



Grondwettelijk Hof



Hof van Cassatie



Raad van State

GEMEENSCHAPPELIJK

MEMORANDUM

van het Grondwettelijk Hof, het Hof van
Cassatie en de Raad van State

Juli 2024

Dit Memorandum geeft uiting aan de voornaamste bezorgdheden van de drie hoogste rechtscolleges met betrekking tot de evolutie van de eerbiediging van de rechtsstaat in België. De bescherming van die rechtsstaat vereist een aantal waarborgen met betrekking tot de doeltreffendheid van de jurisdictionele opdrachten.

1. Een passende financiering van Justitie en volledige wettelijke kaders

De drie hoogste rechtscolleges zijn van oordeel dat het meer dan dringend is dat de jurisdictionele activiteit in haar geheel meer aandacht en budgettaire middelen krijgt van de toekomstige politieke verantwoordelijken. De Europese Commissie en de Raad van Europa verzoeken de Belgische Staat regelmatig om de budgettaire situatie van zijn Justitie te verbeteren. De door het Parlement aangenomen wettelijke kaders moeten permanent worden geëerbiedigd en versterkt waar nodig.

2. De plicht van de Staat om het mogelijk te maken dat elk rechtscollege recht kan spreken binnen een redelijke termijn

België is zowel in strafzaken als in burgerlijke zaken bij herhaling veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor het niet in acht nemen van de redelijke termijn. De naleving van dat beginsel is nochtans een essentiële waarborg voor een hersteljustitie en vloeit voort uit het vertrouwen dat de rechtzoekende moet kunnen hebben wanneer hij zich tot een rechtscollege wendt. De drie hoogste rechtscolleges betreuren het gebrek aan een concrete reactie van de politieke verantwoordelijken ten aanzien van die situatie en de herhaalde waarschuwingen van de Europese instanties. Het is dus meer dan ooit tijd dat een sterk antwoord op die structurele problemen wordt gegeven.

3. De plicht van de Staat om definitieve rechterlijke uitspraken te eerbiedigen en uit te voeren

Zoals in het Verslag van de Europese Commissie over de Rechtsstaat 2023 wordt vermeld, geeft de niet-naleving door de Belgische Regering van rechterlijke uitspraken en van bevelen tot oplegging van tijdelijke dwangsommen, inzonderheid in het kader van de asielopvangcrisis, niet alleen aanleiding tot bezorgdheid, maar is zij gewoon onaanvaardbaar. De drie hoogste rechtscolleges uiten terzake een sterke bezorgdheid en verzoeken de toekomstige politieke verantwoordelijken derhalve om alle rechterlijke uitspraken en, fundamentele, alle rechtzoekenden, te eerbiedigen.

4. De plicht van de Staat om de onafhankelijkheid van de magistraten te waarborgen

De drie hoogste rechtscolleges wensen dat de onafhankelijkheid van Justitie wordt gewaarborgd en dat zij op geen enkele wijze in het gedrang wordt gebracht. Om die onafhankelijkheid te vrijwaren, is het uiterst belangrijk dat een constructieve en permanente dialoog tot stand wordt gebracht tussen de drie machten om een klimaat van wantrouwen te vermijden en om de voor een rechtsstaat noodzakelijke evenwichten te beschermen. De magistratuur van haar kant dient ook te blijven waken over de integriteit van haar leden.

5. De toekomst van Justitie in een samenleving die steeds meer gedigitaliseerd is en een vrije toegang tot juridische documentatie

De informatisering van Justitie moet structureel en permanent worden verzekerd, hetgeen een langetermijnvisie over de digitale toekomst ervan inhoudt. De verschillende rechtsbronnen moeten te allen tijde gratis en vrij toegankelijk zijn voor alle burgers op een laagdrempelige manier. De volgende legislatuur moet na een grondige denkoefening over die twee onderwerpen de uitvoering ervan verzekeren.

Waarom dit gezamenlijke optreden ?

