

Pensioenhervorming: aantasting van de rechtsstaat?

-

Nota aan de formateur

Er wordt in de "supernota" van de formateur voorgesteld de pensioenregeling voor ambtenaren in de publieke sector grondig te herzien. Magistraten maken zich momenteel dan ook grote zorgen over een verdere verlaging van hun pensioenen.

Het ambt van magistraat minder aantrekkelijk maken betekent automatisch dat er (nog) minder magistraten zullen instromen en in ieder geval dat minder magistraten met een kwaliteitsvol/gespecialiseerd profiel zullen instromen (en dat nog bovenop de versnelde uitstroom).

Minder magistraten betekent ook langere doorlooptijden (dit is een lineaire evidentie). Minder magistraten met een kwaliteitsvol/gespecialiseerd profiel en ervaring betekent logischerwijze ook een rechtsbedeling van een mindere kwaliteit.

1. Inleiding

De "supernota" van de formateur zou het onderscheid tussen werknemers in de private sector, zelfstandigen en ambtenaren in de publieke sector wat betreft de pensioenen willen wegwerken.

Er wordt in deze nota voorgesteld de pensioenregeling voor ambtenaren in de publieke sector grondig te herzien. De pensioenen van magistraten volgen de pensioenregeling van ambtenaren in de publieke sector. De pensioenen van magistraten werden al aanzienlijk aangetast door de wet van 28 december 2011 houdende diverse bepalingen.

De magistraten vormen samen de rechterlijke macht. De rechterlijke macht is, samen met de wetgevende en uitvoerende macht, een van de drie staatsmachten, die voortvloeien uit de natie. De autonomie en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht zijn verankerd en gewaarborgd door artikel 151, § 1, van de Grondwet.

Sterke redenen, voortkomend uit het principe van de scheiding der machten en de autonomie en onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, pleiten voor het behoud van de bijzondere regels die momenteel van toepassing zijn op de pensioenen van leden van de rechterlijke macht binnen de pensioenen van de openbare sector.

De Adviesraad voor de Magistratuur (ARM), het College van de Hoven en Rechtbanken (CHR) en het College van het Openbaar Ministerie (COM) lichten in deze nota aan de formateur gezamenlijk toe waarom het niet geoorloofd is om financiële, materiële of technische voorwaarden voor het functioneren van de magistratuur eenzijdig te veranderen door de uitvoerende en/of wetgevende macht.

2. Een generieke aantasting van de pensioenrechten van de magistraten is in strijd met de rechterlijke autonomie en onafhankelijkheid

Het beginsel van machtenscheiding is één van de kernelementen van de rechtsstaat.

Het beginsel van machtscheiding houdt in dat het staatsgezag wordt opgedeeld in een uitvoerende, wetgevende en rechtsprekende macht die elkaar wederzijds controleren en in evenwicht houden, met als uitgangspunten 'machtenspreiding' en 'checks and balances'. De drie staatsmachten moeten elkaar beïnvloeden, aanvullen, versterken en begrenzen, zonder dat er machtsconcentratie ontstaat of dat er sprake is van een eenzijdig primaat bij een van hen.

Als derde staatsmacht verleent de rechterlijke macht onafhankelijke, onpartijdige en kwaliteitsvolle rechtspraak.

Een onafhankelijke, onpartijdige en efficiënte rechterlijke macht is een essentiële voorwaarde voor de ontwikkeling van een gezonde economie en van een gezonde samenleving, aantrekkelijk voor zowel Belgische als buitenlandse investeerders, maar ook noodzakelijk voor ondernemingen en voor alle andere rechtzoekenden in België.

Als de democratische rechtsstaat functioneert, staat ze niet op de (politieke) agenda en niet ter discussie, maar als ze niet meer functioneert dan is de gehele economie en samenleving ontwricht. Een rechtvaardige samenleving kan alleen bestaan als de magistraten in staat worden gesteld om hun rol in optimale omstandigheden te vervullen.

Magistraten moeten vrij en onbevreesd kunnen oordelen, los van politieke, hiërarchische of economische druk en los van bedreigingen met deontologische sancties of geweld. Dit betreft de functionele onafhankelijkheid van de magistratuur.

Om de magistratuur in staat te stellen vrij te zijn in zijn beslissingen en om te garanderen dat een magistratuur in zijn oordeelsvorming niet gestuurd wordt door de vrees in zijn persoonlijke belangen te worden geraakt zijn er - naast de functionele onafhankelijkheid - essentiële randvoorwaarden of waarborgen.

Het gaat (1) om constitutioneel verankerde institutionele waarborgen die garanderen dat de rechterlijke orde een onafhankelijke positie inneemt ten opzichte van de andere staatsmachten, en (2) om rechtsponele waarborgen, die onder meer gericht zijn op de regeling en de bescherming van de wedde van de magistratuur.

