

DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE: HET NIEUWE HUIS VAN VERTROUWEN?

Isabelle DUPRÉ en Rita VAN NUFFELEN¹

I. Maatschappelijke en politieke context

1. Sedert de zaak Dutroux is de werking van het Belgische rechtssysteem en de concrete rechtsbedeling, of beter de kritiek op de tekortkomingen ervan, niet meer uit de publieke en politieke actualiteit weg te branden. Deze zaak vormde samen met de ‘Witte mars’ een katalysator zonder voorgaande voor de uitbarsting van het sluimerende ongenoegen bij de bevolking over de werking van justitie en politie.

In een poging om het geschokte vertrouwen van de bevolking te herstellen lanceerden Regering en Parlement verschillende hervormingsvoorstellen gericht op meer kwaliteit, efficiëntie en menselijkheid binnen de justitiële wereld. Ook de magistratuur, wiens imago om velerlei redenen een absoluut dieptepunt had bereikt, werd bij deze hervormingen betrokken met als centrale discussiepunten: de kwaal van de ‘politieke benoemingen’² en de noodzaak aan vormen van ‘externe controle’ op de werking van justitie.

2. Om deze twee specifieke aspecten in één beweging en bovendien grondwettelijk te regelen, werd besloten om gebruik te maken van de verklaring tot herziening van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet waarin thans de benoemingsprocedure voor de zittende magistratuur is opgenomen.³ Reeds in november 1996 werd een Regeringsvoorstel tot wijziging van dit artikel op de parlementaire tafel neergelegd met de bedoeling het politieke debat los te weken voor het vinden van een tweede meerderheid.⁴ Doordat een aantal politieke fracties geen standpunt wilden innemen over een grondwetswijziging zonder de inhoud van de uitvoeringswet te kennen, leidde dit tot een merkwaardige doch tevens unieke vorm van dialoog tussen Regering en Parlement. Aan de hand van verschillende regeringsnota’s en voorontwerpen van wet onder de vorm van werkdocumenten spitste het parlementair debat zich aanvankelijk toe op de invulling van de uitvoeringswet. Eenmaal hierover

1. De auteurs zijn respectievelijk assistent aan de Rechtsfaculteit van de K.U. Leuven en adjunct-adviseur van het Ministerie van Justitie.

2. Hiermee worden die benoemingen bedoeld waarbij de politieke gezindheid van een kandidaat primeert op zijn/haar bekwaamheid en geschiktheid voor het ambt van magistraat. Dit is niet te verwarren met een benoemingsbeleid dat streeft naar een kwalitatieve magistratuur die tevens een (ideologische) weergave is van de maatschappij.

3. Verklaring tot herziening van de Grondwet van 12 april 1995, *B.S.*, 12 april 1995. *Cf. infra.*

4. Voorstel van de Regering tot herziening van artikel 151 van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 740/1.

een consensus bereikt, zou de eigenlijke wijziging van de grondwettekst worden besproken.⁵

3. Pas op 24 mei 1998 kwam het definitief akkoord over de wijziging van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet tot stand, weliswaar in een totaal andere politieke context. Het parlementair debat werd immers doorkruist door het zogenaamde 'Octopusoverleg' dat plaatsvond tussen acht politieke partijen van meerderheid en oppositie⁶ in reactie op de nieuwe vertrouwenscrisis die was ontstaan door de kortstondige ontsnapping van Marc Dutroux op 23 april 1998 en het daaropvolgende ontslag van de ministers van Justitie S. De Clerck en Binnenlandse Zaken J. Vande Lanotte. Uit dit overleg vloeide het 'Octopusakkoord' voort dat middels een globale hervorming van justitie en politie een antwoord moet bieden op het grievenboek van de bevolking. Het akkoord valt uiteen in drie luiken, waarvan de eerste twee luiken niets anders zijn dan een finalisering van reeds eerder opgestarte hervormingen: het eerste luik handelt over de wijziging van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet en de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie, het tweede luik betreft de hervorming van de politiediensten, terwijl het derde en tevens nieuwe luik de schets van de toekomstige rechterlijke organisatie bevat.⁷

4. Inmiddels is het 'Octopusakkoord' grotendeels geconcretiseerd in een aantal voorstellen van wet, die thans in bespreking zijn in het Parlement. In deze bijdrage wordt uitsluitend aandacht besteed aan het eerste luik waarvan de inhoud is opgenomen in twee wetsvoorstellen die op 15 juli 1998 zijn neergelegd in de Kamer van Volksvertegenwoordigers: het Wetsvoorstel tot herziening van artikel 151 van de Grondwet (hierna verkort geciteerd als: Wetsvoorstel Herziening Art. 151 van de Gecoördineerde Grondwet) en de uitvoeringswet, het Wetsvoorstel tot wijziging van sommige bepalingen van deel II van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de Hoge Raad voor Justitie, de benoeming en aanwijzing van magistraten en tot invoering van een evaluatiesysteem voor magistraten (hierna verkort geciteerd als: Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie).⁸

5. Zie voor de Regeringsnota's en de werkdocumenten en de talrijke debatten in de Verenigde Commissies voor de Justitie en voor de Herziening van de Grondwet en de Hervorming der Instellingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers het Verslag over de geobjectiveerde benoemingen en bevorderingen in de magistratuur – Hoge Raad voor Justitie, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/1 en *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/2.

6. Deelnemende politieke partijen aan het Octopusoverleg waren: C.V.P, P.S.C, S.P., P.S., V.L.D., P.R.L., V.U., F.D.F. Het Vlaams Blok en de groene partijen AGALEV en ECOLO waren niet bij dit overleg betrokken.

7. Het akkoord is overgenomen in 2 resoluties die op 28 mei 1998 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat zijn aangenomen: *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1-994/1-5; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1568/1-4.

8. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1; Senaat 1998-99, nr. 1- 1121/1 en *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1; *Parl. St.*, Senaat, 1998-99.

Beide wetsvoorstellen hebben tot doel om door oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie de benoemingsprocedure voor magistraten fundamenteel te wijzigen, een mandatensysteem voor korpschefs in te voeren, een evaluatiesysteem voor magistraten te voorzien en vormen van externe controle op de werking van de rechterlijke orde te organiseren. *Het nieuwe artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet is inmiddels bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, terwijl de parlementaire behandeling van de uitvoeringswet reeds dermate ver gevorderd dat – behoudens onvoorziene politieke omstandigheden – deze bij een aan zekerheid grenzende waarschijnlijk ook wet zal worden.*⁹

Aan de hand van een analyse van het nieuwe artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet en de uitvoeringswet volgt hierna een eerste en in hoofdzaak beschrijvende kennismaking met de grote lijnen volgens dewelke de Hoge Raad voor de Justitie en de daarbij aansluitende hervormingen zijn uitgetekend. Tevens wordt kort ingegaan op een aantal knelpunten die de politieke en juridische debatten hebben beheerst en nog zullen beheersen bij de totstandkoming van dit geheel. Een aantal van deze hervormingsvoorstellen hebben immers tal van grondwettelijke en andere bezwaren uitgelokt, ondermeer vanwege de (top van) de magistratuur waar gevreesd wordt voor een onaanvaardbare aantasting van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht.¹⁰

II. De herziening van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet en de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie

HOOFDSTUK 1. VAN SCHEIDING NAAR INTEGRATIE, VAN BENOEMING NAAR EXTERNE CONTROLE, VAN KRACHTLIJNEN NAAR DETAIL

5. In de oorspronkelijke Regeringsvoorstellen tot wijziging van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet werd de problematiek van de benoemingen en de externe controle afzonderlijk geregeld door oprichting van twee onderscheiden instanties, het Benoemings- en bevorderingscollege en de Hoge Raad voor de Justitie, onder meer om een al te grote machtsconcentratie te vermijden.¹¹ Het Parlement, naderhand gevolgd door het Octopusoverleg, heeft er echter uitdrukkelijk voor gekozen om beide instanties te integreren in één orgaan, de Hoge Raad voor de Justitie.

9. De herziening van art. 151 Gec. G.W. is op 23 oktober 1998 goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en op 19 november 1998 in de Senaat en gepubliceerd in het *B.S.*, 24 november 1998, 37.679. Het Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie is op 27 november 1998 goedgekeurd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers en op 3 december goedgekeurd in de Commissie Institutionele Hervormingen van de Senaat. Zie voor de tekst zoals besproken in deze bijdrage; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/13.

10. Zie onder meer de nota's overgemaakt door het Hof van Cassatie aan het Parlement; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/8, 102-109. *Cf. infra.*

11. Zie de bijlagen 1, 29, 10, 11 en 17 en het verslag van de besprekingen; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, 1591/1-2.

6. Inhoudelijk heeft de integratie van het luik benoemingen en het luik externe controle tot gevolg dat het nieuwe artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet buiten het kader treedt van het huidige artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet, dat uitsluitend over de benoeming van rechters handelt (*cf. infra*). De toekenning aan de Hoge Raad voor de Justitie van andere opdrachten zoals op het vlak van de externe controle zonder daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd door de Preconstituante, heeft tijdens de voorafgaande discussies dan ook geleid tot een uitvoerig debat over de vraag of dit wel kan zonder schending van artikel 195 van de Gecoördineerde Grondwet.¹²

7. Formeel valt het nieuwe artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet op door zijn exhaustief karakter (3 bladzijden in kolomversie). Dit is te verklaren door de eis van verschillende politieke fracties om een regeling tot stand te brengen die niet zomaar kan wijzigen in functie van toevallige politieke meerderheden.¹³ Daarom was het legistiek te verkiezen alternatief – een beknopt grondwetsartikel en een gedetailleerde uitvoeringswet – maar aanvaardbaar wanneer de uitvoering zou gebeuren middels een bijzondere meerderheidswet. Ingevolge de omvang van de wijzigingen die moesten gebeuren aan belangrijke doch ook minder belangrijke bepalingen van Deel II van het Gerechtelijk Wetboek betreffende de rechterlijke organisatie, zou dit echter geleid hebben tot een ‘betonning’ van dit deel met onoverkomelijke moeilijkheden bij latere wetswijzigingen tot gevolg.

HOOFDSTUK 2. HET NIEUWE CONCEPT

Afdeling 1. Nieuw artikel 151, § 1 van de Gecoördineerde Grondwet¹⁴: de onafhankelijkheid van de rechters en het openbaar ministerie verankerd in de grondwet

8. Voor het eerst in de Belgische rechtsgeschiedenis wordt het principe van de onafhankelijkheid uitdrukkelijk opgenomen in een formele wet. Tot op heden wordt deze onafhankelijkheid beschouwd als een algemeen rechtsbeginsel dat als onderlig-

12. In de discussie heeft de meerderheid zich aangesloten bij het standpunt van de eerste minister dat er geen schending is van art. 195 Gec. G.W.: zie ‘Bijlage 13: Nota van de eerste minister over de draagwijdte van de herziening van art. 151 van de Grondwet en de verhouding tussen de preconstituante en destituante (18 november 1997)’, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/2, 161-163. *Contra*: zie o.m. het advies van de Raad van State van 15 september 1997 op de tweede versie van voorontwerp van wet houdende instelling van een Hoge Raad voor de Justitie; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, 112-124 en ‘Bijlage 15: Nota die werd opgesteld door een werkgroep bij het Hof van Cassatie’ over ‘Door de regering voorgenomen grondwettelijke en wettelijke hervormingen inzake de benoeming, de bevordering, de evaluatie en de vorming van de magistraten alsmede de instelling van een Hoge Raad voor de Justitie’, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/2, 208-209.

13. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 43.

14. *Parl. St.*, Senaat, 1998-99, nr. 1121/5. Voor het parlementair debat: zie *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 4-6; 27-33 en *Parl. St.*, Senaat, 1998-99, nr. 1121/3.

gend principe te herkennen is in een aantal (grond)wettelijke waarborgen¹⁵ die onder meer slaan op de verhouding van de magistratuur ten opzichte van de andere machten en de wijze waarop hun statuut, de benoemingsprocedure, de cumulregels en de rechterlijke organisatie is geregeld. Daarnaast is er de uitdrukkelijke opname van het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter in internationale verdragen zoals artikel 6, § 1 E.V.R.M. en artikel 14, eerste lid B.U.P.O.-Verdrag.

Paragraaf 1 van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet luidt:

‘§ 1. De rechters zijn onafhankelijk in de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden. Het openbaar ministerie is onafhankelijk in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen’.

Volgens de grondwetgever wordt aldus niets gewijzigd aan de vandaag geldende principes en moet de inschrijving in de grondwet als een fundamentele, bijkomende waarborg voor de rechterlijke macht worden beschouwd.¹⁶ In realiteit is de grondwetgever echter verder gegaan. Het grondwettelijk vastleggen van dit zogenaamde ‘*status quo*’ en de keuzes die daarbij zijn gemaakt schuift eveneens een aantal controverses die het debat over de draagwijdte van de rechterlijke onafhankelijkheid in het Belgische rechtsbestel sedert lange tijd beheersen opzij.

9. Bij de definitie van de onafhankelijkheid in § 1 maakt de grondwetgever op scrupuleuze wijze een onderscheid tussen de zittende magistratuur en het openbaar ministerie.

Terminologisch worden de leden van beide korpsen in het nieuwe artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet respectievelijk aangeduid als ‘de rechters’¹⁷ en ‘de ambtenaren van het openbaar ministerie’, conform het huidige begrippenkader van de grondwet.¹⁸ Daarbij is het begrip ‘leden van het de rechterlijke macht’ bewust vermeden, vermits ‘de rechterlijke macht’ in de visie van de grondwetgever enkel betrekking heeft op de hoven en rechtbanken bedoeld in artikel 40 van de Gecoördineerde Grondwet en dus niet slaat op de leden van het openbaar ministerie.¹⁹ Bo-

15. Cass., 13 januari 1986, *Arr.Cass.*, 1985-86, 665; Cass., 23 mei 1985, *Arr.Cass.*, 1984-85, 1315; Cass., 4 mei 1982, *Arr.Cass.*, 1981-82, 1076; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 4.

16. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 5 en nr. 1675/5, 5.

17. In deze context gebruikt als generieke term voor de leden van zittende magistratuur die voor het leven zijn benoemd (in de toekomst te onderscheiden van de functies binnen de zittende magistratuur waarin men voor een bepaalde duur wordt aangewezen; *cf. infra*).

18. Zie o.m. de huidige art. 151, 152 en 153 Gec. G.W. en § 2, tweede lid, § 3, eerste lid 1°-4° en § 6 nieuw art. 151 Gec. G.W. en de toelichting; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 2, 4 en 5. In de uitvoeringswet daarentegen worden zij respectievelijk aangeduid als ‘magistraten van de zittende magistratuur’ en ‘magistraten van het openbaar ministerie’ of ‘magistraten’ zonder meer; zie b.v. art. 24, 28, 29, 33, 35, 42 (houdende wijziging van de art. 189, 193, 194, 207, 208, 254 Ger. W. m.b.t. een aantal benoemings- en aanwijzingsvoorwaarden) en art. 45 (houdende invoeging van de art. 259bis-1 t.e.m. 259bis-22 Ger. W. m.b.t. de Hoge Raad voor de Justitie) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

19. In tegenstelling tot de ruimere interpretatie die de titel ‘Rechterlijke macht’ van Hoofdstuk VI van de Grondwet dat de art. 151-159 bevat suggereert, vermits deze artikelen zowel op ‘rechters’, ‘ambtena-

vendien mag dit niet verward worden met 'de leden van de rechterlijke orde' waar- van sprake in de nieuwe § 3 en waarmee volgens de grondwetgever zowel de rech- ters en het openbaar ministerie als het griffiepersoneel en de bemiddelingsassisten- ten worden bedoeld.²⁰

Inhoudelijk benadrukt de grondwetgever de verschillende invulling van de onaf- hankelijkheid naargelang het de zittende magistratuur of het openbaar ministerie betreft, gelet op hun onderscheiden bevoegdheden en (grond)wettelijk statuut.