Bij de vorming van de jongste Regering (2019) hebben de drie hoogste rechtscolleges van het land het noodzakelijk geacht om samen een memorandum voor te leggen, rekening houdend met de grote uitdagingen en de terugkerende budgettaire problemen die de openbare dienst van Justitie in ruime zin kent. Dat vrij uitzonderlijke optreden wou een echte noodkreet zijn ten opzichte van de verschillende opgelegde budgettaire beperkingen.

Vijf jaar later hebben diezelfde hoogste rechtscolleges beslist om hun gezamenlijke optreden te herhalen op basis van de vaststelling dat zij, ondanks hun specifieke kenmerken, dezelfde bezorgdheden blijven delen die nog meer uitgesproken tot uiting komen ten aanzien van de eerbiediging van de rechtsstaat.

Eerbiediging en versterking van de rechtsstaat méér dan ooit nodig

De rechtsstaat is een algemeen rechtsbeginsel met grondwettelijke waarde dat alle componenten van de staatsmacht, de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht, dwingt de wet na te leven.

In zowel de preambule van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) als die van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) wordt de eerbiediging van de rechtsstaat vastgelegd, als een voorafgaande voorwaarde voor de bescherming van de overige fundamentele waarden van Europa, waaronder de fundamentele rechten en vrijheden en de democratie. De kern van de rechtsstaat is een doeltreffende rechtsbescherming. Die hangt af van de toegang tot de nationale rechtsstelsels en van de onafhankelijkheid, de kwaliteit en de efficiëntie ervan¹.

Het begrip is onlosmakelijk verbonden met een transparant, verantwoordingsplichtig, democratisch en pluralistisch wetgevingsproces, met effectieve rechtsbescherming (waaronder toegang tot de rechter) met onafhankelijke en onpartijdige rechtscolleges², en met de scheiding der machten³.

De eerbiediging van de rechtsstaat is meer dan een beginsel, het is een plicht.

Het is positief dat de verdediging van de rechtsstaat, van de democratie en van de bescherming van de grondrechten de prioriteit was van het roterende voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie dat België waarnam tot 30 juni 2024⁴ en dat ons land in procedures voor het Hof van Justitie van de Europese Unie waarin de naleving van dat beginsel aan de orde is, de verdediging van de rechtsstatelijkheid mee opneemt⁵. Toch rijzen ernstige vragen bij de huidige situatie van Justitie in België.

België heeft ten aanzien van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) en ten aanzien van andere internationale verdragen de verplichting om aan de rechtzoekenden een daadwerkelijke toegang tot de rechtscolleges te verlenen, die de plicht hebben om alle geschillen die hun worden voorgelegd, volledig onafhankelijk en onpartijdig te beslechten bij vonnissen en arresten van goede kwaliteit, die binnen een redelijke termijn worden uitgesproken. Het betreft een essentiële waarborg van onze rechtsstaat en daardoor zelfs van onze democratie, zoals net in herinnering is gebracht.

¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law_nl

² EHRM (grote kamer), 1 december 2020, Guðmundur Andri Ástráðsson t. IJsland, § 232; HvJ (grote kamer), 21 december 2023, C-718/21; Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie. Een blauwdruk voor actie, Brussel, 17.7.2019, COM(2019) 343 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0343&qid=1707723827562>

³ <https://www.consilium.europa.eu/nl/policies/rule-of-law>

⁴ <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/nl/programma/prioriteiten>

⁵ Jaarverslag 2022. De vertegenwoordiging van België voor het Hof van Justitie van de Europese Unie, <https://diplomatie.belgium.be/sites/default/files/2023-06/J2-Jaarverslag-2022-NL.pdf>

Het herstellen van de rechtszekerheid, wat zowel de geldigheid als de interpretatie van de rechtsregels betreft, zowel voor burgers als voor overheden, is een fundamentele bezorgdheid die niet alleen betrekking heeft op het algemeen belang, maar ook op de openbare orde.

Elke invraagstelling of aantasting van de rechtsstaat moet worden bestreden omdat een groot maatschappelijk belang op het spel staat.

