

K. AERTS, "*Repressie zonder maat of einde?*" *De juridische re-integratie van incivieken in de Belgische Staat na de Tweede Wereldoorlog*, Universiteit Gent, (Vakgroep Geschiedenis), 2011, promotor: Prof. dr. B. De Wever; copromotor: Prof. dr. D. Luyten

1. OPZET VAN HET ONDERZOEK: *THE OPEN SOCIETY AND ITS PENALTIES*

In 1945, op het moment dat de Oostenrijks-Britse filosoof Karl Popper in *The Open Society and Its Enemies* de lof van de liberaal-democratische rechtsstaat zong, waren de bevrijde Europese landen die zich graag op die principes lieten voorstaan maar weinig gehinderd door de uitdaging van zijn *paradox of tolerance*:

"If we are not prepared to defend a tolerant society against the onslaught of the intolerant, then the tolerant will be destroyed, and tolerance with them. [...] We should therefore claim, in the name of tolerance, the right not to tolerate the intolerant".¹

Na het nationaalsocialistisch bezettingsregime was die claim zelfs niet aan de orde. Personen die verantwoordelijk werden gehouden voor de bevordering en instandhouding ervan waren vijanden zonder meer. De vraag was op dat moment niet zozeer of, maar wel hoe en wie er gestraft moest worden? Waar het nationaalsocialistisch bewind vervangen werd door een geheel nieuwe, al dan niet autoritaire, staatsinrichting waren de mogelijkheden schier onbegrensd. Voor de staten die hun legitimiteit meenden te ontleen aan een liberaal-democratische rechtstraditie voorzag Karl Popper evenwel niet dat de oplossing van die *paradox of tolerance* tegelijk ook een nieuwe in het leven riep. Hoe ver kan die staat gaan in de bestrijding van zijn vijanden zonder daarbij de eigen principes op de helling te zetten? Dit onderzoek voert de

¹ Karl Popper, *The Open Society and Its Enemies. Volume One: The spell of Plato*, New York, 2003 [1945], p. 293.

lakmoesproef uit voor België als zichzelf respecterende *open society and its penalties*. Wat was de aard, de reikwijdte en de duur van de bestraffing?

Voor CVP-senator Raymond Derine was het verdict in 1978 klaar en duidelijk. In zijn gelijklopende publicatie sprak hij over een zogeheten repressie zonder maat of einde.² De bestraffing door de Belgische Staat was volgens hem een anti-Vlaamse, ja zelfs francofone, wraakoefening. Hij stelde niet enkel een ongelijkheid vast maar meende dat er bij het ter perse gaan van zijn boek nog steeds personen geconfronteerd werden met de gevolgen van de bestraffing. Amnestie leek hem daarom de enige aangewezen weg om die scheefgetrokken situatie recht te doen. Tot op heden is zulk een verreichende maatregel echter uitgebleven. Er kwam geen wettelijke uitwissing van schuld en boete, net zomin als een symbolisch pardon of een financiële compensatie. Wat is dan wel het belang van dit onderzoek dat zowel de vraagstelling als de titel ontleent aan het werk van Raymond Derine?

Luc Huyse, Steven Dhondt en hun medewerkers haalden in *Onverwerkt verleden* (1991) alvast de achterliggende politieke these van Raymond Derines pleidooi voor amnestie onderuit: er zijn geen bewijzen dat de bestraffing van de collaboratie een anti-Vlaams karakter had.³ Anderzijds stelden zij eveneens een duidelijk naar tijd en ruimte variërende bestraffing vast. Bovendien suggereerden de auteurs goed 45 jaar na de bevrijding dat een uitwissing van de veroordelingen eventueel soelaas zou kunnen brengen voor de nog resterende gevolgen van de bestraffing van de collaboratie. Het ging dan wel niet om amnestie maar het voorstel getuigde andermaal van een wil tot ingrijpen in de blijkbaar tot op dat moment nog actuele problematiek.

Deze studie waagt zich uitdrukkelijk niet aan een evaluatie om eventueel blijvende gevolgen aan te pakken en welke maatregel daarbij te verkiezen zou zijn. In de zoektocht naar wat er wél gedaan is en welke gevolgen er dan nog zouden kunnen overblijven, is het de bedoeling de these van een repressie zonder maat of einde te toetsen. Die vraagstelling is zowel wetenschappelijk als maatschappelijk relevant. De overdreven focus op de eigenlijke straftoemeting en het uitblijven van een amnestiemaatregel heeft de mogelijkheid van een "niet-amnestiërende" matiging, laat staan beëindiging, van de repressie lange tijd genegeerd. Een algemene studie over die maatregelen bestaat simpelweg niet. Het oordeel over de wijze waarop de Belgische

² Raymond Derine, *Repressie zonder maat of einde? Terugblik op de collaboratie, repressie en amnestiestrijd*, Leuven (Keureeks, 139).

³ Luc Huyse, Steven Dhondt et al., *Onverwerkt verleden. Collaboratie en repressie in België, 1942-1952*, Leuven, 1994 [1991].

Staat omging met de al dan niet vermeende medestanders van het nationaal-socialistisch bezettingsregime leed om die reden lange tijd aan perspectiefvervalsing. Vanuit de idee dat een bestraffing alleen maar bestudeerd kan worden in het licht van de uitvoering en het eventuele einde ervan poogt dit onderzoek daar aan te verhelpen. De resultaten zullen uiteindelijk toelaten na te gaan in welke mate er sprake is van een re-integratie van incivieken in de Belgische Staat, niet over de wenselijkheid ervan.

