveau door fusie van de districtelijke en nationale 'bovenbouw' van de rijkswacht en de gerechtelijke politie tot een nieuwe federale politie. De 'politiekloof' die zo lang de politieke partijen verdeeld had ge-

²⁶ Ook deze rapporten heb ik persoonlijk onder ogen gehad.

²⁷ Dit belangrijke akkoord werd slechts in de vorm van enkele losse nota's publiek gemaakt.

houden, was in het overleg dus overbrugd. Verder werd in ruime mate teruggегреpen op het arsenaal aan maatregelen dat al in het regeringsvoorstel van 7 oktober 1997 was gepresenteerd om een zoveel mogelijk geïntegreerde werking van het nieuwe politiebestedel te realiseren: eenmaking van rechtsposities, harmonisering van de opleiding, verdere uitbouw van de gemeenschappelijke infrastructuur, etcetera. Daarenboven werd deze keer voorzien in de aanstelling van 'verbindingsofficieren' tussen de federale politie en de nieuwe lokale korpsen om de nodige functionele samenhang in hun feitelijke werking op gerechtelijk en op bestuurlijk vlak te verzekeren. En, ook bepaald niet onbelangrijk, de federale overheid zou niet alleen rechtstreeks worden betrokken bij de financiering van de lokale korpsen, maar ook bij hun organisatie en werking. Zo zullen de veiligheidsplannen die in de toekomst per politiezone worden opgemaakt, ter goedkeuring moeten worden voorgelegd aan de ministers van binnenlandse zaken en justitie, en deze laatsten zullen de lokale overheden ook richtlijnen kunnen geven betreffende de manier waarop hun korpsen 'opdrachten van federale aard' dienen uit te voeren.

De afspraken inzake de hervorming van de gerechtelijke organisatie hadden aan de ene kant, zoals te verwachten viel, betrekking op de reorganisatie van het openbaar ministerie, en aan de andere kant op een kwestie die bij vlagen wel in de beleidsplannen en -discussies was opgedoken, maar tot dan toe nog niet echt was uitgewerkt: de instelling van een hoge raad voor de justitie. De voorstellen met betrekking tot de reorganisatie van het openbaar ministerie kwamen neer op de volgende maatregelen²⁸:

- versterking en modernisering van de parketten bij de arrondissementsrechtbanken en instelling van een Raad van procureurs des Konings;
- herdefinitie van de rol van de parketten-generaal bij de hoven van beroep, in het bijzonder door toedoen van de overheveling van hoger beroepszaken naar de parketten van eerste aanleg;
- verdere institutionalisering van het college van procureurs-generaal, met name door de hoofdpdracht van de procureurs-generaal op het niveau van het college te situeren;
- en oprichting van een federaal parket voor de behandeling van dossiers die omwille van hun grensoverschrijdend karakter of hun band met de georganiseerde misdaad beter op centraal niveau kunnen worden aangepakt.

²⁸ Fijnaut en Van Daele, 1999.

Wat de hoge raad voor de justitie betreft werd overeengekomen dat zij zal bestaan uit een Nederlandstalig en een Franstalig college, elk bestaande uit 22 leden, waarvan de ene helft wordt verkozen door de leden van de staande en de zittende magistratuur en de andere helft door de Senaat te benoemen advocaten, hoogleraren en andere deskundigen. De raad zal niet alleen de bevoegdheid krijgen om voordrachten te doen voor welbepaalde benoemingen en bevorderingen, maar ook bevoegd zijn om onder meer onderzoeken te doen naar het functioneren van de rechterlijke organisatie en de minister van justitie van advies te dienen op dit punt. Met het oog op de uitoefening van deze bevoegdheden zullen in de schoot van elk college zowel een benoemings- en bevorderingscommissie als een advies- en onderzoekscommissie worden opgericht. Ter bevordering van een vlotte werking van de raad zal een bureau worden opgericht dat zal bestaan uit vier leden, voorgedragen door de onderscheiden colleges: twee Franstaligen en twee Nederlandstaligen, waarvan telkens een magistraat en een niet-magistraat.

Het spreekt welhaast voor zichzelf dat het Octopus-akkoord niet alleen op onderdelen werd bekritiseerd door de politieke partijen die waren geweerd uit het overleg - de groene partijen en separatistische groeperingen als het Vlaams Blok. Ook in politie- en justitiekringen viel er heel wat kritiek te beluisteren, ook al werd die slechts mondjesmaat, en dan nog veelal anoniem, naar buiten gebracht. In kringen van de rijkswacht konden velen zich natuurlijk moeilijk verzoenen met de gedachte dat het korps voor een groot deel zou worden ontmanteld. En de parketten-generaal bij de hoven van beroep waren het goeddeels oneens met de manier waarop hun rol werd herdefinieerd. De Octopus-partijen trokken zich van al deze kritiek echter niets aan en gingen door op de ingeslagen weg. Onmiddellijk werden werkgroepen aan het werk gezet om het bereikte akkoord in wetsvoorstellen te gieten. In nog geen twee maanden tijd slaagden zij in hun opdracht. Op 15 juli 1998 werden in de Kamer respectievelijk de Senaat drie wetsvoorstellen ingediend: het *Wetsvoorstel tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*, het *Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van procureurs des konings*, en het *Wetsvoorstel tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de*

*Hoge Raad voor de Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem.*²⁹

Zowel met het oog op de parlementaire discussie over deze wetsvoorstellen als ter voorbereiding van hun implementatie als zij eenmaal wet waren geworden, werd het werk in de zomer van 1998 niet stilgelegd. Diverse werkgroepen stelden rapporten op over kwesties die in de wetsvoorstellen nog niet helemaal waren uitgeklaard, bijvoorbeeld de oprichting van een federaal parket. Van veel onmiddellijk nut voor het parlementair debat is hun werk evenwel niet geweest. Geen van de betrokken politieke partijen wilde in dit debat, ook niet op onderdelen, de afspraken ter discussie stellen die in het Octopus-akkoord waren neergelegd. Dit debat stelde, algemeen gesproken, inhoudelijk dan ook niet zoveel voor. Op 5 januari 1999 werd de *Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus*, reeds in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd, en 2 februari 1999 de *Wet tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijke Wetboek*, etc., en op 10 februari 1999 de *Wet betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des konings*.

