



Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten

Standpunten 18

De gerechtelijke hervorming

Een globale visie

Hubert Bocken (ed.)

De gerechtelijke hervorming
Een globale visie



Standpunten
van
de Koninklijke
Vlaamse Academie
van België
voor
Wetenschappen
en Kunsten

Standpunten 18



Hertogsstraat 1
1000 Brussel
Tel. 02 550 23 23
Fax 02 550 23 25
www.kvab.be
info@kvab.be



De gerechtelijke hervorming
Een globale visie

Hubert Bocken (ed.)

WVK

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

© Copyright 2013 KVAB
D/2013/0455/03
ISBN 978 90 6569 118 7
Bestelcode: 202 133 101

Gedrukt door die Keure.

INHOUD

WOORD VOORAF	7
I. INLEIDING	8
II. EEN GLOBALE VISIE OP JUSTITIE IS NOODZAKELIJK ALS UITGANGSPUNT VOOR EEN HERVORMING	8
III. JUSTITIE IS EEN OPENBARE DIENST DIE EFFICIËNT BEHEERD MOET WOR- DEN	8
A. Personeelsbeheer	9
B. Logistiek beheer	11
IV. EEN BEROEP OP JUSTITIE MOET EEN EFFECTIEVE RECHTSBESCHERMING EN CONFLICTOPLOSSING MOGELIJK MAKEN	11
A. De actieve rechter	11
B. Effectieve afhandeling van conflicten door de admi- nistratieve rechter	12
C. Coördinatie van civiele en administratieve rechtsgan- gen	12
D. Aandacht voor buitengerechtelijke oplossingen	14
V. DE WERKING VAN DE GERECHTELIJKE INSTELLINGEN MOET GEBASEERD ZIJN OP EEN KWALITEITSVOLLE WETGEVING	14

VI. BESLUITVORMING.	16
A. Vertegenwoordiging van de magistratuur en van de andere actoren	16
B. Een omvattende benadering is nodig	16
C. Continuïteit is vereist	16
D. Voorafgaand en begeleidend wetenschappelijk onder- zoek.	17
E. Comité gerechtelijke hervorming	17
F. Prioriteiten op korte termijn	17

DE GERECHTELIJKE HERVORMING. EEN GLOBALE VISIE

WOORD VOORAF

1. De modernisering van justitie staat sinds verschillende decennia op de politieke agenda, maar werd nog steeds maar gedeeltelijk gerealiseerd. Gezien het belang van het onderwerp, organiseerde de Klasse van de Menswetenschappen (KMW) van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten op 30 november 2011 een congres waar de verschillende aspecten van de problematiek van de hervorming van de administratieve, privaatrechtelijke en strafrechtelijke rechtsbedeling aan de orde kwamen. Tevens werd nader ingegaan op de coördinatie van justitiële en administratieve rechtsbedeling, de eenheidsrechtbank, het management van rechtscolleges en de besluitvorming op het gebied van gerechtelijke hervorming. Een boek met de rapporten uitgebracht op het congres verscheen in 2012 bij uitgeverij die Keure (*De gerechtelijke hervorming*, Hubert Bocken (ed.)). Ter voorbereiding van het congres was in juni 2011 een colloquium georganiseerd met een veertigtal experts en vertegenwoordigers van actoren van justitie. Het doel was de voornaamste problemen te inventariseren die in het kader van een hervorming van het gerecht de aandacht verdienen en na te gaan in welke mate vroegere hervormingen succesvol waren en niet-gerealiseerde hervormingsvoorstellen relevant blijven. Een aantal van de rapporten die bij deze gelegenheid werden besproken zijn gepubliceerd in nummer 2011/3 van het tijdschrift *Ius et Actores* onder de titel "Standpunten over de gerechtelijke hervorming. Point de vue sur la réforme judiciaire" (Larcier, Groep De Boeck, Brussel, 2011, 222 p.).

Na het congres van 30 november werd door de KMW een aantal aanbevelingen over de gerechtelijke hervorming geformuleerd en overgemaakt aan de minister van Justitie. Om deze aanbevelingen een grotere verspreiding te kunnen geven, worden zij nu afzonderlijk gepubliceerd in de reeks Standpunten van de academie.

Zij werden opgesteld door een redactiecomité bestaande uit de KMW-leden H. Bocken, A. De Nauw, M. Storme, M. Van Damme, P. Van Rompuy (bestuurder), G. van Outryve d'Ydewalle (vast secretaris) en K. Velle, en uit prof. B. Allemeersch (KU Leuven en Universiteit Hasselt) en dhr. S. Somers (wetenschappelijk medewerker VUB). H. Bocken was voorzitter en verslaggever. De auteurs stellen met genoeg vast dat de regeringsverklaring en een aantal wetgevende initiatieven van de regering-Di Rupo I in dezelfde zin gaan als hun aanbevelingen. Zij leggen echter ook een aantal andere accenten, benadrukken bijkomende elementen en onderstrepen vooral de noodzaak om een meer globale visie en een langetermijnbeleid te ontwikkelen op het gebied van justitie.

I. INLEIDING

2. Hoewel de overgrote meerderheid van de gerechtelijke beslissingen van goede kwaliteit is, zijn er talrijke redenen voor een diepgaande hervorming van het gerechtelijk apparaat. De voornaamste zijn de volgende.

