Langdurige procedures en mensenrechten: het verschil tussen ooit en nooit

Catherine J. Van de Heyning *

Langdurige procedures en het vertrouwen in Justitie

Uit het jaarverslag van de Hoge Raad van Justitie bleek de trage rechtsgang voor het tweede jaar op rij het grote struikelblok voor de burger. De klachten over bijzonder langdurige procedures leidden tot het besluit dat deze situatie het vertrouwen van de burger in justitie ondermijnt. Ondanks de vele initiatieven blijkt er op het terrein niet steeds veel van te merken. Dit leidt tot vele klachten.

Langdurige procedures worden vaak als een structureel probleem van het Belgische gerecht bekeken; als het gevolg van een bepaalde gerechtelijke organisatie of van een zekere cultuur binnen de magistratuur en de advocatuur. Er is echter ook een mensenrechtelijke kant aan dit probleem, nl. de positie van de individuele burger die dient te wachten op een uiteindelijke beslissing dat hij zware schade lijdt of geschaad is in zijn recht op een eerlijk proces als erkend door de grondwet, het EVRM, het E.U. Handvest en verscheidene mensenrechtenverdragen. Het artikel 6§1 EVRM expliciteert het recht op een proces binnen redelijke termijn. De rechtspraak van het EHRM m.b.t. dit artikel werd grotendeels overgenomen door het Hof van Cassatie. België werd immers meermaals veroordeeld door het EHRM. Dit jaar werd België wederom schuldig bevonden in 2 arresten voor een schending van het recht op een proces binnen een redelijke termijn.[1] Dit artikel wil een schets geven van de mensenrechtelijke kijk op langdurige procedures in Europa, enkele vraagtekens plaatsen bij de limieten van deze rechtspraak.[2]

Het recht op een proces binnen redelijke termijn

Het artikel 6§1 EVRM werd lange tijd door het EHRM gesteld als een lex specialis t.o.v. het recht op een effectief rechtsmiddel voor eenieder die zijn rechten geschonden ziet (art. 13 EVRM). Het Hof meende dat indien het artikel 6§1 EVRM geschonden was, er geen reden was om nog een schending van artikel 13 EVRM te onderzoeken. Met het arrest *Kudla* werd afstand genomen van deze visie en werden deze artikelen als 2 afzonderlijke schendingen gezien.[3] D.w.z. dat de klacht over een langdurige procedure een andere is dan de klacht dat men geen verhaal kan halen indien men schade heeft geleden of nog steeds lijdt door deze langdurige procedure. Sindsdien hebben deze 2 artikelen zich onafhankelijk van elkaar kunnen ontwikkelen.

Start- en eindpunt van een procedure

Het startpunt van de termijn in een strafproces verschilt van een burgerlijke procedure. In strafzaken begint de termijn te lopen vanaf een persoon als "beklaagde" of "verdachte" wordt aanzien.[4] Dit kan gebeuren wanneer iemand formeel in verdenking wordt gesteld maar evengoed indien er een vermoeden is aangaande de betrokkenheid van een individu in een strafzaak die zijn of haar dagelijkse leven op een substantiële manier beïnvloedt. In een burgerlijke procedure begint de termijn pas te lopen wanneer de procedure aanhangig wordt gemaakt door één van de partijen.

Het Hof situeert het einde van de procedure op het moment dat een laatste beslissing aangaande de schuld of onschuld in een strafprocedure of aangaande de betwiste rechten in een burgerlijke procedure definitief wordt. De termijn omvat de gehele periode tussen het bepaalde start- en eindpunt wat betekent dat de periode waarin een prejudiciële vraag aan een grondwettelijk hof wordt gesteld ook meetelt. Een partij kan reeds naar het EHRM trekken voor het einde van een procedure bij een overschrijding van de redelijke termijn. Eerst moeten alle nationale rechtsmiddelen definitief uitgeput worden vooraleer het EHRM kan oordelen, dus ook wat betreft de interne rechtsmiddelen tegen een onredelijk lange procedure. In dergelijk geval houdt het EHRM rekening met de vermoedelijke verdere duurtijd.

Het recht op een redelijke termijn geldt ook voor de uitvoering van een arrest.[5] Dit geldt natuurlijk niet indien de uitvoering geheel in handen van één van de partijen ligt.