2. ANALYSEKADER

Al naargelang de initiatiefnemer zijn er in de naoorlogse context drie vormen van repressie te onderscheiden. Bij de bestraffing in de privésector oordeelden particuliere verenigingen zoals de Orde der Geneesheren, het katholiek onderwijsnet of de socialistische arbeidersbeweging op basis van eigen criteria over eventueel te nemen sancties. De volksrepressie is dan weer de benaming voor het eigengereid optreden van de straat, eerst tijdens de bevrijdingsdagen (september 1944) en een tweede keer bij de terugkeer van de politieke gevangenen na de capitulatie van Duitsland (mei 1945). In deze studie gaat de aandacht echter hoofdzakelijk naar de meest omvattende wijze van bestraffing: de repressie door de overheid en de door haar gemandateerde instanties.

Hoewel dit onderzoek net zoals *Onverwerkt verleden* vier sporen in de overheidsrepressie onderscheidt, houdt de gelijkenis daar ook op. De hier geconstrueerde typologie neemt immers niet de bestraffende actor (rechtbanken, krijgsauditeurs, administraties, burgemeesters,...) maar wel het voorwerp of de uitwerking van de bestraffing als differentiatie criterium. De centrale vraagstelling focust namelijk niet op wie er bestrafte maar wel op de dynamiek van de bestraffing zelf. Een eerder technische benaming is daarbij onvermijdelijk om recht te doen aan de gemeenschappelijke karakteristieken van elke hier onderscheiden vorm.

1. De *vrijheidsberovende maatregelen* verenigen logischerwijs alle mogelijke vormen van vrijheidsberoving, inclusief de doodstraf als de meest radicale, want onherroepelijke, uiting daarvan. Het voorwerp van de maatregel is steeds de fysiek van de persoon. Concreet kan het gaan om de internering als verdachte, de voorlopige hechtenis, de internering als maatregel van sociaal verweer en de vrijheidsstraf. De tenuitvoerlegging van die verschillende

vormen van vrijheidsberoving behoort voornamelijk tot de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie.

2. Met de *pecuniaire sanctionering* wordt elke bestraffing verstaan die, geldelijk of materieel, een directe impact heeft op het vermogen van de betrokkene. Het is de verzamelnaam voor de speciale belasting op de oorlogswinsten, de schadevergoeding aan de Belgische Staat, de geldboete en de verbeurdverklaring.⁴ Zowel het ministerie van Justitie als van Financiën zijn betrokken bij de tenuitvoerlegging.

3. Onder de noemer van de *exclusieve sanctioneringsmechanismen* wordt het verval van de burgerlijke en politieke rechten samengevoegd met het verval van de Belgische nationaliteit. Deze sancties zijn exclusief in het leven geroepen voor feiten van collaboratie. Waar het in het eerste geval slechts een degradatie van het lidmaatschap van de Belgische natie betreft, staat de toepassing van het tweede verval gelijk aan een totale negatie. Deze sanctionering, behorende tot de bevoegdheid van het ministerie van Justitie, bakent met andere woorden de wettelijke status van het Belgisch burgerschap af.

4. Tot slot is er nog de meest amorfe categorie van *clausulaire uitsluitingsmechanismen*. Anders dan de vorige bestraffingsvorm gaat het hierbij niet om het verval van de rechten waar elke Belg in normale omstandigheden sowieso aanspraak op maakt, maar wel om een uitsluiting of beperking van bepaalde door de overheid gewaarborgde diensten, ambten en voordelen. Ze zijn clausulair omdat het genot ervan doorgaans niet ontzegd wordt door een specifiek daarvoor in het leven geroepen wettekst maar wel afhankelijk wordt gemaakt van de aanpassing of interpretatie van de voorwaarden vervat in de reeds bestaande inrichtende wetteksten. Na de oorlog onderwierp elk departement één of meerdere diensten, ambten of voordelen aan meer strikte criteria opdat al dan niet vermeende collaborateurs ervan uitgesloten konden worden. Grosso modo kan er binnen deze categorie een onderscheid gemaakt worden tussen voordelen ter ondersteuning van het levensonderhoud (invaliditeitsuitkering, ouderdomspensioen, werkloosheidsuitkering,...), voordelen die voortvloeien uit een geest van nationale solidariteit (vergoedingen voor oorlogsschade, voor door de bezetter opgelegde opeisingen, burgerslachtoffers,...), voordelen met een vaderlandslievende draagwijdte (militair pensioen, statuten van nationale erkentelijkheid, prijsvermindering op de spoorwegen,...) en maatregelen van algemeen belang (bewijs van burgertrouw, zuivering van het ambtenarenapparaat, universitaire studies,...).

⁴. Het sekwester is wel onderwerp van onderzoek maar blijft in de opsomming onvermeld omdat het geen sanctie is maar een preventieve maatregel die de tenuitvoerlegging van de vermogenssancties moest verzekeren.