Voor wat betreft de rechters beperkt de grondwetgever hun onafhankelijkheid tot de uitoefening van hun rechtsprekende bevoegdheden.²¹

Inzake het openbaar ministerie wordt gepreciseerd dat de in § 1 gedefinieerde onafhankelijkheid uitsluitend betrekking heeft op de toepassing van de strafwet (art. 138, eerste lid Ger. W.) en dus niet slaat op andere wettelijk bepaalde gevallen waarbij het openbaar ministerie de rechter in burgerlijke zaken bijstaat bij wege van rechtsvordering, vordering of advies (art. 138, tweede en derde lid Ger. W.), of waarbij de minister van Justitie de tussenkomst van het openbaar ministerie kan vorderen zonder dat dit verband houdt met enige strafvervolgning (b.v. art. 441 en 444 Sv.).²² Vervolgens wordt beklemtoond dat het openbaar ministerie bij de uitoe- fening van de strafvordering een ambt van de uitvoerende macht uitoefent en aldus onderworpen is aan het toezicht van de minister van Justitie.²³ Dit toezicht komt zowel tot uiting in het positief injunctierecht (art. 274 e.v. Sv.), als bij de totstand- koming van het strafrechtelijk beleid volgens de beginselen vastgelegd door de *Wet van 4 maart 1997 tot instelling van het college van Procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal-magistraat*.²⁴ Deze bepalen onder meer dat de minister van Justitie de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt op niet- bindend advies van het college dat onder zijn gezag staat, dat de richtlijnen bindend zijn voor alle leden van het openbaar ministerie doch geen negatieve injuncties kunnen bevatten (noch individueel, noch algemeen) en dat het college bevoegd is voor de gecoördineerde uitwerking van deze richtlijnen met inachtnaeme van de finaliteit ervan en mits consensus, bij gebrek waaraan de minister zelf de nodige maatregelen kan nemen. De kritiek tijdens en na de totstandkoming van deze wet als zouden bepaalde van deze beginselen de onafhankelijkheid van het openbaar

→

ren van het openbaar ministerie' als 'leden van de rechterlijke orde' slaan. Deze ruime interpretatie is ook terug te vinden in Boek I 'Organen van de rechterlijke macht' van Deel II 'Rechterlijke organisatie' van het Gerechtelijk Wetboek dat volgende titels bevat: Titel I: de leden van de hoven en rechtbanken (art. 59-136 Ger. W.); Titel II: Openbaar ministerie (art. 137-156 Ger. W.); Titel IIbis: Plaatsvervangende magistraten aangewezen uit de op rust gestelde magistraten (art. 156bis Ger. W.); Titel III: Griffiers (art. 157-176 Ger. W.); Titel IV: Bemiddelingsadviseurs en assistenten (art. 176bis-176quater Ger. W.) en Titel IV: Personeel van griffies en parketten (art. 177-185 Ger. W.).

20. Art. 154 Gec. G.W.; art. 187-287quater Ger. W.; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 8, voetnoot 1.

21. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 2.; *ibid.*, nr. 1675/4, 13, 15, 16, 19, 28, 29.

22. *Ibid.*, nr. 1675/1, 4. en nr. 1675/4, 27-29 en 31.

23. *Ibid.*, nr. 1675/1, 2.

24. *B.S.*, 30 april 1997 (tweede uitgave), 10.392; zie de art. 143bis, 143ter en 144bis Ger. W. en *Parl. St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/1; *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/1. Het college is in werking getre- den op 15 mei 1997 (art. 1 K.B. van 2 mei 1997, *B.S.*, 13 mei 1997).

ministerie aantasten, heeft dus niet kunnen beletten dat zij thans een grondwettelijke basis krijgen.²⁵

10. Hieruit vloeit duidelijk voort – en het is trouwens meermaals benadrukt door de grondwetgever – dat de onafhankelijkheid in § 1 zowel voor de rechters als het openbaar ministerie beperkt wordt tot de individuele beslissingen die zij nemen in het kader van hun ambtsuitoefening.²⁶ Onder meer vanuit de magistratuur heeft dit geleid tot de kritiek dat de onafhankelijkheid ten onrechte verengd wordt tot een louter functionele onafhankelijkheid, met miskenning van de institutionele onafhankelijkheid, zijnde de onafhankelijke positie van de rechtsprekende macht als geheel ten opzichte van de andere staatsmachten.²⁷ De grondwetgever heeft zich tijdens de besprekingen met kracht tegen deze kritiek afgezet door onder meer te benadrukken dat de rechterlijke macht de derde macht van dit land en een basisinstelling in de rechtsstaat is en blijft, doch dat scheiding der machten en onafhankelijkheid geen doel op zich zijn en nooit kunnen verworpen worden tot een absolute autonomie zonder verantwoording.²⁸ Dit belet evenwel niet dat inderdaad een kader moet aanwezig zijn dat de rechters en het openbaar ministerie effectief toelaat hun taak op onafhankelijke (en onpartijdige) wijze uit te oefenen, hetgeen wel degelijk een zekere organieke onafhankelijkheid veronderstelt. Daarvoor kan echter verwezen worden naar andere grondwettelijke en wettelijke waarborgen zoals de benoeming voor het leven, de onafzetbaarheid en onoverplaatsbaarheid, de regeling inzake cumul en onverenigbaarheden, de wraking en onttrekking die onverkort en complementair aan het nieuwe artikel 151 § 1 van de Gecoördineerde Grondwet blijven bestaan.²⁹

Afdeling 2. Nieuw artikel 151, § 2 van de Gecoördineerde Grondwet³⁰: de Hoge Raad voor de Justitie: wie, wat en hoe ?

A. Orgaan sui generis

11. Artikel 151, § 2, eerste lid van de Gecoördineerde Grondwet voorziet in de oprichting van een Hoge Raad voor de Justitie die bij de uitoefening van zijn be-

25. Zie o.m. het advies van de Raad van State bij het ontwerp van wet tot instelling van het college van Procureurs-generaal en tot instelling van het ambt van nationaal-magistraat, *Parl.St.*, Senaat, 1996-97, nr. 1-447/1, 24; E. LIEKENDAEL, 'De scheiding der machten aan de vooravond van het derde millenium', *R.W.*, 1997-98, 543-569; A. MASSET, 'La loi du 4 mars 1997 instituant le collège des Procureurs généraux et créant la fonction de magistrat national: Que reste-t-il de l'indépendance du ministère public?', *J.T.*, 1997, 649-651.

26. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr.1675/4, 16, 19, 28, 29, 30.

27. Nota m.b.l. de wijziging van art. 151 van de Grondwet, *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 62.

28. Zie o.m. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, 1675/1, 2; *ibid.*, nr. 1675/4, 5, 13, 19, 22, 24, 28-30.

29. Zo is b.v. tijdens de parlementaire debatten ook gepreciseerd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechtspraak inzake de persoonlijke aansprakelijkheid van magistraten; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 27-31. Voor wat art. 152 Gec. G.W. betreft dient echter een en ander genuanceerd. Cf. *infra* bij het mandatensysteem.

30. Art. 45 (tot invoering van de art. 259bis-1-259bis-22 Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

voegdheden (*cf. infra*) de onafhankelijkheid zoals die in § 1 is vastgelegd, moet respecteren. De grondwetgever laat er dus geen twijfel over bestaan dat het niet zijn bedoeling is om de magistratuur aan de Hoge Raad ondergeschikt te maken. Ondanks zijn opname onder de Hoofdstuk VI van de Grondwet behoort de Hoge Raad trouwens niet tot de rechterlijke macht. De Hoge Raad wordt integendeel beschouwd als een orgaan *sui generis* dat – zelf geen deel zijnde van de gestelde machten – als ‘intermediair orgaan’ een brugfunctie moet vervullen tussen de rechterlijke macht enerzijds en de wetgevende en uitvoerende macht anderzijds.³¹

B. Het huis

12. De krijtlijnen betreffende de samenstelling van de Hoge Raad zijn uitgezet in artikel 151, § 2 tweede lid van de Gecoördineerde Grondwet, terwijl de concrete invulling, de organisatie en de werking zijn terug te vinden in de nieuwe artikelen 259bis-1 tot 259bis-6 van het Gerechtelijk Wetboek. Daarbij kunnen drie principes worden onderscheiden:

1° Eerste principe: de Hoge Raad bestaat uit een Nederlandstalig en uit een Franstalig college met elk evenveel leden

13. De Hoge Raad telt 44 leden, 22 leden per college, die samen de algemene vergadering vormen. Het globale ledenaantal is het resultaat van een evenwichtsoefening tussen het streven naar een beheersbaar en overzichtelijk ledenaantal en het opvangen van de te verwachten werkdruk. De paritaire samenstelling van de colleges wordt verklaard door de soms verregaande autonomie waarmee elk college is bekleed bij de uitoefening van een aantal bevoegdheden (*cf. infra*), terwijl er geen indicaties zijn die wijzen op een wezenlijk verschil in werklast.

*2° Tweede principe: elk college telt evenveel magistraten als niet-magistraten*³²

14. Per college zijn er 11 magistraten en 11 niet-magistraten. Voor de magistraten gelden een aantal verdeelsleutels zoals een minimale vertegenwoordiging per college van een lid van de hoven, een lid van de zetel en het openbaar ministerie en een lid per rechtsgebied. Er is echter niet voorzien in een daadwerkelijke representativiteit per graad van rechtsmacht, omdat de Hoge Raad ingevolge zijn bevoegdheden niet

31. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 5; *ibid.*, nr. 1675/4, 4, 6, 13, 15, 18; *ibid.*, nr. 1677/1, 3-4. Ingevolge een opmerking van de Raad van State dat het ‘*sui generis*’ karakter niet tot gevolg mag hebben dat de burgers geen jurisdictioneel beroep kunnen instellen tegen de handelingen die de Hoge Raad in de uitoefening van zijn diverse functies verricht, heeft de wetgever dit waar nodig voor elk van deze handelingen verder gepreciseerd (*cf. infra*); *ibid.*, nr. 1677/2, 3.

32. De pariteit tussen magistraten en niet-magistraten moet ook door de colleges worden gerespecteerd wanneer zij de benoemings- en aanwijzingscommissies en de advies- en onderzoekscommissies samenstellen (*cf. infra*).

als het representatief orgaan van de rechterlijke macht is opgevat.³³ De aanwezigheid van niet-magistraten in de Hoge Raad is ingegeven vanuit een dubbele reflex: het vermijden van een corporatistische ingesteldheid en het inbrengen van een externe, niet noodzakelijk juridische, visie. Voor de invulling van de groep niet-magistraten is gekozen voor een combinatie tussen een gesloten en open recrutering. Elk college moet minimaal vier advocaten met een balie-ervaring van tien jaar en drie hoogleraren van een universiteit of hogeschool (niet noodzakelijk in de juridische sector) tellen. De overblijvende vier plaatsen staan open voor elke persoon die minstens houder is van een hogeschooldiploma en die een voor de opdrachten van de Hoge Raad relevante beroepservaring van tien jaar kan voorleggen. Wat deze beroepservaring moet inhouden wordt niet gedefinieerd om te vermijden dat waardevolle kandidaten op voorhand uit de boot zouden vallen omwille van een te restrictieve invulling van het begrip.³⁴

Deze pariteit is voorwerp geweest van hevige kritiek. Bepaalde kringen in de magistratuur zijn immers van oordeel dat de Hoge Raad een meerderheid van magistraten moet tellen opdat hun onafhankelijkheid voldoende zou zijn gewaarborgd.³⁵ Dit is door de grondwetgever niet overgenomen ingevolge de tweeledige opdracht van de Hoge Raad – benoemingen maar ook externe controle – en de expliciete keuze om de Hoge Raad niet als het representatief orgaan van de rechterlijke macht te beschouwen.³⁶

*3° Derde principe: de magistraten worden uit en door hun gelijken verkozen, de niet-magistraten worden door de Senaat benoemd*³⁷

15. Enkel beroepsmagistraten die in actieve dienst zijn kunnen zich verkiesbaar stellen. Dit betekent onder meer dat de beroepsmagistraten die op het ogenblik van de verkiezing in een andere functie werkzaam zijn (b.v. gedetacheerd op een kabi-

33. Daartoe wordt voorzien in de oprichting van een ander orgaan, de Adviesraad van de magistratuur; cf. *infra*.

34. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 45.

35. Zie o.m. 'Bijlage 13: Beschouwingen van de nationale commissie van de magistratuur betreffende het voorontwerp van wet houdende instelling van de Hoge Raad voor de Justitie (29 oktober 1997)' en 'Bijlage 15: Nota die werd opgesteld door een werkgroep bij het Hof van Cassatie over de door de Regering voorgenomen grondwettelijke en wettelijke hervormingen inzake de benoeming, de bevordering, de evaluatie en de vorming van magistraten alsmede de instelling van een Hoge Raad voor de Justitie', *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 1591/2, 174 en 193-197. Ter ondersteuning van deze stelling wordt onder meer verwezen naar de conclusies en aanbevelingen die zijn geformuleerd op een multilaterale bijeenkomst georganiseerd door de Raad van Europa te Warschau en Slok op 23-26 juni 1997; Document du Conseil de l'Europe van 25 juni 1997; juridische samenwerking van de Raad van Europa met de landen uit Midden- en Oost-Europa. *Themis*, 1997, afl. 3, 2.

36. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 35; *ibid.*, nr. 1677/1, 4.

