

Brussel, 10.7.2020
COM(2020) 306 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN
SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

EU-scoreboard voor justitie 2020

NL

1. INLEIDING

Doeltreffende rechtsstelsels zijn cruciaal voor het uitvoeren van het EU-recht en voor het handhaven van de rechtsstaat en de waarden waarop de EU is gegrondvest. Bij de toepassing van het EU-recht treden nationale rechterlijke instanties op als EU-instanties. Het zijn in de eerste plaats de nationale rechterlijke instanties die ervoor zorgen dat de rechten en verplichtingen uit hoofde van het EU-recht daadwerkelijk worden gehandhaafd (artikel 19 VEU).

Doeltreffende rechtsstelsels zijn ook cruciaal voor het wederzijds vertrouwen, het investeringsklimaat en de duurzaamheid van langdurige groei. De verbetering van de efficiëntie, de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de nationale rechtsstelsels blijft daarom een van de prioriteiten van het Europees Semester, de jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie van de EU. In de jaarlijkse strategie voor duurzame groei 2020, waarin het economisch en werkgelegenheidsbeleid voor de EU wordt uiteengezet en die duurzaamheid en sociale inclusie centraal stelt in de economische beleidsvorming van de EU, wordt herhaald dat er een verband bestaat tussen doeltreffende rechtsstelsels en het ondernemingsklimaat in de lidstaten. Goed functionerende en volledig onafhankelijke rechtsstelsels kunnen een positieve impact hebben op investeringen en dragen daarom bij aan productiviteit en concurrentievermogen. Ze zijn ook van belang voor het waarborgen van effectieve grensoverschrijdende uitvoering van contracten en bestuurlijke besluiten en van geschillenbeslechting, wat van essentieel belang is voor de werking van de interne markt⁽¹⁾.

Tegen die achtergrond wordt in het EU-scorebord voor justitie jaarlijks een overzicht opgenomen van indicatoren die gericht zijn op de essentiële parameters voor een doeltreffend rechtsstelsel: efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid. In de editie van 2020 worden de indicatoren voor die drie elementen verder uitgewerkt. De gevolgen van de COVID-19-crisis zijn er niet in opgenomen, aangezien de gegevens betrekking hebben op de jaren 2012 tot en met 2019, en niet op 2020.

– Het Europees rechtsstaatmechanisme –

Zoals aangekondigd in de politieke beleidslijnen van Commissievoorzitter Von der Leyen, heeft de Commissie een uitgebreid Europees rechtsstaatmechanisme opgericht om de monitoring van de situatie in de lidstaten te versterken. Het rechtsstaatmechanisme zal fungeren als een preventief instrument dat de dialoog en het gemeenschappelijk bewustzijn van rechtsstaatkwesties versterkt. De belangrijkste kenmerken staan gedetailleerd beschreven in de mededeling van de Commissie van 17 juli 2019 getiteld “Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie”. Het nieuwe mechanisme zal steunen op een jaarlijks verslag over de toestand van de rechtsstaat waarin een synthese wordt gegeven van belangrijke ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve, in alle lidstaten. Het verslag zal zijn gebaseerd op diverse bronnen, waaronder het EU-scorebord voor justitie.

¹ Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s “In kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt” COM(2020) 93 en het begeleidende werkdocument SWD(2020) 54.

Wat is het EU-scorebord voor justitie?

Het EU-scorebord voor justitie is een jaarlijks vergelijkend informatie-instrument. Het heeft als doel de EU en de lidstaten bij te staan in hun streven naar efficiëntere nationale rechtsstelsels door objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verstrekken over een aantal indicatoren die betrekking hebben op de beoordeling van de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van rechtsstelsels in alle lidstaten. Het bevat niet één algemene rangschikking, maar biedt een overzicht van de werking van alle rechtsstelsels op basis van indicatoren die voor alle lidstaten van belang zijn.

Uit het scorebord spreekt geen voorkeur voor een bepaald soort rechtsstelsel en alle lidstaten worden gelijk behandeld.

Efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid zijn enkele essentiële parameters van een doeltreffend nationaal rechtsstelsel, ongeacht de vorm ervan of de rechtstraditie waarin het is verankerd. Cijfers met betrekking tot deze drie parameters moeten in onderlinge samenhang worden gelezen, aangezien alle drie de elementen vaak met elkaar zijn verweven (initiatieven om een van de elementen te verbeteren, kunnen gevolgen hebben voor de andere elementen).

Het scorebord is hoofdzakelijk toegespitst op litigieuze burgerlijke en handelszaken en bestuurszaken, teneinde de lidstaten te helpen bij hun inspanningen om een investerings-, bedrijfs- en burgervriendelijker klimaat te ontwikkelen. Het scorebord is een vergelijkend instrument dat in overleg met de lidstaten en het Europees Parlement wordt ontwikkeld⁽²⁾. Het doel ervan is de essentiële parameters van een doeltreffend rechtsstelsel te identificeren en jaarlijks relevante gegevens te verstrekken.

Wat is de methode van het EU-scorebord voor justitie?

