HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE
CONSEIL SUPERIEUR DE LA JUSTICE
Stephaniesquare
Louizalaan - avenue Louise 65 b1
1050 Brussel - Bruxelles
Tel. 02/535.16.16 - Fax 02/535.16.20

MOTIE VAN DE ALGEMENE VERGADERING VAN DE HOGE RAAD VOOR DE JUSTITIE

"EEN RAAD VOOR DE JUSTITIE, JA. MAAR OM WAT TE DOEN ?"

Goedgekeurd door de algemene vergadering op 30 september 2009

1. De Grondwet en de wet

Van bij zijn oprichting kreeg de Hoge Raad voor de Justitie van de Grondwetgever en de wetgever een drievoudige missie toevertrouwd :

- de procedures voor de selectie, de benoeming en de bevordering van de magistraten organiseren en uitvoeren via :
  - de toegangsexamens voor de magistratuur
  - de voordrachten voor een benoeming tot magistraat
  - de voordrachten voor een aanwijzing in een mandaat van korpschef

- het extern toezicht op de werking van de rechterlijke orde organiseren en uitvoeren via:
  - de opvolging van de klachten van rechtzoekenden over disfuncties in de rechtsbedeling
  - het algemeen toezicht op de middelen voor interne controle, en de bevordering van het gebruik van die middelen
  - de doorlichtingen/audits van rechtscolleges, parketten en auditoraten
  - de bijzondere onderzoeken naar de werking van de rechterlijke orde

- adviezen, voorstellen en aanbevelingen voor een betere werking van justitie formuleren voor de beleidsverantwoordelijken.

2. De eerste lessen na tien jaar HRJ

De HRJ, die binnenkort tien jaar bestaat, trekt de eerste lessen uit zijn bevoegdheidsuitoefening.

2.1. De verworvenheden en de perspectieven inzake benoemingen en aanwijzingen

Over het algemeen krijgt het optreden van de HRJ in de benoemingsprocedures voor magistraten een positieve beoordeling, zowel van de beleidsverantwoordelijken als van de gerechtelijke actoren. Door goede magistraten voor te dragen levert de HRJ een directe bijdrage tot een betere dienstverlening inzake justitie aan de burger.

Die bijdrage aan de dienstverlening inzake justitie kan nog beter. Er werd al een begin gemaakt met de optimalisering. Zo heeft de HRJ al **vergelijkende studies verricht naar de systemen voor selectie en benoeming** in andere sectoren (privé of overheid, zoals de politie, bij voorbeeld). In dezelfde optiek worden ook de bronnen van het humanresourcesmanagement geraadpleegd (literatuur, onderzoek, …).

Als resultaat daarvan (a) bevatten de proeven van het vergelijkend toelatingsexamen tot de gerechtelijke stage en het examen beroepsbekwaamheid voortaan **een meerkeuzevragenlijst** die peilt naar de basiskennis over recht en rechterlijke organisatie, en naar de algemene ontwikkeling, en (b) worden bij het horen van de kandidaten **gedragsgerichte interviewtechnieken** toegepast.

Nu al is duidelijk dat de selecties nog betere resultaten zullen geven indien **psychotechnische proeven** worden ingevoerd die specifieke competenties meten en indien de adviezen over de kandidaten worden geoptimaliseerd. In dat verband wenst de HRJ zijn voordrachten te raffineren, op basis van **bijkomende gegevens** over de kandidaten (bij voorbeeld of er een tucht- of strafrechtelijk dossier bestaat) en **het horen van de korpschefs**. De HRJ heeft zonet het voorstel geformuleerd om de wet in die zin te wijzigen. De HRJ heeft niet gewacht op een wetswijziging die een dergelijke mogelijkheid duidelijk stelt, en heeft het initiatief genomen om dat op vrijwillige basis mogelijk te maken.

Ook wordt tussen de benoemingscommissies enerzijds en de advies- en onderzoekscommissies anderzijds een informatie-uitwisseling ingesteld, om de benoemingscommissies te **informeren over de redenen voor gegronde klachten** tegen magistraten die kandidaat zijn voor een nieuwe functie.