Een voldoende financiering en aan de noden aangepaste wettelijke kaders

Zowel uit de beoordelingen van de Europese Commissie⁶ als uit die van de "Commission européenne pour l'efficacité de la Justice (CEPEJ)" van de Raad van Europa blijkt duidelijk dat het budget van België voor Justitie lager ligt dan de mediaan van de Raad van Europa, met een magistratenaantal dat eveneens lager ligt dan het gemiddelde per inwoner⁷.

In haar Verslag van 2023 over de Rechtsstaat in België bevestigt de Europese Commissie die vaststelling opnieuw en beklemtoont zij met name dat « *er ondanks de inspanningen van de regering om het budget voor justitie te verhogen, nog steeds structurele tekorten aan middelen zijn en dat budgettaire en personeelstekorten bij justitie een belangrijke uitdaging blijven* ». België wordt bijgevolg aanbevolen om verdere inspanningen te blijven leveren om het rechtsstelsel in zijn geheel voldoende personele en financiële middelen ter beschikking te stellen, rekening houdend met de Europese normen inzake middelen voor Justitie. Dit moet een absolute prioriteit zijn voor de toekomstige Regering.

Het College van de hoven en rechtbanken heeft, in zijn verslag van 20 februari 2024 over de toewijzing van human resources op grond van een objectieve werklastmeting, vastgesteld dat het aantal rechters moet worden verhoogd met 43 % opdat de hoven en rechtbanken normaal kunnen werken, met andere woorden opdat de zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld, zonder een gerechtelijke achterstand te doen ontstaan.

De door het Parlement aangenomen wettelijke kaders moeten permanent worden geëerbiedigd en versterkt waar dat noodzakelijk is, en aanwervingen moeten worden versneld om het hoofd te kunnen bieden aan de structurele achterstand die sedert meerdere jaren is ontstaan binnen bepaalde rechtscolleges waarvan de werklast zeer kritiek is geworden. De recente bekendmakingen van vacatures voor magistraten zijn maar een aanvangspunt en de inspanningen van de Regering moeten op lange termijn worden voortgezet.

Telkens als de Regering of het Parlement overweegt om bijkomende opdrachten aan de rechtscolleges toe te vertrouwen, moet in een specifieke budgettaire inbreng daartoe worden voorzien. In het verleden werden in tal van gevallen hervormingen goedgekeurd zonder rekening te houden met de werklast die niet alleen reeds bestaat, maar ook wordt verzaamd door die nieuwe initiatieven als daar geen menselijke en materiële versterking aan wordt gekoppeld.

⁶ https://commission.europa.eu/document/download/db44e228-db4e-43f5-99ce-17ca3f2f2933_en?filename=Justice%20Scoreboard%202023_0.pdf

⁷ <https://rm.coe.int/cepej-fiche-pays-2020-22-f-web/1680a86277>

Bijgevolg is het meer dan ooit tijd dat het budget voor de jurisdictionele activiteit in haar geheel wordt verhoogd en dat de toegekende middelen niet, in naam van het parallellisme met de budgettaire beperkingen die door de Regering aan alle administraties worden opgelegd, stelselmatig worden verminderd. Rechtspreken is een openbare dienst. De jurisdictionele orde, die de grondwettelijke, gewone en administratieve rechtscolleges omvat, is via de Grondwet een van de drie machten die in een democratische rechtsstaat haar eigen verantwoordelijkheden uitoefent.

De plicht van de Staat om het mogelijk te maken dat elk rechtscollege recht kan spreken binnen een redelijke termijn en de talrijke veroordelingen van de Belgische Staat in dat verband

De rechtscolleges moeten in staat gesteld worden de onaanvaardbare achterstand in de behandeling van rechtszaken weg te werken. België is zowel in strafzaken als in burgerlijke zaken bij herhaling veroordeeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor het niet in acht nemen van de redelijke termijn.

