

ADVIES Nr. 1.741

Zitting van woensdag 15 september 2010

Hervorming van de gerechtelijke instellingen - Arbeidsgerechten

x x x

2.404-2

ADVIES Nr. 1.741

Onderwerp : Hervorming van de gerechtelijke instellingen - Arbeidsgerechten

De leden van het Bureau van de Nationale Arbeidsraad werden op 5 mei 2010 op de hoogte gebracht van een politiek akkoord over “de krachtlijnen voor de herteke-ning van het gerechtelijk landschap” opgenomen in een tekst die werd goedgekeurd door de regering op 31 maart 2010.

Het Bureau heeft beslist om een advies van de Raad uit te brengen, dat de positie van de Raad bevat ten aanzien van de tot dusver meest recente tekst over de her-vorming van de gerechtelijke instellingen, meer in het bijzonder daar waar hij de arbeidsgerechten en het arbeidsauditoraat betreft, zodat de eerdere standpunten die de Raad over dit onderwerp innam op een geïntegreerde wijze worden weergegeven.

Op 15 september bracht de Raad over genoemd onderwerp het volgend unaniem advies uit.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. RETROACTA

- Het regeerakkoord van 18 maart 2008 (regering Leterme I) voorzag in een reflectie met de betrokken actoren over de hervorming van de gerechtelijke instellingen. Door de regering Van Rompuy I werd beslist om dit regeerakkoord in zijn geheel uit te voeren en conform dit engagement legde de toenmalige minister van justitie, de heer S. De Clerck, in september 2009 een oriëntatienota, getiteld “Het gerechtelijk landschap : naar een nieuwe architectuur voor justitie” neer.

Op de hoogte gebracht van de eerste resultaten van deze reflectie en aangezien de arbeidsgerechten deel zouden uitmaken van deze hervorming, had het Bureau van de Nationale Arbeidsraad op 1 juli 2009 reeds beslist om uiting te geven aan een aantal bekommernissen in dit verband in een brief aan de minister van Justitie, de heer S. De Clerck, en de minister van Sociale Zaken, mevrouw L. Onkelinx.

In het najaar van 2009 vond een eerste politieke overlegronde over deze nota plaats, aangevuld met alternatieven vanuit de regering, tussen de regering en het parlement (het zogenaamde “atomiumoverleg”).

De Raad schreef op 13 oktober en 18 november 2009 brieven aan de minister van Justitie met de bedoeling om van de vooruitgang van deze werkzaamheden op de hoogte gebracht te worden en besliste uiteindelijk, zonder dat verdere commissievergaderingen aan dit onderwerp gewijd konden worden, om de argumenten die reeds aangedragen werden in de brief van juli 2009 verder kracht bij te zetten in een advies.

Op 15 december 2009 bracht de Raad het unaniem advies nr. 1.716 uit.

- Op 20 december 2009 schreef de minister van Justitie een synthesenota op basis van de besprekingen van het atomiumoverleg. Door de minister van Justitie tijdens een onderhoud om toelichting gevraagd bij het advies nr. 1.716, besliste het Bureau van de Raad op 3 februari 2010 om de positie van de Raad ten aanzien van de tekst van die synthesenota, met verwijzing naar het eerder advies nr. 1.716, op te nemen in een nota, die werd verzonden naar de minister van Justitie op 4 februari 2010 (document B/D.10-19).
- Op 31 maart 2010 kwam de regering Letermé II tot een politiek akkoord over een tekst die de “de krachtlijnen voor de hertekening van het gerechtelijk landschap” bevat (gevalideerd door de kern op 21 april 2010).

Het Bureau van de Raad heeft vervolgens op zijn vergadering van 5 mei 2010 beslist om opnieuw een advies van de Raad uit te brengen, dat de positie van de Raad bevat ten aanzien van de tot dusver meest recente tekst over de hervorming van de gerechtelijke instellingen, meer in het bijzonder daar waar hij de arbeidsgerechten en het arbeidsauditoraat betreft, zodat de eerdere standpunten die de Raad over dit onderwerp innam op een geïntegreerde wijze worden weergegeven.