Het scorebord maakt gebruik van een reeks informatiebronnen. Een groot deel van de kwantitatieve gegevens wordt verstrekt door de Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (CEPEJ), waarmee de Commissie een overeenkomst heeft gesloten om een specifieke jaarlijkse studie uit te voeren. Deze gegevens hebben betrekking op de periode 2012-2018 en zijn door de lidstaten verstrekt overeenkomstig de CEPEJ-methodologie⁽³⁾. De studie bevat tevens nadere toelichtingen en landspecifieke informatiebladen die een bredere context geven. Zij moeten in samenhang met de grafieken worden gelezen⁽⁴⁾.

Uit de door de CEPEJ verzamelde gegevens over de duur van procedures blijkt de “beslissingstermijn”, een berekende duur van gerechtelijke procedures (gebaseerd op de verhouding tussen aanhangige en afgehandelde zaken). De gegevens over de efficiëntie van rechterlijke instanties bij het toepassen van het EU-recht op specifieke gebieden geven de gemiddelde duur van procedures weer op basis van de werkelijke duur van rechtszaken. Opgemerkt moet worden dat de duur van gerechtelijke procedures aanzienlijk kan verschillen tussen gebieden binnen een lidstaat. Dat is met name het geval in stedelijke centra, waar handelsactiviteiten tot een hogere werkbelasting kunnen leiden.

Andere gegevensbronnen, die betrekking hebben op de periode 2010 tot en met 2019⁽⁵⁾, zijn: de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels⁽⁶⁾, het Europees Netwerk van Raden

² Bv. de resolutie van het Europees Parlement van 29 mei 2018 over het EU-scorebord voor justitie 2017 (P8_TA(2018)0216).

³ Om de periode te verkorten, wordt in het EU-scorebord voor justitie 2020 het jaar 2012 als uitgangspunt voor CEPEJ-gegevens genomen, terwijl in de editie van 2019 gegevens uit 2010 werden gebruikt.

⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

⁵ In één grafiek (grafiek 48) worden nog gegevens uit 2010 gebruikt, omdat de relevante enquête “The Global Competitiveness Report” over de perceptie van onafhankelijkheid in sommige lidstaten in 2010, 2011 of 2012 werd uitgevoerd.

voor de rechtspraak (ENCJ)⁽⁷⁾, het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC)⁽⁸⁾, de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe)⁽⁹⁾, het Europees Mededingingsnetwerk (ECN)⁽¹⁰⁾, het Comité voor communicatie (COCOM)⁽¹¹⁾, het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten⁽¹²⁾, het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming (CPC)⁽¹³⁾, de groep van deskundigen voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (EGMLTF)⁽¹⁴⁾, Eurostat⁽¹⁵⁾, het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN)⁽¹⁶⁾ en het Economisch Wereldforum (WEF)⁽¹⁷⁾.

De methode voor het scorebord werd in de loop der jaren verder ontwikkeld en verfijnd in nauwe samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels, met name door hen een (jaarlijks geactualiseerde) vragenlijst voor te leggen en gegevens betreffende bepaalde aspecten van de werking van rechtsstelsels te verzamelen.

De beschikbaarheid van gegevens, met name voor indicatoren over de efficiëntie van rechtsstelsels, wordt verder verbeterd, aangezien veel lidstaten in de verbetering van hun gerechtelijke statistieken hebben geïnvesteerd. Wanneer bij het verzamelen of verstrekken van

⁶ Om het EU-scorebord voor justitie te helpen voorbereiden en om de uitwisseling van beste praktijken inzake de doeltreffendheid van rechtsstelsels van de lidstaten te bevorderen, verzocht de Commissie de lidstaten om twee contactpersonen aan te wijzen, een bij de rechterlijke macht en een bij het ministerie van Justitie. Deze informele groep komt regelmatig bijeen.

⁷ Het ENCJ verenigt de nationale instellingen in de lidstaten die onafhankelijk zijn van de uitvoerende macht en de wetgevende macht en die verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van de rechterlijke macht bij de onafhankelijke rechtsbedeling: <https://www.encj.eu/>

⁸ Het NPSJC biedt een forum dat Europese instellingen de mogelijkheid biedt advies te vragen aan hooggerechtshoven en dat hen dicht bij elkaar brengt door discussie en uitwisseling van ideeën aan te moedigen: <http://network-presidents.eu/>

⁹ ACA-Europe bestaat uit het Hof van Justitie van de EU en de Raden van State of de hoogste administratieve rechtscolleges van elke EU-lidstaat: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>

¹⁰ Het ECN is opgericht als een forum waar Europese mededingingsautoriteiten kunnen discussiëren en samenwerken in gevallen waarin de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn. Het ECN is het kader voor mechanismen van nauwe samenwerking als bedoeld in Verordening 1/2003 van de Raad. Via het ECN werken de Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten in alle EU-lidstaten met elkaar samen: http://ec.europa.eu/competition/ecn/index_en.html

¹¹ Het COCOM bestaat uit vertegenwoordigers van EU-lidstaten. Zijn belangrijkste rol is het verlenen van advies over ontwerpmaatregelen die de Commissie wil aannemen over aspecten van de digitale markt: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/communications-committee>