37. In de aanvankelijke voorstellen van de Regering was voorzien dat de leden-magistraten van het Benoemings- en bevorderingscollege zouden verkozen worden door de Senaat, en de leden van de Hoge Raad voor de Justitie door de magistratuur. Zie o.m. Bijlage 1 en 2, *Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 1591/2, 6-26.

net), in ruste gestelde magistraten en niet-professionele magistraten zoals de plaatsvervangende magistraten, de rechters in handelszaken en de raadsheren en rechters in sociale zaken worden uitgesloten.³⁸ Voor de verkiezingen, die gebeuren bij (moreel) verplichte en geheime stemming, wordt een Nederlandstalig en een Frans-talig kiescollege ingericht waartoe respectievelijk alle beroepsmagistraten met een Nederlandstalig diploma en met een Franstalig diploma rechten behoren. Er is dus geen opsplitsing van de kiescolleges naargelang men tot de zittende magistratuur of het openbaar ministerie behoort, net zomin als er een opsplitsing is per graad van rechtsmacht. Vermits dit onder meer tot gevolg heeft dat numerieke meerderheden binnen de kiescolleges ten volle kunnen spelen en zelfs domineren, is een dubbele correctie voorzien: benevens een minimale spreiding tussen zetel en parket enerzijds en de verschillende rechtsgebieden van de hoven van beroep anderzijds (*cf. supra*) moet elke magistraat drie stemmen uitbrengen, waarvan tenminste één voor een kandidaat van de zittende magistratuur, één voor een kandidaat van het openbaar ministerie en één voor een kandidaat van het andere geslacht.³⁹

De keuze voor de Senaat om de niet-magistraten te benoemen hangt samen met de democratische legitimiteit en pluralistische samenstelling van deze instelling. Door de benoeming afhankelijk te stellen van het behalen van een meerderheid van twee derde van de uitgebrachte stemmen, moet bovendien een meerderheid worden bereikt die in de praktijk veelal de regeringsmeerderheid zal overstijgen. Desalniettemin werd deze keuze in bepaalde kringen beschouwd als een 'herpolitisering' van de benoemingen.⁴⁰ Het belangrijkste alternatief dat bestaat in een rechtstreekse verkiezing door de beroepsgroepen van advocaten en hoogleraren botste echter op tal van andere bezwaren, zoals het gevaar voor corporatisme, het gebrek aan democratische legitimiteit en de onmogelijkheid om dit toe te passen op de open categorie van niet-magistraten. Blijkbaar niet volledig ongevoelig voor deze kritiek, heeft de grondwetgever uiteindelijk gekozen voor een tussenoplossing door te bepalen dat de Senaat per college tenminste vijf niet-magistraten moet benoemen uit kandidaten die afzonderlijk of gezamenlijk worden voorgedragen door de ordes van advocaten (dus niet de Nationale orde van advocaten) en de universiteiten en hogescholen. Dit betekent concreet dat de kandidaturen aan de Senaat zullen toekomen via twee kanalen: de individuele kandidatuurstellingen en de voordrachten, waarbij een kandidaat terzelfder tijd gebruik kan maken van beide kanalen.

38. De plaatsvervangende magistraten kunnen wel als niet-magistraat in de Hoge Raad zetelen mits zij op het ogenblik van hun benoeming in deze hoedanigheid ontslag nemen (nieuw art. 259bis-3 Ger. W.). Dit geldt in principe ook voor de 'lekenrechters', doch voor hen is geen specifieke onverenigbaarheid voorzien.

39. Dit om binnen de groep magistraten een minimale vertegenwoordiging van het andere geslacht te hebben. Voor de niet-magistraten is een absolute verplichting voorzien, mede omdat dit praktisch gemakkelijker is te realiseren. Daarbij wordt gestreefd naar een minimale vertegenwoordiging van 1/3 van elk geslacht, naar analogie met hetgeen de Wet van 20 juli 1990 voor adviesorganen voorziet, ofschoon deze wet hier niet van toepassing is; Advies Raad van State; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/2, 7-8.

40. Zie o.m. de kritiek van AGALEV: *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 15, 36.

16. Daarnaast regelt de uitvoeringswet een aantal andere aspecten van het mandaat in de Hoge Raad zoals duur, onverenigbaarheden en beëindiging.

De duur van een mandaat in de Hoge Raad is vastgesteld op 4 jaar. Het kan slechts eenmaal worden hernieuwd, waardoor een zekere continuïteit mogelijk is zonder dat de Hoge Raad voortdurend door dezelfde personen kan worden bevolkt die op termijn de werkzaamheden zouden monopoliseren.⁴¹

Voor alle leden geldt dat op het ogenblik van de kandidaatstelling de leeftijd van 63 jaar niet mag zijn bereikt. Dit biedt een grotere zekerheid dat kandidaten worden gerekruteerd die gelet op hun opdrachten nog met beide voeten in de praktijk staan.

Bovendien zijn waarborgen voorzien opdat de leden van de Hoge Raad over de nodige geloofwaardigheid zouden beschikken om de selectie van kandidaten en de uitoefening van controle op objectieve en neutrale wijze door te voeren. Zo is de uitoefening van een mandaat in de Hoge Raad niet verenigbaar met een bij verkiezing verleend openbaar mandaat (zoals parlementsleden,...) en met een openbaar ambt van politieke aard (zoals burgemeester, provinciegouverneur, minister,...). Ook het mandaat van korpschef is in deze lijst opgenomen, doordat dit mandaat een permanente terbeschikkingstelling van het rechtscollege veronderstelt. De draagwijdte van deze onverenigbaarheden moet echter in zijn juiste context worden geplaatst: wie met één van deze hoedanigheden is bekleed kan weliswaar in de Hoge Raad verkozen worden of benoemd, doch in dit geval moet een keuze worden gemaakt.

Tevens is uitdrukkelijk bepaald wanneer een einde wordt gesteld aan een mandaat in de Hoge Raad. Een daarvan is het bereiken van de leeftijdsgrens zoals die in artikel 383, § 1 van het Gerechtelijk Wetboek geldt voor de leden van de rechtscolleges andere dan het Hof van Cassatie. Dit betekent dat ieder lid van de Hoge Raad (magistraat en niet-magistraat) bij het bereiken van de leeftijd van 67 jaar de fakkel aan een opvolger moet doorgeven, zelfs wanneer in de eigen beroepssituatie geen of een hogere wettelijke pensioenleeftijd geldt.⁴² Daarnaast heeft de wetgever voorzien dat kan worden ingegrepen wanneer de werking van de Hoge Raad in diskrediet wordt gebracht of de objectiviteit en de ernst waarmee de opdrachten worden uitgevoerd in het gedrang komen door het gedrag van een lid van de Hoge Raad. Omwille van zijn onafhankelijkheid behoort het echter tot de uitsluitende bevoegdheid van de Hoge Raad om wegens ernstige redenen het mandaat van één van haar leden te beëindigen. Dit moet echter gebeuren op basis van een voorafgaande tegenprekelijke afzettingsprocedure en een bijzondere meerderheid om een discretionair of lichtzinnig gebruik te vermijden.

41. Om een minimale roulatie te voorzien zonder dat de continuïteit in het gedrang komt is bovendien bij overgangsmaatregel bepaald dat bij de eerste hernieuwing slechts 6 leden van elke groep binnen elk college zich herverkiesbaar kunnen stellen; art. 98 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

42. Zie b.v. de raadsheren bij het Hof van Cassatie die in ruste worden gesteld op de leeftijd van 70 jaar tegenover de advocaten en andere beoefenaars van vrije beroepen.

C. De kamers van het huis

17. Eens de Hoge Raad en zijn colleges zijn samengesteld, is voor de uitoefening van de eigenlijke bevoegdheden een interne opdeling voorzien.

Vooraf wordt het Bureau van de Hoge Raad samengesteld dat vier leden telt. Bij de samenstelling van het Bureau moeten de pariteitsregels zoals die gelden voor de Hoge Raad en de colleges in acht worden genomen. Hiertoe draagt elk college een magistraat en een niet-magistraat voor zodat het Bureau een Nederlandstalige en een Franstalige magistraat en een Nederlandstalige en een Franstalige niet-magistraat telt. De vier leden van het Bureau nemen eveneens en dit beurtelings voor één jaar het voorzitterschap van de Hoge Raad waar.

Als enige en beperkte ondersteuningsstructuur van de Hoge Raad bestaat het Bureau uit voltijdse leden. Dit heeft tot gevolg dat de leden van het Bureau hun eigen beroepsactiviteiten tijdens de uitoefening van hun mandaat moeten opschorten. In ruil ontvangen zij een ruime financiële tegemoetkoming onder de vorm van een wedde voor de leden niet-magistraten en een toelage bovenop hun wedde voor de leden-magistraten.⁴³ De Koning kan bovendien het aantal voltijdse leden van het Bureau verhogen, waardoor de wetgever een veiligheidsklep heeft willen inbouwen wanneer de werklust van het Bureau en de colleges – waar de leden van het Bureau eveneens hun deel van het werk op zich moeten nemen – te groot zou blijken.

Vervolgens gaat elk college op autonome wijze over tot samenstelling van een Benoemings- en aanwijzingscommissie (BAC) en een Advies- en onderzoekscommissie (AOC). De BAC bestaan elk uit 14 leden waarvan 7 magistraten en 7 niet-magistraten, de AOC bestaan elk uit 8 leden, waarvan 4 magistraten en 4 niet-magistraten. Het voorzitterschap van elk van deze commissies wordt telkens waargenomen door een lid van het Bureau van de overeenkomstige taalrol. In bepaalde gevallen zetelen deze commissies samen in de Verenigde benoemings- en aanwijzingscommissie (VBAC) of de Verenigde advies- en onderzoekscommissies (VA-OC). Elk lid van de Hoge Raad kan dus slechts in één commissie zetelen. Dit moet enerzijds toelaten dat rekening houdende met de combinatie met de eigen al dan niet voltijdse beroepsactiviteit kwalitatief hoogstaand werk wordt verricht in de commissies, terwijl anderzijds belangenverstrengeling wordt vermeden door het handhaven van een strikte scheiding tussen selectie van magistraten en (indirecte) controle op hun werkmethodes.

43. Zie voor de bedragen het nieuw art. 259bis-21 Ger. W.: Voltijdse leden: voorzitter-magistraat: wedde + toelage van 300.000 F op jaarbasis; voorzitter-niet-magistraat: wedde kamervoorzitter met 21 jaar anciënniteit (2.680.916 F); lid-magistraat: wedde + toeslag 220.000 F; lid-niet-magistraat: wedde raadsheer hof van beroep met 21 jaar anciënniteit (2.458.303 F). Deeltijdse leden: presentiegeld per gepresteerde dag van min. 4 uur gelijk aan 1/30 maandelijke toelage voorzitter-niet-magistraat (7.447 F); *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/8, 58.

Afdeling 3. Nieuw artikel 151, § 3 en § 4 van het Gecoördineerde Wetboek⁴⁴: de Hoge Raad voor de Justitie: waarvoor?

A. BAC: benoemingen, aanwijzingen, toegang tot de magistratuur en vorming

Heden....

18. Huidig artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet bepaalt voor een aantal leden van de zittende magistratuur dat zij worden benoemd door de Koning, en dit volgens twee benoemingssystemen: rechtstreeks voor de vrederechters, de politierechters en de rechters van de rechtbanken van eerste aanleg en op dubbele voordracht, respectievelijk van de hoven van beroep en de provincieraden⁴⁵ voor de voorzitters en ondervoorzitters van de rechtbank van eerste aanleg en de raadsheren van de hoven van beroep en de Kamer van Volksvertegenwoordigers en de Senaat voor de raadsheren van het Hof van Cassatie. Daarnaast zijn er magistraten die intern worden gekozen, zoals de eerste voorzitters en de kamervoorzitters van de hoven van beroep en de eerste voorzitter, de ondervoorzitter en de afdelingsvoorzitters van het Hof van Cassatie.

19. Reeds door de Wet van 18 juli 1991 tot wijziging van de voorschriften van het Gerechtelijk Wetboek die betrekking hebben op de opleiding en werving van magistraten⁴⁶ werd in uitvoering hiervan een verre gaande objectivering doorgevoerd, en dit zowel van de toegang tot de magistratuur als het verloop van bepaalde benoemingsprocedures.

De toegang tot de magistratuur verloopt sedertdien via twee soorten examens. Een vergelijkend examen verleent toegang tot de gerechtelijke stage⁴⁷ en staat open voor pas afgestudeerde juristen die reeds een jaar balie achter de rug hebben. Het aantal stageplaatsen is beperkt en wordt jaarlijks door de Koning per taalrol bepaald. Na het doorlopen van een gezamenlijke stageperiode kunnen de gerechtelijke stagiairs kiezen voor een 'korte' of een 'lange' stage. Met inbegrip van de voorafgaande stageperiode duurt de korte stage 18 maand en kan men na afloop postuleren voor het ambt van substituut Procureur des Konings of substituut-arbeidsauditeur.⁴⁸ De lange stage duurt 36 maand, waarna men zich kandidaat kan stellen voor het ambt van rechter in de rechtbank van eerste aanleg, de rechtbank van koophandel of de arbeidsrechtbank.⁴⁹

44. Art. 45 (tot invoering van de nieuwe art. 259bis-1 tot en met 259bis-22 Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

45. Voor het Hof van Beroep te Brussel zijn de voordrachten verdeeld over de provincieraden van Vlaams- en Waals-Brabant en de Nederlandstalige en Franstalige Brusselse Hoofdstedelijke Raad; art. 213 en 213bis Ger. W.

46. B.S., 26 juli 1991, 16.500.

47. Art. 259quater Ger. W.

48. Art. 194 Ger. W.

49. Art. 191 Ger. W.

Een niet-vergelijkend examen beroepsbekwaamheid richt zich tot juristen met een zekere beroepservaring en heeft tot doel de voor de uitoefening van het ambt van magistraat noodzakelijke maturiteit en verstandelijke bekwaamheid te beoordelen.⁵⁰ In combinatie met een aantal jaar juridische beroepservaring verleent dit examen toegang tot de meeste ambten in de magistratuur.

Het opstellen en de organisatie van examens gebeurt door een afzonderlijke instantie: *het Wervingscollege der magistraten*, dat daarnaast ook instaat voor de vorming van magistraten. Dit college bestaat uit 22 leden en is opgedeeld in een Nederlandstalige en Franstalige commissie die elk 5 magistraten, 3 hoogleraren in de rechten en 3 advocaten tellen.⁵¹

Voor de objectivering van de *benoemingsprocedures* werd per rechtsgebied⁵² voorzien in de oprichting van een *adviescomité*. Deze comités zijn wisselend samengesteld volgens de aard en de plaats van de te begeven vacature en bestaan uit de eerste voorzitter van het hof van beroep of het arbeidshof en de Procureur-generaal bij dit hof, de voorzitter van het rechtscollege van het te begeven ambt en de korpschef van het openbaar ministerie bij dit rechtscollege en de stafhouder en twee advocaten van de balie van het betrokken gerechtelijk arrondissement. Zij moeten over de kandidaten een collegiaal doch niet gemotiveerd schriftelijk advies uitbrengen ten behoeve van de minister van Justitie. Tegen de adviezen staat beroep open voor de kandidaten.

20. Voor de rechters van de rechtbanken van koophandel, de arbeidsgerechten en de militaire gerechten die niet in artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet maar wel in artikel 157 van de Gecoördineerde Grondwet zijn opgenomen wordt voor hun benoeming verwezen naar de wet.

Voor de leden van de rechtbanken van koophandel en de arbeidsgerechten zijn de benoemingsprocedures geregeld in het Gerechtelijk Wetboek.⁵³ De beroepsrechters van deze rechtscolleges⁵⁴ zijn voor het merendeel onderworpen aan dezelfde benoemingsprocedures van de rechters bedoeld in artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet, zoals toegang via examens, tussenkomst van de adviescomités en benoeming door de Koning, doch er bestaan ook een aantal significante verschillen. Zij worden immers benoemd op voordracht van verschillende ministers en niet uitsluitend op voordracht van de minister van Justitie⁵⁵, terwijl de arbeidshoven geen

50. Art. 259bis, § 4 a) derde lid Ger. W.

51. Art. 259bis Ger. W.

52. Art. 259ter Ger. W. Voor de omschrijving van de rechtsgebieden: art. 156 Gec. G.W.

53. Art. 197-206, 215 en 216 Ger. W.

54. Daarnaast zijn er ook lekenrechters zoals de rechters en raadsheren in sociale zaken en de rechters in handelszaken; art. 82, 85 en 103 Ger. W.

