

DE GERECHTELIJKE ORGANISATIE: OP WEG NAAR EEN GESLAAGDE HERVORMING?

Op 25 juli laatstleden keurde de regering een reeks teksten goed over de hervorming van de gerechtelijke organisatie.

Deze gaan over de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie, orgaan voor het beheer van het gerechtelijk apparaat en voor de vertegenwoordiging van de magistratuur, samengesteld uit twaalf magistraten door hun gelijken verkozen en uit twaalf externe leden, advocaten, universitair en anderen; de objectivering van benoemingen en bevorderingen, door tussenkomst van een college met dezelfde naam, als antwoord op de eis naar transparantie; de uitwerking van een systeem van tijdelijke mandaten voor korpsoversten, die voortaan voor deze opdrachten zouden afgevaardigd worden voor vijf vernieuwbare jaren en de permanente evaluatie van de magistraten, opgedragen aan de korpsoverste en aan een daartoe door de algemene vergadering van het korps afgevaardigd magistraat.

Al deze ontwerpen, die reeds vijftien jaar besproken worden door vooruitstrevende magistraten, maken op vandaag, in principe, het voorwerp uit van een ruime consensus in de politieke wereld, al moeten de praktische aspecten ervan nog worden besproken.

Voor talrijke praktijkmensen lijken deze hervormingen onontbeerlijk, omdat zij Justitie de mogelijkheid bieden om zich aan de hedendaagse maatschappij aan te passen; desondanks wekken zij, buiten de betrokken kringen, slechts een beleefde belangstelling op omdat de inzet moeilijk te vatten is voor diegene die niet van binnenuit vertrouwd is met de werking van het gerechtelijke apparaat.

Het is dus niet overbodig om de problemen aan te wijzen waarop zij een oplossing zullen bieden.

Drie soorten problemen kunnen worden aangewezen die aan de oorsprong liggen van de moeilijkheden die Justitie thans meemaakt.

1. Het probleem van de **middelen** komt steeds terug; sedert ongeveer twintig jaar wordt op de Justitie beroep gedaan zoals nooit tevoren zonder dat dit, mild gezegd, gepaard ging met een overeenstemmende toename van de middelen van de gerechtelijke macht.

Het is niet nodig lang bij deze toestand te blijven stilstaan die voortaan voldoende gekend is door iedereen; op dit ogenblik is vanuit dit oogpunt de enige relevante vraag, de volgende: over welke manoeuvreerruimte beschikken de politieke verantwoordelijken op vandaag om Justitie de middelen van haar modernisering te gunnen? Al naargelang het antwoord op deze vraag die aan bespiegelingen ontsnapt, zal in ruime mate de aanpassing van het gerechtelijk apparaat aan de nieuwe spelregels afhangen.

2. Er kan echter evenmin worden voorbijgegaan aan de vaststelling dat de **structuren** van het gerechtelijk apparaat eveneens problemen veroorzaken door hun onaangepastheid aan de moderne maatschappij.

– Deze structuren zijn eerst en vooral te strak. De ongelijke verdeling van de gerechtelijke taken is gekend: terwijl bepaalde parketten en rechtsmachten op ver-

stikken staan, beschikken anderen nog over speelruimte. Nochtans is het onmogelijk de vereiste aanpassingen door te voeren omwille van het beginsel van de onafzetbaarheid van magistraten, wat de regering ertoe geleid heeft de benoeming van 'toegevoegde rechters' aan te kondigen, die over de diverse korpsen zouden kunnen verspreid worden al naargelang de behoeften.

Het is nochtans duidelijk dat dit niet meer is dan een noodoplossing en dat wellicht meer indringende hervormingen zullen moeten voorzien worden om de zijdelingse verplaatsing van magistraten mogelijk te maken in functie van de verdeling der taken die zich opdringt.