¹² Het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten is een netwerk van deskundigen en gespecialiseerde belanghebbenden. Het bestaat uit vertegenwoordigers van de overheids- en privésector, die samenwerken in actieve werkgroepen. <https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/home>

¹³ Het CPC is een netwerk van nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming in de EU- en EER-landen: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm

¹⁴ De EGMLTF komt regelmatig bijeen om meningen uit te wisselen en de Commissie bij te staan bij het uittekenen van nieuw beleid en het ontwikkelen van nieuwe wetgeving ter bestrijding van het witwassen van geld en terrorismefinanciering: http://ec.europa.eu/justice/civil/financial-crime/index_en.htm

¹⁵ Eurostat is het bureau voor de statistiek van de EU: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

¹⁶ Het EJTN is het belangrijkste platform en bevordert opleiding en kennisuitwisseling van het Europees justitieel apparaat. Het ontwikkelt opleidingsnormen en curricula, coördineert uitwisselingen en programma's in het kader van justitiële opleiding, verspreidt deskundigheid op het gebied van opleidingen, en bevordert de samenwerking tussen EU-instellingen voor justitiële opleiding. Het EJTN telt 34 leden die zowel EU-lidstaten als grensoverschrijdende EU-organen vertegenwoordigen. <http://www.ejtn.eu/>

¹⁷ Het WEF is een internationale organisatie voor publiek-private samenwerking waarvan bedrijven lid zijn: <https://www.weforum.org/>

gegevens problemen blijven optreden, is dit ofwel te wijten aan de onvoldoende statistische capaciteit ofwel aan het feit dat de nationale categorieën waarvoor gegevens worden verzameld, niet exact overeenstemmen met de categorieën van het scorebord. Slechts in een zeer klein aantal gevallen is de gegevenskloof het gevolg van een gebrek aan bijdragen van nationale autoriteiten. De Commissie blijft de lidstaten aanmoedigen om die gegevenskloof verder te verkleinen.

Hoe levert het EU-scorebord voor justitie informatie voor het Europees semester?

Het scorebord bevat aanknopingspunten voor de beoordeling van de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van nationale rechtsstelsels en helpt de lidstaten de doeltreffendheid van hun nationale rechtsstelsels te verbeteren. Dankzij het scorebord kunnen tekortkomingen en beste praktijken gemakkelijker worden vastgesteld, en uitdagingen en vooruitgang gemakkelijker worden geïnventariseerd. In het kader van het Europees semester worden landspecifieke evaluaties uitgevoerd door middel van een bilaterale dialoog met de betrokken nationale autoriteiten en belanghebbenden. Deze evaluatie wordt in het Europees semester weergegeven in de jaarlijkse landverslagen en de inzichten uit het scorebord worden gecombineerd met een kwalitatieve analyse. Daarbij wordt rekening gehouden met de kenmerken van de rechtsstelsels en de bredere context van de betrokken lidstaten. Wanneer vastgestelde tekortkomingen van macro-economische betekenis zijn, kan de analyse in het kader van het Europees semester ertoe leiden dat de Commissie de Raad voorstelt landspecifieke aanbevelingen te doen om nationale rechtsstelsels in individuele lidstaten te verbeteren⁽¹⁸⁾.

Waarom zijn doeltreffende rechtsstelsels van belang voor een investeringsvriendelijk ondernemingsklimaat?

Onderkend wordt dat doeltreffende rechtsstelsels die de beginselen van de rechtsstaat handhaven, een positief economisch effect hebben. Wanneer rechtsstelsels garanderen dat rechten worden gehandhaafd, zijn kredietverleners eerder geneigd leningen te verstrekken, worden bedrijven weerhouden van opportunistisch gedrag, nemen de transactiekosten af en zijn innovatieve bedrijven eerder bereid om te investeren. De positieve impact van goed functionerende nationale rechtsstelsels op de economie wordt gestaafd door een veelheid aan studies en wetenschappelijke literatuur, onder andere van het Internationaal Monetair Fonds⁽¹⁹⁾, de Europese Centrale Bank⁽²⁰⁾, de OESO⁽²¹⁾, het Economisch Wereldforum⁽²²⁾ en de Wereldbank⁽²³⁾.

¹⁸ In het Europees semester van 2020 deed de Raad, op voorstel van de Commissie, landspecifieke aanbevelingen aan acht lidstaten ten aanzien van hun rechtsstelsel (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT en SK). Naast deze lidstaten die voorstellen voor landspecifieke aanbevelingen hebben ontvangen, zijn er acht andere lidstaten (BE, BG, IE, EL, ES, LV, RO en SI) die te maken hebben met specifieke problemen met betrekking tot hun rechtsstelsels, waaronder de rechtsstatelijkheid en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, waarop de Commissie toeziet via het Europees semester. Deze problemen zijn besproken in de overwegingen van de voorgestelde landspecifieke aanbevelingen en de landverslagen met betrekking tot deze lidstaten. De meest recente landverslagen 2020, gepubliceerd op 26 februari 2020, zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en

¹⁹ IMF, Regional Economic Outlook, november 2017, *Europe: Europe Hitting its Stride*, blz. xviii, blz. 40, 70: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/REO/EUR/2017/November/eur-booked-print.ashx?la=en>

²⁰ ECB, “Structural policies in the euro area”, juni 2018, ECB Occasional Paper Series nr. 210: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op210.en.pdf?3db9355b1d1599799aa0e475e5624651>

²¹ Zie bijvoorbeeld “What makes civil justice effective?”, beleidsnota’s van de afdeling Economische Zaken van de OESO, nr. 18.6.2013 en “The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics”, werkdocumenten van de afdeling Economische Zaken van de OESO, nr. 1060.