55. Voor de arbeidsgerechten is dit op gezamenlijke voordracht van de ministers die Justitie en Arbeid in hun bevoegdheid hebben; voor de rechtbanken van koophandel op gezamenlijke voordracht van de ministers die Justitie, Economische Zaken en Middenstand in hun bevoegdheid hebben; art. 197 en 203 Ger. W.

voordrachtrecht hebben bij de benoeming van hun raadsheren en hun eerste voorzitter door de Koning wordt benoemd in plaats van intern gekozen.

Voor de leden van de militaire gerechten zijn de benoemingsprocedures terug te vinden in de *Wet van 15 juni 1899 houdende eerste en tweede titel van het wetboek van strafrechtspleging voor het leger*. Artikel 133 van deze wet bepaalt evenwel dat de leden van de krijgsraden met de leden van de rechtbank van eerste aanleg en de leden van het Militair Gerechtshof met de leden van de hoven van beroep inzake statuut worden gelijkgesteld.

.... en toekomst

21. De § 3, § 4 en § 5 van het nieuwe artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet bevatten een aantal fundamentele wijzigingen ten opzichte van de bestaande regelingen. Centrale spil worden de BAC's die met vier opdrachten zijn bekleed. Deze worden, al naargelang, afzonderlijk of gezamenlijk dan wel autonoom of onder toezicht van de algemene vergadering van de Hoge Raad uitgeoefend.

22. Een eerste belangrijke opdracht die aan elke BAC wordt toevertrouwd, is *het voordragen van een kandidaat voor een benoeming* tot vrederechter, rechter in een rechtbank, raadsheer in een hof van beroep of arbeidshof en raadsheer in het Hof van Cassatie of tot ambtenaar van het openbaar ministerie bij deze rechtscolleges (art. 151, § 3, eerste lid 1° Gec. G.W.).⁵⁶

Welke BAC bevoegd is wordt bepaald door de taalrol van de te begeven vacature. Is de kennis van het Nederlands en het Frans vereist zoals voor bepaalde ambten en functies in het arrondissement Brussel, dan geschiedt de voordracht door de VBAC.⁵⁷ Bij deze voordrachten treden de BAC's en VBAC autonoom op.

23. Een analoge bevoegdheid is voorzien *voor de aanduiding van de korpschefs* in en bij deze rechtscolleges. Doordat deze functies worden omgevormd tot in de tijd beperkte mandaten (artikel 151 § 3 eerste lid 2° Gec. G.W.; *cf. infra* bij de bespreking van § 5) worden zij terminologisch niet langer 'benoemd', doch wel 'aangewezen'.

56. Ook voor de beroepsrechters van de arbeidsrechtbanken, rechtbanken van koophandel en de militaire gerechten gebeurt de voordracht van kandidaten door de BAC's. Ondanks het feit dat art. 157 Gec. G.W. voor de benoemingen verwijst naar de wet en een aanpassing van het Ger. W. en het Mil. Sv. dus kan volstaan, is een gedeeltelijke waarborg in het nieuwe art. 151 Gec. G.W. zelf voorzien. De termen 'rechtbanken', 'hoven' en 'korpschefs' zouden volgens de toelichting immers ook naar de rechtbanken van koophandel, de arbeidsrechtbank en de arbeidshoven verwijzen; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 7 en 11.

57. Nieuw art. 259ter, § 4 Ger. W. dat verwijst naar art. 43, § 4 Taalwet Gerechtszaken. Hetzelfde geldt voor de tweetalige korpschefs, doch de verwijzing in het nieuwe art. 259quater, § 3, 2° Ger. W. is niet aangepast aan de amendementen die bij het Wetsvoorstel op het federaal parket zijn ingediend waardoor het aantal tweetalige korpschefs te Brussel wijzigt.

24. De inschakeling van de BAC's leidt terzelfder tijd tot een fundamentele hervorming van de voorwaarden en de procedure om te worden benoemd, respectievelijk aangewezen.⁵⁸

Voor wat betreft de benoemings- en aanwijzingsvoorwaarden, wordt in de eerste plaats een *de facto* onderscheid gemaakt tussen ambten 'aan de basis', die na het slagen voor een examen rechtstreeks toegankelijk zijn voor niet-magistraten, en 'bevorderingsambten', die enkel voor magistraten openstaan.⁵⁹

Tevens worden de verschillende soorten juridische beroepservaring die in de buitenbaan is opgedaan (balie, overheid, magistratuur, privésector,...) voor de bevorderingsambten geglobaliseerd en geüniformiseerd⁶⁰ en wordt verholpen aan een aantal wettelijke lacunes door onder meer in de wet te preciseren dat enkel de juridische beroepservaring die als voornaamste beroepsactiviteit en als houder van een diploma van licentiaat in de rechten is opgedaan in aanmerking komt.⁶¹

De *benoemingsprocedure* (en naar analogie de aanwijzingsprocedure; *cf. infra*) steunt op twee pijlers, met name een centrale, administratieve sturing van de procedure door het Ministerie van Justitie en een strikte procedureverloop door middel van termijnen waarvan de niet-naleving niet langer de voortgang van de procedure belemmert.⁶² Zij valt uiteen in drie grote fasen: 1° een voorafgaande schriftelijke adviesronde; 2° de voordracht door de bevoegde BAC en 3° de benoeming door de Koning.

1° een voorafgaande schriftelijke adviesronde (nieuw art. 151 § 3 eerste en derde lid Gec. G.W. en 259ter § 1-§ 3 Ger. W.)

25. Na bekendmaking van de vacature in het Belgisch Staatsblad beschikken de geïnteresseerden zoals voorheen over 1 maand om hun kandidatuur bij ter post

58. Art. 2 en 22-44 (tot wijziging van de art. 58*bis*, 186*bis*, 187, 189, 191*bis*, 193-194, 196-197, 203, 207-215, 254-258 Ger. W.) en art. 46 (tot wijziging van art. 259*ter* Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

59. Eén uitzondering blijft behouden voor het ambt van raadsheer in een hof van beroep of arbeidshof dat rechtstreeks toegankelijk blijft voor een persoon die ten minste 15 jaar ononderbroken advocaat is. In antwoord op de kritiek van de Raad van State dat hierin een niet verantwoorde discriminatie zag, is tijdens het parlementair debat in verwijzing naar rechtspraak van het Arbitragehof gewezen op het specifieke karakter van balie-ervaring ten opzichte van andere juridische ervaring; *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 1677/8, 28-29.

60. Dit gebeurt door gebruik van de standaardformule 'X aantal jaar juridische functies uitoefenen, waarvan X aantal jaar als lid van de zittende of staande magistratuur'; zie b.v. de art. 24, 28, 33 (houdende wijziging van de art. 189, 193, 207 Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

61. Art. 50 (houdende wijziging van art. 286 Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie. Dit heeft o.m. tot gevolg dat het arrest Swartenbroeckx zijn gelding verliest. Dit arrest bepaalde dat bij gebrek aan wettelijke precisering ook de beroepservaring opgedaan voor het behalen van het diploma rechten en waarvan het juridisch karakter kon worden aangetoond in aanmerking moest genomen worden; *R.v.St.*, nr. 59.458, 30 april 1996, *J.L.M.B.*, 1996, 1522, noot P. COENRAETS.

62. Ook nu zijn termijnen voorzien (zie de art. 259*bis* en 287 Ger. W.), doch behalve voor de kandidaatsstelling zijn deze bij gebrek aan sanctie niet bindend en leidt de niet-naleving ervan tot de schorsing van de procedure.

aangetekende brief in te dienen bij het Ministerie van Justitie. Binnen de 15 dagen na verloop van die termijn vraagt het ministerie over elke kandidaat gemotiveerde schriftelijke adviezen aan verschillende personen en instanties uit de professionele omgeving van de kandidaat en het te begeven ambt. Het betreft individuele adviezen, hetgeen de afschaffing van de adviescomités tot gevolg heeft.⁶³ De adviezen moeten binnen de 30 dagen na de vraag om advies overgemaakt worden aan het ministerie en in afschrift worden meegedeeld aan de kandidaat. Het beroep bij het adviescomité wordt vervangen door een mogelijkheid voor de kandidaten om binnen de 15 dagen aan de minister schriftelijke opmerkingen op de adviezen kenbaar te maken.⁶⁴ Nieuw is het wettelijk vermoeden dat een niet-tijdig verstrekt advies geacht wordt gunstig noch ongunstig te zijn, waardoor de voortgang van de procedure niet langer wordt belet.⁶⁵

In zijn streven naar maximale objectivering en uniformiteit is deze procedure door de grondwetgever eveneens van toepassing gemaakt op de benoeming van de raadsheeren bij de hoven van beroep en het Hof van Cassatie (art. 151, § 4, eerste en tweede lid Gec. G.W.).

Dit heeft onder meer tot gevolg dat het voordrachtrecht wordt afgeschaft, en dit zowel voor de politieke organen zoals de provincieraden en de Kamer en Senaat, als voor de betrokken hoven. Dit laatste is van meet af aan in de rangen van deze hoven op hevige verzet gestuit, die dit beschouwen als een aantasting van hun onafhankelijkheid en het ondergeschikt maken van de rechterlijke macht aan de Hoge Raad.⁶⁶ Bij wijze van tegemoetkoming aan hun meer specifieke verzuchting dat de hoven dankzij de toetsing van de vonnissen uit eerste aanleg in een bevoorrechte positie verkeren om de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaten te beoordelen, heeft de grondwetgever voorzien dat de betrokken algemene vergadering over elke kandidaat een gemotiveerd, schriftelijke advies kunnen uitbrengen (art. 151, § 4, derde lid G.W.).⁶⁷ Is echter geen tijdig advies over alle kandidaten verstrekt, dan wordt met geen enkel van deze adviezen rekening gehouden. Aldus wil men verhinderen dat de hoven onrechtstreeks een rangschikking of voordracht tot stand zouden brengen door slechts over enkele kandidaten een advies uit te brengen. Met deze regeling is de grondwetgever van oordeel dat een evenwaardige,

63. Dit zijn voor het merendeel dezelfde leden van de huidige adviescomités zoals de korpschefs en de balie waardoor de lokale inbreng blijft behouden; nieuw art. 259ter, § 2 Ger. W.

64. Door deze opmerkingen kan bijkomende informatie worden verschaft of kunnen correcties of nuanceringen op adviezen worden aangebracht, die de BAC's met kennis van het gehele dossier kunnen appreciëren; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 69.

65. Zijn unaniem gunstige adviezen vereist om voor een benoeming in aanmerking te komen, zoals bijvoorbeeld voor de benoeming van bepaalde plaatsvervangende rechters (Wet 9 juli 1997, *B.S.*, 1 januari 1998), dan wordt er geen rekening gehouden met het feit dat geen advies werd verstrekt. Het uitblijven van advies kan een kandidaat bijgevolg geen nadeel berokkenen; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 68.

66. Zie o.m. *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 1677/8, 102-109.

67. Dit is een compromis tussen de vraag van de hoven voor een behoud van hun voordrachtrecht en bepaalde (politieke) strekkingen die voor alle benoemingen ijverden voor een volledig uniforme procedure.

zo niet grotere inspraakmogelijkheid aan de hoven wordt geboden bij de selectie van hun raadsheren dan thans het geval is met de niet gemotiveerde voordrachten.

2° de voordracht van één kandidaat door het bevoegde BAC van de Hoge Raad aan de Koning (nieuwe art. 151, § 4, tweede lid Gec. G.W. en 259ter, § 4 Ger. W.)

26. Binnen de 100 dagen⁶⁸ na de bekendmaking van de vacature worden de benoemingsdossiers van de kandidaten door het Ministerie van Justitie overgemaakt aan de bevoegde BAC met het verzoek een kandidaat voor te dragen.

De BAC moet bij zijn selectie tot voordracht de bekwaamheid en de geschiktheid van de kandidaten voor het ambt tegenover elkaar afwegen. Volgens het nieuwe artikel 259ter Gerechtelijk Wetboek betekent dit dat naargelang het te begeven ambt een toetsing moet gebeuren in functie van criteria zoals de persoonlijkheid en de intellectuele en de professionele bekwaamheid.⁶⁹ Bovendien kan een kandidaat slechts worden voorgedragen wanneer hij twee derde van de in de commissie uitgebrachte stemmen achter zich schaaft.⁷⁰ Gebeurt een voordracht door het VBAC, dan moet deze meerderheid in elke BAC worden behaald.

De BAC beschikt over 40 dagen om deze voordracht te doen, doch voorafgaand moet zij de kandidaten horen die daar tijdig om hebben verzocht. Bij gebrek aan voordracht binnen de voorgeschreven termijn wordt de procedure volledig heropend door de bekendmaking van een nieuwe oproep tot de kandidaten in het *Belgisch Staatsblad*.

3° de benoeming door de Koning (nieuwe art. 151 § 4, eerste lid Gec. G.W. en 259ter § 5 Ger. W.)

27. De grondwet voorziet nog steeds dat de benoeming gebeurt door de Koning (en dus de minister van Justitie). Dit impliceert dat er voor de Koning een keuzevrijheid moet bestaan, doch deze wordt thans tot een minimum herleid: ofwel benoemt de Koning de voorgedragen kandidaat, ofwel benoemt de Koning hem niet.

De Koning is, te rekenen vanaf de voordracht door de BAC, gebonden aan een termijn van 60 dagen om een beslissing te nemen. Wanneer de Koning de voorgedragen kandidaat op gemotiveerde wijze weigert te benoemen, kan de BAC een nieuwe voordracht doen. Gebeurt dit niet, dan wordt de procedure volledig heropend. Gebeurt dit wel, dan kan hetzij dezelfde kandidaat, hetzij een andere kandi-

68. Deze termijn bedraagt 140 dagen wanneer de algemene vergadering van de hoven van beroep of het Hof van Cassatie adviezen verstrekken.

69. Voor de invulling van deze criteria wordt verwezen naar een ministeriële omzendbrief van 15 mei 1996 betreffende de motivering van bestuurshandelingen in verband met benoemingen in de magistratuur; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 69.

70. Doordat het nieuwe art. 259bis-8, § 1, derde lid Ger. W. bepaalt dat ten minste 10 leden van de BAC moeten aanwezig zijn om geldig te kunnen beraadslagen, betekent dit dat de voorgedragen kandidaat steeds de minimale goedkeuring van de rekenkundige helft van het totaal aantal leden (7) van de commissie heeft.

daat worden voorgedragen. Weigert de Koning opnieuw op gemotiveerde wijze te benoemen, wordt eveneens de procedure heropend.

Tijdens het parlementair debat is lang aandacht besteed aan de vraag wanneer een beroep kan worden ingesteld bij de Raad van State, in het bijzonder wanneer de Koning blijft stilzitten en geen enkele beslissing treft.⁷¹ In dit geval geldt een variante op de toepassing van artikel 14 tweede lid van de Gecoördineerde Wet van de Raad van State, met name de mogelijkheid voor de kandidaten en de BAC om de Koning in gebreke te stellen. Blijft de Koning na dergelijke aanmaning stilzitten, dan staat beroep open bij de Raad van State. Is er geen aanmaning en doet dit stilzitten zich voor tijdens de eerste fase, dan gebeurt een nieuwe voordracht. In de tweede fase leidt dit tot de openverklaring.