II. HET STANDPUNT VAN DE RAAD

De Nationale Arbeidsraad heeft een grondig onderzoek gewijd aan de tekst van het politiek akkoord bereikt binnen de regering Letermé II op 31 maart 2010 dat “een aantal krachtlijnen (bevat) voor de hertekening van het gerechtelijk landschap, gericht op een nieuwe architectuur en een modern beheersmodel voor justitie” (pagina 4 van de nota).

Hij wil hieronder, aan de hand van de tekst van dit politiek akkoord, de positie van de Raad ten aanzien van de hervormingsvoorstellen op overzichtelijke wijze medelen.

Onderhavig advies heeft de bedoeling om de standpunten en bekommernissen van de Raad geformuleerd ten aanzien van eerdere beleidsnota's over hetzelfde thema (en reeds aan de toenmalige minister van Justitie, de heer S. De Clerck, meegedeeld in de brief van 8 juli 2008, het advies nr. 1.716 en de nota van het Bureau van de Raad van 4 februari 2010) in functie van de nieuwe tekst te ordenen en geenszins om op deze standpunten terug te komen.

A. De doelstellingen van een nieuwe architectuur voor justitie

1. De bepalingen van de regeringsnota

De regeringsnota stelt dat de centrale doelstellingen van de hertekening van het gerechtelijk landschap het verhogen van de kwaliteit, de effectiviteit, de efficiëntie en flexibiliteit van de gerechtelijke organisatie zijn.

Dit dient gerealiseerd te worden door meer schaalvergroting, management, specialisatie, mobiliteit, samenwerking, kwaliteitszorg en responsabilisering, met voldoende garanties voor de jurisdictionele specificiteit van de onderscheiden rechtscolleges en parketten en de toegankelijkheid voor de rechtszoekende.

Parallel hiermee dient de noodzakelijke ondersteuning op het vlak van informatica, werklastmeting, data enz. verder ontwikkeld te worden (pagina 4 van de nota).

2. De standpunten van de Raad hieromtrent

De Raad wil in dit verband herinneren aan een reeks eerder gemaakte bekommernissen voor wat de arbeidsgerechten betreft.

- a. Hij wijst er op dat de arbeidsgerechten sinds hun oprichting hun kwaliteit en deugdelijkheid bewezen hebben. Er is vrijwel geen gerechtelijke achterstand en er wordt een kwalitatief hoogstaande rechtsbedeling voor de rechtzoekenden gewaarborgd.

De reden hiervoor is de specialisatie van de rechters en parketmagistraten in de arbeidsgerechten. Het sociaal recht bestaat immers uit complexe en regelmatig wijzigende bepalingen, hetgeen recent nog werd onderkend door het uitwerken van een eigen en samenhangend geheel van strafbepalingen voor het sociaal strafrecht.

- b. De Raad wijst er bovendien op dat de arbeidsgerechten recht toepassen vanuit een geheel eigen benadering. De eigenheid van de rechtsbedeling in de arbeidsgerechten bestaat er in dat zij ingegeven wordt vanuit de bekommernis om de werknemer/sociaal verzekerde en de werkgever/socialezekerheidsinstelling op voet van gelijkheid voor de rechter te laten verschijnen. Het arbeidsauditoraat staat omwille van zijn vorderingsrecht en adviesbevoegdheid garant voor het proceduraal evenwicht tussen de sociaal verzekerde en de socialezekerheidsinstelling.

Deze eigenheid van de rechtsbedeling in de arbeidsgerechten komt ook voort uit het feit dat men vaak te maken heeft met bepalingen die voortspuiten uit het sociaal overleg en vanuit deze bijzondere achtergrond dienen begrepen en toegepast te worden. De rechters en raadsheren in sociale zaken, voorgedragen door de sociale partners, staan garant voor het maatschappelijk evenwicht tussen de juridische wettelijke interpretatie en de maatschappelijke ervaring op het terrein.

De arbeidsgerechten staan dicht bij de sociaal-economische realiteit, maar ook bij de rechtzoekende. Vereenvoudigde procedureregels zorgen voor de toegankelijkheid van de arbeidsgerechten. Door de lage toegangsdrempel kunnen ook de zwaksten in de maatschappij, zoals personen met een handicap en steunaanvragers, hun betwistingen over hun sociale rechten aan de arbeidsgerechten voorleggen. Zij kunnen bovendien rekenen op de sociale betrokkenheid van de rechters en parketmagistraten.