Omdat het nergens uitsluitend om straffen in de strikt strafrechtelijke betekenis gaat, wordt geen enkel van de vier voorgaande hoofdvormen van bestraffing zo omschreven. Meer nog, de échte straffen zijn in de minderheid: de vrijheidsstraffen, de verbeurdverklaring en de geldboete. De overheidsrepressie is met andere woorden veel breder dan de strafrechtelijke vervolging van de collaboratie. Bovendien zijn de schotten tussen de verschillende vormen van bestraffing allesbehalve waterdicht. Wie Belg af was, zag zich uiteraard automatisch uitgesloten van de meeste door de overheid gewaarborgde voordelen, diensten en ambten; degene die gebukt ging onder een vrijheidsberovende maatregel kon er donder op zeggen dat hij of zij tegelijk van bepaalde burgerlijke en politieke rechten werd vervallen verklaard. Het behoort tot de opdrachten van dit onderzoek hier meer klaarheid in te scheppen, op welke verschillende wijzen één en dezelfde persoon gestraft kon worden. Een analysemodel dat de bestraffingsvorm centraal stelt, laat daarbij het beste toe de maat en duurzaamheid van de overheidsrepressie te wegen en uiteindelijk na te gaan in welke mate er sprake is van een re-integratie van de inciviek in de Belgische rechtsstaat. De term inciviek of collaborateur geldt daarbij als inductieve definitie voor degene die op eender welke wijze door de overheid bestraft werd wegens samenwerking met de vijand. Die invulling maakt het tot een objectieve categorie-omschrijving die toelaat voortaan ook de voorafgaande nuancerende aanduiding "al dan niet vermeende" weg te laten. Het gaat er immers niet om of de reden van bestraffing terecht of onterecht was, maar wel dat men hoe dan ook bestraft werd door de Belgische rechtsstaat. Met de juridische re-integratie in de Belgische Staat wordt dan ook het einde bedoeld van de incivieke status die men ontleende aan de bestraffing door de overheid.

De empirische basis van het onderzoek is zeer verscheiden. Zowel rechtskundige en criminologische tijdschriften (commentators, observators, statistieken,...) als bronnen van de rechterlijke en vooral de uitvoerende macht leveren niet enkel belangrijke cijfers maar blazen het vaak technische betoog ook meer leven in. Ze maken duidelijk hoe de verschillende bestraffingsvormen ten uitvoer werden gelegd. Omdat de informatiewaarde echter niet altijd even coherent is of gelimiteerd door de ambtstermijn van de bevoegde minister of de levensduur van de betrokken dienst, hebben ze wel nood aan een structureel geraamte waarin de opbouw, de duurzaamheid en langetermijneffecten van de bestraffingsmechanismen tot uiting komen: de seriële bronnen van de wetgevende macht. De gegevens uit het *Belgisch Staatsblad*, het Strafwetboek en de parlementaire bronnen vormen daarom het onderliggende fundament van het onderzoek. Deze bronnen zijn uitgege-

ven, makkelijk te ontsluiten, én bovenal toegankelijk tot op de dag van vandaag. Voor een onderzoek waarin de these van een repressie zonder maat of einde wordt getoetst, is dat een noodzakelijke voorwaarde.

3. RESULTATEN VAN HET ONDERZOEK

3.1. Een *open society in overdrive*

"Les périodes où il y a pléthore de législation et de réglementation ne sont pas des périodes de progrès. Ce sont des périodes de crise."⁵

Deze observatie van auditeur-generaal Walter Ganshof van der Meersch tijdens de plechtige openingszitting van het krijgshof op 17 september 1946 is niet uit de lucht gegrepen. De wildgroei aan wetgeving en reglementering was net zoals de tenuitvoerlegging van de doodstraf of de verlenging van de wettelijke notie oorlogstijd een symptoom van een staat in crisis. De Belgische Staat die juridisch nooit opgehouden had te bestaan, moest wringen en wroeten in het gekende rechtssysteem om de vijanden van de gecontesteerde maar geconsolideerde staatsordening afdoende te kunnen bestraffen. Niet het parlement maar de uitvoerende macht was daarbij, vaak op initiatief of in overleg met de auditeur-generaal, de voornaamste wetgever. Het recht werd gewijzigd, aangevuld, beperkt, geïnterpreteerd en soms zelfs tegengesproken of genegeerd door een opeenstapeling van besluitwetten, regentsbesluiten, autolegitimerende en administratieve richtlijnen, omzendbrieven en beslissingen van de ministerraad. Geïnspireerd door het pragmatisme van de dag was het resultaat een bricolage aan strafbepalingen dat vormgaf aan de viersporige overheidsrepressie. Per bestraffingsvorm geeft de volgende tabel de meest ruime schatting van het aantal personen weer die op een gegeven – en niet noodzakelijk op hetzelfde – moment op één of andere manier door de overheid gestraft zijn.