28. Centraal in de kritiek op dit complexe systeem vormt het democratisch deficit van het systeem van voordracht door de Hoge Raad. De Koning (en de bevoegde minister(s)) blijft weliswaar politiek verantwoordelijk voor de benoemingen, doch zijn keuzevrijheid wordt zeer sterk aan banden gelegd door een orgaan dat ingevolge zijn 'sui generis statuut' aan niemand rechtstreekse verantwoording is verschuldigd. Indien de Hoge Raad zich niet van zijn taak zou kwijten zoals verwacht kan enkel onrechtstreeks worden ingegrepen, hetzij door het vetorecht van de Koning, hetzij door het rechterlijke toezicht van de Raad van State op de benoeming. Het risico op conflictsituaties waardoor het hele mechanisme stopt en de rechterlijke macht wordt ontwricht is daarbij niet ondenkbeeldig, waardoor de remedie wel eens erger zou kunnen zijn dan de kwaal.

29. De derde opdracht van de BAC betreft de toegang tot het ambt van rechter of van ambtenaar van het openbaar ministerie (art. 151, § 3, eerste lid, 3° Gec.G.W.).

In feite nemen de BAC's de bevoegdheden van het Wervingscollege der magistraten over. Enerzijds moeten zij de programma's voor het examen inzake beroepsbekwaamheid en het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage voorbereiden en anderzijds staan zij in voor de organisatie van deze examens. Ook de werkwijze van het Wervingscollege wordt overgenomen: de VBAC doet program-mavoorstellen, de BAC's staan elk in voor de organisatie van de examens. Dit alles gebeurt onder toezicht van de algemene vergadering van de Hoge Raad die het geheel moet goedkeuren, waarna het door de minister van Justitie wordt bekrachtigd en bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, hetgeen een minimale uniformiteit voor het ganse land garandeert. Bovendien laat de tussenkomst van de algemene vergadering een nuttige inbreng toe van de leden van de Hoge Raad die in de AOC's zetelen.

30. De vierde en tevens laatste opdracht van de BAC's betreft *de vorming van de rechters en de ambtenaren van het openbaar ministerie* (art. 151, § 3, eerste lid, 4° Gec. G.W.).

71. Nieuw art. 259ter, § 5 Ger. W., *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/8, 68-77.

Ook hier wordt een bevoegdheid van het Wervingscollege overgenomen. De regeling vormt zowel inhoudelijk als praktisch een doorslag van wat thans bestaat. De VBAC bereiden de richtlijnen en programma's voor. Na goedkeuring door de algemene vergadering van de Hoge Raad en bekrachtiging door de minister van Justitie staat de VBAC in samenwerking met het Ministerie van Justitie voor de uitvoering in.

31. Voor de uitoefening van de derde en vierde opdracht moet nog worden opgemerkt dat binnen elke BAC een subcommissie kan worden ingesteld.⁷² Bovendien bepaalt het Octopusakkoord dat op basis van een samenwerkingsakkoord per Gemeenschap een Magistratenschool zal worden opgericht die functioneel in verband zullen staan met de Hoge Raad.⁷³

B. Advies- en onderzoekscommissies: externe controle

i. Het principe

32. De tweede grote opdracht van de Hoge Raad heeft betrekking op de uitoefening van vormen van externe controle op de werking van de rechterlijke orde (ruimer te begrijpen dan rechterlijke macht *cf. supra*). De redenen waarom dit wordt ingevoerd zijn van velerlei aard. Enerzijds stelt de grondwetgever herhaaldelijk dat onafhankelijkheid geen onverantwoordelijkheid of immuniteit betekent: 'Geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid. Geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording. Geen verantwoording zonder controle'⁷⁴. Anderzijds is er de vaststelling dat de interne controlemechanismen waarover de rechterlijke macht beschikt in het kader van de bestrijding van eventuele disfuncties zoals de tucht en het toezicht van het openbaar ministerie niet steeds volstaan of niet steeds naar behoren worden uitgeoefend. Dit scheidt in tijden van crisis de vraag naar alternatieven.

33. Terzelfder tijd wijst de grondwetgever op de beperkingen van de externe controle: 'Externe controle houdt op waar de welbegrepen onafhankelijkheid van de rechterlijke macht begint'. Daarbij sluit hij zich voor wat betreft de rechters aan bij hetgeen Procureur-generaal Velu in een rede van 2 september 1996 heeft gesteld:

72. Nieuw art. 259bis-10, § 2 Ger. W. Dit idee gaat terug op een oorspronkelijk voorstel van de Regering om binnen de Hoge Raad voor de Justitie om redenen van werklastverdeling naast het benoemings- en bevorderingscollege en het advies- en onderzoekscollege een vormingscollege te voorzien dat exclusief zou belast zijn met de examens en de vorming; bijlage 18; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/2, 339.

73. Zie *Parl. St.*, Senaat, 1997-98, nr. 1-994/1; 43 en *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1568/1, 43 en de verklaringen tijdens het parlementair debat; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 21, 44. Zie ook art. 45 (houdende invoeging van het nieuwe art. 259bis-9, § 2, tweede lid Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie dat in de mogelijkheid voorziet voor de (V)BAC om voor de vorming samen te werken met externe instanties.

74. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 5.

‘Het mogelijk toezicht van de politieke machten op de rechterlijke macht wordt aldus drievoudig beperkt door: 1° het verbod om de beslissingen van de gerechten te censureren; 2° het verbod om hen injuncties te geven; 3° het verbod om in hun plaats op te treden bij het berechten van geschillen die tot hun bevoegdheid behoren’.⁷⁵ Dit komt onder meer tot uiting door de uitdrukkelijke opname in de Grondwet dat de Hoge Raad als orgaan sui generis § 1 van artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet in acht moet nemen, hetgeen een aantal beperkingen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden meebrengt.

ii. De uitwerking

34. De opdrachten die aan de Hoge Raad als extern controleorgaan zijn toevertrouwd worden uitgeoefend door de AOC’s, respectievelijk de VAOC. In tegenstelling tot de BAC’s en de VBAC zijn deze commissies belast met het voorbereidende en uitvoerend werk en staan zij steeds onder het toezicht van de algemene vergadering, aan wie verplicht moet worden gerapporteerd en die in bepaalde gevallen ook over een goedkeuringsbevoegdheid beschikt.⁷⁶

De grondwetgever heeft in artikel 151, § 3, 6°-8° van de Gecoördineerde Grondwet vier vormen van externe controle voorzien:

1° adviezen en voorstellen over de algemene werking en organisatie van de rechterlijke orde (nieuwe art. 151 § 3 eerste lid 6° Gec. G.W. en 259bis-12 Ger. W.)

35. Deze algemene bevoegdheid van de Hoge Raad vloeit voort uit de bedoeling van de grondwetgever om een orgaan in te stellen dat in de uitoefening van zijn bevoegdheden een globaal beeld kan ontwikkelen op de werking van justitie en vanuit deze positie aan de uitvoerende en wetgevende macht de noodzakelijke aanbevelingen kan verstrekken.⁷⁷

De voorbereiding van de adviezen en voorstellen is opgedragen aan de VAOC en gebeurt hetzij op verzoek van de algemene vergadering, hetzij op verzoek van de minister van Justitie of één van de wetgevende kamers.

De adviezen en voorstellen zijn beperkt tot de algemene werking, met inbegrip van de wetgevende initiatieven die daarop betrekking hebben en de aanwending van de financiële middelen, en zijn te onderscheiden van de aanbevelingen die kunnen worden geformuleerd naar aanleiding van een bijzonder onderzoek (*cf. infra*). Van-

75. J. VELU, ‘Vertegenwoordiging en rechterlijke macht’, *R.W.*, 1996-97, (585) 608; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, 3; *ibid.*, nr. 1675/4, 5. Zie ook de rede van Procureur-generaal KRINGS over de oprichting van parlementaire onderzoekscommissies waarin hij stelt dat dit recht van onderzoek gerechtvaardigd is in de mate dit gericht is op de analyse van de werking van een bepaalde dienst teneinde voor de toekomst deze werking te kunnen verbeteren en vastgestelde tekorten weg te werken; E. KRINGS, ‘Enkele beschouwingen betreffende de rechtsstaat, scheiding der machten en rechterlijke macht’, *R.W.*, 1989-90, (169) 169-186.

76. Nieuw art. 259bis-18 Ger. W.

77. *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 1675/4, 13, 20-21.

daar dat de mogelijkheid om in dit kader informatie in te winnen onderworpen is aan een aantal beperkingen, in het bijzonder wanneer een informatieverzoek wordt gericht aan leden van de rechterlijke orde.⁷⁸

2° *het algemeen toezicht op en de bevordering van het gebruik van interne controlemiddelen (nieuwe art. 151, § 3, eerste lid, 7° Gec. G.W. en 259bis-14 Ger. W.)*

36. Het is niet de bedoeling dat de externe controle in de plaats komt van de interne controle, zij moeten integendeel complementair zijn aan elkaar. Daarom wordt voorzien dat de Hoge Raad een rol speelt bij een verbetering van die interne controle.

Wat die interne controlemiddelen zijn, wordt gepreciseerd in het nieuwe artikel 259bis-14 Ger. W. dat een limitatieve opsomming bevat van een aantal artikelen uit het Gerechtelijk Wetboek en het Wetboek van Strafvordering. Het betreft onder meer bepalingen in verband met het toezicht door het openbaar ministerie op de regelmatigheid van de dienst, de tucht en de onttrekking van een zaak aan een rechter bij een beraad dat langer dan zes maand duurt.

Voor een goed begrip van de draagwijdte van deze bevoegdheid is elk woord in de grondwet van belang. Het is de bedoeling van de grondwetgever 'dat de Hoge Raad toezicht houdt op welke wijze en in welke mate deze artikelen door de betrokken autoriteiten worden toegepast en het gebruik ervan, zo wenselijk, stimuleert. De Hoge Raad kan niet optreden in concrete dossiers. Het betreft een opdracht tot globale doorlichting en evaluatie van deze middelen met als doel het responsabiliseren van de verantwoordelijken en het optimaliseren van het wetgevend instrumentarium⁷⁹', hetgeen trouwens geleid heeft tot amendering van het wetsvoorstel waar aanvankelijk stond '*het evalueren en bevorderen van de interne controlemiddelen*', onvolledig vertaald als '*évaluer et promouvoir le contrôle interne*'.⁸⁰

78. Er moet steeds een voorafgaande kennisgeving gebeuren aan de respectieve korps- en hiërarchische meerdere. Bovendien is de goedkeuring van de korpschef van het rechtscollege vereist wanneer een lid van de rechterlijke orde – andere dan een magistraat – de informatie overmaakt. In ieder geval kan informatie niet worden afgedwongen. Enkel in het kader van een bijzonder onderzoek kunnen verdergaande onderzoeksmaatregelen worden genomen.

79. *Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 1675/1, 8.*

80. Spijts de toelichting van de grondwetgever was de aldus geformuleerde bepaling volgens de Raad van State strijdig met de onafhankelijkheid, zeker wanneer dit samen werd gelezen met de bevoegdheid van de Hoge Raad om tuchtgegevens over te maken met het verzoek een tuchtprocedure in te stellen (*cf. infra*). Ook tijdens het parlementair debat bleek het verschil tussen de Nederlandse en Franse tekst niet alleen te steunen op een gebrekkige vertaling, doch ook op een verschil in interpretatie. Daarop heeft de grondwetgever de tekst conform de uitvoeringswet geamendeerd tot 'het algemeen toezicht op en de bevordering van het gebruik van de interne controlemiddelen', respectievelijk 'la surveillance générale et la promotion de l'utilisation des moyens de contrôle interne'. Tevens is benadrukt dat de visie van de Raad van State steunt op een verkeerd begrip van de notie 'onafhankelijkheid' en een verkeerde lezing van de teksten; Advies van de Raad van State bij het Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie, *Parl. St., Kamer, 1998-99, nr. 1677/2, 11-12.*

Het betreft immers een toezicht op de controle*middelen* en niet op de controle. De Hoge Raad kan zich dus niet mengen in individuele (tucht)dossiers of zich in de plaats stellen van de bevoegde (tucht)overheden, hij kan enkel nagaan of de controlemiddelen naar behoren werken en het gebruik ervan via algemene aanbevelingen efficiënter maken en bevorderen.⁸¹ Net zomin beschikt de Hoge Raad over een eigen tuchtbevoegdheid (*cf. infra*).

De instanties bevoegd voor de opgesomde middelen van interne controle moeten over hun toepassing jaarlijks verslag uitbrengen aan de VAOC. In combinatie met aanvullende informatie van de VAOC wordt dit verwerkt in een jaarlijks verslag dat weergeeft op welke wijze de middelen van interne controle worden aangewend en hun werking kan worden verbeterd.

3° *Het ontvangen en opvolgen van klachten inzake de werking van de rechterlijke orde (nieuwe art. 151, § 3, eerste lid, 8°, eerste streepje Gec. G.W. en 259bis-15 Ger. W.)*

37. Het is tevens de uitdrukkelijke wens van de grondwetgever dat de Hoge Raad een aanspreekpunt voor de rechtzoekende vormt.

Daarom is voorzien dat de AOC's klachten over de werking van de rechterlijke orde kunnen ontvangen. Thans komen deze verspreid toe bij verschillende instanties zoals de korpschefs, leden van de uitvoerende en de wetgevende macht, het ministerie van Justitie, en ombudsdiensten allerlei. Ofschoon de ontvangst van klachten geen exclusieve bevoegdheid van de Hoge Raad wordt (*cf. infra*), is het toch de bedoeling deze zoveel als mogelijk bij de Hoge Raad te centraliseren.⁸² Terminologisch is evenwel geen sprake van een 'ombudsdienst' bij de Hoge Raad, omdat de behandeling van deze klachten ingevolge de aard van de materie niet op dezelfde wijze als de klassieke ombudsdiensten gebeurt.

38. Voor de ontvankelijkheid en de opvolging van de klachten zijn een aantal filters ingebouwd. Aldus komen geen klachten in aanmerking die behoren tot de strafrechtelijke of tuchtrechtelijke bevoegdheid van andere overheden (zie ook de aanhef van art. 151 § 3 8° van de Gecoördineerde Grondwet), die betrekking hebben op de inhoud van een rechterlijke beslissing of waarvan het doel via de aanwending van een gewoon of buitengewoon rechtsmiddel kon of kan worden bereikt of die reeds behandeld of kennelijk ongegrond zijn.

De 'opvolging' heeft een dubbele betekenis: ofwel moet de AOC de klachten doorzenden aan de bevoegde overheden die in dit geval gehouden zijn de AOC op gemotiveerde wijze in te lichten over het gevolg dat gegeven is aan de klacht, ofwel kan de AOC de klacht zelf onderzoeken.⁸³ Wanneer de AOC een eigen onderzoek instelt, dan kan zij bepaalde informatie inwinnen, zij het op niet afdwingbare wij-

81. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 17, 18, 22, 36-39.