- De organisatie van het gerechtelijk apparaat lijdt ook onder het gebrek aan interne controlestructuren. Thans voorziet het Gerechtelijk Wetboek dat het toezicht op de rechtsmachten in cascade gebeurt, van de opperste rechtsmacht tot aan de basisrechtbanken. Dit toezicht lijkt evenwel theoretisch, zoals ook het toezicht op het beheer van het individueel werk van de magistraten zeer zwak uitvalt.

Aan deze tekorten moet een remedie worden geboden door het optreden van de Hoge Raad voor de Justitie die tegelijk zal beschikken over een toezichtsbevoegdheid op de rechtsmachten en parketten en over de macht om tuchtonderzoeken ten opzichte van magistraten uit te lokken. Evenzeer moet de permanente evaluatie van magistraten een betere individuele controle op de uitoefening van hun opdracht in de hand werken.

- De afwezigheid van vertegenwoordigende structuur binnen de magistratuur heeft zich scherp laten voelen tijdens de crisis die op de zaak 'Dutroux' volgde. Karikaturaal kan er worden gesteld dat de magistratuur uit 2.000 individuen wordt samengesteld die de mogelijkheid ontberen om zich collegiaal te uiten: de Minister van Justitie vertegenwoordigt uiteraard de magistraten niet, al was het maar omwille van het beginsel van de scheiding der machten. Hetzelfde geldt voor de hiërarchie, waaraan geen enkele wettekst deze bevoegdheid toekent. Hieruit vloeide de onmogelijkheid voor de magistratuur voort om haar stem te laten horen.

Deze belangrijke moeilijkheid zal worden opgelost door de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie die, enerzijds zal beantwoorden aan de vragen van de gemeenschap maar zich anderzijds rechtmatig zal kunnen uitspreken namens de magistratuur, vermits de twaalf leden magistraten die deze zullen samenstellen zullen kunnen bogen op de legitimiteit van hun verkiezing. De Hoge Raad zal ook de vrije meningsuiting van de leden van de gerechtelijke macht verzekeren.

- Tenslotte zijn de structuren van de onafhankelijkheid op vandaag nog onvoldoende: dit is het probleem van de depolitisering, maar ook dat van de autonomie van de gerechtelijke macht.

De depolitisering zal verwezenlijkt worden door de oprichting van een Benoemings- en Bevorderingscollege bedoeld om de bekwaamheden van de verschillende kandidaten te objectiveren (het zou logisch zijn de bevoegdheden van het Benoemings- en Bevorderingscollege aan de Hoge Raad voor de Justitie toe te vertrouwen – zie hierna –, maar op dit ogenblik volgt de regering deze weg niet).

De Hoge Raad voor de Justitie van zijn kant, zal borg staan voor de onafhankelijkheid van de gerechtelijke macht: deze moet zich kunnen besturen zoals de andere staatsmachten en moet financieel autonoom worden.

3. Het zou een oververeenvoudiging zijn de huidige moeilijkheden alleen toe te schrijven aan de materiële en structurele omstandigheden en uit het oog te verliezen dat ook de **mentaliteiten** aan de oorzaak kunnen liggen van het diskrediet dat Justitie treft. In die zin werden magistraten dikwijls van conservatisme verweten, in die mate dat deze bewering in de media tot een soort evidentie verworden is. Het is echter betwistbaar te beweren dat het daar om een eigenschap gaat die inherent is aan eenieder die tot magistraat wordt benoemd.

Het zou waarschijnlijk objectiever zijn een zekere apathie van de gerechtelijke wereld toe te schrijven aan het gewicht van de hiërarchische structuur, van militaire herkomst, die vandaag nog het gerechtelijk apparaat kenschetst en die aan de basis ligt van hetgeen de 'cultuur van de onderwerping' werd genoemd.

De ondernomen hervormingen die de interne werking van het gerechtelijk apparaat zullen democratiseren moeten het mogelijk maken deze tijd te keren; indien zij inderdaad werkelijkheid worden, zullen de magistraten, in een zekere mate, kunnen deelnemen aan het beheer van hun rechtsmacht op parket en ruimer aan dat van het gerechtelijk apparaat.