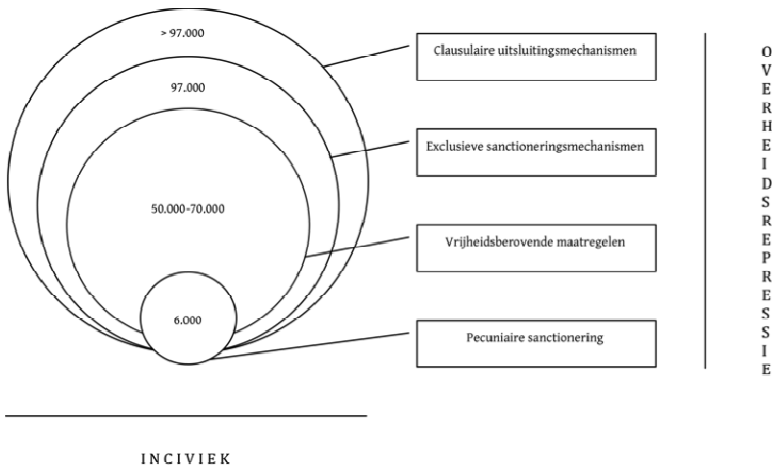
Waar het aantal betrokkenen bij de pecuniaire en exclusieve sanctionering nog met een maximum wordt aangeduid, is er een grote interpretatiemarge bij de optelsom van het aantal verschillende personen die ooit tijdens de naoor-

⁵. Walter Ganshof van der Meersch, "Réflexions sur la répression des crimes contre la sûreté extérieure de l'État Belge. Discours prononcé par M. Ganshof van der Meersch, Auditeur Général, à l'audience solennelle de la Cour Militaire du 17 septembre 1946", *Journal des Tribunaux*, 1946, p. 458.

logse jaren van hun vrijheid zijn beroofd. Bij de clausulaire uitsluitingsmechanismen blijft dat aantal zelfs steken in een minimum schatting. Dat laatste cijfer vertrekt vanuit het maximum van de exclusieve sanctionering omdat elke persoon die zijn wettelijke status als Belgisch burger al dan niet tijdelijk beperkt of opgeheven zag ook uitgesloten was van een aantal door de overheid gewaarborgde voordelen, diensten en ambten. Bovendien kwam daar nog een onbepaald aantal personen bij die op geen enkele andere manier bestraft waren. Afgezien van de relativiteit van elk cijfer apart, is de tabel sowieso problematisch om met een optelsom de totaliteit van de overheidsrepressie nominaal te beschrijven. De uitwerking of het voorwerp van de bestraffing was bij de meeste incivieken immers zelden ééndimensionaal. Een grafische voorstelling die rekening houdt met de overlapping en de hiërarchie naar orde van grootte maakt het één en ander duidelijk.

Bestraffingsvorm	Aantal personen
Pecuniaire sanctionering	6.000
Vrijheidsberovende maatregelen	50.000-70.000
Exclusieve sanctioneringsmechanismen	97.000
Clausulaire uitsluitingsmechanismen	> 97.000

TABEL 1: REIKWIJDTE VAN DE OVERHEIDSREPRESSIE



GRAFIEK 1: DE REIKWIJDTE VAN DE VIERSPORIGE OVERHEIDSREPRESSIE, GRAFISCH VOORGESTELD

Concreet: zelfs indien men als verdachte slechts enkele dagen in een interneringskamp had verbleven, lijdt het weinig twijfel dat men ondanks een klassering zonder gevolg al dan niet tijdelijk van bepaalde burgerlijke en politieke rechten werd vervallen verklaard en *mutatis mutandis* uiteindelijk ook door de clausulaire uitsluitingsmechanismen getroffen werd. Mocht men toch ontsnappen aan de exclusieve sanctioneringsmechanismen dan was de reputatie in de eigen gemeente voldoende aanleiding om door de lokale autoriteiten alsnog een bewijs van burgertrouw geweigerd te worden en zo noodgedwongen te moeten afzien van een aantal door de overheid – en bij uitbreiding door de privésector – gewaarborgde voordelen, ambten en diensten. Van klein naar groot is de overlapping van de vrijheidsberovende maatregelen met eerst de exclusieve sanctionerings- en vervolgens de clausulaire uitsluitingsmechanismen totaal. Bij de pecuniaire sanctionering is de interdependentie met de andere bestraffingsvormen echter iets minder eenduidig. Voor het grootste deel van hen kwam de verbeurdverklaring, de schadevergoeding aan de Belgische Staat, de speciale belasting op de oorlogswinsten en/of de geldboete evenzeer samen met de drie andere bestraffingsvormen. In sommige gevallen bleef het in het kader van een vereenvoudiging van de veroordelingsprocedure echter beperkt tot de combinatie van de geldboete met een vervallenverklaring van bepaalde burgerlijke en politieke rechten. Een wellicht even klein, of zelfs kleiner aandeel dat buiten de cirkel van de clausulaire uitsluitingsmechanismen ligt, behelst tot slot zowel de rechtspersonen die gehouden waren tot het betalen van een speciale belasting op de oorlogswinsten als de natuurlijke personen waartegen de Staat zich wegens de daden van de overleden erflater toch burgerlijke partij had gesteld. Wie op het einde van de rit van afronden houdt, kan die onbepaalde – maar vermoedelijk minieme – aantallen virtueel in rekening brengen bij het meest omvattende cijfer van de clausulaire uitsluitingsmechanismen en zo de *directe* reikwijdte van de overheidsrepressie tot 100.000 personen herleiden.⁶ De toevoeging van het woord *direct* is cruciaal en niet mis te verstaan, het gaat namelijk om het aantal personen die de over-

⁶ Het cijfer is niet statisch bepaald. Dit aantal is met andere woorden geen momentopname van het aantal betrokkenen op één bepaald moment, maar bevat bijvoorbeeld ook 20.000 niet-veroordeelden die van hun rechten waren vervallen verklaard maar deze na verzet bij de rechtbank van eerste aanleg begin 1948 al herkregen hadden. Om niettemin toch enig idee te geven van de relatieve omvang zijn de 100.000 personen op het bevolkingsaantal van 31 december 1944 (8.334.182) en 31 december 1950 (8.653.653) goed voor een aandeel van respectievelijk 1,20 en 1,16 procent. Bevolkingsaantal berekend aan de hand van de officiële staten die de loop van de bevolking weergeven (Ugent, Hisstat Databank, Vakgroep Geschiedenis). Met bijzondere dank aan Sven Vrielinck.

heid via de verschillende bestraffingsvormen rechtstreeks verantwoordelijk stelde.