Een andere verwezenlijkte verbetering bestaat erin dat de **Duitstalige kandidaten**, voor de sessie 2009-2010, voor het eerst het schriftelijke deel van de examen in het Duits zullen kunnen afleggen.

Naast die interne kwaliteitsverbeteringen is voor de toekomst ook een **integraal humanresourcesbeleid** noodzakelijk. Dat zou onder meer kunnen betekenen dat de selectie- en benoemingsprocedures voor het gerechtelijk personeel worden afgestemd op die voor de magistratuur. Volkomen harmonie tussen de taken van de magistraten en die van het gerechtelijk personeel vormt immers een belangrijke sleutel om de werking van de rechterlijke organisatie te optimaliseren. Dat sluit overigens volledig aan bij de wens van de wetgever zelf, die het initiatief heeft genomen om het gezag over de personeelsleden van de griffies en de secretariaten van het openbaar ministerie toe te vertrouwen aan de betrokken voorzitter, procureur, of arbeidsauditeur.

Misschien is het nu tijd om de HRJ verantwoordelijk te maken voor de werving en selectie van alle medewerkers van de rechterlijke organisatie en zodoende verder te werken aan een **volledige depolitisering van de benoemingen bij het gerechtelijk personeel.**

2.2. Inzake externe controle

De bevoegdheid van de HRJ inzake externe controle zijn bijzonder belangrijk.

2.2.1. De klachtenbehandeling

Na tien jaar van klachtenbehandeling komt duidelijk naar voor dat de burgers met **twee grote problemen blijven kampen: een behoorlijke communicatie** van de rechterlijke orde met de burger is nog niet overal gewaarborgd, en voor de klachtenbehandeling **is nog geen redelijke termijn gewaarborgd.**

Zo heeft de HRJ vandaag slechts een **beperkt beeld van de klachten** die rechtzoekenden hebben over de werking van justitie. Veel klachten worden rechtstreeks aan de rechtscolleges en de parketten gestuurd, of aan de minister van Justitie en zijn diensten, of nog aan de verschillende bemiddelingsdiensten.
Enkele jaren terug al dienden een aantal parlementsleden een **wetsvoorstel** in, om de **klachtenbehandeling op twee niveaus** te organiseren: eerst op het niveau van het betrokken rechtscollege of parket, en dus met een grotere verantwoordelijkheid van de korpschef, en vervolgens, eventueel, op het niveau van de HRJ, die een toezichtrecht zou hebben op de behandeling door het eerste niveau. Dat voorstel bepaalt eveneens dat alle klachten over de werking van justitie die de rechtscolleges, parketten, of nog andere organisaties ontvangen, centraal bij de HRJ worden geregistreerd. Een beter overzicht van de klachten zal het mogelijk maken pertinentere aanbevelingen te formuleren en de audits op een meer strategische wijze te plannen en te prioritiseren.

De HRJ dringt erop aan dat **de wetgever op zeer korte termijn** het wetsvoorstel over de klachtenbehandeling zou goedkeuren, dat momenteel voorligt in de Commissie Justitie van de Kamer van volksvertegenwoordigers.

2.2.2. Inzake de interne controle, de doorlichtingen/audits, en de bijzondere onderzoeken

De mogelijkheid om **audits van de werking** van justitie uit te voeren is een belangrijke bevoegdheid die aan de HRJ werd toevertrouwd. In het kader van de twee jongste audits heeft de HRJ, op basis van de internationaal erkende auditprincipes, een model van processaudit ontwikkeld dat aangepast is aan de rechterlijke organisatie en geconcipieerd is als hulpmiddel voor de korpschef-manager.

Vandaag is de HRJ bezig met het organiseren van een volwaardige auditdienst binnen de HRJ om zijn capaciteit in dat domein te vergroten en de rechtscolleges op meer doeltreffende en regelmatige wijze te ondersteunen. Audit kan als instrument de rechtscolleges immers reëel helpen bij het verbeteren van hun werking en het verwezenlijken van hun doelstellingen. Voor de HRJ is de auditopdracht een van zijn sleutelactiviteiten voor de toekomst. Die visie van een sterker uitgebouwde auditbevoegdheid vindt eveneens aanmoediging in de verschillende verzoeken van korpschefs aan de HRJ om binnen hun rechtscollege of korps een audit uit te voeren. Overigens heeft de minister van Justitie zelf de HRJ nog onlangs om een transversale audit van alle rechtbanken van koophandel gevraagd.