Dit zal gebeuren door verkiezingen voor de Hoge Raad voor de Justitie waar vertegenwoordigers van de magistratuur zullen worden gedelegeerd, door de herwaardering van de algemene vergaderingen die een soort forum zullen worden waar alle problemen in beschouwing zullen genomen worden die een korps treffen en tenslotte, dankzij het systeem van het tijdelijk mandaat van de korpsversten vermits de magistraten die in aanmerking komen om zich kandidaat te stellen voor deze beheersfunctie in de toekomst veel talrijker zullen zijn.

Een nieuwe democratische cultuur zou zich dus moeten ontwikkelen in het kielzog van de hervormingen die op vandaag worden besproken.

Indien het geheel van de ontwerpen waarvan sprake in goede omstandigheden zouden verwerkelijkt worden, laat het geen twijfel dat de gerechtelijke organisatie in België tot de modernste van Europa zou kunnen gerekend worden. Gekoppeld aan een aanzienlijke toename van de materiële middelen en aan permanente vorming, zouden de structurele hervormingen het Justitie mogelijk moeten maken om voor het jaar 2000 met succes van gedaante te verwisselen.

De Hoge Raad voor de Justitie: hoeksteen van de hervorming

Opdat de regeringsvoorstellen voor de hervorming van de justitie het beoogde doel zouden bereiken moet een Hoge raad voor de Justitie worden opgericht. Deze moet dan wel aan een aantal vereisten voldoen.

1. DAADWERKELIJKE BEVOEGDHEDEN

Volgens het regeringsontwerp zou de Raad niet tussenkomen bij individuele benoemingen, heeft hij geen bevoegdheid als tuchtorgaan, heeft hij enkel een adviserende bevoegdheid en mag hij zich niet uitspreken over ontwerpen inzake de begroting

van Justitie. Het valt te vrezen dat het een dergelijke Hoge Raad aan slagkracht zal ontbreken.

1.1. Het instellen van een afzonderlijk Benoemings- en Bevorderingscollege ontnemt de Raad de mogelijkheid om door een consequent beleid de magistratuur te herprofilen. De memorie van toelichting stelt trouwens onomwonden dat het de bedoeling is machtsconcentratie te vermijden.

De Hoge Raad staat alleen in voor het opstellen van standaardprofielen. Wetende dat het de Koning is die de categorieën van profielen vastlegt en dat het niet werd voorzien dat profielen aan concrete noden zouden kunnen beantwoorden (b.v. het aanstellen van een crisismanager) is het de vraag welke inbreng de Hoge Raad op dit vlak nog zal hebben.

1.2. Adviesbevoegdheid zal niet volstaan om de noodzakelijke hervormingen binnen het gerechtelijk apparaat door te drukken. De Hoge Raad moet, na eigen onderzoek, de nodige organisatorische maatregelen kunnen opleggen.

1.3. Ook een adviesbevoegdheid over wetsontwerpen inzake begroting lijkt een minimale vereiste. De jarenlange financiële desinteresse voor Justitie bewijst dit voldoende. De Hoge Raad verzekert de gerechtelijke macht beslissingsmacht over de aanwending van de middelen nodig voor haar werking.

1.4. Een onderzoeksbevoegdheid die principieel langs de bestaande kanalen zal moeten verlopen – die bewezen hebben niet te functioneren – brengt geen wezenlijke verbetering. Lijkt het evident dat bij het onderzoek naar de werking van de rechterlijke organisatie de korps- of hiërarchische oversten betrokken worden, dan is het evenwel ondoelmatig om de Hoge Raad slechts een uitzonderlijke onderzoeksbevoegdheid toe te bedelen.