In gezinsverband, en vooral wanneer het om de enige of belangrijkste kostwinner ging, sorteerde elke bestraffingsvorm en vooral de pecuniaire sanctionering bovendien onrechtstreekse gevolgen voor de nabije omgeving van de gestrafte. Personen die van hun vrijheid werden beroofd, uit hun ambt werden ontzet, een uitkering werden ontzegd of een beroepsverbod opgelegd kregen, werden niet enkel beperkt om in het levensonderhoud van zichzelf maar desgevallend ook dat van anderen te voorzien. Hoewel het bij de bestraffing van gemeenrechtelijke misdrijven niet anders is, wordt de overheidsrepressie na de Tweede Wereldoorlog gekenmerkt door een verhoogd bestraffingscumulerend effect. Die multidimensionaliteit vond bij de pecuniaire sanctionering overigens een exponentiële evenknie. Omdat hetzelfde vermogen voor eenzelfde feit niet zelden door twee of meerdere sancties tegelijk getroffen werd, spraken sommige juridische commentatoren van een duidelijke schending van de *ne bis in idem*-regel (niemand mag twee keer voor hetzelfde feit bestraft worden). De verschuldigde sommen konden oplopen tot een veelvoud van het beschikbare patrimonium zodat een aanslag op de materiële en financiële toestand van de directe verwanten zeer reëel werd, in het bijzonder bij gemeenschap van goederen. Op de koop toe reisden de verbeurdverklaring en de schadevergoeding mee met de nalatenschap. Wanneer de erfgenamen niet verzaakten aan de erfenis werden dus ook de schulden overgedragen. In een meer uitgesproken vorm deed dat "transitief dynamisme" van de bestraffing zich ook gevoelen bij de denationalisering. Terwijl het verval bij alle Belgische ingezetenen sowieso effect kon hebben op de nationaliteit van de minderjarige kinderen, was een specifiek voor de Oostkantons ingestelde denationaliseringsmechanisme *bij voorbaat* mede gericht tegen de overige gezinsleden, inclusief de huwelijkspartner.

Om zijn vijanden voldoende te kunnen bestraffen had de liberaal-democratische rechtsstaat op basis van oude en nieuwe elementen een bestraffingsinstrumentarium ontwikkeld dat in zijn hybride oorsprong, aard en reikwijdte niet altijd spoorde met de principiële grondslagen van die staatsordening. De ad-hocamending van het bestaande rechtssysteem getuigde weliswaar van de wil om alles min of meer volgens het boekje te doen maar genereerde gezien de massaliteit ervan onvermoede effecten waarbij in elke bestraffingsvorm principes als rechtszekerheid en -gelijkheid onder druk kwamen te staan. Waar er op basis van het ten laste gelegde feit gedifferentieerd kon worden, bemoeilijkten interpretatieverschillen en

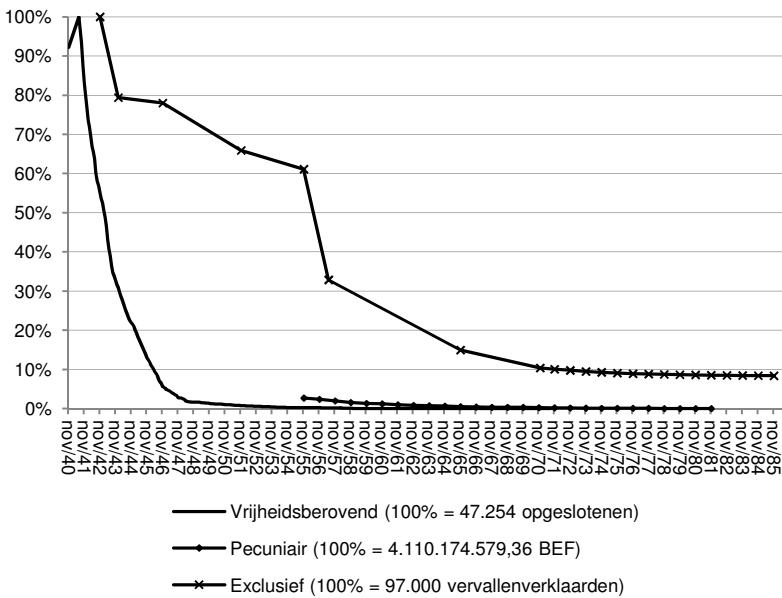
wijzigende strafbepalingen een evenwichtige bestraffing. Net zoals de strafmaat van de vrijheidsberovende straffen varieerde ook de grootte van de boete, verbeurdverklaring of schadevergoeding naar tijd en ruimte. Voor het verval van de nationaliteit moest men in het ene geval al bij verstek tot een criminele straf veroordeeld zijn, terwijl voor een inwoner uit de Oostkantons een veroordeling niet vereist was. Afgezien van enkele verschillen naar de duur en draagwijdte haalde de vervallenverklaring van burgerlijke en politieke rechten het schot tussen veroordeelden en niet-veroordeelden verder neer om bij de clausulaire uitsluitingsmechanismen zelfs zo goed als volledig te verdwijnen. De meeloper zat dus in dezelfde zak als een zware criminele collaborateur. Daar kwam bij dat de decentralisering van bepaalde bestraffingsvormen tot op gemeentelijk niveau, zoals het bewijs van burgertrouw maar ook de internering als verdachte, handige instrumenten ter beslechting van persoonlijke vetes konden zijn.