* *Catherine J. Van de Heyning is FWO Onderzoeker aan de Universiteit Antwerpen.*

1 *E.H.R.M., arrest van 24 april 2008, Heremans t. België en EHRM, arrest van 13 mei 2008, Beheyt t. België.*

2 *Een meer uitgebreide bespreking van de rechtspraak in B. de Smet, J. Lathouwers en K. Rimanque, "Recht op een eerlijk proces: artikel 6§1 EVRM." in J. Vande Lanotte,* Handboek EVRM: artikelsgewijze commentaar, *Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 371-518.*

3 *EHRM, arrest van 26 oktober 2000, Kudla t. Polen, par. 147-148.*

4 *EHRM, arrest van 15 juli 1982, Eckle t. Duitsland, par. 73-74.*

5 *EHRM, arrest van 23 maart 1994, Silva Pontes t. Portugal, par. 36.*

Criteria voor de beoordeling van de langdurigheid

Het Hof beoordeelt de langdurigheid van de procedure niet aan de hand van een bepaalde vastgestelde maximumduur, maar introduceerde een aantal criteria voor de bepaling van de redelijke termijn in de voorliggende zaak.[6] In eerste instantie kijkt het Hof naar de complexiteit van de zaak. Een fiscaal of milieudelict met dossiers van ettelijke pagina's waarbij moeilijke onderzoeksdaden gesteld dienen te worden, mogen langer aanslepen dan routinezaken. Ook het aantal niveaus van jurisdictie wordt in rekening gebracht. Hoe hoger hoe korter dit niveau krijgt om tot een beslissing te komen aangezien de feitelijke vaststellingen en de onderzoeken reeds op een lager niveau besproken of zelfs beslecht werden.
Een tweede element is het gedrag van de partijen in het geding. Indien een partij de procedure vertraagt door onnodige procedures op te starten, kan hij zich later minder beroepen op de langdurigheid van het geding.[7] Het Hof heeft echter benadrukt dat dit criterium niet mag geïnterpreteerd worden als een reden om bepaalde rechten van de gedingpartijen in te perken. Dit laatste geldt des te meer in strafzaken waar men moeilijk van de verdachte kan verwachten dat hij zou afzien van bepaalde mogelijke procedures om zo de duur van het proces in de hand te houden.
Het derde criterium onderzoekt het belang van de zaak voor de rechtzoekende. Gedingen met grote geldelijke of familiale gevolgen voor individuen dienen in korter bestek beoordeeld te worden.[8]
Een laatste criterium is de houding van de overheden met in het bijzonder de juridische autoriteiten. Vooral de inactiviteit tijdens eender welke fase van de procedure zonder goede rechtvaardiging wordt als een bijzonder zwaar element aanzien ten nadele van de overheid. Er wordt verwacht dat de juridische overheden zich op dergelijke wijze organiseren dat men een zaak binnen redelijke termijn kan afhandelen. Het Hof van Cassatie vertaalde dit als het vereiste dat de procedure zowel in haar geheel als naar de afzonderlijke fases regelmatig en snel verloopt.[9] Ook de houding van deskundigen en advocaten in de zaak kunnen de overheid worden aangewreven indien de rechter de mogelijkheid had om deze aan te sporen hun verslag of conclusies binnen de redelijke termijn binnen te brengen.

Van individueel recht naar Europees structureel probleem

De problematische aanpak van het EHRM

Bij de beoordeling van de redelijkheid van de termijn weegt de houding van de overheid zwaar door. Daarbij kijkt het EHRM naar de houding van de overheid in de voorliggende zaak zoals een langere periode dat de zaak stilligt door het uitblijven van een verslag van een deskundige. Het Hof heeft evenzeer oog voor structurele tekortkomingen van het juridische apparaat. Het Hof houdt de concrete zaak tegen de achtergrond van de inspanningen van de overheid om de procedure binnen redelijke termijn af te ronden waarbij het resultaat doorweegt op de inspanningen. Het EHRM lijkt enigszins begrip te tonen voor een tijdelijk probleem, maar stelt dat inspanningen alleen niet voldoende zijn. De introductie van een Italiaanse procedure voor schadevergoeding als vergoeding voor een onredelijke lange termijn weerhield het EHRM er niet van om Italië wederom te veroordelen omdat de termijnen in de realiteit nog steeds onredelijk lang bleven.[10]
Het problematische element aan de focus op het structurele karakter van onredelijke termijnen in een juridisch systeem is dat dit vele burgers recht geeft op een mogelijk verhaal voor het EHRM of voor een nationale rechtbank indien het nationale systeem hierin voorziet. Zo zorgde de voornoemde Italiaanse procedure voor vele extra procedures voor schadevergoeding in een reeds overbelast systeem. Bovendien blijkt uit de veroordelingen door het EHRM van verschillende lidstaten voor een schending ten gevolge van een structureel probleem in het juridische systeem dat men hier kan spreken van een Europees probleem. Juist vanwege de structurele aard waar verschillende elementen ten grondslag liggen, kan een lidstaat deze problematiek niet snel remediëren wat leidt tot voortdurende veroordelingen met dito schadevergoeding. Zo betaalde Italië in 2000 een recordbedrag van 20 miljard lire uit aan schadevergoedingen vanwege langdurige procedures; een bedrag dat beter geïnvesteerd was in het optimaliseren van het juridische apparaat.[11] In de wetenschap dat meer dan de helft van de zaken voor het Hof te wijten zijn aan een overschrijding van de redelijke termijn door meestal dezelfde lidstaten blijkt dat deze veroordelingen grotendeels voortspruiten uit een gegroeide achterstand aan zaken en structurele problemen binnen de rechtssystemen van de lidstaten en veel minder uit de concrete uitzonderlijke omstandigheden in de voorliggende zaken.