- c. De Raad is van oordeel dat de kwaliteit en de eigenheid van de arbeidsgerechten door de hervormingsvoorstellen niet in gevaar mag gebracht worden. Dit vereist naar zijn oordeel dat voldoende het onderscheid wordt gemaakt tussen de organisatie van het beheer van het gerechtelijk landschap en de organisatie van de jurisdictionele taken.

De hierboven aangehaalde formulering in de regeringsnota van de doelstellingen van de hervormingsvoorstellen komt hieraan tegemoet. Op pagina 5 van de nota wordt nog eens uitdrukkelijk gesteld dat het principe van integraal management enkel slaat op de organisatie van het beheer van middelen en niet op de organisatie van jurisdictionele taken binnen de rechtscolleges waar de bestaande principes behouden blijven.

De Raad herhaalt dat hij staat achter hervormingsvoorstellen die de goede werking van de arbeidsgerechten verder kunnen ondersteunen en een vooruitgang kunnen inhouden voor het sociaal handhavingsbeleid. Voor een meer gedetailleerde beoordeling van de voorgestelde nieuwe architectuur van de rechtscolleges, zie verder.

Hij is in elk geval van oordeel dat voor een goed werkende justitie moderne managementstechnieken (zie verder) en informatiseringstechnieken hun welverdiende plaats in het beheer van justitie moeten krijgen.

B. De architectuur van de rechtscolleges

1. De bepalingen van de regeringsnota

a. Inzake het gedecentraliseerd beheer van middelen

De regeringsnota stelt dat het nieuw beheersmodel voor justitie uitgaat van een decentralisatie van beheersbevoegdheden op twee niveaus : een verzelfstandigd centraal niveau en het niveau van de individuele rechtscolleges, parketten en auditoraten (pagina 5-6 van de nota).

Dit beheersmodel dient, volgens de nota, gekoppeld te worden aan voldoende en aangepaste instrumenten van interne en externe controle en verantwoording op de verschillende beheersniveaus (pagina 6 van de nota).

Hiervoor wordt een andere organisatie van middelenverdeling voorzien, waarbij een werkingsenveloppe (voor materiële, financiële en personele middelen) wordt toegekend aan een beheersentiteit (zie verder). Deze werkingsenveloppe wordt gekoppeld aan een beheersovereenkomst, waardoor de toekenning van middelen verbonden wordt aan het realiseren van kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen. Het gerealiseerd zijn van deze doelstellingen wordt nagegaan door middel van objectieve performantiecriteriën (zoals werklastmeting), meet-, controle- en evaluatiesystemen (pagina 8 van de nota).

De regeringsnota bevat een concreet voorstel van schaalvergroting voor de gerechtelijke arrondissementen, waarvoor nog een verdere bespreking voorzien is (pagina 9-10 van de nota).

Op het niveau van elk vergroot arrondissement wordt een beheersentiteit opgericht die bestaat uit vier pijlers : de rechtbank van eerste aanleg, de arrondissementele afdeling van de rechtbank van koophandel, de arrondissementele afdeling van de arbeidsrechtbank en de pijler van vredege rechten en politierechtbanken van het arrondissement (zie verder).

De arrondissementele beheersentiteit wordt aangestuurd door een beheerscollege dat is samengesteld uit de voorzitters of hun vertegenwoordigers van de onderscheiden pijlers, in wisselend voorzitterschap. In een definitieve fase zullen van dit beheerscollege ook een voorzitter-beheerder die magistraat is en een beheersdirecteur deel uitmaken.

Jurisdictioneel worden de arbeidsrechtbanken echter georganiseerd op het niveau van het rechtsgebied van het Arbeidshof, met aan het hoofd één korpschef; de huidige arbeidsrechtbanken worden behouden als arrondissementele afdelingen van de arbeidsrechtbanken.