²² Economisch Wereldforum, “The Global Competitiveness Report 2019”, oktober 2019: <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

²³ Wereldbank, “World Development Report 2017: Governance and the Law”, hoofdstuk 3: “The role of law”, blz. 83, 140: <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

Een studie heeft uitgewezen dat een vermindering van de duur van rechtszaken met 1 % (gemeten naar de duur van de beslissingstermijn⁽²⁴⁾) de groei van bedrijven kan bevorderen⁽²⁵⁾ en dat een verhoging van het percentage van de bedrijven dat het rechtsstelsel als onafhankelijk ziet met 1 %, gepaard zal gaan met een verhoging van de omzet en groei van de productiviteit⁽²⁶⁾. Uit een andere studie is gebleken dat er een positieve correlatie is tussen de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid en buitenlandse directe-investeringsstromen in Midden- en Oost-Europa⁽²⁷⁾.

Bovendien is uit verscheidene enquêtes gebleken dat de doeltreffendheid van nationale rechtsstelsels voor bedrijven van groot belang is. Zo antwoordde in één enquête 93 % van de grote ondernemingen dat zij in de landen waar zij investeren, de rechtsstatelijkheid (waaronder rechterlijke onafhankelijkheid) voortdurend systematisch beoordelen⁽²⁸⁾. In een andere enquête antwoordde meer dan de helft van de kleine en middelgrote ondernemingen dat respectievelijk de kosten en de buitensporig lange duur van de gerechtelijke procedures de belangrijkste redenen waren om geen gerechtelijke procedure over de inbreuk op intellectuele-eigendomsrechten te beginnen⁽²⁹⁾. De mededelingen van de Commissie getiteld “In kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt”⁽³⁰⁾ en “Langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt”⁽³¹⁾ verschaffen eveneens inzicht in het belang van doeltreffende rechtsstelsels voor de werking van de interne markt, met name voor bedrijven.

Hoe steunt de Commissie de uitvoering van goede justitiële hervormingen via de technische ondersteuning?

De lidstaten kunnen een beroep doen op technische ondersteuning door de Commissie via het directoraat-generaal Steun voor structurele hervormingen in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen⁽³²⁾, dat voor de periode 2017-2020 een totaalbudget van 222,8 miljoen EUR heeft. Sinds 2017 hebben 16 lidstaten⁽³³⁾ al technische ondersteuning op tal van gebieden ontvangen of aangevraagd. Het gaat bijvoorbeeld om technische ondersteuning ter

²⁴ De indicator “beslissingstermijn” is het aantal niet-afgehandelde zaken gedeeld door het aantal afgehandelde zaken aan het einde van een jaar, vermenigvuldigd met 365 (dagen). Dit is een standaardindicator die is vastgesteld door de Commissie voor Efficiëntie in Justitie van de Raad van Europa (CEPEJ): http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

²⁵ Bove, Vincenzo en Elia, Leandro; “The judicial system and economic development across EU Member States”, JRC Technical Report, EUR 28440 EN, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, Luxemburg, 2017: http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC104594/jrc104594_2017_the_judicial_system_and_economic_development_across_eu_member_states.pdf

²⁶ Ibidem.

²⁷ “Effect of judicial independence on foreign direct investment in Eastern Europe and South Asia”; Dogru, Bülent; 2012, MPRA Munich Personal RePEc Archive: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/40471/1/MPRA_paper_40322.pdf. De in de studie opgenomen EU-lidstaten waren: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK en SI.

²⁸ The Economist Intelligence Unit: “Risk and Return — Foreign Direct Investment and the Rule of Law”, 2015 http://www.biicl.org/documents/625_d4_fdi_main_report.pdf, blz. 22.

²⁹ Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO), Intellectual Property SME Scoreboard 2016: https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf

³⁰ COM(2020) 93 en SWD(2020) 54.

³¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's getiteld “Langetermijnactieplan voor een betere uitvoering en handhaving van de regels inzake de eengemaakte markt”, COM(2020) 94, zie met name acties 4, 6 en 18.

³² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en

³³ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI en SK.

verbetering van de efficiëntie van het rechtsstelsel, voor hervorming van de gerechtelijke kaart, bij de gerechtelijke organisatie, bij het ontwerp of de uitvoering van e-Justice programma's en cyberrechtspraak, bij dossierbeheerssystemen, bij de selectie en promotie van rechters, voor de opleiding van rechters en voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. In mei 2020 diende de Commissie ook haar voorstellen voor een herstelplan in⁽³⁴⁾. In het kader van het herstelplan werd een **instrument voor technische ondersteuning**⁽³⁵⁾ voorgesteld als voortzetting van het bestaande steunprogramma voor structurele hervormingen. Voortbouwend op zijn succes stelt het de Commissie in staat de institutionele en bestuurlijke capaciteit van de EU-lidstaten te helpen versterken. Dankzij het instrument zullen de lidstaten kunnen blijven vragen om technische ondersteuning op het gebied van onder meer het rechtsstelsel.