De rechterlijke organisatie is kwetsbaar voor oneigenlijke druk vanuit de uitvoerende macht wanneer deze (bewust of onbewust) de randvoorwaarden voor de onafhankelijkheid van de magistratuur ondergraaft.

Een aantasting van de pensioenen van magistraten maakt onvermijdelijk een oneigenlijke beïnvloeding in de context van de rechterlijke onafhankelijkheid mogelijk. Wij verwijzen in dat verband naar de aanbeveling (2010) 12 van de Raadgevende Raad van Europese rechters die in dat verband reeds eerder stelde: *"De bezoldiging van rechters moet in verhouding staan tot hun rol en verantwoordelijkheden en moet voldoende zijn om hen te beschermen tegen druk om hun beslissingen te beïnvloeden. Het behoud van een redelijke bezoldiging moet worden gewaarborgd in geval van ziekte of zwangerschaps- of vaderschapsverlof, evenals de betaling van een ouderdomspensioen, waarvan de hoogte in redelijke verhouding moet staan tot de bezoldiging van rechters in de praktijk (...)"*.¹

¹ CM/Rec (2010) 12 sur les juges: indépendance, efficacité et responsabilités, point 54. Wij verwijzen ook naar een waarschuwing van Hongaarse rechters: *"Judges salary is a public matter and not an issue of personal finances"* (<https://helsinki.hu/en/judges-salary-is-a-public-matter-and-not-an-issue-of-personal-finances/>)

Politiek (wisselende) beleidsvoorkeuren en (daarmee samenhangende) budgettaire overwegingen zouden nooit de aanleiding mogen zijn tot het generiek verlagen van de wedde van magistraten via de aantasting van hun pensioenrechten. Elke aantasting van onze verworven rechten moet grondwettelijk gemotiveerd en beargumenteerd zijn en men moet voor elke wijziging eerst in overleg gaan met de magistratuur. Het is in het kader van de bescherming van de democratische rechtsstaat volstrekt ontoelaatbaar om de financiële en materiële voorwaarden voor het functioneren van de magistratuur eenzijdig te veranderen. De financiële voorwaarden inzake verloning en pensioenen moeten bovendien toereikend zijn en blijven om de magistraat toe te laten zijn ambt op autonome wijze en in volle onafhankelijkheid uit te oefenen.

Magistraten genieten niet van de voordelen die doorgaans worden toegekend bij de uitoefening van functies met verantwoordelijkheid. In het bijzonder kan in dit kader als treffend voorbeeld worden aangehaald de tussenkomst van de werkgever in een aanvullende pensioenverzekering (tweede pensioenpijler). Het pensioen van de magistraten wordt beschouwd als een uitgestelde bezoldiging.

Maar er moet vooral benadrukt worden dat magistraten wat betreft de aantasting van hun verloning, waaronder hun pensioenrechten, niet kunnen vergeleken worden met allerlei beroepsgroepen die geen staatsmacht uitmaken. De mogelijkheid om een volledig pensioen te verkrijgen is zo een stevige pijler die de autonomie en de onafhankelijkheid van de magistratuur mee ondersteunt.

Het ambt van magistraat minder aantrekkelijk maken betekent automatisch dat er (nog) minder magistraten zullen instromen en in ieder geval dat minder magistraten met een kwaliteitsvol/gespecialiseerd profiel² zullen instromen (en dat nog bovenop de versnelde uitstroom (zoals wij hierna onder punt 3 verder toelichten).

Minder magistraten betekent ook langere doorlooptijden (dit is een lineaire evidentie). Minder magistraten met een kwaliteitsvol/gespecialiseerd profiel en ervaring betekent logischerwijze ook een rechtsbedeling van een mindere kwaliteit.

3. De personeelsbezetting binnen de magistratuur vandaag geeft al aanleiding tot grote bezorgdheid

Eventuele wijzigingen aan het pensioen van de magistraten zullen onvermijdelijk een belangrijke invloed hebben op de aanwerving van magistraten enerzijds en op de vervroegde uitstroom van magistraten anderzijds.

De rechterlijke orde wordt vandaag al geconfronteerd met een afname van het aantal kandidaten om magistraat te worden. Ondanks de getroffen maatregelen, onder meer via de specialisatie van de examens, zijn er te weinig kandidaten om alle vacatures binnen de rechterlijke orde op korte termijn in te vullen. Een studie van de Hoge Raad voor de Justitie, vermeld in het jaarverslag van 2018 (blz. 13), toont aan dat deze feitelijke vaststelling niet te wijten is aan de examens, maar wordt uitgelegd door een verminderde aantrekkelijkheid van het beroep.