6 EHRM, arrest van 6 mei 1981, Buchholz t.Duitsland, par. 49.
7 EHRM, arrest van 19 oktober 1999, Gelli t. Italië, par. 38.
8 EHRM, arrest van 15 november 2002, Boca t. België, par. 28.
9 Cass., arrest van 26 september 2006, D.H.P.J. t. Belgische Staat, par. 6.
10 EHRM, arrest van 29 maart 2006, Scordino t. Italië (no. 1).
11 Zie S. Wolf, "Trial within a reasonable time: the recent reforms of the Italian Justice system in response to the conflict with article 6 (1) of the ECHR", European Public Law, 2003, vol. 9, nr. 2, pp. 189-209.

Nationale remedies en oplossingen

Het EHRM dient zich in principe ervan te weerhouden om te bepalen hoe een schending van de redelijke termijn geremedieerd moet worden. Wel kan het Hof via het artikel 41 EVRM een schadeloosstelling opleggen. Echter, het artikel 13 EVRM eist wel dat er een effectief rechtsmiddel wordt voorzien voor een schending van de rechten en vrijheden van het Verdrag. Het Hof van Cassatie stelde dat in een dergelijke situatie schadevergoeding kan bekomen worden via een procedure van buitencontractuele aansprakelijkheid tegen de staat (artikel 1382 -1383). Het EHRM lijkt te suggereren dat deze optie nog niet het door artikel 13 EVRM beoogde effectieve rechtsmiddel is en dus geen reden is om af te zien van een veroordeling van België voor de afwezigheid van een herstel van de geleden schade door de aantasting van het recht op een proces binnen redelijke termijn of een schadevergoeding op te leggen via artikel 41 EVRM.[12] Dit komt echter omdat vóór de uitspraak van cassatie (Cass. 28 sept. 2006) de Belgische rechtspraak volgens het EHRM nog onvoldoende standvastig werd beschouwd om van een effectief en toegankelijk rechtsmiddel te spreken.
Het EHRM heeft geoordeeld dat in strafrechtelijke procedures een schadevergoeding niet volstaat als genoegdoening voor de overschrijding van de redelijke termijn. Daarom voorzagen verschillende lidstaten in een inkorting van de strafmaat of zelfs het wegvallen van de straf bij wijze van compensatie. Het Hof van Cassatie stelde dat de overschrijding van de redelijke termijn geen verval of onontvankelijkheid van de strafvordering met zich mee kan brengen, maar wel kan leiden tot een strafvermindering of eenvoudige schuldverklaring.[13] De wetgever introduceerde daarop het artikel 21ter in het Wetboek van Strafvordering dat stelt dat in het geval van een overschrijding van de redelijke termijn de rechter de veroordeling bij eenvoudige schuldverklaring kan uitspreken of een lagere straf dan de minimumstraf kan opleggen.
Andere landen voerden systemen in met een maximumduur of met de mogelijkheid van een versnelling van de procedure indien deze de redelijke termijn dreigt te overschrijden. Het EHRM benadrukte daarbij wel dat een mogelijkheid tot verzoek bij de minister van Justitie of de voorzitter van een rechtbank om het procestempo op te voeren enkel aanzien kan worden als een effectieve remedie indien een dergelijk verzoek een belangrijke kans op succes met zich meebrengt. Een mogelijkheid tot versnelde procedure of tot schadevergoeding zijn slechts een tijdelijk antwoord. Een hogere performantie en betere proceseconomie blijven het antwoord. De juridisering van de maatschappij is zeker één van de redenen voor de lange termijn: de werkwijze van het juridische apparaat was niet aangepast aan de enorme stijging van zaken. Verschillende landen namen allerlei maatregelen om de proceseconomie te bevorderen door o.a. managementtechnieken in te voeren of door de rechter het proces actiever te laten sturen. Tot hiertoe hebben de vele maatregelen niet steeds tot het gewenste resultaat geleid.
België werd zoals verschillende andere lidstaten vele malen veroordeeld voor de overschrijding van de redelijke termijn. Het EHRM heeft tot nu toe in enkele Belgische zaken begrip getoond voor de lange termijnen vanwege de complexiteit van de zaak of de naleving van de garanties op een eerlijk proces. Het Hof stelde dat de rechter steeds een afweging moet maken tussen het garanderen van een redelijke termijn en het rigoureus beschermen van de rechten van de partijen. Het EHRM zag daarentegen geen rechtvaardiging in de historische achterstand of specifieke complexe situatie van de Brusselse rechtbanken en hoven noch leek het onder de indruk van de geleverde inspanningen door de wetgever en justitie.[14] Andere wederkerende pijnpunten blijken de veel te lange tijd die genomen wordt in vooronderzoeken, de lange duur van expertises, de slechte samenwerking tussen verschillende parketten en rechtbanken en de chronische achterstand aan verschillende balies. In de meer recente veroordeling benadrukt het EHRM de nood aan de uitwerking van een efficiënte procedure om de geleden schade door de redelijke termijn te vergoeden of te herstellen, ook al is dit uiteindelijk niet meer dan symptoombestrijding.[15]