82. *Ibid.*, nr. 1675/4, 14.

83. *Ibid.*, nr. 1675/1, 8-9.

ze.⁸⁴ Gegronde klachten kunnen, al naargelang, aanleiding geven tot een reeks algemene aanbevelingen om het gestelde probleem op te lossen of een verdergaand, bijzonder onderzoek (cf. *infra*).

De ontvangst en opvolging van de klachten gebeurt in beginsel door elke AOC afzonderlijk volgens de taal van de briefschrijver, doch zij moeten jaarlijks een schriftelijk overzichtsverslag opstellen ten behoeve van de algemene vergadering.

4° *Het instellen van een onderzoek naar de werking van de rechterlijke orde (nieuw art. 151, § 3, eerste lid, 8° tweede streepje Gec. G.W. en art. 259bis-16 Ger. W.)*

39. Dit is ongetwijfeld de meest verregaande en tevens meest delicate bevoegdheid die aan de Hoge Raad inzake externe controle wordt toegekend. Waar de andere bevoegdheden veeleer gericht zijn op een inventarisatie, doorlichting, evaluatie en bijsturing van de problemen betreffende de algemene werking van de rechterlijke orde, wordt hier de mogelijkheid geboden om naar aanleiding van een concrete, geïndividualiseerde problematiek die verband houdt met deze werking een bijzonder onderzoek in te stellen, zoals bijvoorbeeld naar de gerechtelijke achterstand bij een bepaald rechtscollege of een bepaalde kamer.⁸⁵

40. Net zoals bij de klachten zijn ook hier een aantal filters voorzien, en dit zowel bij het opstarten als de uitvoering van dergelijk onderzoek.

Een onderzoek wordt gevoerd door de VAOC om een gelijke aanpak voor beide landsgedeelten te verzekeren. Het kan slechts worden ingesteld wanneer de minister van Justitie of een meerderheid van de leden van de federale Wetgevende Kamers hierom verzoekt. Dit kan ook ambtshalve, zoals bijvoorbeeld naar aanleiding van een klacht van een rechtsonderhorige, mits een meerderheid van de VAOC hiermee instemt.⁸⁶

In principe moet het eigenlijke onderzoek in opdracht van de VAOC worden uitgevoerd door de betrokken korpschef of hiërarchische overste⁸⁷, die hierover binnen een bepaalde termijn verslag moet uitbrengen. Wanneer dit onderzoek niet naar behoren is of wordt gevoerd, of het omwille van het voorwerp van het onderzoek niet aangeraden is deze personen (verder) in te schakelen (b.v. omdat zijzelf worden geïnviseerd) of dit uitdrukkelijk door de minister van Justitie is gevraagd, kan het VAOC het onderzoek uitzonderlijk zelf uitvoeren mits een akkoord van twee derde van haar leden.⁸⁸ In dit geval wordt het onderzoek steeds gevoerd onder leiding van een lid-magistraat van de VAOC. Tevens zijn een limitatief aantal onderzoeksmaatregelen voorzien. Aldus kan de VAOC zich ter plaatse begeven

84. Nieuw art. 259bis-15, § 4 en § 5 Ger. W.

85. *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 1675/4, 41-42.

86. Cf. nieuw art. 259bis-11, § 2, derde lid Ger. W.: voor een geldige beslissing moeten 6 leden in elke taalgroep aanwezig zijn.

87. Dit zal b.v. het geval zijn wanneer een onderzoek wordt gevoerd naar de werking van een bepaalde griffie.

88. Zie voetnoot 87.

zonder echter te kunnen overgaan tot een huiszoeking, *beëindigde* gerechtelijke dossiers ter plaatse raadplegen met mogelijkheid om uittreksels en kopies te nemen of zich naderhand te laten bezorgen en leden van de rechterlijke orde bij wijze van inlichtingen horen. Zijn zij gebonden door een beroepsgeheim, dan mogen zij naar eigen inzicht verklaringen afleggen die daar onder vallen zonder hiervoor strafrechtelijk te kunnen worden vervolgd. Deze onderzoeksmaatregelen zijn niet rechtstreeks afdwingbaar, doch een gebrek aan medewerking kan door de VAOC worden gemeld aan de bevoegde tuchtoverheden (*cf. infra*).

Het is in ieder geval uitgesloten dat de VAOC zich via deze onderzoeksbevoegdheid op het strafrechtelijke of tuchtrechtelijke domein kan begeven. Van zodra dit het geval is, moet het onderzoek worden stopgezet en aan de daartoe bevoegde instanties worden overgemaakt.

Elk onderzoek moet worden afgesloten met een verslag van de VAOC dat moet zijn goedgekeurd door twee derde van de leden en dat wordt overgemaakt aan de algemene vergadering. Desgevallend kan dit aanleiding geven tot aanbevelingen aan de bevoegde overheden.⁸⁹

5° *Gemeenschappelijke bepalingen (nieuw art. 259bis-17 Ger. W.)*

41. Niet in de grondwet maar in de uitvoeringswet wordt gepreciseerd dat alle bevoegdheden van de Hoge Raad inzake externe controle tevens het recht inhouden om de werking van de rechterlijke orde door te lichten. Daarmee wordt gestalte gegeven aan de auditfunctie van de Hoge Raad, zij het met die essentiële precisering dat dit niet toelaat zich te mengen in de behandeling van lopende dossiers.

42. Het expliciet grondwettelijk verbod voor de Hoge Raad om enige strafrechtelijke of tuchtrechtelijke bevoegdheid uit te oefenen, belet niet dat het nieuwe artikel

89. Bij een summere vergelijking met een andere vorm van extern onderzoek, met name het parlementair onderzoek, zijn de onderzoeksmaatregelen beperkter, doch is de autonomie van de VAOC bij de uitvoering ervan groter. Vgl: art. 1 van de Wet Parlementair Onderzoek (gewijzigd door de Wet van 30 juni 1996) preciseert voorafgaand dat de door de Kamers ingestelde onderzoeken niet in de plaats van de onderzoeken van de rechterlijke macht mogen treden, doch zij kunnen er wel mee samenlopen zonder het verloop ervan te mogen hinderen. Voor wat de onderzoeksmaatregelen betreft bepaalt art. 4 dat 'alle in het Wetboek van Strafvordering omschreven onderzoeksmaatregelen' kunnen worden genomen. De uitvoering van deze maatregelen kan via de betrokken eerste voorzitter worden opgedragen aan één of meer raadsheren van het hof van beroep of rechters van de rechtbank van eerste aanleg van het rechtsgebied waar dit moet gebeuren. Voor de in art. 4, § 4 opgesomde onderzoeksmaatregelen is dit zelfs verplicht. Art. 4, § 5 voorziet zelfs in de mogelijkheid om inlichtingen op te vragen in (lopende) criminële, correctionele, politie- en tuchtzaken, zij het dat dit steeds moet gebeuren via de bevoegde Procureur-generaal die over een vetorecht beschikt in welk geval de definitieve beslissing wordt genomen door een vorm van 'arbitragecollege' dat bestaat uit de voorzitters van de hoogste rechtscolleges. Daarnaast bepaalt art. 8 dat getuigenissen moeten worden afgelegd onder eed, doch zowel het beroepsgeheim als het risico om zichzelf strafrechtelijk in beschuldiging te stellen door zijn verklaringen kan als versoening worden ingeroepen. Luidens art. 13 eerste lid worden de resultaten in een verslag openbaar gemaakt met opgave van de conclusies en desgevallend aanduiding van verantwoordelijkheden en voorstellen tot wetswijziging.

259bis-17 Gerechtelijk Wetboek een regeling voorziet voor het overmaken van tuchtgegevens. Wanneer de Hoge Raad bij het uitvoeren van zijn opdrachten van mening is dat een lid van de rechterlijke orde niet voldoet aan zijn tuchtrechtelijke verplichtingen of weigert zijn medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van de onderzoeksmaatregelen voorzien in het kader van het bijzonder onderzoek, kunnen deze gegevens aan de bevoegde overheden worden overgemaakt met het verzoek te onderzoeken of een tuchtprocedure moet worden ingesteld. De tuchtoverheid behoudt daarbij zijn volledige beoordelingsvrijheid om al dan niet een tuchtonderzoek te openen, doch moet de Hoge Raad steeds op gemotiveerde wijze in kennis stellen van het gegeven gevolg.⁹⁰

43. Of deze en de andere waarborgen volstaan, zal – net zoals dit het geval is geweest met de parlementaire onderzoekscommissies⁹¹ – echter moeten blijken uit de toepassing in de praktijk, gelet op de dunne en delicate scheidingslijnen die voortdurend worden bewandeld.

C. Limitatief noch exclusief

44. De bevoegdheden van de Hoge Raad die zijn opgesomd in de grondwet zijn niet limitatief. Artikel 151, § 3, derde lid van het Gerechtelijk Wetboek voorziet immers dat een wet aan te nemen met een meerderheid bedoeld in artikel 4, laatste lid van de Gecoördineerde Grondwet de overige bevoegdheden van de Raad kan bepalen.⁹²

Daarenboven zijn deze bevoegdheden niet noodzakelijk exclusief. De aanhef van artikel 151 § 3 van de Gecoördineerde Grondwet is daaromtrent richtinggevend: ‘De

90. De Raad van State beschouwde deze verantwoordingsplicht als een inbreuk op de onafhankelijkheid. De grondwetgever volgde deze visie niet, doch wijzigde de aanvankelijke tekst ‘met het verzoek een tuchtprocedure in te stellen’ om duidelijk aan te geven dat het geen tuchtinitiatie betreft; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 17; *ibid.*, nr. 1677/8, 53-54.

91. Zie o.m. voor de controverses i.v.m. het parlementair onderzoek: Cass., 6 mei 1993 (Transnuclear-arrest), *Arr. Cass.*, 1993, 455, concl. BRESSELEERS; *R.W.*, 1993-94, noot A. DE NAUW; *J.T.*, 1994, 38; Kort Ged. Brussel 5 februari 1997, *J.L.M.B.*, 1997, 317; Kort Ged. Brussel 30 januari 1997, *J.L.M.B.*, 1997, 317; D. DE BRUYN, ‘L’actualité des enquêtes parlementaires fédérales’, *J.T.* 1997, 625-634; B. MARECHAL, ‘Gerechtelijk en parlementair onderzoeksgeheim’, *T.P.B.*, 1996, 327-328; J. VELU, ‘Overwegingen omtrent de betrekkingen tussen de parlementaire onderzoekscommissies en de rechterlijke macht’, *R.W.*, 1993-94, 209-220; A. DE NAUW, ‘Het ritueel bad dat van strafzonden zuivert en voor straffen behoedt. Nog enkele overwegingen naar aanleiding van het Transnuclear-arrest’, *R.W.*, 1993-94, 397-399; L. DUPONT, ‘Terugblik op het parlementair onderzoek’, *Panopticon*, 1990, 461-483; M. VANDER HULST, ‘Parlementaire onderzoekscommissies en hun verhouding tot de rechterlijke macht. Een poging tot synthese’, *T.P.B.*, 1991, 12-16; M. UYTENDAELE, ‘Le pouvoir judiciaire et les commissions parlementaires d’enquête: un dialogue difficile et nécessaire’, *J.T.*, 1989, 205-208, X, ‘Vraagstukken die rijzen in geval van samenloop van een parlementair en een gerechtelijk onderzoek’, *T.B.P.*, 1989, 3-10.

92. Het betreft de meerderheid om de grenzen van de taalgebieden in België te wijzigen: t.t.z. een meerderheid van elke taalgroep binnen elke Kamer, op voorwaarde dat tenminste de helft van de leden van elke taalgroep aanwezig is en voor zover het aantal ja-stemmen in beide taalgroepen in totaal 2/3 van de stemmen bereikt.

Hoge Raad voor de Justitie oefent zijn bevoegdheden uit in volgende materies⁹³. Ofschoon taalkundig geforceerd, heeft de grondwetgever aldus willen aangeven dat niet alle opgesomde bevoegdheden van de Hoge Raad exclusief zijn. Blijkens de toelichting is dit enkel het geval voor de bevoegdheden die betrekking hebben op de voordrachten van kandidaten voor benoemingen en aanwijzingen en het opstellen van standaardprofielen voor de korpschefs.⁹³

Afdeling 4. Nieuw artikel 151 § 5 van de Gecoördineerde Grondwet⁹⁴: magistraten en mandaten

A. Benoeming voor het leven en in de tijd beperkte functies: *contradictio in terminis*?

45. Terzelfder tijd met de objectivering van de benoemingen is besloten om een aantal functies binnen de magistratuur om te vormen tot in de tijd beperkte mandaten. Daarbij worden drie categorieën onderscheiden: de mandaten van korpschef, de adjunct-mandaten en de bijzondere mandaten.

46. Met de invoering van een mandatsysteem heeft de grondwetgever het warm water niet uitgevonden. Het wordt in België binnen de huidige grondwettelijke context reeds voor een aantal functies toegepast, en dit zowel binnen het openbaar ministerie als ook binnen de zittende magistratuur. Typevoorbeeld zijn de functies van onderzoeksrechter, beslagrechter en jeugdrechter die op aanwijzing van de Koning worden bekleed door rechters van de rechtbank van eerste aanleg voor in de tijd beperkte periodes, na afloop waarvan zij opnieuw het ambt van rechter ten volle uitoefenen.⁹⁵ Ook het E.H.R.M. is van oordeel dat de benoeming voor het leven luidens artikel 6 E.V.R.M. niet noodzakelijk is om de onafhankelijkheid van de rechter te waarborgen. Het volstaat dat de rechter niet naar believen of op oneigenlijke gronden door de overheid kan worden ontslagen of overgeplaatst⁹⁶.

47. Om dit reeds tijdens deze hervormingen te kunnen realiseren heeft de grondwetgever echter moeten zoeken naar een systeem dat bovendien verenigbaar is met

93. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr.1675/1, 7; *ibid.*, 1998-99, nr. 1675/4, 7.

94. Art. 46 (tot wijziging van art. 259^{quater}, 259^{quinquies} en 259^{sexies} Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

95. Art. 79 en 80 Ger. W.; volgens sommigen gaat de vergelijking met het nieuwe mandatsysteem niet op, vermits dit wordt ingevoerd voor een aantal functies waarvoor thans een afzonderlijk kader is voorzien in de organieke kaderwetten (en dus te beschouwen als 'rechters' in de zin van art. 152 Gec. G.W.), terwijl dit niet het geval is voor de onderzoeks-, jeugd- en beslagrechters; Bijlage 15; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/2, 202-203. Voor het openbaar ministerie kan b.v. verwezen worden naar de functies van eerste substituut die telkens voor 3 jaar, worden aangewezen doch na negen jaar vast worden.