- De modernisering van justitie staat sinds meerdere decennia op de politieke agenda, maar werd slechts gedeeltelijk gerealiseerd.
- Een goede rechtsbedeling vereist noodzakelijkerwijze enige tijd. De grote achterstand die zowel sommige administratieve als justitiële rechtscolleges hebben is echter onaanvaardbaar. Deze achterstand ondermijnt de effectiviteit van de rechtsbedeling en tast het vertrouwen van de burger in het gerecht aan. Wat de strafrechtsbedeling betreft, wekt de gerechtelijke achterstand bij de burger de indruk dat straffeloosheid een feit geworden is.
- De burger ervaart het gerechtelijk systeem als weinig transparant. Er is een gebrek aan eenheid van rechtspraak en, op meerdere gebieden, ook van voorstelbaarheid van de uitspraken.
- Het personeelsbeheer en het logistieke beheer van de justitiële rechtscolleges zijn overmatig gecentraliseerd. Hun infrastructuur is in vele gevallen verouderd. Informatisering ontbreekt of staat in haar kinderschoenen. De toepassing van moderne managementtechnieken is de uitzondering. Klantgerichtheid is zelden een doelstelling.
- Het naast elkaar bestaan van talrijke verschillende rechtscolleges van eenzelfde niveau leidt tot versnippering van middelen en bevoegdheidsconflicten. Een gebrek aan coördinatie tussen de rechtbanken van de rechterlijke orde en de administratieve rechtscolleges brengt bovendien een vermenigvuldiging van procedures mee.
- De administratieve rechtscolleges en in het bijzonder de Raad van State hebben meestal enkel de mogelijkheid om de nietigverklaring van administratieve rechtshandelingen uit te spreken. Deze nietigverklaring leidt niet tot een effectieve oplossing van het conflict, maar is dikwijls de aanzet voor nieuwe administratieve en gerechtelijke procedures.

II. EEN GLOBALE VISIE OP JUSTITIE IS NOODZAKELIJK ALS UITGANGSPUNT VOOR EEN HERVORMING

3. Een hervorming van justitie moet vertrekken van een globale visie. De volgende elementen moeten hierbij centraal staan.

- Justitie is een openbare dienst die, zoals alle andere openbare diensten, kwaliteitsvol en efficiënt beheerd moet werken.
- Gerechtelijke procedures moeten leiden tot een effectieve oplossing van conflicten.
- De werking van het gerecht moet gebaseerd zijn op een kwaliteitsvolle wetgeving.

III. JUSTITIE IS EEN OPENBARE DIENST DIE EFFICIËNT BEHEERD MOET WORDEN

4. Justitie moet werken als een openbare dienst, ten dienste van het publiek. Deze moet kwaliteitsvolle resultaten afleveren: goede rechtspraak, ge-

kenmerkt door deskundigheid, onafhankelijkheid en integriteit van de magistraten en billijke procedureregelen.

Evengoed als andere openbare diensten moet justitie echter effectief en productief zijn, kostenbewust werken, kwaliteitszorg toepassen en klantgericht zijn.

Deze organisatorische efficiëntie mag geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de rechter; deze onafhankelijkheid mag echter niet de organisatievorm van de gerechtelijke instellingen in al zijn aspecten bepalen.

A. Personeelsbeheer

5. Er zijn voldoende magistraten en advocaten in België. Hun aantal ligt naar verhouding hoger dan in de ons omringende landen. Een verhoging van hun aantal is niet noodzakelijk, wel een betere inzet ervan.

Magistraten moeten ingezet worden, rekening houdende met de behoeften en de werkelijke werklast van de rechtscolleges waaraan zij verbonden zijn.

Hierbij is flexibiliteit nodig om in alle colleges een vergelijkbare bezetting te garanderen en om tijdelijke onderbezetting op te vangen¹.

Teamwerk, specialisatie en de ontwikkeling van kenniscentra kunnen de kwaliteit en productiviteit verhogen.

Een goede ondersteuning, op zowel inhoudelijk als administratief vlak, door goed opgeleide juridische en administratieve medewerkers moet toelaten dat de magistraten zich op hun hoofdtaken concentreren.

6. Een actief en flexibel personeelsbeleid vereist dat de korpschefs voldoende managementkennis hebben en over het effectieve gezag beschikken om interne personeelsverschuivingen door te voeren². Het statuut van magistraten, het tuchtrecht en de beoordelingsprocedures voor magistraten en korpschefs moeten aangepast zijn³ aan de vereisten van flexibiliteit en samenwerking.

7. Een aangepast personeelsbeleid vereist voldoende grote en goed uitgeruste rechtscolleges.

Hiervoor is een horizontale hergroepering noodzakelijk van de verschillende rechtscolleges binnen eenzelfde arrondissement in een eenheidsstructuur die

¹ Regeringsverklaring (hierna: RV), p. 138: "De mobiliteit van magistraten en personeel zal versterkt worden. Magistraten zullen voortaan systematisch per rechtsgebied worden benoemd (op basis van art. 100 Ger.W.) en de indien mogelijk vrijwillige mobiliteit tussen de rechtsgebieden zal bevorderd worden om tegemoet te komen aan de noden. Het personeel zal per arrondissement benoemd worden. De vrede- en politierechters worden gepoold op het niveau van het arrondissement. De regering zal vervangingspools van magistraten inrichten die de afwezigheden in de ambtsgebieden kunnen opvangen."