Het zijn allemaal symptomen van een liberaal-democratische rechtsstaat *in overdrive*, één die ondanks zijn regel- en wetgeving op de grenzen van de eigen principiële verworvenheden slipte, manoeuvreerde en minstens in één geval zelfs formeel aanwijsbaar overschreed. Terwijl de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens pas op het einde van de jaren 1950 – en dus in retrospect – specifieke vraagtekens plaatste bij het verval van rechten, was de aan sommige personen opgelegde geldboete wel degelijk en ontegensprekelijk onwettelijk wanneer ze het door de wet voorziene maximum overschreed. Een blik op de potentiële uitwerking van de bestraffing alleen doet echter geweld aan de realiteit. Een overdreven focus op het opzet en karakter van de verschillende bestraffingsvormen zegt niets over de wijze waarop de Belgische Staat ten langen leste werkelijk omging met de medestanders van het bezettingsregime. Wie de analyse hier stopt, houdt van dramatiek of lijdt aan een al dan niet bewust onderhouden vorm van kokerzicht.

3.2. De re-integratie in de Belgische rechtsstaat

Naarmate de ongelijke variatie in de uitwerking van de overheidsrepressie duidelijk werd, rees ook het besef dat er nood was aan een harmoniseringsbeleid. Afgezien van de partijpolitieke en de respectieve, al dan niet criminologische, opvattingen over de finaliteit van de bestraffing, bleek tevens dat een doorgedreven uitvoering praktisch niet haalbaar zou zijn. Aanvankelijk waren de verhaalmogelijkheden van de inrichtende bepalingen echter eerder

bepert en kon de uitvoerende macht met genade en vervroegde invrijheidstelling enkel direct ingrijpen waar het strikt strafrechtelijk om straffen ging: de geldboete, de verbeurdverklaring en de vrijheidsstraf. Opnieuw, maar veel moeizamer, kwam het rechtssysteem in beweging en opnieuw stootte het daar op zijn grenzen. Wanneer het hoofdpersonage in *Het Huwelijk* van Willem Elsschot afziet van zijn plan om zijn vrouw dood te slaan – "want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren" – geeft die mijmering niet enkel uitdrukking aan de onmogelijkheid de overheidsrepressie tot het uiterste door te voeren maar ook aan de hindernissen die opdoken bij de afbouw ervan. Grafiek 2 maakt het één en ander duidelijk.



GRAFIEK 2: EVOLUTIE OVERHEIDSREPRESSIE

Zowel het verloop en de nauwkeurigheid van de drie verschillende trends als de totale afwezigheid van een evolutie voor de clausulaire uitsluitingsmechanismen is in velerlei opzichten verklarend voor de afbouw van de overheidsrepressie. De meest vloeiende lijn is degene die aangeeft hoeveel personen er op een gegeven moment wegens collaboratie opgesloten waren. Behalve de tijdelijkheid van de voorlopige hechtenis en de internering als verdachte, evenals de aparte en minimale impact van de internering als maatregel van sociaal verweer, ging het in essentie om straffen in de strikte zin van het woord. Met de triade genade, voorlopige en voorwaardelijke invrijheidstel-

ling had de uitvoerende macht bijgevolg sowieso een gekend instrumentarium ter beschikking om de vrijheidsberoving af te bouwen. Het maximum aantal opgesloten eind juli 1945 was in maart 1947 al gehalveerd en ruim een jaar later – juli/augustus 1948 – teruggebracht tot een vierde. Eind 1950 was dat aandeel verder afgenomen tot iets meer dan vijf procent. In de eerste helft van de jaren 1960 kwam het tot slot tot een definitieve afname door ook de meeste ernstige gevallen in vrijheid te stellen.