³⁴ Zie persbericht IP/20/940 van 27 mei 2020, beschikbaar op:

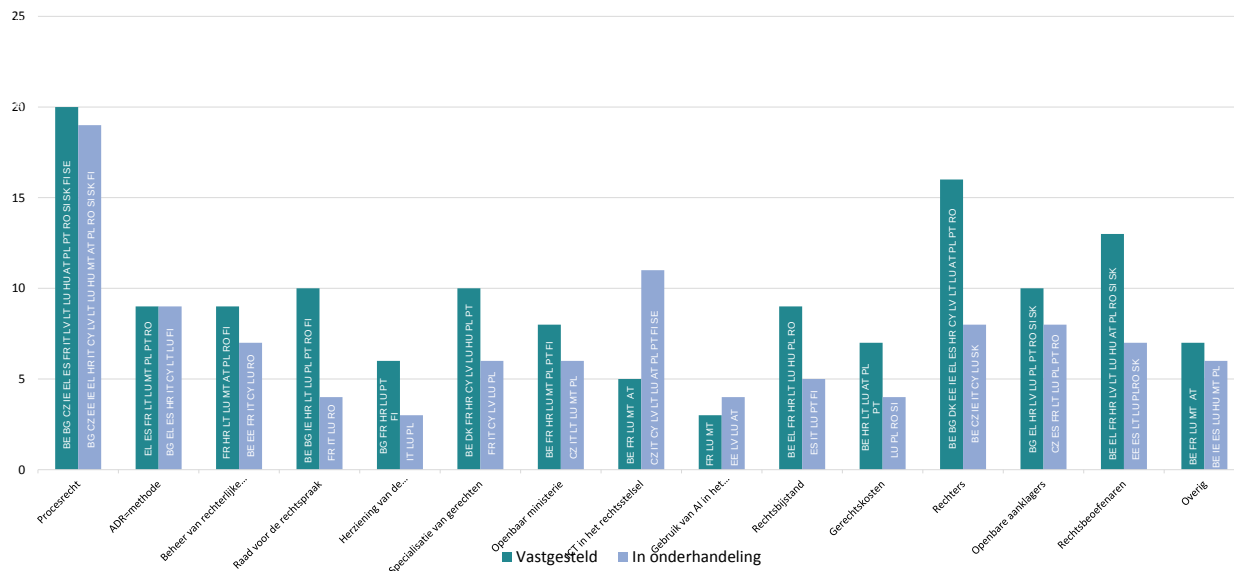
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_940

³⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2020:0409:FIN>

2. ACHTERGROND: ONTWIKKELINGEN IN DE JUSTITIËLE HERVORMINGEN IN 2019

In 2019 hebben tal van lidstaten hun inspanningen voor een verdere verbetering van de doeltreffendheid van hun rechtsstelsel voortgezet. Grafiek 1 geeft een geactualiseerd overzicht van de vastgestelde en geplande maatregelen op de verschillende functionele gebieden van de rechtsstelsels in de lidstaten die hervormingen doorvoeren.

Grafiek 1: Wet- en regelgevende activiteiten betreffende rechtsstelsels in 2019 (vastgestelde maatregelen/initiatieven in onderhandeling, per lidstaat) (bron: Europese Commissie³⁶))



In 2019 bleef het procesrecht een belangrijk aandachtsgebied in een groot aantal lidstaten, met tal van lopende of geplande wetgevende activiteiten. Voor hervormingen betreffende de status van rechters en de regels voor rechtsbeoefenaren en aanklagers was er eveneens sprake van toegenomen activiteiten. Vergeleken met de laatste editie van het EU-scorebord voor justitie werden meer maatregelen op gebieden zoals het beheer van rechterlijke instanties en raden voor de rechtspraak goedgekeurd, naarmate lidstaten aan eerdere aankondigingen gevolg gaven. . Activiteiten op andere gebieden, zoals de ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in het rechtsstelsel of herziening van de gerechtelijke kaart, namen af. Sommige lidstaten maken al actief gebruik van artificiële intelligentie in hun rechtsstelsels, of zijn dat op zijn minst van plan. Het overzicht bevestigt nogmaals de constatering dat justitiële hervormingen tijd vergen. Soms verstrijken er meerdere jaren tussen de eerste aankondiging ervan en de vaststelling van wet- en regelgevende maatregelen en de uiteindelijke uitvoering van de maatregelen in de praktijk.

³⁶ De gegevens zijn in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels verzameld voor 26 lidstaten. DE legde uit dat er momenteel werk wordt gemaakt van een aantal hervormingen van de rechterlijke macht, waarvan de reikwijdte en de omvang in de 16 deelstaten kunnen variëren.