² RV, p. 139: "De korpschefs zullen een grotere autonomie hebben. Zij die verantwoordelijk zijn voor de verwezenlijking van de doelstellingen zullen zo over de inzet van middelen kunnen beslissen en geresponsabiliseerd worden."

³ RV, p. 140: "De deontologie der magistraten, ontworpen als een criterium van uitmuntendheid, zal worden ontwikkeld. Hun tuchtstelsel zal worden herzien en de onafhankelijkheid van het beslissingsorgaan gewaarborgd. De evaluatie van de korpschefs van de zetel zal spoedig worden uitgewerkt met het oog op een snellere benoeming."

verantwoordelijk is voor het personeelsbeleid, in het bijzonder de horizontale mobiliteit van het personeel en de ontwikkeling van expertise⁴.

Deze hergroepering beperkt ook bevoegdheidsgeschillen. Zolang voor de behandeling van bepaalde categorieën geschillen afzonderlijke procedures en een afzonderlijke samenstelling van de zetel gelden, is het echter nodig de eigenheid van bepaalde onderdelen binnen de eenheidsstructuur te respecteren. Zo kunnen de vrederechten, de rechtbanken van koophandel en de arbeidsrechtbanken afdelingen vormen, waarvan de voorzitters samen met de korpschef deel uitmaken van een beheerscomité van de eenheidsrechtbank⁵. Verder is een aantal rechtscolleges op dit ogenblik te klein om een optimale organisatie mogelijk te maken⁶. Een organisatorische bundeling van krachten door een vermindering van het aantal arrondissementen is noodzakelijk om tot voldoende grote operationele eenheden te komen. Dit belet niet dat, waar nuttig, op meerdere plaatsen zitting gehouden wordt⁷.

8. Om een optimale verdeling van de personeelsleden mogelijk te maken, zowel over de verschillende rechtscolleges heen als binnen elk ervan, is een effectieve werklastmeting onontbeerlijk⁸. Deze moet op korte termijn georganiseerd worden door de regering.

9. De voorgaande doelstellingen kunnen niet gerealiseerd worden zonder een doeltreffende informatisering van alle rechtscolleges^{9,10}. De toestand op dit

⁴ RV, p. 138: "De regering zal – zich inspirerend op de voorstellen van Themis en Atomium – werk maken van een eengemaakte organisatie voor het beheer van de rechtbanken, per arrondissement of rechtsgebied, en met respect voor de onafhankelijkheid van de rechtspraak en rekening houdende met de specificiteit van de arbeidsrechtbanken, de rechtbanken van koophandel en de vrede- en politiegerechten. Deze eenheidsstructuur zal verantwoordelijk zijn voor het beheer van budgetten, het personeel en de materiële middelen, evenals voor de horizontale mobiliteit van het personeel en een betere valorisering van de expertise."

⁵ RV, p. 138: "Er zal per arrondissement een beheersovereenkomst worden afgesloten met duidelijke, operationele doelstellingen. Aan deze overeenkomst zullen werkingskredieten verbonden zijn. De uitvoering van deze beheersovereenkomst is de opdracht van een beheerscollege, samengesteld uit de voorzitters van de rechtbanken en een voltijdse beheerder."

⁶ Op het niveau van het openbaar ministerie werden samenwerkingsverbanden tussen parketten van bepaalde rechtsgebieden al daadwerkelijk gerealiseerd via een systeem van protocollen en delegaties.

⁷ RV, p. 138: "Het aantal gerechtelijke arrondissementen zal met ten minste de helft verminderd worden, met respect voor het institutioneel akkoord over het gerechtelijk arrondissement Brussel en waarbij de zittingsplaatsen op zijn minst zullen behouden worden. Om te vermijden dat rechtzoekenden te grote afstanden moeten afleggen, zal men onderzoeken of de hoven van beroep indien nodig hun zittingsplaatsen kunnen decentraliseren."

⁸ RV, p. 139: "De strijd tegen de gerechtelijke achterstand zal een prioriteit worden. De meting van de werklast zal onder de verantwoordelijkheid van de regering worden afgerond, waardoor men het door iedere rechtbank te verwerken aantal dossiers zal kunnen evalueren en dienovereenkomstig het aantal rechters en personeelsleden aanpassen. De versnelde behandeling van de dossiers zal ook worden geconcretiseerd door meer investeringen in het informatiseren van justitie."

⁹ RV, p. 139: "De informatisering zal voorrang krijgen."

¹⁰ RV, p. 140: "De versnelde behandeling van de dossiers zal ook worden geconcretiseerd door meer investeringen in het informatiseren van justitie."

gebied is naar verhouding bijzonder slecht voor wat de zetel van de justitiële rechtscolleges betreft, in vergelijking met het openbaar ministerie, de Raad van State en sommige andere administratieve rechtscolleges.

B. Logistiek beheer

10. Een efficiënt management vereist dat de rechtscolleges zelf het beheer hebben over de nodige werkmiddelen en is niet mogelijk wanneer zij hiervoor hoofdzakelijk afhankelijk zijn van de FOD Justitie en van de Regie der Gebouwen.