EHRM in hetzelfde bedje ziek

Langdurige procedures voor het EHRM

Steeds vaker duikt de vraag op in welke mate het EHRM zelf niet schuldig is aan schendingen van de redelijke termijn. Zo kan men voor het Hof termijnen van 7 jaar optekenen om tot een eindbeslissing te komen. De enorme toename van zaken die voor het Hof aanhangig worden gemaakt, zijn deels te wijten aan de algemene trend van juridisering en bereidheid om naar het Europese niveau te trekken, maar ook door het hoge aantal zaken dat afkomstig is van de nieuwe lidstaten waarover het EHRM nu jurisdictie heeft. Voorspellingen schatten dat er in 2010 rond de 250.000 zaken aanhangig zullen zijn bij het EHRM.[16]
Echter, het Hof stelt in de eigen rechtspraak dat er enigszins begrip kan zijn voor langere termijnen waar deze te wijten zijn aan tijdelijke problemen die de lidstaat probeert te remediëren, maar dat problemen van structurele aard geen alibi zijn om lange procedures

12 *EHRM, arrest van 13 mei 2008, Beheyt t. België, par. 60.*
13 *Cass. 9 december 1997.*
14 *Zie bvb. EHRM, arrest van 29 juli 2004, Roobaert t. België, EHRM, arrest van 5 juli 2005, Landesheer t. België en EHRM, arrest van 24 april 2003, Willekens t. België.*
15 *EHRM, arrest van 13 mei 2008, Beheyt t. België, par. 60.*
16 *Zie Laurence R. Helfer, "Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime",* European Journal of International Law, *2008, vol. 19, nr. 1, pp. 125-159.*

te rechtvaardigen. Binnen de Raad van Europa wordt er gezocht naar een middel om de tsunami aan zaken terug te dringen zonder de greep op de lidstaten te verliezen. Het protocol 14 moest de wachttijd drastisch terugdringen door enerzijds de manifest onontvankelijke zaken sneller uit de lijst te filteren en ten tweede een manier te vinden om repetitieve zaken terug te dringen. Voor het eerste doel werd voorzien in de mogelijkheid voor een alleen zittende rechter om de ontvankelijkheid van de zaak te testen. Tot hiertoe kon dit enkel gebeuren door een kamer van 3 rechters. In gevallen van manifeste onontvankelijkheid kan deze rechter beslissen om de zaak van de rol te halen zonder een mogelijkheid tot beroep tegen deze beslissing. Indien deze rechter geen manifeste onontvankelijkheid besluit, zal de kamer van 3 rechters nader bekijken of de zaak ontvankelijk is en dus ten gronde behandeld dient te worden. Dit zou de werklast aanzienlijk moeten verlichten aangezien tot 90% en meer van de zaken onontvankelijk bevonden wordt. Het protocol wil ook het aantal repetitieve zaken sneller behandelen door de kamers van 3 rechters de bevoegdheid te geven om zaken ten gronde te behandelen waar de disputen aangaande de interpretatie of toepassing van het EHRM in het voorliggende geval door omstandige en vaste rechtspraak van het Hof wordt gedekt. Nu dienen dergelijke zaken ten gronde door een 7-koppige kamer te worden besproken.
Ondanks de ondertekening van het protocol door alle 47 lidstaten tegen 2006 ging het protocol 14 niet in werking door de onverwachte weigering tot ratificatie door de Russische Doema. Zolang niet alle lidstaten het protocol ratificeren blijven de zaken zich opstapelen waardoor de termijnen langer en langer worden. Dit brengt een belangrijke vermindering van de geloofwaardigheid met zich mee voor de rechtspraak van het EHRM m.b.t. de onredelijke termijnen.