3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN HET EU-SCOREBORD VOOR JUSTITIE 2020

Efficiëntie, kwaliteit en de onafhankelijkheid zijn de belangrijkste parameters voor een doeltreffend rechtsstelsel, en het scorebord geeft indicatoren voor alle drie deze parameters.

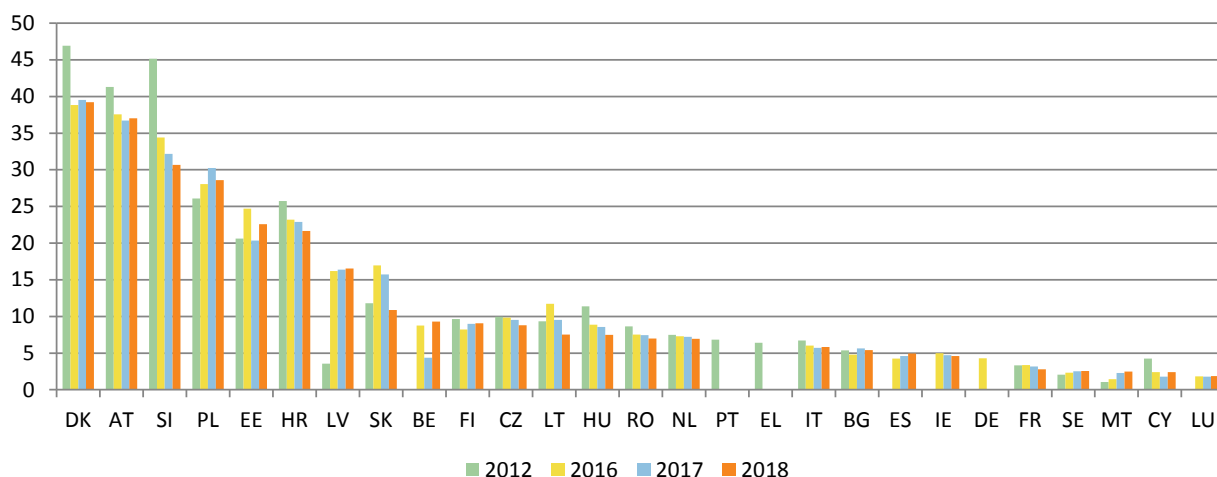
3.1. Efficiëntie van rechtsstelsels

Het scorebord bevat indicatoren voor de efficiëntie van procedures op het brede gebied van burgerlijke, handels- en bestuurszaken en op specifieke gebieden waarop bestuurlijke en rechterlijke instanties uitvoering geven aan het EU-recht⁽³⁷⁾.

3.1.1. Ontwikkelingen in werkbelasting

De werkbelasting van nationale rechtsstelsels nam in het merendeel van de lidstaten af en blijft grotendeels onder de niveaus van 2012, ook al blijven aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten bestaan (grafiek 2). Blijvende inspanningen zijn dus belangrijk om de doeltreffendheid van rechtsstelsels te verzekeren.

Grafiek 2: Aantal binnenkomende burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie⁽³⁸⁾)

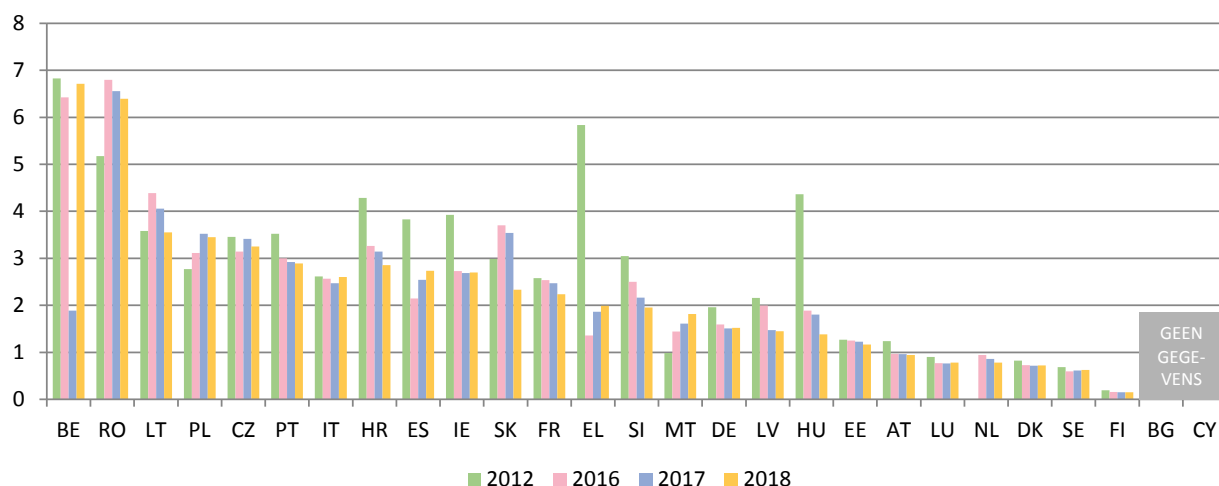


(*) Volgens de CEPEJ-methodologie heeft deze grafiek betrekking op alle litigieuze en niet-litigieuze burgerlijke en handelszaken, niet-litigieuze kadastrale en handelsregisterzaken, andere register- en andere niet-litigieuze zaken, bestuurszaken en andere niet-strafrechtelijke zaken. Er waren methodologische veranderingen in LV (met terugwerkende kracht doorgevoerd naar 2016 en ook 2017), SK en SE (de gegevens voor 2016 en 2017 zijn aangepast om migratierechtzaken als bestuurszaken op te nemen, overeenkomstig de CEPEJ-methodologie).