11. Om een deskundig beheer te verzekeren en om de korpschef niet node-loos te belasten is het wenselijk een voltijds logistiek beheerder in te schakelen die juridisch opgeleid is en de nodige beheerscapaciteiten heeft. Deze kan, samen met de afdelingshoofden (voorzitters van de onderscheiden rechtscolleges met een eigen bevoegdheid), deel uitmaken van het beheerscomité¹¹ van de eenheidsstructuur, maar hij is ondergeschikt aan de korpschef die ook op logistiek vlak de eindverantwoordelijkheid heeft.

IV. EEN BEROEP OP JUSTITIE MOET EEN EFFECTIEVE RECHTSBESCHERMING EN CONFLICTOPLOSSING MOGELIJK MAKEN

12. De justitiële rechtscolleges hebben over het algemeen de nodige rechtsmacht om aangepaste maatregelen te treffen om een geschil op te lossen of de nodige sancties op te leggen. Op een aantal punten is echter verbetering nodig om de effectiviteit van de gerechtelijke procedures te verzekeren:

- De rechter moet een actieve rol spelen bij de afwikkeling van civiele procedures.
- De effectiviteit van uitspraken van de administratieve rechter moet verbeterd worden.
- De administratieve en civiele rechtsgang moet beter gecoördineerd worden. Het huidige gebrek aan coördinatie tussen beide levert momenteel belangrijke problemen op en verdient grote aandacht.
- In een aantal gevallen zijn buitengerechtelijke oplossingen voor geschillen efficiënter en effectiever dan een gerechtelijke procedure en verdienen zij de voorkeur boven deze laatste.

A. De actieve rechter

13. Indien burgers een beroep doen op het gerecht om hun geschillen te beslechten, moet de rechter hierbij een actieve rol spelen en de afhandeling van

¹¹ RV, p. 138: "Deze eenheidsstructuur zal verantwoordelijk zijn voor het beheer van budgetten, het personeel en de materiële middelen, evenals voor de horizontale mobiliteit van het personeel en een betere valorisering van de expertise. Er zal per arrondissement een beheersovereenkomst worden afgesloten met duidelijke, operationele doelstellingen. Aan deze overeenkomst zullen werkingskredieten verbonden zijn. De uitvoering van deze beheersovereenkomst is de opdracht van een beheerscollege, samengesteld uit de voorzitters van de rechtbanken en een voltijdse beheerder."

de procedure sturen. Hij moet optreden als een actieve case manager, eerder dan als een passieve scheidsrechter. Op deze manier wordt vermeden dat de rechtsgang nodeloos vertraagd wordt door partijen of door hun advocaten. In burgerlijke procedures zou het, naar Nederlands model, mogelijk moeten zijn om de eerste zitting pas te houden na de antwoordconclusie zodat de rechter op die zitting instructies kan geven over de wijze waarop de zaak inhoudelijk in gereedheid moet worden gebracht. Ook op het vlak van de doorverwijzing naar bemiddeling en de tussenkomst van derden in het geding moet de rechter een actieve rol kunnen spelen.

B. Effectieve afhandeling van conflicten door de administratieve rechter

14. De bescherming van de burger tegen het bestuur moet verzekerd worden, zonder dat een efficiënt overheidsoptreden overmatig belemmerd wordt¹². Geschillen tussen overheid en bestuur moeten op korte termijn een globale oplossing krijgen. De achterstand bij de Raad van State moet verder weggewerkt worden en er dient proactief op toegezien te worden dat de achterstandproblematiek niet uitdeint of verschoven wordt naar andere, lagere administratieve rechtscolleges.

15. De Raad van State en andere administratieve rechtscolleges moeten de mogelijkheid hebben om niet enkel de nietigverklaring van administratieve rechtshandelingen uit te spreken maar moeten ook andere bijkomende maatregelen kunnen treffen om een geschil op een meer effectieve wijze op te lossen. Door dergelijke verruiming van de uitspraakbevoegdheden van de administratieve rechter zal vermeden worden dat naderhand nog andere administratieve of gerechtelijke procedures noodzakelijk zijn om tot een effectieve beslechting van de geschillen te komen.

C. Coördinatie van civiele en administratieve rechtsgangen

16. De afbakening van de respectieve bevoegdheden van de rechterlijke macht en de administratieve rechter met toepassing van de artikelen 144 e.v. van de Grondwet wordt in toenemende mate als onduidelijk ervaren¹³. Vooral het gewone kort geding en het kort geding voor de Raad van State interfereren met elkaar. Daarenboven is niet uitgesloten dat zowel de civiele rechter als de Raad van State een wettigheidscontrole met betrekking tot eenzelfde administratieve rechtshandeling verrichten en dat ze daarbij tot een ander oordeel

¹² RV, p. 140: "Om beter aan de concrete bekommernissen te beantwoorden, zal de regering, in het belang van de rechtzoekende en de bestuurlijke overheden, in samenwerking met de Raad van State, voorstellen die de rechtspleging voor de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State verbeteren, onderzoeken en goedkeuren."