In dat verband heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in zijn arrest van 5 september 2023 in zake *Van den Kerkhof t. België*⁸, met name in herinnering gebracht dat het in niet minder dan 30 dossiers reeds heeft besloten tot een schending van artikel 6, lid 1, van het Verdrag wegens de buitensporige duur van burgerlijke procedures voor de rechtscolleges van het gerechtelijk arrondissement Brussel.

Het Europees Hof wijst eveneens met nadruk op de omstandigheid dat de Staten die partij zijn ten aanzien van het Verdrag aansprakelijk zijn voor de vertragingen die zijn toe te schrijven aan hun gerechtelijk systeem. Een Staat kan aansprakelijk worden gehouden, niet alleen voor de vertragingen bij de behandeling van een specifieke zaak, maar ook voor de structurele gebreken van zijn gerechtelijk systeem die aan de oorsprong van buitensporige termijnen liggen. Om dat probleem te verhelpen, kan de Staat ertoe worden gebracht een reeks wetgevende, organisatorische, budgettaire of andere maatregelen te nemen.

De naleving van de redelijke termijn is een essentiële waarborg voor een hersteljustitie en is essentieel voor het vertrouwen dat de rechtzoekende moet kunnen hebben wanneer deze zich tot een rechtscollege wendt.

Het gebrek aan een concrete reactie van de politieke verantwoordelijken ten aanzien van die situatie en de herhaalde waarschuwingen van de Europese instanties is te betreuren. Het is dus meer dan ooit tijd dat een sterk en afdoend antwoord op die structurele problemen wordt gegeven.

⁸ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-226415>

De plicht van de Staat om definitieve rechterlijke uitspraken te eerbiedigen en uit te voeren

In een rechtsstaat dienen definitieve rechterlijke uitspraken zonder meer te worden uitgevoerd, ook en in de eerste plaats door de overheden. In dat verband is het grote aantal zaken waarvoor een standaard- of verscherpte toezichtsprocedure hangende is voor het Comité van Ministers van de Raad van Europa, na een of meer veroordelingen door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, bijzonder zorgwekkend.

De toekomstige Regering dient absolute prioriteit te geven aan het voorzien in structurele oplossingen voor de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vastgestelde problemen.

Bovendien, zoals vermeld in het Verslag van de Europese Commissie over de Rechtsstaat 2023 in het hoofdstuk over de situatie in België, geeft de niet-naleving door de Regering van rechterlijke uitspraken en van bevelen tot oplegging van tijdelijke dwangsommen, inzonderheid in het kader van de asielopvang-crisis, niet alleen aanleiding tot bezorgdheid, maar is zij gewoon onaanvaardbaar. Bij zijn arrest van 18 juli 2023 inzake *Camara t. België*⁹ geeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens onder meer aan dat het niet onkundig kan zijn van het feit dat de omstandigheden van die zaak geen alleenstaand geval zijn. Het Hof wijst op een systemisch onvermogen van de Belgische overheid om definitieve rechterlijke uitspraken uit te voeren met betrekking tot de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken. Het is ten slotte van oordeel dat « *de Belgische overheid geen 'gewone' achterstand heeft tegengeworpen, maar veeleer een uitgesproken weigering om zich te voegen naar de injuncties van de interne rechter die afbreuk heeft gedaan aan de essentie zelf van het door artikel 6, lid 1, van het Verdrag beschermde recht* ». Hetzelfde geldt ten aanzien van alle andere zaken waarin de Regering talmt met het uitvoeren van rechterlijke uitspraken; niet het minst wanneer de solidariteit ten aanzien van toekomstige generaties in het geding is.

Een dergelijke toestand is een ernstige aantasting van de rechtsstaat, in een context waar tal van burgers steeds meer de legitimiteit van onze instellingen in vraag stellen.

De drie hoogste rechtscolleges uiten hun sterke bezorgdheid en vragen met aandrang de toekomstige politieke verantwoordelijken alle rechterlijke uitspraken en, bijgevolg, alle rechtzoekenden, te eerbiedigen.