De eerder gezwinde en continue afwikkeling van de naoorlogse vrijheidsberoving heeft in contrast met de overige bestraffingsvormen vooral te maken met het karakter van de maatregelen. Bij de pecuniaire sancties waren de schadevergoeding en de speciale belasting op de oorlogswinsten niet vatbaar voor genade. Meer nog, behalve de instelling van een reclamatiecommissie die bij betwisting uitsluitsel moest geven of er sprake was van door de bezetter opgeëiste leveringen kreeg de fiscus bijna volledig zijn zin. Ofschoon een gebrek aan informatie over het aantal afgehandelde zaken de trend van de pecuniaire sanctionering heeft moeten plotten op de 100% van het totale bedrag dat in de periode 1945-1985 is opgehaald, mag het duidelijk zijn dat de onverstoorbare maar weinig transparante inning van de eerste 15 jaren grotendeels op naam te schrijven is van de speciale belasting. Door de voorrang op alle andere schuldvorderingen was deze bovendien bepalend voor het verdere verloop. Op het eerste meetpunt in december 1959, staat het vast dat er van het uiteindelijk geïnde bedrag nog maar 2,69% zal opgehaald worden. Het grootste deel van de pecuniaire sanctionering was verbonden met dossiers van economische collaboratie waarbij de betaling van de speciale belasting veelal vermeerderd werd met een verbeurdverklaring en schadevergoeding die opgeteld de waarde van het beschikbare patrimonium ruimschoots overschreden. Na de aanslag van de fiscus, en door een al dan niet georganiseerd onvermogen van de betrokkene, was de leniging van de overige schulden simpelweg vaak praktisch niet langer mogelijk. Aangezien de minister van Justitie enkel de geldboete en verbeurdverklaringen met genade kon verminderen, was het wachten op de zogenaamde normalisatiewet van 1960 die uiteindelijk ook de minister van Financiën machtigde schadevergoedingen kwijt te schelden of te verminderen. De uitwerking ervan, de geringe opbrengsten in de jaren nadien, is echter vooral een formele bestending van een stagnerende trend die wellicht reeds eerder is ingezet dan de knik in de evolutie doet vermoeden. Eerst in 1948, en met uitbreiding van de bevoegdheden in 1954, werd de minister van Justitie door een gespecialiseerde adviserende commissie bijgestaan die de verbeurdverklaringen meer in evenwicht bracht. Bovendien was die technocratische besluitvorming sowieso al voorafgegaan door een in de schaduw van het kabinet minder

gecontroleerde en gecoördineerde genadeverlening van zowel deze dossiers als die van de geldboetes. Tot slot was de normalisatiewet in zekere zin ook de procedurele consolidatie van een praktijk waarbij alle opeenvolgende ministers van Financiën minstens al vanaf 1947, nu eens uitgebreid en dan weer beperkt, de betaling van bepaalde schadevergoedingen opschortten. Van het totaal gevorderde bedrag van iets minder dan 20 miljard Belgische frank brachten de pecuniaire sancties samen uiteindelijk iets meer dan 4 miljard op. Afgezien van de dossiers, inclusief zekere onwettelijke boetes, die door een integrale inning werden afgesloten, zijn de enkele schuldrekeningen die op dit moment nog openstaan de uitzonderingen op de regel van een globaal genomen gematigde en beëindigde pecuniaire sanctionering.

Waar er vooral bij de schadevergoeding aan de Belgische Staat nood was aan enige wetgevende creativiteit om de tenuitvoerlegging van de pecuniaire sancties af te bouwen, was dit bij voorbaat het geval bij de nieuwigheid van de exclusieve sanctioneringsmechanismen. Het stapsgewijze patroon van de eerste 20 jaar na de oorlog is een onmiskenbaar gevolg van de opeenvolgende ad-hocwetten die telkenmale steeds meer categorieën toelieten om een aanvraag voor rechtsherstel in te dienen. Op de tijdelijke uitsluiting van de verkiezingen tot en met eind december 1946 na, konden de denationalisering en het verval van rechten voor de meeste personen tijdens de eerste 15 jaar na de oorlog enkel door een verhaal voor de rechtbank beëindigd worden. Het initiatief en de actie moest bij voorbaat van de betrokkene zelf komen en ontnam de uitvoerende macht de kans een concreet beleid op poten te zetten. Omdat de mogelijkheid tot eer- en rechtsherstel bovendien deels gebonden was aan de tenuitvoerlegging van de vrijheidsberovende maatregelen (datum veroordeling, definitieve invrijheidstelling) en de pecuniaire sanctionering (betaling of kwijtschelding) is de tragere afname van de exclusieve sanctioneringsmechanismen daar ook een zekere afgeleide van. De onderdruk van de Europese Commissie gestemde wet-Vermeylen (1961) betekende voor de vervallenverklaring van de rechten echter een belangrijke doorbraak. In de directe nasleep ervan had nog maar een derde van het aantal personen die eind december 1946 nog de toegang tot de stemlokalen werd verboden op één of andere manier af te rekenen met een gedeeltelijk of volledig verval van zijn rechten als Belg. Behalve het automatische rechtsherstel voor niet-veroordeelden en veroordeelden tot een straf van maximum 3 jaar bracht de wet de strafmaat in rekening zoals deze door genade was herleid. In principe kwam iedereen in aanmerking voor een verzoek tot een al dan niet volledige opheffing van het verval. Althans, iedereen die niet voortvluchtig of gedetineerd was. De stagnerende trend vanaf 1975 is immers deels op rekening te

schrijven van de definitief geworden denationalisering van de personen die ten gevolge van een veroordeling tot een criminele straf bij verstek van hun nationaliteit vervallen waren verklaard. In tegenstelling tot de personen die via een bijzonder mechanisme voor de Oostkantons van hun nationaliteit vervallen waren verklaard, nam het absolute merendeel van die categorie geen enkele gelegenheid te baat opnieuw de Belgische nationaliteit te verwerven. Wanneer de door de wet van 1964 tot 30 jaar verlengde verjarings-termijn voor ter dood veroordeelden stelselmatig begon af te lopen, zorgde dat voor een definitieve verharding van de verschillende denationalisering uit deze categorie. Anderzijds wordt de stagnatie van de trend evenzeer versterkt door ongekende mortaliteitscijfers en aantallen van personen die halsstarrig weigerden met een verzoek tot opheffing of eerherstel al dan niet een volledig einde te stellen aan de vervallenverklaring van rechten.