³⁷ De handhaving van rechterlijke beslissingen is ook van belang voor de efficiëntie van een rechtsstelsel. In de meeste lidstaten zijn vergelijkbare gegevens echter niet voorhanden.

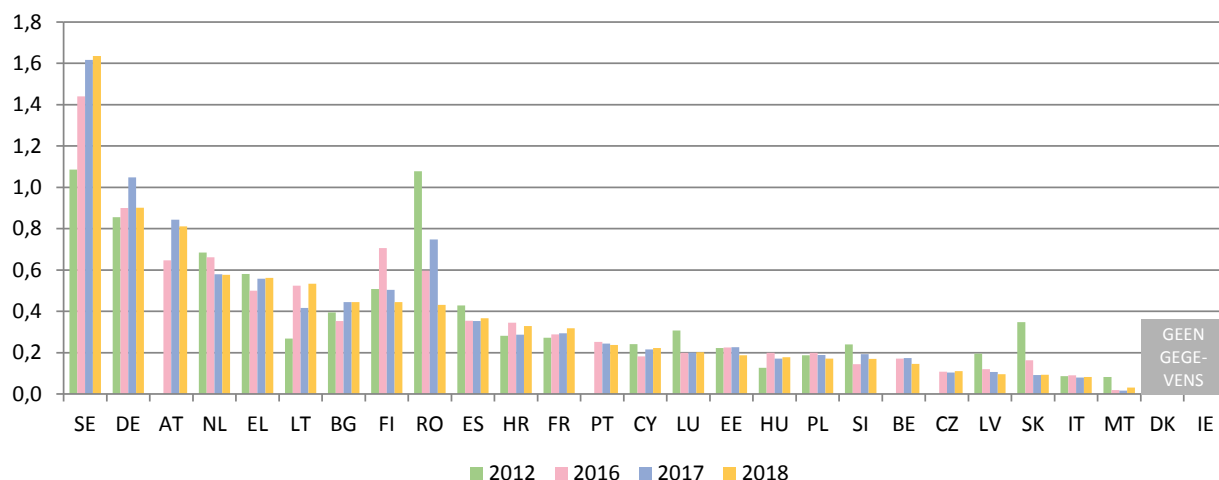
³⁸ Onderzoek inzake het functioneren van rechtsstelsels in de EU-lidstaten (2019), verricht voor de Commissie door het secretariaat van de CEPEJ: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Grafiek 3: Aantal binnenkomende litigieuze burgerlijke en handelszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Litigieuze burgerlijke en handelszaken betreffen volgens de CEPEJ-methodologie geschillen tussen partijen, bijvoorbeeld geschillen over overeenkomsten. Niet-litigieuze burgerlijke en handelszaken betreffen niet-contentieuze procedures, zoals onbetwiste betalingsopdrachten. Er waren methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. De gegevens voor **NL** omvatten niet-litigieuze zaken.

Grafiek 4: Aantal binnenkomende bestuurszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Bestuurszaken betreffen volgens de CEPEJ-methodologie geschillen tussen individuen en lokale, regionale of nationale autoriteiten. **DK** en **IE** registreren bestuurszaken niet afzonderlijk. In **RO** heeft in 2018 de-juridisering van sommige bestuursprocedures plaatsgevonden. Methodologische veranderingen in **EL**, **SK** en **SE**. In **SE** zijn migratiezaken bij bestuurszaken ondergebracht (met terugwerkende kracht doorgevoerd voor 2016 en ook 2017).

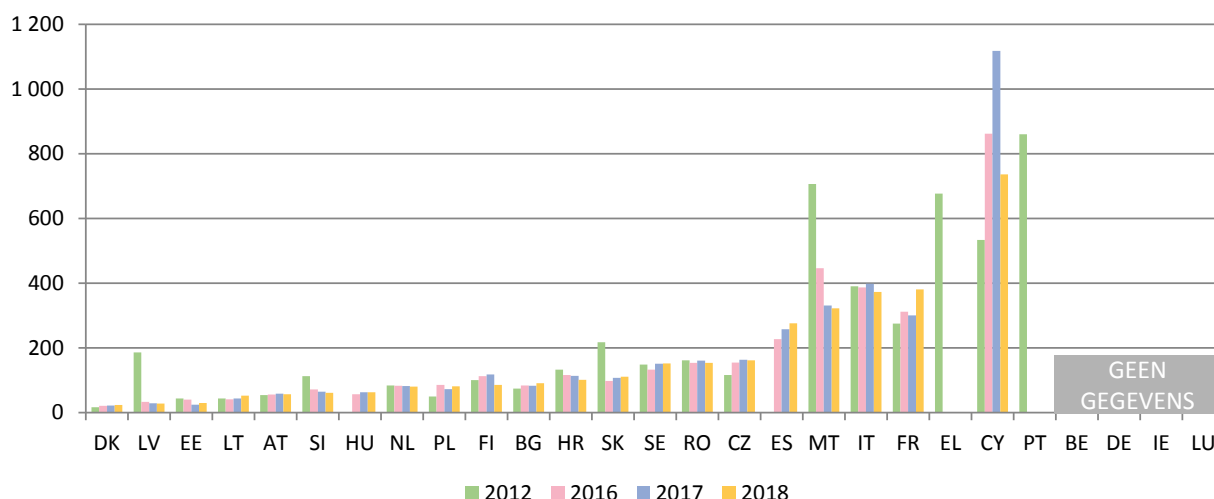
3.1.2. Algemene gegevens over efficiëntie