De HRJ heeft daarom beslist om zijn **administratieve formatie** uit te breiden, zodat hij die opdracht met de gewenste draagkracht kan uitvoeren. Het zou beslist jammer zijn mocht de politieke wereld niet volledig achter die evolutie staan, zeker nu er duidelijk vraag naar is.

Wanneer uit het interne auditprocess blijkt dat een meer grondige controle noodzakelijk is, onder meer wegens **ernstige structurele of individuele disfuncties**, dan kan de HRJ beslissen tot een **bijzonder onderzoek.**
De wetgever heeft evenwel alles uitgesloten wat tot de tuchtrechtelijke en strafrechtelijke bevoegdheid behoort, en beperkt de mogelijkheid om dossiers te raadplegen tot dossiers die volledig afgesloten zijn. Dat vormt een zware handicap voor de uitoefening van die bevoegdheid, want net zoals de parlementaire onderzoekscommissies moet ook de HRJ de conclusies afwachten van het tuchtrechtelijk of strafrechtelijk onderzoek tegen een magistraat die ook in het bijzonder onderzoek voorkomt voordat hij de persoonlijke disfuncties kan aanstippen en aanbevelingen kan formuleren.

Om die gevallen van structurele of individuele disfuncties aan te pakken heeft de **HRJ nood aan een grotere actiecapaciteit** via zijn bevoegdheid van bijzonder onderzoek. Die versterking kan onder meer bestaan in de bevoegdheid voor de betrokken commissie van de HRJ om lopende dossiers te raadplegen, om magistraten te kunnen horen onder eed, en in de zwaarste gevallen, om te vragen dat het falende rechtscollege “onder voogdij” wordt geplaatst.

2.3. Inzake de adviesverstrekking

Het was ook de wens van de wetgever dat de HRJ adviezen verstrekt over verschillende ontwerpen en voorstellen die de werking van justitie aangaan. Die adviezen van de HRJ zijn zeker belangrijk, aangezien zowel de Kamer als de Senaat ze opnemen in de parlementaire stukken.

Evenwel wordt vandaag vastgesteld dat tal van organen of commissies adviezen kunnen verstrekken over dezelfde materies als de HRJ. En al te vaak moet de HRJ een advies geven of beslist hij om ongevraagd een ambtshalve advies te geven over ontwerpen en voorstellen die op politiek niveau al werden beslecht zodat het vrijwel onmogelijk is de mening van de wetgever te beïnvloeden.

De HRJ is dan ook van mening dat de HRJ, naar het voorbeeld van de Raad van State, die een advies moet geven over de grondwettelijkheid van wetsontwerpen voor die bij de Kamer of de Senaat worden ingediend, de taak moet krijgen **om, eveneens voor zij bij het parlement worden ingediend, een advies te verstrekken over de opportuniteit van wetsontwerpen inzake justitie.**

3. De context voor nieuwe hervormingen

Naar aanleiding van de rechtszaken die al een jaar in ons land de media, de politiek, en het gerecht dooreenschudden, werd opnieuw het debat geopend over de noodzaak om ruim tien jaar na de octopusakkoorden de justitiehervorming die toen werd ingezet voort te zetten.

De HRJ mengt zich in de lopende reflecties. Hij formuleert zijn voorstellen voor een betere organisatie en werking van justitie, met het oog op het herwinnen van het verloren gegane vertrouwen van de burgers in hun justitie.

Gelet op zijn specifieke, door de Grondwetgever gewilde karakter, met name:

- de positieve praktijk van zijn gemengde samenstelling, met evenwaardige participatie van niet-magistraten en magistraten, waarbij laatstgenoemden, omdat zij door alle magistraten via universeel stemrecht werden verkozen, worden gekenmerkt door een zeer grote legitimiteit en representativiteit
- zijn institutionele positie op het knooppunt van de drie staatsmachten, die hem permanent in contact stelt met alle gerechtelijke actoren, zonder dat hij enige rechtsprekende opdracht uitoefent, van waaruit hij, onder inmenging in het wetgevingsproces, adviezen, voorstellen en aanbevelingen voor een betere wetgeving formuleert, en van waaruit hij, zonder politieke verantwoordelijkheid op te nemen, duidelijke strategische opties kan omschrijven die de beleidsverantwoordelijken kunnen beïnvloeden,

is de HRJ van oordeel dat **de tijd rijp is voor het debat over een versterking van zijn rol en zijn opdrachten,** om bij te dragen tot het realiseren van de doelstellingen van een nieuwe justitiehervorming.