Hoewel de reikwijdte van de clausulaire uitsluitingsmechanismen grotendeels door de overige bestraffingsvormen gedragen wordt, neemt de uitsluiting van de door de overheid gewaarborgde diensten, voordelen en ambten niet eenvoudigweg een einde naarmate ook zij worden afgebouwd. De bepaling van die trend is even problematisch als de mathematische afweging van de impact. Cijfers ontbreken en dat is veelbetekenend. Zowel bij de inrichting als ontwikkeling van de clausulaire uitsluitingsmechanismen ontbrak het aan een klaar over- of toezicht. Elk departement had op basis van bestaande teksten, administratieve rechtspraak of een louter autolegitimerende besluitvorming uitsluitingen ingesteld. Ofschoon de verwijzingen naar de rechtspraak en de exclusieve sanctioneringsmechanismen daarbij veelal de toon zetten, genereerde de opheffing van het verval van rechten – als eerstvolgende grootste gemene deler van de overheidsrepressie – niet noodzakelijk overal een recht evenredig positief gevolg voor de uitsluitingen. Nu en dan uitdrukkelijk verdedigd met het rechtsstatelijk principe van de *trias politica* stond de onafhankelijkheid en soevereiniteit van de uitvoerende macht buiten kijf. Op het genot van de voordelen ter ondersteuning van het levensonderhoud na (bv. ouderdomspensioen) was de al dan niet volledige opheffing van de uitsluitingen al veel moeilijker vast te stellen bij de maatregelen van algemeen belang (bv. beroepsjournalistiek), de voordelen die voortvloeien uit een geest van nationale solidariteit (bv. vergoeding voor oorlogsschade) en de voordelen met een vaderlandslievende draagwijdte (bv. statuten van nationale erkentelijkheid). Waar de opheffing van het verval van rechten in het ene geval voldoende was, werd er elders ten gunste van het rechtsherstel *ab initio* een onderscheid gemaakt met het eerherstel of het rechtsherstel voor de toekomst. Net zoals de ad-hocimplementatie van de

uitsluitingen zelf was de afbouw evenzeer gespeend van enige coherentie. Wanneer de voordelen slechts eenmalig waren ingesteld of indien het genot na een precieze datum niet meer aangevraagd kon worden, waren de voordelen op de koop toe eeuwigdurend. Het gemak waarmee de uitvoerende macht via besluitwetten had ingegrepen, contrasteert bovendien sterk met de moeizame werkzaamheden in het parlement die – op het dossier van de Oostkantons na – maar zelden tot een afdoende milderende wetsbepaling leidden. De rechtspraak en autolegitimerende besluitvorming van de administratie kende immers een geheel eigen en weinig transparante dynamiek die in bepaalde gevallen ter bestendiging van de uitsluiting simpelweg de afkeuring van de Raad van State naast zich neerlegde. In sommige gevallen was de bestendiging op rekening te schrijven van de besluitvorming binnen de respectieve departementen maar veelal was het een onvoorzien gevolg van de ongecoördineerde ad-hocoperatie die na de bevrijding het denkwerk had beperkt tot de initiële uitsluiting. De vraag hoe ver een liberaal-democratische rechtsstaat *kan* gaan in de bestraffing van zijn vijanden levert dus niet *per se* hetzelfde resultaat op als het antwoord op de vraag hoe ver die staat *wil* gaan.

Dat is een belangrijke vaststelling. De hamvraag "repressie zonder maat of einde?" krijgt daardoor de nuance die ze verdient. Terwijl er in de drie andere bestraffingsvormen een duidelijk matigende trend is te onderkennen die nu eens manifest (vrijheidberoving) en dan weer virtueel (pecuniair en exclusieve sanctionering) eindigt, lag de optelsom van de overblijvende clausulaire uitsluitingen aan de basis van de institutionalisering van de inciviek. Het was dan wel geen strikt wettelijke notie maar de inciviek werd wel degelijk een aparte en duurzame categorie in het recht: de persoon die omwille van zijn of haar oorlogsverleden, meer nog dan de gemeenrechtelijke misdadiger, verstoken bleef van een aantal door de overheid gewaarborgde diensten, voordelen en ambten. Hoewel miniem bij de exclusieve sanctioneringsmechanismen konden de drie overige bestraffingsvormen initieel nog enigszins differentiëren naar de ernst van de feiten en werden ze niet enkel gematigd maar in zekere zin ook beëindigd. De clausulaire uitsluitingsmechanismen maakten echter amper of zelfs geen onderscheid en bleven in bepaalde gevallen doorwerken. De inciviek was zo dus bij voorbaat een algemene categorie. Concreet: degene die als rexlid een te vriendelijke omgang met de bezetter aan de dag had gelegd, werd in verschillende uitsluitingen blijvend gelijkgesteld met bijvoorbeeld de persoon die verantwoordelijk was voor de deportatie en dood van verzetslui, piloten of joden. Waar de uitsluitingen definitief waren, ontstond er met andere

woorden een deels statische afbakening van de inciviek en was er van volledige re-integratie in de Belgische Staat geen sprake.

Koen Aerts
koen.aerts@ugent.be