De plicht van de Staat om de onafhankelijkheid van de magistraten te waarborgen

Waakzaamheid is geboden wanneer wordt vastgesteld dat in bepaalde lidstaten van de Europese Unie politieke krachten hun rechters zelf wensen te kiezen en hun onafhankelijkheid willen muilkorven.

⁹ <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-225884>

Het is in naam van de eerbiediging van de rechtsstaat dat het Hof van Justitie van de Europese Unie, zitting houdend in grote kamer, op 5 juni 2023¹⁰ heeft beslist om de politieke inmenging van de Poolse Staat in de tuchtregelingen van zijn magistraten te veroordelen, ingevolge het beroep dat was ingesteld door de Europese Commissie.

Het Hof heeft aldus in herinnering gebracht dat de lidstaten, bij de keuze van hun grondwettelijk model, moeten voldoen aan het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid dat voortvloeit uit artikel 2 en uit artikel 19, lid 1, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie en dat zij bijgevolg ertoe zijn gehouden ervoor te zorgen dat elke achteruitgang van hun nationale wetgeving inzake de organisatie van Justitie ten aanzien van de waarde van de rechtsstaat wordt vermeden, door met name geen regels aan te nemen die afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de rechters.

De drie hoogste rechtscolleges wensen dat de onafhankelijkheid van Justitie wordt gewaarborgd en dat zij op geen enkele wijze in het gedrang kan worden gebracht door wetgevende initiatieven die een weerslag erop zouden kunnen hebben (zoals veiligheidsmachtigingen en het externaliseren van de tuchtprocedure). Teneinde die onafhankelijkheid te vrijwaren, is het uiterst belangrijk dat een constructieve en permanente dialoog tot stand kan worden gebracht tussen de drie machten, om een klimaat van wantrouwen te vermijden en om de voor een rechtsstaat noodzakelijke evenwichten te beschermen.

Van haar kant dient de magistratuur ook over de integriteit van haar leden te blijven waken.

De toekomst van Justitie in een samenleving die steeds meer gedigitaliseerd is

Ten aanzien van de toenemende digitalisering van onze samenleving en de ontwikkeling van artificiële intelligentie wensen de drie hoogste rechtscolleges dat er snel een observatorium voor nieuwe technologieën wordt opgericht voor het beheer van Justitie en de rechtsbedeling.

De informatisering van de rechtscolleges moet structureel en permanent worden verzekerd. De elektronische procesvoering moet effectief en doeltreffend zijn en toegankelijk voor alle rechtzoekenden. Dit vereist naast de eerder gevraagde voldoende menselijke en budgettaire middelen ook een langetermijnvisie over de digitale toekomst van Justitie.

¹⁰ ECLI:EU:C:2023:442,
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=69ADF5D544117345D5754E2F231120F1?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3572949>

¹⁰ <https://rm.coe.int/ethical-charter-in-dutch/168096f74b>
ECLI:EU:C:2023:442,
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=69ADF5D544117345D5754E2F231120F1?text=&docid=274364&pageIndex=0&doclang=NL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3572949>

Uit het « Europees Ethisch Handvest over het gebruik van kunstmatige intelligentie in gerechtelijke systemen en hun omgeving », aangenomen door het CEPEJ tijdens zijn 31^e plenaire vergadering in Straatsburg op 3 en 4 december 2018¹¹, blijkt dat, hoewel het gebruik van dergelijke instrumenten en diensten in de rechtsstelsels tot doel heeft de efficiëntie en de kwaliteit van de rechtspleging te verbeteren en moet worden aangemoedigd, dit echter op verantwoorde wijze moet worden uitgevoerd, met inachtneming van de fundamentele rechten van het individu en in het kader van de eerbiediging van de bescherming van persoonsgegevens.

Aldus, in strafzaken, is het CEPEJ van oordeel dat « het gebruik ervan met de grootste terughoudendheid [moet] worden overwogen om discriminatie op basis van gevoelige gegevens te voorkomen, in overeenstemming met de garanties voor een eerlijk proces ».