Remedies en oplossing voor het EHRM

Het EHRM kan enkel een individuele schadevergoeding toekennen bij schendingen van het EVRM zonder de structurele problematiek te kunnen belichten aangezien in principe enkel het comité van ministers van de Raad van Europa aanbevelingen van algemene aard kan uitvaardigen en het land kan aansporen om structurele veranderingen door te voeren. Het Hof wilde echter graag komaf maken met de gelijkaardige zaken die allen voortkomen uit een gelijkaardig structureel en systematisch probleem in een lidstaat zoals de onredelijke termijnen om zo de eigen werklast en dus termijnen van uitspraak in te perken. Het Hof werkte daartoe de figuur van de zogenaamde 'piloot-zaken' uit.[17]
Bouwend op artikel 46 EVRM besliste het Hof dat als vele zaken voortkwamen uit eenzelfde structureel en systematisch nationaal probleem dat de aantasting van de rechten en vrijheden van vele burgers met zich meebrengt, het toekwam aan het Hof om slechts één van deze zaken te beoordelen bij wijze van voorbeeld en daarbij richting te geven aan de lidstaat welke structurele problemen aangepakt dienen te worden. De andere gelijkaardige zaken worden in dat geval opgeschort voor bepaalde tijd zodat de lidstaat in kwestie zich in regel kan stellen met het oordeel van het EHRM. Deze techniek werd toegepast op de onredelijke termijnen van de Italiaanse procedures die aanleiding gaven tot vele honderden klachten bij het Hof. Het EHRM stelde dat hoewel de lidstaat vrij was om te kiezen hoe schendingen te remediëren, deze wel in overeenstemming dienden te zijn met de conclusies van het Hof en volgens de criteria die het Hof vooropstelde.[18]
Deze 'piloot-zaken' werden fel bekritiseerd voor de afwezigheid van een juridische basis in het EVRM.[19] Bovendien stelde men dat het EVRM het Hof enkel de bevoegdheid geeft om te oordelen over schendingen in individuele zaken, niet om algemene aanbevelingen te maken. De kritiek op de 'piloot-zaken' tussen 2004 en 2006 zette het Hof aan tot een grotere voorzichtigheid. Slechts indien het protocol 14 alsnog goedgekeurd wordt, zal het EHRM een wettelijke basis hebben om repetitieve zaken sneller te kunnen beoordelen.

Rechtspraak tussen ooit en nooit

Nu ook het EHRM zeer lange termijnen kent, lijkt de problematiek van de onredelijke termijnen een algemeen Europees en structureel probleem dat op het niveau van het juridische systeem moet aangepakt worden. De individuele mensenrechtelijke benadering lijkt niet steeds gepast omdat de inspanningen daardoor geleid werden naar het invoeren van mogelijkheden tot schadevergoeding of strafvermindering in plaats van investeringen in een efficiënter gerecht. Toch mag men de individuele mensenrechtelijke kijk niet vergeten; een aanpak die in principe door het EHRM uitgedragen moet worden maar door haar eigen rechtspraak enigszins ondergesneeuwd is.
Stuart Mill stelde dat "justice delayed is justice denied". Deze quote benadrukt duidelijk de link tussen onredelijke termijnen en het tekort aan een eerlijke juridische beoordeling. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de recente zaak *Heremans t. België* waar de uitbater van een zandgroeve in 1987 het onderwerp van een gerechtelijk onderzoek werd die tot op heden voortduurt.[20] Bij dergelijke manifeste schendingen waar de beslissing schippert tussen ooit en nooit blijkt duidelijk dat een onredelijke termijn een zware inbreuk kan uitmaken op de individuele rechten van een eerlijk proces als erkend door het EVRM.

17 EHRM, arrest 22 juni 2004, Broniowski t. Polen, par. 189.
18 EHRM, arrest van 29 maart 2006, Scordino t. Italië (no. 1), par. 240.
19 Zie bijvoorbeeld de dissenting opinion van rechter Zagrebelsky in EHRM, arrest van 19 juni 2006, Hutten-czapska t. Polen.
20 E.H.R.M., arrest van 24 april 2008, Heremans t. België.