De toepassing ervan op de gerechtelijke arrondissementen van Brussel (en Eupen) dient volgens de regeringsnota evenwel het voorwerp uit te maken van een afzonderlijk debat.

b. Inzake de personele middelen van de beheersentiteiten

Ten eerste, bevat de regeringsnota de regels voor de **benoeming van magistraten, plaatsvervangende magistraten en rechters in sociale zaken.**

De magistraten en de plaatsvervangende magistraten, vastgesteld per rechtbankpijler, zullen rechtstreeks worden benoemd bij de betrokken rechtbankpijler. De rechters in sociale zaken daarentegen zullen worden benoemd voor het rechtsgebied van het hof van beroep met toewijzing aan een afdeling.

Evenwel is het mogelijk dat een deel van de magistraten *van eenzelfde pijler* gelijktijdig worden benoemd bij meerdere rechtbanken van hetzelfde type binnen het rechtsgebied van het hof van beroep, of, bij uitbreiding, het eigen taalgebied (art. 100 Ger. W.).

In de werkingsenveloppe die aan de arrondissementele beheersentiteit wordt toegekend wordt, onder andere, een kader van magistraten bepaald, dat een percentage van het totaal aantal magistraten van de verschillende pijlers van de beheersentiteit bedraagt. Enkel de magistraten en de plaatsvervangende magistraten die zijn toegewezen aan de beheersentiteit worden arrondissementeel benoemd voor de beheersentiteit.

Ten tweede, bevat de regeringsnota regels inzake de **mobilitéit en de terbeschikkingstelling van magistraten**.

Wat de (geografische) mobiliteit binnen de eigen rechtbank(pijler) betreft, voorziet de regeringsnota dat het de bevoegdheid van de eigen voorzitter is om magistraten toe te wijzen aan een of meerdere afdelingen en/of zittingsplaatsen. Indien gebruik gemaakt wordt van het systeem van gelijktijdige benoeming (art. 100 Ger. W.) wordt echter over de concrete inzet van de aldus benoemde magistraten beslist door de betrokken rechtbankvoorzitters en, bij gebrek aan akkoord, door de eerste voorzitter(s) van het bevoegde hof.

Wat de (functionele) mobiliteit van magistraten tussen verschillende rechtbankpijlers betreft, voorziet de regeringsnota dat dit kan binnen de beheersentiteit (de zogenaamde "terbeschikkingstelling") in geval van specifieke projecten of behoeften van de dienst en mits vier voorwaarden voldaan werden : een opdrachtomschrijving, beperkt in de tijd, aansluitend bij de expertise van de magistraat en met unaniem akkoord van het beheerscollege. Voor een verlenging van de oorspronkelijke opdrachtomschrijving is het akkoord van de betrokken magistraat vereist.

Een andere mogelijkheid van functionele mobiliteit is de vrijwillige mutatie van magistraten. De nota voorziet dat de mogelijkheid hiervan en de voorwaarden hiervoor nog verder dienen onderzocht te worden.

Ten derde, bepaalt de regeringsnota ten aanzien van **de arbeidsauditoraten**, dat zij, naar analogie met de arbeidsrechtbanken, juridictioneel georganiseerd worden op het niveau van het rechtsgebied van het hof en dat in elk arrondissement van het betrokken rechtsgebied de huidige arbeidsauditoraten behouden worden als arrondissementele antennes van het arbeidsauditoraat. Voor Brussel wordt een apart debat voorzien.

In de regeringsnota wordt aan het College van procureurs-generaal opdracht gegeven om tegen eind mei 2010 en in samenspraak met de Raad van Procureurs des Konings en de Raad van Arbeidsauditeurs een voorstel uit te werken rond een geïntegreerde werking tussen het parket van de procureur des Konings en het arbeidsauditoraat waarbij deze als aparte entiteiten blijven bestaan en waarbij enerzijds de eenheid van strafrechtelijk beleid en anderzijds de eigenheid van het arbeidsauditoraat wordt gegarandeerd.

2. De standpunten van de Raad hieromtrent

De Raad wil in dit verband herinneren aan een reeks eerder gemaakte bekommernissen voor wat de arbeidsgerechten en het arbeidsauditoraat betreft.