² Toegang tot de magistratuur is mogelijk via drie 'wegen'. De eerste weg is de gerechtelijke stage voor juristen met minstens 2 jaar ervaring. Meer mature juristen, die minstens vier jaar ervaring hebben, kunnen vandaag instromen via de tweede weg (na het slagen voor het strenge examen inzake beroepsbekwaamheid). Advocaten met minstens 20 jaar beroepservaring kunnen ook instromen via een derde weg, na het slagen voor een mondeling evaluatie-examen.

De effectief beschikbare magistraten verminderen voortdurend in aantal. De werklastmeting van het College van Hoven en rechtbanken (2023) toont aan dat het huidig kader niet volstaat om de huidige werklast op te vangen. Dit is problematisch.

Ook de personen die de magistraten bijstaan en ondersteunen in de keten van het rechtsvormingsproces (griffiers, parketsecretarissen en medewerkers van de griffies en parketsecretariaten) zijn totaal onvoldoende in aantal. Er dient evenzeer gewaakt te worden over de aantrekkelijkheid van hun ambt.

De aantrekkelijkheid van de functie hangt af van de garantie op autonomie en onafhankelijkheid en van werkomstandigheden en middelen die in overeenstemming zijn met de uitdagende rol van de rechtsprekende functie als derde macht.

Een mogelijke op til zijnde aantasting van de pensioenrechten van de magistraten helpt niet om het tijt te keren. Integendeel is de rechtsonzekerheid over de financiële voorwaarden waartegen magistraten hun ambt uitoefenen nefast voor de aantrekkelijkheid ervan.

Indien de refertewedde voor het pensioen gebaseerd zou worden op een (veel) langere referteperiode en de tantièmes zouden worden aangepast, zou de financiële impact op de pensioenen aanzienlijk en onaanvaardbaar zijn. Dit geldt des te meer omdat aan de magistraten reeds 20 jaar geen echte weddeverhoging meer is toegekend.

Door de onzekerheid over de op til zijnde pensioenhervormingen, bestaat tot slot het risico dat een groot aantal magistraten eerder op pensioen zullen gaan dan aanvankelijk gepland, met een verlies aan expertise en met een onmiddellijke negatieve impact op de werking van de korpsen tot gevolg.³

4. Besluit: de democratische rechtstaat is van ons allemaal

De trias politica is geen schermwedstrijd tussen de machten maar een balanceeroefening om samen verder te komen. De democratische rechtstaat is van ons allemaal. Rechtstreekse of onrechtstreekse aantastingen daarvan moeten worden voorkomen. De democratische rechtstaat moet door de drie staatsmachten in stand worden gehouden.

De rechterlijke organisatie is als staatsmacht kwetsbaar voor oneigenlijke druk vanuit de uitvoerende macht wanneer deze (bewust of onbewust) de randvoorwaarden voor de onafhankelijkheid van de magistratuur ondergraaft.

Voor de begroting van justitie en (daarmee indirect dus ook: de financiering van de wedde en het pensioen van magistraten) is van belang dat deze niet wordt beïnvloed door fluctuaties in de staatsfinanciën. De nodige middelen moeten voor handen zijn om de rechterlijke macht in staat te stellen optimaal te functioneren als een onafhankelijke derde macht. De financiering moet gegarandeerd zijn. De middelen voor justitie en de financiering van de magistratuur kunnen geen begrotingsvariabele uitmaken.

Geen staatsmacht gaat boven de ander. Respect voor elkaar bepaalt de sterkte en de waarborg van de democratische rechtsstaat waarin de rechtspraak rechten en vrijheden van burgers

³ Wat betreft de zetel is 14,72 % van de magistraten momenteel 60 jaar of ouder (12,09 % in de categorie 60 tem 64 jaar en 2,62 % is 65 jaar of ouder, dit zijn dus maar liefst 230 rechters over 49 entiteiten). Bij het parket is 10,32% van de magistraten momenteel 60 jaar of ouder (6,36 % in de categorie tussen 60 en 64 jaar en 6,68% is 65 jaar of ouder).

beschermt, zorgt voor een goede toepassing van het recht en voor beslissingen door onafhankelijke, onpartijdige, integere en deskundige magistraten.

Het zou niet aanvaardbaar zijn als bij de komende hervormingen op het gebied van pensioenen geen rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van het statuut van magistraten en de waarborgen die dit rechtvaardigt en die bijdragen aan het voor de burgers en ondernemingen bieden van een veilige en rechtvaardige samenleving.

6 december 2024

De Adviesraad voor de Magistratuur (ARM), het College van de Hoven en Rechtbanken (CHR) en het College van het Openbaar Ministerie (COM)