¹³ Overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet zijn de justitiële rechtscolleges bij uitsluiting bevoegd voor de geschillenbeslechting met betrekking tot burgerlijke subjectieve rechten; hetzelfde geldt overeenkomstig artikel 145 van de Grondwet voor de geschillenbeslechting met betrekking tot politieke subjectieve rechten, "behoudens de bij de wet gestelde uitzonderingen".

komen¹⁴. Zo belet de afwijzing van een vordering tot nietigverklaring door de Raad van State niet dat de wettigheid van de betrokken rechtshandeling opnieuw voor de burgerlijke rechter wordt betwist op grond van artikel 159 van de Grondwet. Evenzo volgt op de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling door de Raad van State niet zelden een afzonderlijke vordering tot schadevergoeding voor de burgerlijke rechter¹⁵, waarbij het betrokken overheidshandelen opnieuw ter beoordeling staat¹⁶.

Om voornoemde redenen dringt zich een betere coördinatie op van de administratieve en de civiele rechtsgang. Dit is des te meer het geval nu de integratie van de administratieve geschillenbeslechting in de justitiële rechtsorde niet is aangehouden in de regeringsverklaring.

17. In het bijzonder is een zorgvuldig en diepgaand onderzoek vereist voorafgaand aan de tenuitvoerlegging van de in de regeringsverklaring¹⁷ uitgedrukte intentie om artikel 144 van de Grondwet aan te passen derwijze dat federale administratieve rechtscolleges zich ook zullen kunnen uitspreken over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging van een administratieve rechtshandeling. Een ongenuanceerde uitvoering van dit voornemen kan leiden tot een fundamentele verstoring van het juridisch systeem of minstens tot een te vermijden toename van de complexiteit ervan. Vernietigingsarresten die de Raad van State in het kader van het objectief contentieux uitspreekt, hebben traditioneel een gezag van gewijsde dat erga omnes gelding heeft. De geplande aanpassing van artikel 144 van de Grondwet zal tot gevolg hebben dat aan dat contentieux een andere dimensie wordt toegevoegd in die zin dat de beoordeling van de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging zal leiden tot een beslissing van de Raad van State die niet *erga omnes*, maar slechts *inter partes* zal gelden. Bovendien kan een onvoldoende doordachte aanpassing van artikel 144 van de Grondwet de eenheid van de rechtspraak in het gedrang brengen nu tegen de beslissingen van de Raad van State geen cassatieberoep bij het Hof van Cassatie mogelijk is. De privaatrechtelijke gevolgen van niet-vernietigde administratieve rechtshandelingen zullen overigens onderworpen blijven aan de rechtsmacht van de civiele rechtbanken. Het risico bestaat daarom dat, bij gebrek aan een voldoende genuanceerde uitvoering van het voornemen tot aanpassing van artikel 144 van de Grondwet, een afzonderlijk administratief privaatrecht en, in het bijzonder maar niet uitsluitend, een afzonderlijk administratief aansprakelijkheidsrecht tot ontwikkeling komt.

¹⁴ Wel heeft een uitspraak waarbij een administratieve rechtshandeling vernietigd wordt een gezag van gewijsde erga omnes.

¹⁵ Het instellen van een procedure voor de Raad van State schorst de verjaring van een vordering tot schadevergoeding voor de justitiële rechter.

¹⁶ De ernst van dit probleem neemt af naarmate geschillen voor de Raad van State binnen redelijke termijn worden afgehandeld, ook al blijft er in dat geval nog een afzonderlijke, bijkomende vordering voor de justitiële rechter vereist.

¹⁷ RV, p. 43: "Artikel 144 van de Grondwet zal worden aangepast om er in te bekrachtigen dat de Raad van State en federale administratieve rechtbanken waarvoor dit relevant is zich ook over de privaatrechtelijke gevolgen van een vernietiging kunnen uitspreken. De uitvoeringsregels zullen gelijkwaardig met de herziening van artikel 144 van de Grondwet worden besproken en gestemd."

D. Aandacht voor buitengerechtelijke oplossingen

18. Gerechtelijke procedures zijn niet de enige manier om geschillen op te lossen. Hoewel het niet wenselijk is dat men in ruime mate overschakelt op een systeem van private rechtspraak (arbitrage), verdienen buitengerechtelijke oplossingen zoals bemiddeling een grotere aandacht dan zij nu krijgen en dit bij zowel administratieve als civiele procedures.

Ook de rechter kan, mits te vermijden partij te kiezen of de indruk te wekken dit te doen, buitengerechtelijke schikkingen bevorderen. Het Nederlandse burgerlijke procesrecht biedt hier voorbeelden ("comparitie na aanbrengen" in beroepsprocedures).

V. DE WERKING VAN DE GERECHTELIJKE INSTELLINGEN MOET GEBASEERD ZIJN OP EEN KWALITEITSVOLLE WETGEVING

19. De gerechtelijke organisatie en de rechtspleging in de verschillende rechtsgebieden moeten gebaseerd zijn op een kwaliteitsvolle wetgeving. Deze moet tot stand komen op basis van wetenschappelijk onderzoek en mede na overleg met de actoren van justitie. Zij moet uitgaan van een langetermijnvisie, eerder dan een reactie te zijn op een actueel probleem.