- a. Wat betreft de toekenning van gedecentraliseerde beheersbevoegdheden aan de door de nota bepaalde beheersentiteiten (zie verder) door een systeem van werkingsenvelopes en beheersovereenkomsten, is hij van oordeel dat het invoeren van een systeem van werklastmeting een voorafgaandelijke noodzakelijke randvoorwaarde is om de doelstellingen van de hervorming te bereiken.
- b. Verder kan hij instemmen met de geografische schaalvergroting van de gerechtelijke arrondissementen voor zover er voldoende garanties aanwezig blijven voor een gedeconcentreerde werking in functie van laagdrempeligheid voor de rechtszoekende enerzijds en – specifiek wat betreft de arbeidsgerechten – inbedding in het sociaal-economische weefsel van de subregio's anderzijds. Hij herinnert daarbij evenwel aan zijn bijzondere bekommernis voor een doelmatige werking in Brussel, met zijn bijzonder complexe, grootstedelijke problematiek.
- c. Wat betreft het feit dat een beheersentiteit wordt opgericht op het niveau van elk vergroot arrondissement en het feit dat deze beheersentiteit zal bestaan uit vier pijlers, waaronder de arrondissementele afdeling van de arbeidsrechtbank, wil de Raad het volgende opmerken.

Hij meent dat het om de jurisdictionele autonomie van de (arbeids)rechtbanken te bewaren, noodzakelijk is om de benoeming van magistraten rechtstreeks bij de afzonderlijke pijlers te laten gebeuren.

Alleen in de mate dat op deze wijze een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de organisatie van het beheer en de organisatie van de jurisdictionele taken, kan de Raad zich akkoord verklaren met de gemeenschappelijke beheerstructuur op arrondissementniveau voor de vier pijlers samen.

Hij onderstreept bovendien het belang van concrete functieprofielen voor de benoemingen, aangepast aan de specificiteit van de arbeidsrechtbanken en de bijzondere deskundigheid en competenties die vereist zijn voor een optimaal functionerende arbeidsrechtbank.

Wat de mobiliteit van magistraten betreft, is de Raad van oordeel dat het eerder zou aangewezen zijn om, in plaats van mobiliteit te organiseren tussen magistraten uit verschillende rechtsdomeinen (hetgeen voorbijgaat aan hun specialisatie), de mogelijkheden voor een geografische mobiliteit binnen de arbeidsgerechten en arbeidsauditoraten te verruimen, hetgeen wel kan bijdragen tot een grotere specialisatie en deskundigheid. Zo zou een betere en snellere rechtsbedeling kunnen verbonden worden met herkenbaarheid en betrokkenheid voor de rechtszoekende.

De Raad pleit dus voor een grotere geografische mobiliteit van magistraten binnen de eigen rechtbank(pijler). Gelet op een aantal evoluties op het terrein die een efficiëntere en vaak multifunctionele aanpak vereisen, moet het eveneens mogelijk zijn dat magistraten kunnen ingezet worden in gespecialiseerde eenheden of secties waarbij hun competenties nuttig kunnen ingebracht worden in een multidisciplinaire equipe of aanpak. Dit geldt bijvoorbeeld in zaken van georganiseerde internationale fraude, maar evenzeer voor het punctueel en tijdelijk inzetten van hypergespecialiseerde competenties waar dit noodzakelijk wordt geacht (telkens binnen de specialisatie).

De Raad was van oordeel dat deze idee in de vorige tekstversies van de regeringsnota slechts ten dele werd aangehouden en meende dat dit verdere uitwerking verdiende.

De functionele mobiliteit van magistraten tussen verschillende rechtbankpijlers (binnen de beheersentiteit) dient daarentegen strikter omkaderd te worden. De Raad merkt op dat de regeringsnota hiervoor nu uitdrukkelijk het unaniem akkoord van het beheerscollege vereist. Het akkoord van de betrokken magistraat is evenwel alleen vereist bij de verlenging van de oorspronkelijke opdrachtomschrijving. De mogelijkheid van een vrijwillige mutatie voor magistraten zal samen met de voorwaarden ervoor nog dienen onderzocht te worden.

- d. Wat betreft het feit dat de regeringsnota van oordeel is dat een voorstel dient uitgewerkt te worden rond een geïntegreerde werking tussen het parket van de procureur des Konings en het arbeidsauditoraat waarbij deze als aparte entiteiten blijven bestaan en waarbij enerzijds de eenheid van strafrechtelijk beleid en anderzijds de eigenheid van het arbeidsauditoraat wordt gegarandeerd, wil de Raad het volgende opmerken.

