

Naar nieuwe vormen van intermediaatje tussen bevolking en justitie

Luc Huyse en Annelies Verdoodt, KULeuven

Elke democratie rust op twee pijlers. Slagkracht is de eerste: het vermogen van de overheid om te zorgen voor veiligheid, werk en welvaart. Legitimiteit is de tweede: de overtuiging, in brede lagen van de bevolking, dat de politieke instellingen en hun equipage het vertrouwen waard zijn. En dat wie de staat bestuurt daartoe gerechtigd is. De geschiedenis leert ons dat geen enkele democratie een langdurige verzwakking van een van die pijlers overleeft.

Het gerecht is in beginsel een belangrijke leverancier van legitimiteit. Het falen, in tal zaken, van het gerechtelijk apparaat en van het justitiebeleid hebben de verhouding met de bevolking grondig verstoord. Daardoor wordt legitimiteit uit het politiek systeem weggezogen. Het onderzoek, waarvan hier een samenvattend verslag volgt, wilde nagaan hoe de verhoudingen tussen de bevolking en justitie in het algemeen, het gerecht in het bijzonder kunnen verbeterd worden, dat met het oog op een herstel van de legitimiteit van het democratisch bestel.

Een studie over de relatie tussen burger en beleid kan vele wegen inslaan. Hier is gekozen voor een onderzoek dat de problematiek op een tweevoudige wijze inperkt.

In wat volgt gaat de aandacht uitsluitend naar justitie in beperkte zin: het eigenlijke departement en wat in de regering en het parlement aan beleid ontstaat. Daardoor bestrijkt het project slechts één segment van de justitiële activiteiten in België, want de overheid is ook buiten het domein van dit ministerie met justitiebeleid bezig.

De tweede beperking ligt in de keuze voor een studie van de politieke agenda op het domein van justitie. Toch is deze invalshoek verantwoord. Decennialang kwam de sector niet of nauwelijks op die agenda voor, ook al drongen groepen in de publieke opinie daar sterk op aan. De diepe kloof tussen wat in de bevolking aan bekommernissen leefde --de publieksagenda-- en wat de politici aan aandacht opbrachten --de politieke agenda-- is een van de oorzaken van de ontsporingen in de relatie tussen burger en beleid. Halverwege de jaren negentig is de toestand totaal veranderd: van dan af krijgt justitie bijna totale prioriteit. Die merkwaardige gang van zaken roept om een uitvoerige analyse en om enige verklaring. Een groot gedeelte van het onderzoek is, op basis van een documentenstudie, aan deze problematiek gewijd.

De media wegen op de totstandkoming van zowel de politieke als de publieksagenda en spelen een belangrijke rol in de transfer van signalen tussen burger en justitie. Het onderzoek reconstrueert, aan de hand van een kleine geschiedenis van de berichtgeving over justitie, de positie die de pers de voorbije dertig jaar heeft ingenomen. De studie liet ook de journalisten, via een door ons uitgevoerde enquête, zelf aan het woord over de verhouding van de pers tegenover de problemen van de sector van justitie.

Het verslag bevat tenslotte enkele suggesties ten behoeve van de beleidsverantwoordelijken.

1. De jarenlange politieke verwaarlozing van justitie

Dat in de bevolking onrust heerst over de gang van zaken in de sector van justitie is niet nieuw. Onze studie wijst uit dat in de jaren zestig en zeventig zaken als de gerechtelijke achterstand, de partijpolitieke benoemingen, de hoge kostprijs van de rechtshulp, de onopgeloste gevallen van zware criminaliteit nu en dan felle reacties opriepen. Er kwamen weloverwogen diagnoses en hier en daar werden remedies aangereikt. Maar de politieke klasse reageerde niet of nauwelijks. Justitie in het algemeen, de rechtsbedeling in het bijzonder konden op weinig politieke aandacht rekenen. Indicaties daarvan zijn de feitelijke vermindering van het justitiebudget, de afwezigheid van ernstige debatten in het parlement, het ontbreken van projecten en plannen in de regeerakkoorden. Vanaf 1988 treedt daarin verandering op. Op tal van vlakken groeit de politieke betrokkenheid op de

problemen van justitie. Toch wordt nog gekozen voor de weg van de geleidelijkheid. Halverwege de maand augustus van het jaar 1996 begint een heel nieuw tijdvak. De affaire-Dutroux stuwt justitie onweerstaanbaar naar de top van de agenda, zowel bij het publiek als in de politiek. Beide agenda's beïnvloeden elkaar op een intensieve wijze. De bevolking dwingt de politici om bepaalde thema's snel ter hand te nemen, maar tegelijkertijd zorgen allerlei plannen en projecten van de regering en van het parlement voor opwinding en reacties van de kant van de burgers. De plaats van justitie op de politieke agenda wordt bepaald door de heel specifieke mechanismen van agendavorming in ons land. De studie toont aan hoe deze mechanismen tot in het begin van de jaren negentig in het nadeel van justitie gewerkt hebben.

2. De media tussen burger en justitie

De pers heeft in de loop der jaren haar interesseveld op een dubbele wijze verruimd. In de eerste plaats volgen de media, sinds het begin van de jaren tachtig, met steeds meer gretigheid de schandalen en processen rond hooggeplaatsten uit de politieke en gerechtelijke wereld. Tegelijkertijd verschuift de aandacht van de pers naar een vroegere fase in de afhandeling van een dossier: van de (openbare) berechttingsfase naar de fase van het (in principe geheime) onderzoek. Die evolutie is uiteraard niet zonder risico's. De feiten zijn, ten eerste, in die aanvangsfase vaak nog erg complex, verwarrend en delicaat. Dat bemoeilijkt de opdracht van de journalisten en verhoogt de kans op uitschuivers. De aandacht van de pers dreigt vervolgens in stijgende mate in conflict te komen met de privacy van verdachten, het vermoeden van onschuld en de eer en de goede naam van de personen die tijdens het onderzoek geïncrimineerd worden. De verschuiving van de media-aandacht verscherpt, ten derde, het conflict tussen het recht op vrije nieuwsgaring en het geheim van het onderzoek en het beroepsgeheim van magistraten. Journalisten laten zich daarenboven weinig gelegen aan de codes van ons rechtsbestel, meer nog de media dringen deels hun eigen codes en ritme op. Een tweede belangrijke verschuiving vloeit ten dele voort uit de eerste: vanaf het einde van de jaren tachtig gaan journalisten zich steeds actiever mengen in het justitiebeleid. Die beide evoluties brengen journalisten op terreinen waar zij veel sneller met het gerecht in aanvaring komen. Dat leidt tot kritiek en reflectie op de media in gerechtelijke en noodgedwongen ook in politieke kringen.

3. Suggesties voor het beleid

Het onderzoek waarover hier rapport wordt uitgebracht, heeft de aandacht vooral gericht op de vraag welke factoren de overeenstemming tussen de publieksagenda en de politieke agenda afremmen, dan wel bevorderen. De aanbevelingen die wij in het verslag presenteren hebben bijgevolg bijna exclusief betrekking op deze problematiek. Eerst komen suggesties die voor de belangrijkste fasen in de vorming van de politieke agenda het beleid kunnen inspireren. De studie bevat ook een uitvoerige ontleding van de rol die de media spelen in de transfer van informatie van de bevolking naar de overheid en vice versa. Een tweede serie aanbevelingen is op deze analyse gebaseerd.