Hoewel de denkoefening in verschillende Europese Staten reeds goed gevorderd is, heeft België zes jaar later nog een lange weg af te leggen met betrekking tot onder meer Justitie, nu artificiële intelligentie een instrument is dat meer en meer door andere actoren van Justitie wordt gebruikt en de magistraten ertoe zal moeten brengen om de aldus gegenereerde gegevens omzichtig en objectief te gebruiken.

Het is dus absoluut noodzakelijk dat de politieke verantwoordelijken zich ernstig toeleggen op die problematiek en daarbij rekening houden met de waarborgen die het werk van Justitie moeten omringen.

Een vrije toegang tot juridische documentatie, binnen ieders bereik

Een Staat moet ervoor zorgen dat de geconsolideerde wetgeving en de relevante rechtsleer en rechtspraak te allen tijde gratis en vrij toegankelijk zijn voor alle burgers op een laagdrempelige manier.

Een overheidsgestuurd informatieplatform is nodig : een platform, bijvoorbeeld zoals *Juportal*, met een breed en betrouwbaar aanbod, dat vrij en gratis toegankelijk is (want gecreëerd en onderhouden met publieke middelen), en aanbodgestuurd, in tegenstelling tot vraaggestuurd (zoals commerciële initiatieven), functioneert. Dat platform zou de toegang tot niet alleen de geconsolideerde wetgeving en de rechtsleer, maar ook de relevante vonnissen en arresten waarborgen. In dat verband dient de vraag te rijzen of de wet van 16 oktober 2022 tot oprichting van het Centraal register voor de beslissingen van de rechterlijke orde en betreffende de bekendmaking van de vonnissen wel degelijk beantwoordt aan die verschillende doelstellingen.

De bibliotheken en de documentatiediensten van de rechtscolleges worden de laatste jaren geconfronteerd met een steeds duurder wordende toegang tot de belangrijkste commerciële juridische databanken. Hun monopolie is onhoudbaar geworden: de toegangen tot juridische databanken worden onbetaalbaar, terwijl een belangrijk deel van de inhoud van die databanken voortvloeit uit de activiteit van de publieke instellingen en rechtscolleges zelf,

¹¹ <https://rm.coe.int/ethical-charter-in-dutch/168096f74b>

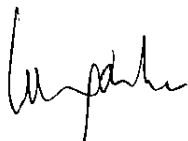
en in vele gevallen reeds systematisch (intern) wordt gestructureerd en ontsloten. Er bestaat ook geen zekerheid omtrent de continuïteit van commerciële databanken. Indien zij zouden ophouden te bestaan, is er geen alternatief voorhanden en zou niet alleen de toegang tot actuele informatie verdwijnen, maar ook die tot de onlinearchieven.

De magistraten kunnen niet zonder essentiële werkinstrumenten. De commerciële juridische databanken zijn complementaire werkinstrumenten. Het beter en breder toegankelijk maken van de geconsolideerde wetgeving en van de relevante rechtsleer en rechtspraak is dringend en noodzakelijk.

Daarbij rekening houdend met de toenemende afbouw van werkingsmiddelen voor juridische bibliotheken en documentatiediensten, wordt samenwerken en kennis delen ook onvermijdelijk en moet het worden bevorderd, hetgeen een gecentraliseerde ondersteuning en de inzet van passende middelen inhoudt.

Voor het Grondwettelijk Hof

Luc LAVRYSEN
Voorzitter



Pierre NIHOUL
Voorzitter



Voor het Hof van Cassatie

Eric de FORMANOIR de la CAZIERIE
Eerste Voorzitter



Ria MORTIER
Procureur-generaal



Voor de Raad van State

Wilfried VAN VAERENBERGH
Eerste Voorzitter



Luc VERMEIRE
Auditeur-generaal



Pascale VANDERNACHT
Voorzitter



Eric THIBAUT
Adjunct-auditeur-generaal