De Raad is enerzijds van oordeel dat de eigenheid en competenties van de arbeidsauditoraten dienen behouden te blijven, gelet op de specifieke rol die zij opnemen ten aanzien van de werknemers en de sociaal verzekerden en in de toepassing van het sociaal strafrecht. Hij is daarom van oordeel dat een geïntegreerd parket niet de juiste optie zou zijn.

Anderzijds, is hij van oordeel dat er ook nood is aan een functionele samenwerking tussen competenties op sociaal-economisch-fiscaal vlak, in het bijzonder voor de aanpak van nieuwe fenomenen. Hij kan daarom akkoord gaan met de optie in de regeringsnota voor een “geïntegreerde werking” tussen het parket en het arbeidsauditoraat.

Ook staat hij open voor een debat over een uitbreiding van bevoegdheden van het arbeidsauditoraat, maar vraagt hij dat de nodige garanties gegeven worden dat het sociaalrechtelijk contentieus sowieso voldoende aandacht blijft krijgen. Er dient daarom prioriteit gegeven te worden bij de uitbreiding van de bevoegdheid van het arbeidsauditoraat aan overtredingen die in de praktijk het meest hand in hand gaan met de sociaalrechtelijke overtredingen.

Tenslotte wil de Raad nog wijzen op de burgerrechtelijke functie van het arbeidsauditoraat, in het bijzonder wat betreft de voorbereiding en adviesverlening en vooral wat betreft dossiers die niet voldoende zouden voorbereid zijn door de betrokken administraties. Hij is van oordeel dat deze functie van uitzonderlijk belang is en dient behouden te blijven.

- e. De Raad merkt op dat de regeringsnota met geen woord rept over een mogelijke uitbreiding van de bevoegdheden van de arbeidsrechtbanken.

Hij herinnert evenwel aan zijn voorstel om na te gaan of er geen andere bevoegdheden kunnen toegewezen worden aan de arbeidsrechtbanken die direct aansluiten bij hun kerntaken. Hierbij kan men in het bijzonder denken aan de problematiek van de betaalde sportbeoefenaars of aan het deel van het sociaalrechtelijke contentieus inzake ambtenaren dat momenteel behoort tot de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg. De Raad merkt daarbij op dat de geschillen inzake contractuelen in de openbare sector en inzake arbeidsongevallen van ambtenaren reeds tot de bevoegdheid behoren van de arbeidsgerechten.

C. Toekomstperspectief

De Raad heeft met onderhavig advies op een geïntegreerde wijze zijn standpunt weergegeven over de tot dusver meest recente tekst over de hervorming van de gerechtelijke instellingen, aangenomen door de regering Leterne II.

In het kader van de definitieve uitwerking van deze hervorming in concrete teksten dienden nog een aantal voorwaarden en voorstellen verder besproken te worden. Ook kwam men nog niet tot een stappenplan voor implementatie op het terrein en budgettaire ramingen.

De nieuwe regering en in het bijzonder de nieuwe minister van Justitie zullen nu dienen te beoordelen welk verder gevolg wordt gegeven aan deze voorstellen voor een verdere hervorming van de gerechtelijke instellingen.

De Raad heeft in elk geval te kennen gegeven dat hij de hervorming en modernisering van de gerechtelijke instellingen steunt, in de mate dat deze de goede werking van onder meer de arbeidsrechten kunnen ondersteunen en een vooruitgang kunnen inhouden op het vlak van het sociale handhavingsbeleid.

Indien de nieuwe regering wenst verder te werken aan de hervorming van de gerechtelijke instellingen, vraagt de Raad dat in een opvolgingsmechanisme zou voorzien worden om de basisprincipes van dit proces te bewaken, de voortgang ervan te ondersteunen en alle betrokken partijen hierbij te betrekken. De vooruitgang inzake werklastmeting en informatisering verdienen hierbij bijzondere aandacht.

Wat de materies betreft die de sociale partners aanbelangen vraagt de Raad dat zij hierbij zouden betrokken worden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

J.-P. Delcroix

P. Windey