4 Besluit

Vorenstaand relaas heeft duidelijk aangetoond dat lang voordat de Dutroux-crisis uitbrak, in elk geval vanaf 1990, de (drie) achtereenvolgende regeringen in België reeds ingrijpende maatregelen hadden genomen om in elk geval de organisatie van het politiebestedel, maar ook de werking van de strafrechtspleging, te verbeteren en te moderniseren. Zij waren tot het moment dat die crisis uitbrak - midden in de zomer van 1996 - evenwel niet bereid, en duidelijk ook niet in staat, om de (drieledige) organisatie van het politiewezen en de traditionele structuur van de rechterlijke organisatie, en in het bijzonder die van het openbaar ministerie, te hervormen. De Dutroux-crisis maakte hun hervorming echter niet alleen mogelijk, maar ook haast onvermijdelijk, politiek gesproken althans. De hervorming zoals die in het kielzog van deze crisis - na heel wat politieke machtsstrijd - uiteindelijk werd doorgevoerd, kan dan ook worden gezien als een radicalisering van het beleid dat reeds een aantal jaren werd gevoerd.

²⁹ Zie Kamer, 1997-1998, nr. 1676/1-97/98; Senaat, 1997-1998, nr. 1066/1; Kamer, 1997-1998, nr. 1677/1-97/98.

De grote vraag die nu in eerste orde voorligt is natuurlijk de vraag naar de implementatie van de wetten die onlangs in het Staatsblad zijn verschenen. Hierin is door de meest betrokken ministers (binnenlandse zaken en justitie) voorzien via de oprichting van stuur- en werkgroepen die nog voor de komende verkiezingen - in mei 1999 - voorstellen moeten doen. Tegelijkertijd worden er initiatieven genomen om de meest betrokken 'partijen' - politiemensen, lokale besturen, magistraten - met behulp van nieuwsbrieven doorlopend te informeren over de vorderingen die worden gemaakt. Wanneer de verschillende reorganisaties die in de wet zijn neergelegd, metterdaad zullen zijn gerealiseerd, valt nu dus nog niet te zeggen. De reorganisatie van het politiebestedel zal evenwel waarschijnlijk pas in 2002 volledig zijn doorgevoerd.

Een andere vraag, die in alle politieke turbulentie om de hervorming van het politiewezen en de rechterlijke organisatie nogal naar de achtergrond is verdwenen, is de vraag naar de technische, tactische en administratieve aspecten van belangrijke strafrechtelijke onderzoeken. De diverse parlementaire onderzoekscommissies hebben evenwel duidelijk aangetoond dat er in de betrokken onderzoeken op deze punten veel misliep. En dus zal er in de komende jaren zeker ook het nodige moeten worden gedaan om de professionele kwaliteit van de opsporing op een hoger niveau te brengen: bijscholing van politiemensen en magistraten, herziening van de organisatie van processen-verbaal, uitbreiding van de mogelijkheden van het nationaal laboratorium, enzovoorts.

Literatuur

- Bouffioux, M. (1998), *Het is niet gedaan; een gevecht voor Julie en Melissa*, Berchem, Epo.
- Demolin, M. (1999), *Avec André Cools*, Luik, Uitgeverij Pire.
- De Mulder, M. en Morren, M. (1998), *De zaak-Dutroux van A tot Z*, Antwerpen, Icarus.
- Fijnaut, C. (1983), *De zaak-François; beschouwingen naar aanleiding van het vonnis*, Antwerpen, Kluwer.
- Fijnaut, C. (1990), 'De "bende van Nijvel" en het beleid inzake het politiewezen', *Panopticon*, 11e jrg., nr. 6, p. 506-526.
- Fijnaut, C. (1993), 'De Italiaanse mafia in België: een analyse van de zaak Bongiorno-Steiner', in: D'Haenens, H., De Meyer, H. en François, A. (red.), *Liber Amicorum J. D'Haenens*, Gent, Mys en Breesch, p. 147-164.
- Fijnaut, C. en Lauwaert, K. (1995), *Het Belgische politiewezen: wetgeving, beleid en literatuur*, Antwerpen, Kluwer.
- Fijnaut, C. en Verstraeten, R. (1998), *Het strafrechtelijk onderzoek inzake de bende van Nijvel*, Leuven, Universitaire Pers Leuven, 2dln.

- Fijnaut, C. en Van Daele, D. (red.) (1999), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven, Universitaire Pers Leuven.
- Huyse, L. (1996), *De lange weg naar Neufchâteau*, Leuven, Van Halewyck.
- Keysers, P. (1996), *Moord op een veearts; het testament van Karel Van Noppen*, Antwerpen, Icarus.
- Ponsaers, P. en Dupont, G. (1986), *De bende*, Berchem, Epo.
- Vandemeulebroucke, J. (1993), *De hormonenmafia*, Antwerpen, Hadewijch.
- Verstraeten, R. (1990), 'Enige bedenkingen omtrent de strafprocesrechtelijke implicaties van de voorstellen van de parlementaire onderzoekscommissie inzake banditisme en terrorisme', *Panopticon*, 11e jrg., nr. 6, p. 526-556.