Met betrekking tot de strafrechtsbedeling is het in dit verband pijnlijk te moeten vaststellen dat meerdere belangrijke wetten werden goedgekeurd, maar dat hun inwerkingtreding meermaals werd uitgesteld. Voor dit uitstel hebben de beleidsmakers zelf zich op allerlei redenen beroepen, zoals een noodzakelijke aanpassing aan de reële situatie, problemen m.b.t. de personeelsbezetting, budgettaire redenen.

Deze toestand bewijst duidelijk dat vóór de goedkeuring van nieuwe wetten onderzocht moet worden of de randvoorwaarden voor de nieuwe wetgeving vervuld zijn, welke de budgettaire lasten voor de overheid zijn, of de nieuwe wetgeving wel uitvoerbaar is rekening houdend met het personeelsbestand. Overleg met de praktijk dringt zich voorafgaand op.

20. De hervorming van de gerechtelijke instellingen is niet mogelijk zonder een parallele herziening van het procesrecht in zijn verschillende onderdelen.

21. Een aantal punctuele wijzigingen in het gerechtelijk recht kunnen sterk bijdragen tot een vlottere afhandeling van civiele geschillen.

Pleegvormen en procedures die geen meerwaarde bieden op vlak van kwaliteit van rechtsvinding, bescherming van partijen en rechtszekerheid moeten opgeheven worden. Als belangrijk voorbeeld kan vermeld worden de schorsing van de aansprakelijkheidsvordering op grond van artikel 4 V.T.Sv. in gevallen waar de verbintenis tot schadevergoeding voortvloeit uit een (objectieve) aansprakelijkheidsregel waarvan de toepassing losstaat van de vaststelling van een fout in hoofde van de verweerder. Ook moet het procesrecht aangepast worden aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Zo is op korte termijn een genuanceerde regeling nodig voor de collectieve vertegenwoordiging van pro-

cespartijen bij massaschade¹⁸. Onder meer de LHSP- en Fortis-zaken hebben aangetoond dat de huidige procesregelen in dit verband niet toereikend zijn.

22. In het bijzonder is een herbezinning over de rechtsmiddelen beroep en cassatie noodzakelijk. Er moet vermeden worden dat beroep een standaardonderdeel wordt van de gerechtelijke procedure. Het Hof van Cassatie van zijn kant moet zich kunnen toeleggen op zijn rechtsvormende rol. De procedure van de prejudiciële vraagstelling aan het Hof van Cassatie die al voorzien is in de wet van 15 september 2006 tot bescherming van de economische mededinging verdient een ruimere toepassing. Anderzijds moeten voorzieningen in cassatie die geen kans op slagen hebben en geen algemene rechtsvragen aan de orde stellen kunnen worden afgehandeld volgens een verkorte procedure. De filterprocedure die de Raad van State toepast voor cassatieberoepen in vreemdelingenzaken en de Nederlandse procedure van verkorte afdoening door de Hoge Raad kunnen hier een inspiratiebron zijn.

23. Men moet verder, voortbouwend op het werk verricht in het kader van de Justitiedialogen van F. Erdman en G. de Leval, nadenken over een meer globale hervorming van het Gerechtelijk Wetboek. Dit is sterk verouderd in vergelijking met dat van onze buurlanden. Bij het opstellen van een nieuw Gerechtelijk Wetboek moeten in de eerste plaats de magistraten gehoord worden die een bijdrage kunnen leveren.

24. Gelet op het grote aantal lagere administratieve rechtscolleges en de gediversifieerde aard ervan zou het, ter wille van een meer efficiënte en transparante rechtspraak, wenselijk zijn om een minimaal gemeenschappelijk regelgevend kader tot stand te brengen met betrekking tot de procedure voor en eventueel de werking van die rechtscolleges. De mogelijkheid tot samenvoeging van lagere administratieve rechtscolleges moet onderzocht worden.

25. In het strafprocesrecht is een globale hervorming slechts mogelijk nadat de impact van de fragmentaire hervormingen die tijdens de laatste jaren goedgekeurd werden, meestal in functie van specifieke deelproblemen of naar aanleiding van concrete incidenten, grondig wordt geëvalueerd. De doorgevoerde fragmentaire hervormingen blijken voor een groot deel verantwoordelijk te zijn voor langere doorlooptijden. De grootste zorg gaat ongetwijfeld uit naar de lange duur van strafonderzoeken, die toe te schrijven is aan de ongebreidelde mogelijkheden om tussenprocedures te initiëren en rechtsmiddelen in te stellen. Zonder deze voorafgaande evaluatie dreigt het gevaar dat de randvoorwaarden voor een globale hervorming van het strafprocesrecht niet voorhanden zijn. Zeker indien men zou overwegen om delen van het Ontwerp van Wetboek van Strafvordering in te voeren, moet vooraf nagegaan worden of de erin vervatte voorstellen niet nog meer gerechtelijke achterstand tot gevolg zullen hebben, daar waar een meerderheid van de procedures nu al te kampen heeft met een trage afwikkeling, wat het vertrouwen van de bevolking in het gerechtelijk optreden aantast.

¹⁸ RV, p. 115: voorziet in het instellen van een "procedure tot collectieve schadeafwikkeling ten bate van de consumenten".