De HRJ is van oordeel dat de **tuchtprocedure** voor de magistraten van de rechterlijke orde niet langer rechtstreeks onder de bevoegdheid van de magistratuur zelf moet vallen. Doordat de magistratuur daarin niet de nodige afstand heeft, is het immers haast onvermijdelijk dat de burger de indruk krijgt van partijdigheid.

Het tuchtrecht van de magistraten (althans, het onderzoek en de zware sancties) zou moeten worden toevertrouwd aan een **extern en onafhankelijk orgaan,** waarin ook niet-magistraten zitten. Dat is trouwens ook de aanbeveling van verschillende Europese organen (zie advies nr. 3 van de *Conseil consultatif des juges européens*) en sluit aan bij een belangrijke trend om de tuchtprocedure los te koppelen van de betrokken beroepsgroep.

Gelet op zijn bevoegdheid inzake humanresourcesbeheer, zijn bevoegdheid inzake externe controle, zijn paritaire samenstelling (magistraten en niet-magistraten), en zijn onafhankelijke positie, stelt de HRJ voor om de bevoegdheid inzake **tuchtrecht voor de magistraten over te hevelen naar de HRJ.** Uiteraard veronderstelt dat dan ook een nieuwe interne organisatie van de HRJ, opdat het interne orgaan van de HRJ dat uitspraak moet doen (commissie tucht) onafhankelijk is van het interne orgaan van de HRJ dat het onderzoek moet voeren (onderzoekscommissie).

De HRJ stelt hoe dan ook voor dat, voor een snelle verbetering van het toezicht op de praktijk van het tuchtrecht binnen de rechterlijke orde, de bevoegdheid van **toezicht op de individuele tuchtprocedures** aan hem zou worden toevertrouwd.

De HRJ spreekt zich in dat verband uit voor **een volwaardige beheersautonomie voor de rechterlijke organisatie.**

Een dergelijke autonomie veronderstelt een **transparant en actief beheersmodel**, waarbij een onafhankelijk orgaan een functie van **"governing" voor de rechterlijke organisatie** zou uitoefenen. Het zou gaan om een centrale verantwoordelijkheid, onder meer voor het onderhandelen over de algemene begrotingsenveloppe van de rechterlijke organisatie enerzijds, en de verdeling van die enveloppe over de verschillende niveaus anderzijds.

Dat orgaan zal eveneens verantwoording afleggen over het algemene beheer van de rechterlijke organisatie.

Naar het voorbeeld van andere Europese raden voor de justitie, zoals de Raad voor de rechtspraak in Nederland, of de *Consejo General del Poder Judicial* in Spanje, en vanuit zijn onafhankelijke positie, stelt de HRJ voor om die centrale verantwoordelijkheid aan hem toe te kennen.

Misschien wekt het bij sommigen verbazing dat de HRJ de ambitie heeft om een centrale rol te spelen in de verdere modernisering van justitie van ons land, en dat hij daarom voorstelt om belangrijke bevoegdheden (van onder meer de FOD Justitie) naar hem over te hevelen.

De HRJ wil echter bijdragen tot een rechterlijke macht die naast echt onafhankelijk (onder meer tegenover de uitvoerende macht) eveneens verantwoordelijk is. Zo'n diepgaande hervorming veronderstelt dat de uitvoerende macht sommige taken die hij uitoefent voortaan overlaat aan een instelling die volkomen onafhankelijk is en tegelijk directe voeling heeft met de rechterlijke macht.

Het spreekt voor zich dat een zo verregaande hervorming ook diepgaande wijzigingen impliceert voor de samenstelling, de organisatie en de werking van de Hoge Raad voor de Justitie, via een grondwetsherziening en een wijziging van de bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek die over de HRJ handelen.

———————————————