96. Hof Mensenrechten, arrest Campbell en Fell van 28 juni 1984, *Publ. Cour eur. D.H.*, Serie A, nr. 80, § 79.

de benoeming voor het leven en de onafzetbaarheid zoals voorzien voor de zittende magistratuur in artikel 152 van de Gecoördineerde Grondwet⁹⁷, dat niet voor herziening vatbaar is verklaard. Dit is gebeurd door in de nieuwe § 4 en § 5 een onderscheid in te voeren tussen de ambten van rechter waarin men voor het leven is benoemd en de functies waarin men vanuit deze hoedanigheid bijkomend voor een bepaalde periode wordt aangewezen. Een mandaat kan dus slechts worden bekleed wanneer men reeds benoemd is in het ambt van rechter en is als het ware een 'hoedje' dat naderhand weer wordt afgezet. Met deze ontubbeling tussen *ambten* en *functies* is de grondwetgever van oordeel dat de hoedanigheid van magistraat en alle bijbehorende prerogatieven wordt gevrijwaard. Desalniettemin blijft dit vatbaar voor discussie vermits – minstens impliciet – een andere, beperktere invulling wordt gegeven aan het ongewijzigde artikel 152 van de Gecoördineerde Grondwet.⁹⁸

B. De korpschefs

48. Een eerste belangrijke en tevens nieuwe categorie van mandaten vormen de korpschefs van de hoven en rechtbanken en het openbaar ministerie bij deze rechtscolleges.⁹⁹

De reden om voor de korpschefs een mandatenstelsel te voorzien is onder meer voortgevloeid uit de vaststelling dat een goede magistraat niet noodzakelijk een goede korpschef is, onder meer omdat zijn taken zeer uiteenlopend en bovendien niet zuiver jurisdictioneel zijn.¹⁰⁰ Een slecht functionerende korpschef kan dan ook gedurende jaren de goede werking van een rechtscollege hypothekeren, met alle nefaste gevolgen vandien.

Daarom heeft de grondwetgever het mandatenstelsel gekoppeld aan het concept van de korpschefs-manager. Bedoeling is dat hij zijn korps op een efficiënte en rendabele manier leidt, waartoe een aantal randvoorwaarden zijn gecreëerd. Aldus worden de korpschefs ontlast van hun jurisdictionele taken. De rechtsprekende bevoegdheden die thans volgens de wet toekomen aan de voorzitters en de eerste voorzitters worden immers losgekoppeld van deze hoedanigheid en worden voortaan vervuld, hetzij door de eerste voorzitter of voorzitter die in dit geval zitting houdt als raadsheer of rechter, hetzij door de door hem aangewezen raadsheer of rechter.¹⁰¹

97. Dit probleem stelt zich niet t.a.v. het openbaar ministerie, vermits art. 152 Gec. G.W. niet op hen van toepassing is. Zij worden volgens art. 153 Gec. G.W. immers benoemd en ontslagen door de Koning.

98. Zie o.m. de kritiek van het Hof van Cassatie en de korpschefs; Bijlage 15; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1591/2, 199-206 en Bijlage 3; *ibid.*, 1997-98, nr. 1675/4, 66-67.

99. Nieuw art. 58bis, 2° Ger. W. dat een opsomming bevat van alle functies van korpschef.

100. Zo b.v. is de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg belast met het kort geding, de dienstregeling van zijn rechtbank, het toezicht op de (politie)rechters en de vrederechters, het gebouwenbeheer, de organisatie van de verkiezingen, de adviesverlening over kandidaten voor benoemingen in de magistratuur en het notariaat enz.

101. Art. 105 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie. Welke deze wettelijke bepalingen zijn wordt niet in het wetsvoorstel gepreciseerd. Wel bevatten de parlementaire stukken ten indicatieve titel een niet-exhaustieve lijst van wetsbepalingen van de bevoegdheden van de (eerste) voorzitter die als recht-

→

Tevens wordt de taakomschrijving van de korpschefs vastgelegd in standaardprofielen (cf. *infra*) en kan hij zich bij de organisatie van zijn rechtscolleges laten bijstaan door één of meer adjunct-mandaathouders.¹⁰² Aan andere aspecten van het management, zoals de bevoegdheden ten aanzien van het griffie- en parketpersoneel en het financieel beheer is echter niet geraakt.

i. De aanwijzingsvoorwaarden en procedure

49. Het mandatensysteem voor korpschefs gaat eveneens gepaard met een objectivering van de aanwijzingsprocedure voor deze functies. De kandidaten voor een aanwijzing in de functie van korpschef worden eveneens voorgedragen voor de (V)BAC volgens een aanwijzingsprocedure die in grote mate analoog verloopt aan deze van de benoemingen, zij het met een aantal eigen accenten¹⁰³:

De functies van korpschef zijn voortaan alleen toegankelijk voor magistraten, die echter niet noodzakelijk uit het korps zelf afkomstig moeten zijn.

Het worden in de tijd beperkte mandaten van 7 jaar die niet hernieuwbaar zijn.¹⁰⁴ Een aanwijzing kan maar voor zover het mandaat gedurende ten minste 5 jaar kan worden bekleed, hetgeen een minimale garantie biedt naar motivatie en continuïteit.¹⁰⁵

Valt een mandaat vroegtijdig open, dan geeft dit in principe aanleiding tot de openverklaring van de vacature, behalve wanneer het een functie van korpschef betreft waarvoor de kandidaten wettelijk tweetalig moeten zijn en waarbij is voorzien in een onderlinge taalalternatie.¹⁰⁶ In dit geval moet het mandaat worden volgend door een vervanger die de korpschef zelf heeft aangeduid.

→

sprekend moeten worden beschouwd en die aanvankelijk door de Regering bij wijze van amendement waren ingediend. Gelet op het juridisch niet-bindend karakter van deze lijst betekent dit dat de korpschef zelf het jurisdictioneel karakter van bepaalde van zijn bevoegdheden moet beoordelen, hetgeen aanleiding kan geven tot nodeloze bevoegdheidsdiscussies (ook met de partijen). Dit is dan ook een voorbeeld van bedenkelijke wetgevingstechniek; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/6, 8-61; *ibid.*, nr. 1677/7, 3-29. 102. Art. 5 en 10 (tot wijziging van art. 90 en 109, eerste lid Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie. Dit leidt tevens tot de afschaffing van de magistraat-coördinatoren ingesteld bij de hoven van beroep bij Wet van 9 juli 1997 houdende maatregelen teneinde de gerechtelijke achterstand weg te werken bij de hoven van beroep (*B.S.*, 13 augustus 1997); art. 104 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

103. Art. 45 (houdende wijziging van art. 259*quater* Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

104. Een systeem van hernieuwbare mandaten heeft het niet gehaald omwille van de moeilijkheden om voor de hernieuwing een efficiënt beoordelingssysteem uit te werken zonder dat de korpschef ten koste van zijn onafhankelijkheid op het einde van zijn mandaat tussen hamer – zijn hiërarchie – en aambeel – zijn korps – verzeilt.

105. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 72. Art. 101 Wetsvoorstel Hoge Raad bevat echter een overgangsbepaling dat gedurende 5 jaar 3 jaar volstaat, dit o.m. om opvolgingsproblemen bij het Hof van Cassatie te vermijden.

106. Zie het nieuwe art. 259*quater*, § 6 Ger. W. en de amendementen bij het Wetsvoorstel betreffende de verticale integratie van het openbaar ministerie, het federaal parket en de raad van Procureurs des Konings, *Parl. St.*, Senaat, 1997-98, nr. 1-1066/1.

Het dossier van de kandidaten voor de functie van korpschef moet een beleidsplan bevatten, waarin de kandidaat zijn doelstellingen voor het mandaat uiteenzet en aangeeft hoe deze te realiseren. Dit laat onder meer een beoordeling van hun realiteitszin en inschattings- en oplossingsgericht vermogen toe.¹⁰⁷

De kandidaten voor de functie van korpschef worden bovendien getoetst aan een standaardprofiel. Opdat een rechtscollege goed functioneert en voor deze functie de meest geschikte persoon kan worden geselecteerd, is het immers noodzakelijk dat de vereisten waaraan de hedendaagse korpschef moet beantwoorden worden geïnventariseerd.¹⁰⁸ Dit moet gebeuren onder de vorm van standaardprofielen, die de VBAC moet voorbereiden op basis van een aantal objectieve criteria die de algemene vergadering van de Hoge Raad vaststelt en die onder meer betrekking hebben op de organisatorische en andere noodzakelijke vaardigheden (zoals communicatie, sociale omgang...). Doordat de eisen die aan de korpschef worden gesteld ook afhangen van de aard en de omvang van het rechtscollege of parket, moet de VBAC tevens rekening houden met de verschillende categorieën van profielen die door de Koning op voorstel van de minister van justitie worden vastgesteld. Zo bijvoorbeeld zal de functie van eerste voorzitter anders moeten worden ingevuld dan deze van voorzitter, en zal ook de omvang van het arrondissement of het rechtsgebied, van de personeelsformaties, van de materiële bevoegdheid en van de werklust een rol spelen. Het is in ieder geval niet de bedoeling dat standaardprofielen op maat van bepaalde kandidaten worden opgesteld.¹⁰⁹ De profielen worden immers na goedkeuring door de algemene vergadering bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, hetgeen hun standvastigheid benadrukt en de nodige transparantie biedt voor de kandidaten en de rechtsonderhorigen.

50. De analogie van de aanwijzingsprocedure met de benoemingsprocedure heeft onder meer tot gevolg dat de hoven van beroep en het Hof van Cassatie naast hun voordrachtrecht ook een ander prerogatief verliezen, met name de interne verkiezing van hun eigen voorzitter. Ook dit wordt in deze rangen beschouwd als een aantasting van hun onafhankelijkheid, temeer dit tot gevolg zou hebben dat het Hof van Cassatie als 'hoofd van de rechterlijke macht' onderworpen wordt aan de Hoge Raad voor de justitie.¹¹⁰ Tijdens de parlementaire debatten is echter herhaaldelijk benadrukt dat de hoven tot op heden nooit echt gebruik hebben gemaakt van dit voorrecht, vermits het voorzitterschap steeds is bepaald geweest volgens anciënniteit

107. Vermits de kandidaten uit het rechtscollege of het parket waar de vacature van korpschef moet worden ingevuld beter op de hoogte zullen zijn dan een externe kandidaat, zal de benoemingscommissie daarmee ten overstaan van de externe kandidaten rekening moeten houden. Bovendien kan het plan tijdens het mandaat in functie van nieuwe gegevens worden geactualiseerd. Dit mag echter geen middel zijn voor een korpschef om zijn verantwoordelijkheid af te wentelen of te minimaliseren; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr 1677/1, 73.

108. Zo zullen de managementcapaciteiten en de emotionele intelligentie zwaarder doorwegen dan het talent als jurist; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 72.

109. *Ibid.*, nr. 1677/1, 58.

110. *Ibid.*, nr. 1677/8, 102-109.

en er dus geen sprake is van een echte ‘verkiezing’.¹¹¹ Desalniettemin is ingevolge deze kritiek een dubbele tegemoetkoming voorzien: de algemene vergadering van de hoven kunnen voorafgaand aan de voordracht voor deze functies eveneens een advies uitbrengen over alle kandidaten en de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie moet uit eigen rangen komen.¹¹²

ii. *Quid na het einde van het mandaat*

51. Met uitzondering voor het Hof van Cassatie kunnen zowel kandidaten uit het betrokken rechtscollege of parket als kandidaten uit een ander rechtscollege of parket zich kandidaat stellen voor korpschef. Dit onderscheid is van belang voor de aanwijzing in het mandaat en de terugkeer na afloop ervan.

In tegenstelling tot een interne kandidaat voor wie dit overbodig is, wordt een externe kandidaat bij zijn aanwijzing tot korpschef immers gelijktijdig in het betrokken rechtscollege of parket aan de basis benoemd. Dit leidt tot een minimale ontregeling van de werking van de rechtscolleges en maakt een werkbare en beheersbare terugkeerregeling mogelijk.¹¹³

Op het einde van het mandaat neemt de interne kandidaat – voor zover hij intussen niet in een ander ambt of functie is benoemd of aangewezen – het ambt van rechter of magistraat van het openbaar ministerie waarin hij in het rechtscollege op het ogenblik van zijn aanwijzing tot korpschef was benoemd terug op¹¹⁴ en krijgt hij gedurende 2 jaar zijn wedde van korpschef. Voor wat de terugkeer betreft van een externe kandidaat wordt een onderscheid gemaakt in functie van zijn oorsprong. Is er geen kruising geweest tussen zetel en parket¹¹⁵, dan kan de voormalige korpschef de Koning verzoeken om opnieuw benoemd te worden in het ambt dat hij bekleedde voor zijn aanwijzing tot korpschef¹¹⁶, zij het met uitsluiting van de fi-

111. Een systeem van hernieuwbare mandaten heeft het niet gehaald doordat voor de hernieuwing geen efficiënt beoordelingssysteem kon worden uitgewerkt, zonder dat de korpschef ten koste van zijn onafhankelijkheid op het einde van zijn mandaat tussen hamer – zijn hiërarchie – en aambeeld – zijn korps – zou verzeilen.

112. Zie art. 151, § 5, derde lid Gec. G.W. en de art. 42 en 46 (tot wijziging van art. 254 en 259*quater*, § 3 Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie. Hetzelfde geldt voor de Procureur-generaal bij het Hof Van Cassatie (nieuw art. 258, § 1 Ger. W.) en wordt uitgelegd door de bijzondere opdrachten van het Hof van Cassatie.

113. Het systeem van gelijktijdige benoeming is nodig om twee redenen: enerzijds om bij een kruising van korpsen een conflict tussen twee statuten te vermijden (b.v. op het vlak van tucht), anderzijds om de opvulling van de vacature die in het oorspronkelijk rechtscollege ontstaat mogelijk te maken. De nieuwe benoeming gebeurt automatisch met de aanwijzing, dus zonder bekendmaking van een vacature.

114. Is de korpschef op het ogenblik van zijn aanwijzing reeds vast aangewezen in een adjunct-mandaat dan neemt hij dit adjunct-mandaat terug op.

115. Er is sprake van een kruising wanneer een lid van de zittende magistratuur korpschef wordt van een parket of een lid van het openbaar ministerie korpschef van een rechtbank of hof.

116. Met deze bepaling wordt vermeden dat magistraten uit hogere hiërarchische niveaus worden ontmoeid om zich kandidaat te stellen voor de functie van korpschef op het niveau van eerste aanleg. Wanneer immers de normale terugkeerregeling wordt toegepast, zou dit bijvoorbeeld betekenen dat een raadsheer in een hof van beroep die tot voorzitter van een arbeidsrechtbank wordt aangewezen na het einde van zijn mandaat rechter in de arbeidsrechtbank wordt, hetgeen een weinig aantrekkelijk perspectief biedt.

nanciële tegemoetkoming. Bij gebrek aan dergelijk verzoek of in geval van kruising, geldt hetzelfde systeem als voor de interne kandidaten.

C. Adjunct en bijzondere mandaten¹¹⁷

52. Een tweede categorie is deze van de adjunct-mandaten, waarmee die functies worden bedoeld die in het organigram van een rechtbank of parket onmiddellijk onder deze van de korpschef komen zoals de afdelingsvoorzitter, de kamervoorzitters, de ondervoorzitters en voor het openbaar ministerie de (eerste) Advocaten-generaal en de eerste substituten. Voor wat betreft hun aanwijzingsvoorwaarden en -procedure zijn een aantal wijzigingen ten opzichte van de bestaande regeling doorgevoerd.