2. EEN DOELMATIGE SAMENSTELLING

Het is de taak van de Hoge Raad om de magistratuur te reorganiseren; waar het op aankomt zijn dus ideeën en bekwaamheden. Het is dus op grond daarvan dat de leden beroepsmagistraten moeten gekozen worden. Terecht worden de gerechtelijke indelingen zoals arrondissementen en ressorten dus niet weerhouden als basis voor de kiescolleges. Veeleer lijken twee grote kiescolleges, een Nederlandstalig en een Franstalig (en een klein Duitstalig kiescollege) te moeten worden voorzien, waarbinnen elke magistraat zal kiezen voor kandidaten voorkomende op twee lijsten. De werking van de magistratuur hangt zowel af van de opvattingen van de zetelende als van de staande magistraten. Alle magistraten, zowel van de zetel als van het parket zullen bijgevolg moeten deelnemen aan de verkiezing van de twee soorten magistraten voorgedragen op twee afzonderlijke lijsten.

De staande en de zetelende magistratuur hebben fundamenteel verschillende opdrachten, taken en noden. Dit moet worden gereflecteerd in de werking van de Hoge Raad voor de Justitie.

Een evenwicht tussen de geslachten moet worden betracht.

Deze vereisten moeten in de wet ingeschreven worden.

3. DE PRAKTISCHE MOGELIJKHEID OM ZIJN TAAK NAAR BEHOREN TE VERVULLEN

3.1. Gelet op het aantal te vervullen opdrachten en de nood om evenwichten te respecteren zijn vier voltijdse leden volkomen onvoldoende. Het in stand houden van een permanent audit- en enquêtedienst, het optreden als ombudsdienst, onder andere bevoegdheden, is niet haalbaar met een zo gering aantal voltijdse leden.

Daarenboven moet ook voorzien worden in de vervanging van de deeltijdse leden voor de duur van hun optreden in de Raad. Hoe zal b.v. aan een deeltijds lid enige studie- of onderzoeksopdracht kunnen toevertrouwd worden als hij binnen zijn korps niet vrijgesteld en vervangen wordt om deze opdracht te vervullen.

Op zijn minst moet het Bureau uit vaste leden bestaan. Het ontwerp zoals het thans voorligt ontnemt met een bureau van vier vaste leden aan de Raad elke kans om een ernstige verandering in de magistratuur te kunnen inzetten. Het zou jammer zijn dat een dergelijke materiële tekortkoming de realisatie van de vernieuwende principes zou verhinderen.

3.2. Wil men de Hoge Raad onafhankelijkheid en een efficiëntie waarborgen dan is de werking met ter beschikking gestelde personeelsleden van het Ministerie van Justitie uitgesloten. Door een te schaarse ter beschikkingstelling van personeelsleden bestaat het risico dat de Hoge Raad wordt lamgelegd.

Vereist is dat een eigen kader wordt voorzien dat kwantitatieve en kwalitatieve garanties biedt. Opnieuw kan verwezen worden naar de werking van het Arbitragehof.

4. EEN DEMOCRATISCHE HERVORMING

4.1. De democratie wil dat de Hoge Raad, waarin vertegenwoordigers van de gemeenschap zetelen, borg staat voor de onafhankelijkheid en efficiënte werking van de magistratuur. Naar ons oordeel is **het instellen van een Federale Raad van de Magistraten dan ook een corporatistische reflex** en is de vertegenwoordiging van de magistraten een opdracht voor magistratenverenigingen buiten elk wettelijk statuut.

4.2. Het ontwerp gaat er evenwel van uit dat een dergelijke Federale Raad van de Magistraten wordt opgericht, waarmee de Hoge Raad moet overleggen wanneer de werking of het statuut van beroepsmagistraten aan de orde is.

In de magistratuur bestaan evenwel verschillende opvattingen, ook over de wijze waarop zij moet worden vertegenwoordigd.

Wil de wetgever aan de gesprekspartner van de Hoge Raad inzake de werking of het statuut van beroepsmagistraten een wettelijke basis geven, dan vereist de vrijheid van vereniging dat een **statuut wordt uitgewerkt waaraan een vereniging moet bea itwoorden om representatief te worden geacht en betrokken te worden in het overleg met de Hoge Raad voor de Justitie** eerder dan aan een enkel vertegenwoordigend orgaan een monopolie te verschaffen.

Magistratuur & Maatschappij en
Association Syndicale des Magistrats