VI. BESLUITVORMING

26. Een gepaste besluitvormingsprocedure is essentieel voor het welslagen van de hervorming van het gerecht.

Waarnemers zien dat er op dit punt in het verleden vele tekortkomingen waren. De hervormingsvoorstellen waren veelal fragmentair. Er was een gebrek aan continuïteit: hervormingen werden op het getouw gezet, zonder dat zij aansloten bij het beleid van een vorige regering. Gerealiseerde hervormingen werden niet geëvalueerd op hun effectiviteit. De individualistische opstelling van sommige magistraten en de corporatistische reflex van bepaalde actoren, groepen en rechtscolleges remden de noodzakelijke veranderingen af.

Hierna volgen enkele aanbevelingen die de besluitvormingsprocedure kunnen verbeteren.

A. Vertegenwoordiging van de magistratuur en van de andere actoren

27. Inspraak van de magistraten en andere actoren van justitie is noodzakelijk om de hervormingen op een technisch correcte wijze uit te voeren en de belangen van alle betrokkenen bij de besluitvorming te betrekken.

Om deze inspraak efficiënt te laten verlopen, moet een orgaan worden opgericht dat de leden van de rechterlijke macht kan vertegenwoordigen, zowel bij besprekingen over technische aangelegenheden zoals de informatisering, als bij het uitwerken van grotere beleidslijnen. Het college van procureurs-generaal dat deze functie vervult bij het openbaar ministerie kan een voorbeeld zijn. Evenzeer noodzakelijk is dat de talrijke adviesorganen die de minister van Justitie adviseren gestroomlijnd worden.

B. Een omvattende benadering is nodig

28. Een globale aanpak dringt zich op. Een inventaris moet opgemaakt worden van de verschillende problemen die gelijktijdig of opeenvolgend moeten worden aangepakt. Een planning voor de besluitvorming en uitvoering ervan moet worden opgesteld. Waar nodig, zoals op het gebied van de administratieve rechtscolleges, moeten wellicht ook andere instanties zoals de minister van Binnenlandse Zaken bij de hervorming betrokken worden.

C. Continuïteit is vereist

29. Om te vermijden dat de hervorming onderbroken wordt bij elke nieuwe legislatuur, is het wenselijk dat een "Masterplan Justitie" wordt opgesteld voor de hervormingen en de gefaseerde uitvoering ervan over een periode van 10 jaar.

Bij voorkeur zou dit plan, bijvoorbeeld bij wege van resolutie, door het parlement worden goedgekeurd, zodat de kans groter wordt dat het een enkele legislatuur overleeft. Ook is het nodig dat de hervorming voldoende gedragen wordt door de ambtenaren van de centrale diensten van de FOD Justitie, die kan instaan voor de continuïteit.

D. Voorafgaand en begeleidend wetenschappelijk onderzoek

30. Een aantal aspecten van de gerechtelijke hervorming en in het bijzonder de coördinatie van de civiele en administratieve procedure en de hervorming van het procesrecht kunnen niet succesvol worden doorgevoerd zonder verder wetenschappelijk onderzoek over de mogelijke technische oplossingen waartussen politiek verantwoordelijken een keuze moeten maken en zonder een wetenschappelijke begeleiding bij de voorbereiding van wetgeving. Hierbij moet terdege gebruikgemaakt worden van inzichten verworven na vroegere studies, hervormingsvoorstellen uit het verleden en niet-gerealiseerde plannen zoals de werkzaamheden van de commissie-Tapie, de voorstellen van het ICGR, de Justitiedialogen van F. Erdman en G. de Leval, het Themis- en Atomiumplan en de Oriëntatienota Justitie van de vorige regering. De FOD Justitie moet in dit verband ook dringend werk maken van een betere wetenschappelijke omkadering van het justitiebeleid, zoals het Nederlandse ministerie van Justitie doet met het "WODC" (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Justitie).

E. Comité gerechtelijke hervorming

31. Om de plannen voor de hervorming uit te werken, kan best een Comité tot Herziening van de Gerechtelijke Organisatie worden opgericht.

Dit comité zou bestaan uit een beperkt aantal leidende ambtenaren, magistraten en deskundigen. De leden en vooral de voorzitter moeten overtuigd zijn van de doelstellingen en grote lijnen van een gerechtelijke hervorming. Het comité moet mogelijke oplossingen en voorstellen aftoetsen met externe deskundigen en belangengroepen, maar mag niet zelf de politieke keuzes maken. Het moet voldoende administratieve en wetenschappelijke ondersteuning hebben.

Het comité zou, uitgaande van de vastgestelde algemene politieke opties, een globale planning kunnen voorbereiden en geleidelijk aan de verder noodzakelijke initiatieven uitwerken.

Gezien de complexiteit en het multidisciplinair karakter van de materie lijkt het uitgesloten een opdracht van deze aard toe te vertrouwen aan een enkele persoon.

F. Prioriteiten op korte termijn

32. Een langetermijnbeleid is noodzakelijk. Hiervoor zijn echter een aantal maatregelen op korte termijn onontbeerlijk:

- de oprichting van een representatief orgaan voor magistraten van de zetel van de justitiële rechtscolleges (en, in bijkomende orde, de stroomlijning van de adviesorganen);
- de informatisering van de justitiële rechtscolleges;
- de invoering van de werklasmeting;
- het bevorderen van een interne managementcultuur, kennismanagement, specialisatie en teamwerk binnen de rechtscolleges, met name door het organiseren van managementopleidingen voor kandidaten-korpschefs en -beheerders.