Al deze functies worden in de tijd beperkte mandaten van 3 jaar. Voor die adjunct-mandaten die tot op heden ambten zijn waarin men voor het leven wordt benoemd, gebeurt dit door toepassing van eenzelfde ontdubbeling tussen ambt en functie zoals voor de korpschef om in overeenstemming te zijn met artikel 152 van de Gecoördineerde Grondwet. In tegenstelling tot de mandaten van korpschefs zijn alle adjunct-mandaten onmiddellijk hernieuwbaar (mits evaluatie *cf. infra*) en kunnen zij na 9 jaar opeenvolgende uitoefening tot een vaste aanwijzing leiden.¹¹⁸

De adjunct-mandaten binnen de zittende magistratuur worden intern aangewezen, zonder tussenkomst van de Koning of de Hoge Raad. De korpschef draagt op gemotiveerde wijze per vacature twee kandidaten voor¹¹⁹ waaruit de algemene vergadering¹²⁰ van het rechtscollege een keuze maakt. Binnen het openbaar ministerie gebeurt de aanwijzing door de Koning op gemotiveerde voordracht van twee kandidaten door de korpschef.¹²¹

53. Tot slot is er de categorie van de bijzondere mandaten, zijnde een verzameling van functies die gekenmerkt worden door een bijzondere inhoudelijke opdracht.

Dit zijn enerzijds de bestaande functies van onderzoeksrechter, rechter in de jeugdrechtbank, beslagrechter en jeugdrechter in hoger beroep, anderzijds de nieuwe functies van bijstandsmagistraat (ter ondersteuning van het College van Procureurs-generaal) en federale magistraat (ter vervanging van de nationale magistraat) die in

117. Zie voor een opsomming van deze mandaten het nieuwe art. 58*bis*, 3° en 4° Ger. W.

118. Zie de geldende regeling voor eerste Substituut-Procureur des Konings en eerste Substituut-arbeids-auditeur; 151 en 153 Ger. W.

119. Vermits de houders van een adjunct-mandaat de korpschef kunnen bijstaan bij de uitvoering van zijn opdrachten, zal hij zich bij zijn voordracht zowel door de bekwaamheid van de kandidaat als zijn visie en bereidheid tot samenwerking bij het beheer van het rechtscollege laten leiden; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 77.

120. Telt de algemene vergadering minder dan 7 leden, dan wordt om praktische redenen voorzien dat de korpschef in dit geval de adjunct-mandatarissen aanwijst bij beschikking; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 77.

121. Art. 46 (houdende invoeging van een nieuw art. 259*quinquies* Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

het kader van de oprichting van het federaal parket worden gecreëerd.¹²² Voor de bestaande mandaten blijven de aanwijzingsvoorwaarden, -duur en procedure zo goed als ongewijzigd.¹²³ De bijstands- en federale magistraten worden onderworpen aan dezelfde aanwijzingsvoorwaarden en duur die thans gelden voor de nationale magistraten. Hun aanwijzing gebeurt analoog aan de benoemingsprocedure voor raadsheeren, met dit verschil dat de voordracht geschiedt door de VBAC doordat het ambten zijn met een federaal karakter en de adviesfuncties van de algemene vergadering wordt overgenomen door het college van Procureurs-generaal.

Afdeling 5: Nieuw artikel 151, § 6 van de Gecoördineerde Grondwet¹²⁴: magistraten geëvalueerd

54. Het principe van de evaluatie van magistraten is volkomen nieuw, enkele experimenten in bepaalde parketten niet te na gesproken. Samen met de objectivering van de benoemings- en aanwijzingsprocedures en de invoering van het mandatenstelsel maakt deze periodieke interne kwaliteitscontrole deel uit van de kern van deze hervormingen.

55. De evaluatie slaat zowel op de ambten en functies binnen de zittende magistratuur als binnen het openbaar ministerie, met als grote uitzondering de korpschefs.¹²⁵

Er zijn twee soorten van evaluatie: de periodieke evaluatie die van toepassing is op de in een ambt benoemde magistraten en de evaluatie van functies die van toepassing is op de titularissen van een adjunct-mandaat en van een bijzonder mandaat.¹²⁶

Beide evaluaties hebben weliswaar een verschillende finaliteit, doch vertonen een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Alleen de magistraten die als beroepsmagistraat werkzaam zijn in hun ambt of functie worden beoordeeld.¹²⁷ Het systeem is dus niet van toepassing op plaatsvervangende magistraten en de rechters in socia-

122. Zie voetnoot 107.

123. Art. 46 (houdende invoering van het nieuwe art. 259*sexies*, § 1, 1° en 2°, § 2 en § 3 Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

124. Art. 48 en 81 (houdende invoeging van art. 259*nonies*, 259*decies*, 259*undecies* en 360*ter* Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

125. Waarom de korpschefs niet aan een evaluatie worden onderworpen, *cf. supra*. Art. 151, § 6 Gec. G.W. voorziet deze uitzondering enkel voor de zittende magistratuur. Voor het openbaar ministerie is dit opgenomen in art. 48 (houdende invoering van een nieuw art. 259*nonies* Ger. W.) Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

126. De periodieke evaluatie geschiedt om de drie jaar met als correctie dat steeds een beoordeling moet gebeuren 1 jaar na de eedaflegging in een nieuwe graad. De evaluatie van mandaten gebeurt korte tijd voor het verstrijken van de mandaattermijn.

127. Het rechtscollege waar een magistraat is benoemd of aangewezen valt steeds samen met het rechtscollege waar hij werkt, gelet op de delegatiemogelijkheden (b.v. art. 98, 113*bis*,... Ger. W.) en het bestaan van toegevoegde magistraten die uit hun aard zelf worden ingeschakeld bij verschillende rechtscolleges. In dit geval wordt de magistraat bij elk rechtscollege waar hij actief is beoordeeld.

le en handelszaken. Ofschoon niet uitdrukkelijk in de grondwet opgenomen, is het de bedoeling van de grondwetgever dat beide evaluaties steeds door magistraten gebeuren.¹²⁸ Daartoe wordt per rechtscollege en per parket *een evaluatiecollege* samengesteld dat bestaat uit de korpschef en twee magistraten die worden verkozen door de algemene vergadering of de korpsvergadering. Telt de personeelsformatie echter minder dan vijf magistraten, dan berust de evaluatie uitsluitend in handen van de korpschef. De evaluatie moet slaan op de wijze van ambtsuitoefening van de magistraat en mag geen betrekking hebben op de wijze waarop de magistraat zijn dossiers inhoudelijk benadert en de wijze waarop hij geschillen beslecht.¹²⁹ Zij gebeurt op basis van beoordelings- en wegingscriteria die variëren naargelang het ambt of het mandaat en die op voorstel van de Hoge Raad door de Koning worden vastgesteld volgens drie grote groepen: de persoonlijkheid, de wijze van ambtsuitoefening en de organisatorische capaciteiten.

Elke evaluatie wordt voorafgegaan door een functioneringsgesprek en een voorlopige beoordeling waarop de geëvalueerde schriftelijke opmerkingen kan maken en waarna de definitieve beoordeling volgt. De evaluatiedossiers berusten bij de korpschefs en kunnen te allen tijde door de betrokken worden ingezien.

56. De periodieke evaluatie telt 4 beoordelingscategorieën: 'zeer goed', 'goed', 'voldoende' en 'onvoldoende', hetgeen voldoende mogelijkheden tot nuance biedt. Behoudens een eventuele financiële sanctie die bovendien kan worden herhaald¹³⁰, worden de evaluaties gevoegd bij de benoemingsdossiers en zijn zij medebepalend voor de verdere uitbouw van een carrière in de magistratuur. Voor de evaluatie van de mandaten zijn er twee beoordelingscategorieën, dit in functie van de al dan niet verlenging van het mandaat. Een beoordeling 'goed' heeft automatisch de verlenging tot gevolg¹³¹, terwijl de beoordeling 'onvoldoende' leidt tot een beëindiging van het mandaat en het opstarten van nieuwe aanwijzingsprocedure.

128. Art. 48 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie; *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/4, 51-52.

129. Bijgevolg kan de evaluatie niet slaan op de inhoud van een rechterlijk oordeel (kwaliteit van vonnissen/arresten) of de publieke vordering (opportuïteitsoordeel inzake strafvervolgning valt onder de exclusieve appreciatie van het openbaar ministerie); *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/1, 83.

130. Nieuw art. 360ter Ger. W.: een beoordeling 'onvoldoende' leidt gedurende zes maand tot de inhouding van de laatst toegekende baremieke verhoging, onverminderd tuchtrechtelijke gevolgen. Wordt navolgend niet minstens de beoordeling goed ontvangen, wordt deze sanctie opnieuw toegepast;

131. Ontvangt de titularis van een adjunct-mandaat op het einde van zijn derde opeenvolgende mandaatstermijn een 'goed', dan leidt dit tot een vaste aanwijzing en is vanaf dan de periodieke evaluatie van toepassing.

Afdeling 6: Nieuw artikel 151 van de Gecoördineerde Grondwet: de overgang.¹³² Een beoordeling 'onvoldoende' leidt gedurende zes maand tot de inhouding van de laatst toegekende baremieke verhoging, onverminderd tuchtrechtelijke gevolgen. Wordt navolgend niet minstens de beoordeling goed ontvangen, wordt deze sanctie opnieuw toegepast. Artikel 81 houdende invoering van artikel 360ter (nieuw) Ger. W.

57. Ingevolge het ingrijpend karakter van deze hervormingen is voorzien in een gefaseerde inwerkingtreding. Alvorens de nieuwe bepalingen inzake de benoemingen, aanwijzingen en evaluatie in werking kunnen treden, moet immers eerst de Hoge Raad zijn geïnstalleerd. Dit betekent dat vooraf de verkiezingen moeten worden georganiseerd, hetgeen in het bijzonder binnen de magistratuur enige maanden in beslag zal nemen. Bovendien kunnen een aantal nieuwe procedures slechts van start gaan nadat de Hoge Raad een aantal beslissingen heeft genomen, zoals b.v. inzake de standaardprofielen en evaluatiecriteria.

58. De nieuwe benoemings- en aanwijzingsprocedures zijn in principe voor het eerst van toepassing op de vacatures die opvallen na de inwerkingtreding van de betrokken artikelen.¹³³ Uitzondering vormt het nieuwe mandatenstelsel waarbij de grondwetgever heeft gezocht naar een middenweg tussen de uitgestelde en de onmiddellijke toepassing.¹³⁴ Er is met name bepaald dat de magistraten die de tot functies omgevormde ambten bekleden op het ogenblik dat het nieuwe mandatenstelsel van toepassing wordt 'geacht worden in deze functies te zijn aangewezen' en 'tegelijk te zijn benoemd' bij het rechtscollege waar deze functies worden uitgeoefend.¹³⁵ Dit betekent concreet dat een eerste voorzitter van een hof van beroep op dat ogenblik geacht wordt als raadsheer bij dit hof te zijn benoemd en tegelijk in de functie van eerste voorzitter te zijn aangewezen voor een periode van zeven jaar. Desgewenst kunnen zij nadien hun functie van korpschef vrijwillig ter beschikking stellen.

Het mag duidelijk zijn dat dit een delicate operatie betreft, onder meer in het licht van de onafzetbaarheid bedoeld in artikel 152 tweede lid van de Gecoördineerde Grondwet voor de zittende magistratuur. Volgens de grondwetgever is echter geen sprake van een afzetting, vermits de betrokkenen nooit zijn opgehouden magistraat te zijn en bovendien automatisch zijn aangewezen voor een eerste mandaat. Tevens zijn bijkomende waarborgen voorzien, zoals de mogelijkheid om zich in afwijking van de normale regel na het einde van het mandaat eenmaal opnieuw kandidaat te

132. Art. 96-107 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

133. Art. 99 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

134. Zie o.m. de amendementen van AGALEV: *Parl. St.*, Kamer, 1998-99, nr. 1675/4, 54.

135. Voor de zittende magistratuur is dit expliciet opgenomen in de overgangsbepaling bij art. 151 Gec. G.W.; voor het openbaar ministerie is een analoge bepaling voorzien in art. 100 Wetsvoorstel Hoge Raad voor de Justitie.

stellen¹³⁶ en het behoud van het financieel statuut omwille van de rechtszekerheid.¹³⁷

III. Enkele slotbeschouwingen: deus ex machina of doos van Pandora?

59. Uit dit overzicht mag blijken dat zeer veel beweegt op het vlak van de gerechtelijke organisatie. Conflicten zijn hierbij onvermijdelijk. Vooreerst juridisch, waarvan in het kader van deze bijdrage slechts enkele van de probleemgebieden zijn aangestipt, doch ook maatschappelijk, niet in het minst met de rechtstreeks betrokkenen zoals de magistratuur.¹³⁸

60. De doelstellingen van de hervormingen zijn ongetwijfeld positief, doch of dit geleid heeft tot de juiste opties zal de toekomst moeten uitwijzen. Spijts de zeer gedetailleerde wettelijke regeling zijn er immers vele onbekende parameters, met als belangrijkste de concrete bezetting van de Hoge Raad. Zijn statuut sui generis, zijn vrijwel absolute onafhankelijkheid en het gebrek aan rechtstreekse controle brengen immers het risico met zich mee dat de Hoge Raad bij een onzorgvuldig overwogen samenstelling verwordt tot een eigenzinnige, oppermachtige instantie, hetgeen ongetwijfeld zal leiden tot open conflicten met de andere machten.

61. De vele hervormingen hebben bovendien de wijze waarop met de magistratuur in dialoog kan en moet worden getreden centraal gesteld. Ondanks de verschillende vormen van dialoog die bij de bespreking van de Hoge Raad tot stand zijn gekomen, gaande van hoorzittingen in het parlement, gedachtenwisselingen met de Regering en de Minister van Justitie, uitwisseling van uitvoerige nota's tot de organisatie van een heuse Staten-Generaal op 23 maart 1998 door de 'Nationale Commissie voor de Magistratuur', zijn de talrijke communicatiekanalen niet steeds even efficiënt geweest omdat 'horen' niet altijd gelijk staat aan 'luisteren'. Vandaar dat in het kader van het 'Octopusakkoord' voor de magistratuur is voorzien in de oprichting van een specifiek orgaan dat op een gelegitimeerde wijze kan optreden als woordvoerder en gesprekspartner, de Adviesraad van de Magistratuur.¹³⁹

136. Ingevolge de taalalternaties die voor bepaalde korpschefs te Brussel worden ingevoerd, is de vraag of deze opzijgeschoven worden wanneer een huidige korpschef zich opnieuw kandidaat stelt en daaraan niet voldoet.

137. Behalve wanneer naderhand van functie of ambt wordt veranderd.

138. Zo b.v. was er het conflict rond de uitlatingen van Procureur-generaal Liekendael op het Agustaproces en de kritische open brief van de korpschefs van de hoven die in het weekend voorafgaand aan de stemming van art. 151 Gec. G.W. in de Kamer van Volksvertegenwoordigers in de media werd gepubliceerd. Op de dag van de stemming werd echter door de Eerste Minister een brief voorgelezen van de eerste voorzitter en de Procureur-generaal van het Hof van Cassatie waarin zij uitdrukkelijk stelden geen oorlog te wensen met de andere machten en de hervormingen loyaal te zullen uitvoeren.

139. *Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1677/10 en nr. 1677/13.