33. Gezien het ingrijpende karakter van een eventuele wijziging van artikel 144 Grondwet door het toekennen aan de Raad van State van de bevoegdheid om uitspraak te doen over de privaatrechtelijke aspecten van vernietigingsgeschillen moet dringend een grondig onderzoek worden gewijd aan de coördinatie van de justitiële en administratieve rechtscolleges.

STANDPUNTEN

- 1 Bea Cantillon. – *Tussen federalisme en subsidiariteit: de weg naar 'Sociaal Europa'*, 2004. 5,00
- 2 Bernadette Adnet, Bea Cantillon, Therese Jacobs, Hilary Page, Frank Vandenbroucke, Paul Van Rompuy, Xavier Verboven. – *Vergrijzing*, 2004. 5,00
- 3 Marcel Storme, Jaak Billiet, Hubert Bocken, Yvan Bruynseraede, Willy Clarysse, Herman De Dijn, Marc De Mey, Georges De Schutter, Niceas Schamp, Ludo Simons, Paul van Houtte, Dominique Willems, Els Witte. – *Bibliometrie in de Humane Wetenschappen*, 2004. 5,00
- 4 Mark Eyskens. – *Welke toekomst voor welk Europa?*, 2006. 5,00
- 5 Charles Hirsch (ed.). – *High Performance Computing in Vlaanderen*, 2008. 15,00
- 6 Maurice Weyembergh. – *Reflecties over terrorisme*, 2010. 5,00
- 7 Jean Berlamont, Stan Beernaert, Jan Bellon, Didier D'Hont, Luc Keustermans, Paul Thomas, Johan Van Assel, Kristine Walraevens. – *Verdroging, ook in Vlaanderen?*, 2009. 5,00
- 8 Els Witte (ed.). – *De maatschappelijke rol van de geschiedenis. Historici aan het woord*, 2010. 12,50
- 9 Hugo Hens, Louis Cooreman, Filip Descamps, Arnold Janssens, Jan Kretzschmar, Griet Verbeeck, Peter Wouters. – *Energiezuinige gebouwen*, 2010. 12,50
- 10 KVAB/KTW – *CO₂-capture and storage: inevitable for a climate friendly Belgium?*, 2010. 12,50
- 11 KVAB/KTW – *Municipal Solid Waste: What to do with the biodegradables?*, 2010. 12,50
- 12 KVAB, KTW – *Industrial Biomass: Source of Chemicals, Materials, and Energy*, 2011. 12,50

- 13 Joos Vandewalle, Etienne Aernoudt, Ludo Gelders, Jan Kretzschmar, Elie Ratinckx, Achiel Van Cauwenberghe, Thomas Vandenberghe, Ann Van der Auweraert, Georges Van der Perre, Willy Van Oversch e, Willy Verstraete, Paul Verstraeten, Dirk Wauters. – *Enthousiast en effectief communiceren over wetenschap en techniek*, 2011. 12,50
- 14 Jan Kretzschmar, Ronnie Belmans, Tobias Denys, Ludo Gelders, Frederik Geth, Kenneth Lebeau, Jan Leuridan, Cathy Macharis, Inge Mayeres, Maarten Messagie, Carlo Mol, Dirk Roesems, Peter Van den Bossche, Hendrik Van Landeghem, Joeri Van Mierlo. – *Elektrische Voertuigen*, 2012. 12,50
- 15 Wilfried Dewachter. – *De informatierijkdom van de verkiezingen maximaliseren*, 2012. 5,00
- 16 Karel Velle, Willem Frijhoff, Jan De Maeyer, Jean-Pierre Nandrin, Bert De Munck, Pierre Delsaerdt, Marc Boone, Nico Wouters, Adriaan Linters, Dominique Allard, Leen Van Dijck, Christina Ceulemans, Gustaaf Janssens, Wout De Vuyst. – *Geschiedenis en Erfgoed*, 2012. 8,00
- 17 P. Verstraeten (ed.), *De maakindustrie, motor van welvaart in Vlaanderen*, KVAB/KTW, 2013. 12,50
- 18 Hubert Bocken (ed.), *De gerechtelijke hervorming. Een globale visie*, KVAB, 2013. 5,00

De gerechtelijke hervorming

Een globale visie

De modernisering van justitie staat sinds verschillende decennia op de politieke agenda, maar werd nog steeds maar gedeeltelijk gerealiseerd. Eind 2011 organiseerde de Klasse van de Menswetenschappen (KMW) van de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten een congres over de hervorming van de administratieve, privaatrechtelijke en strafrechtelijke rechtsbedeling. Tevens werd ingegaan op de coördinatie van de justitiële en administratieve rechtsbedeling, de eenheidsrechtbank, het management van rechtscolleges en de besluitvorming op het gebied van gerechtelijke hervorming. In aansluiting op het congres maakte de KMW een aantal aanbevelingen over de gerechtelijke hervorming over aan de Minister van Justitie. Om deze aanbevelingen een grotere verspreiding te geven, worden zij nu afzonderlijk gepubliceerd in de reeks Standpunten van de academie.

Dit standpunt van de KVAB kwam tot stand:



Vlaanderen
In Actie
Pact 2020