De indicatoren voor de efficiëntie van de procedure op het brede gebied van burgerlijke, handels- en bestuurszaken zijn: de geschatte duur van de procedure (beslissingstermijn), het afhandelingspercentage; en het aantal aanhangige zaken.

– Geschatte duur van de procedure –

De duur van de procedure is de tijd (in dagen) die naar schatting nodig is om een zaak voor de rechter te behandelen, met andere woorden de tijd die de rechter nodig heeft om een uitspraak in eerste aanleg te doen. De indicator “beslissingstermijn” is het aantal niet-afgehandelde zaken gedeeld door het aantal afgehandelde zaken aan het einde van een jaar, vermenigvuldigd met 365 (dagen)⁽³⁹⁾. Deze berekende termijn duidt de geschatte minimumtijd aan die een rechter nodig zou hebben om een zaak te behandelen, waarbij de huidige arbeidsomstandigheden gehandhaafd blijven. Hoe hoger de waarde, hoe waarschijnlijker de rechter meer tijd nodig heeft om een uitspraak te doen. De cijfers hebben vooral betrekking op procedures in eerste aanleg en vergelijken, voor zover beschikbaar, gegevens van 2012, 2016, 2017 en 2018⁽⁴⁰⁾. Twee cijfers geven de beslissingstermijn in 2018 weer in litigieuze burgerlijke en handelszaken alsook bestuurszaken in alle rechterlijke instanties. Eén cijfer toont de gemiddelde duur van de procedure in eerste en tweede aanleg van zaken betreffende witwasmisdrijven.

Grafiek 5: Geschatte tijd voor het afhandelen van burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)

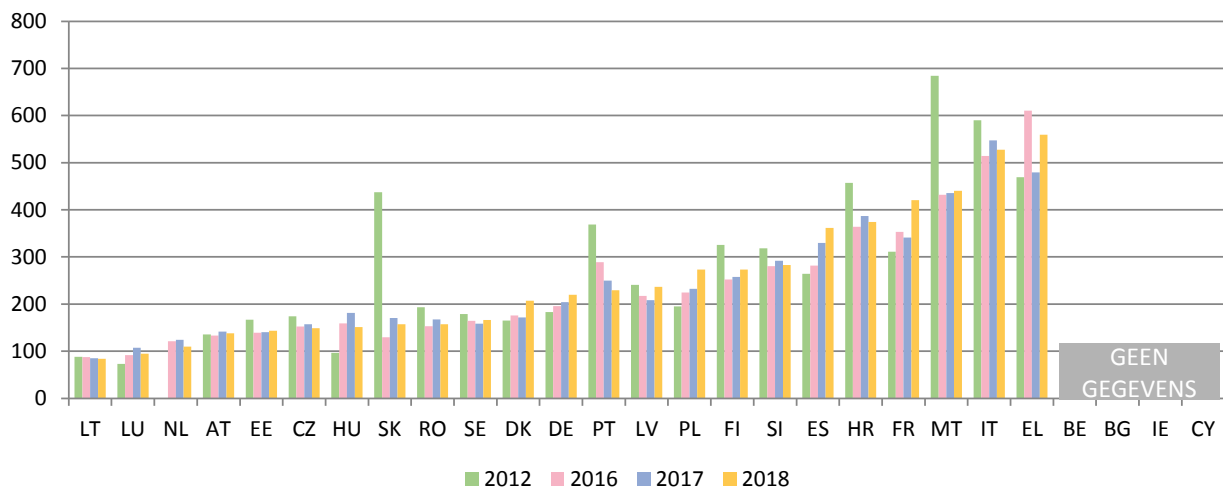


(*) Volgens de CEPEJ-methodologie heeft deze grafiek betrekking op alle litigieuze en niet-litigieuze burgerlijke en handelszaken, niet-litigieuze kadastrale en handelsregisterzaken, andere register- en andere niet-litigieuze zaken, bestuurszaken en andere niet-strafrechtelijke zaken. Methodologische veranderingen in SK. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in CZ en, tot 2016, in SK. LV: de sterke afname is het gevolg van een hervorming van het rechtssysteem en van foutencontroles en het opschonen van gegevens in het informatiesysteem van justitie.

³⁹ De duur van de procedure, het afhandelingspercentage en het aantal aanhangige zaken zijn standaardindicatoren die door de CEPEJ zijn gedefinieerd: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

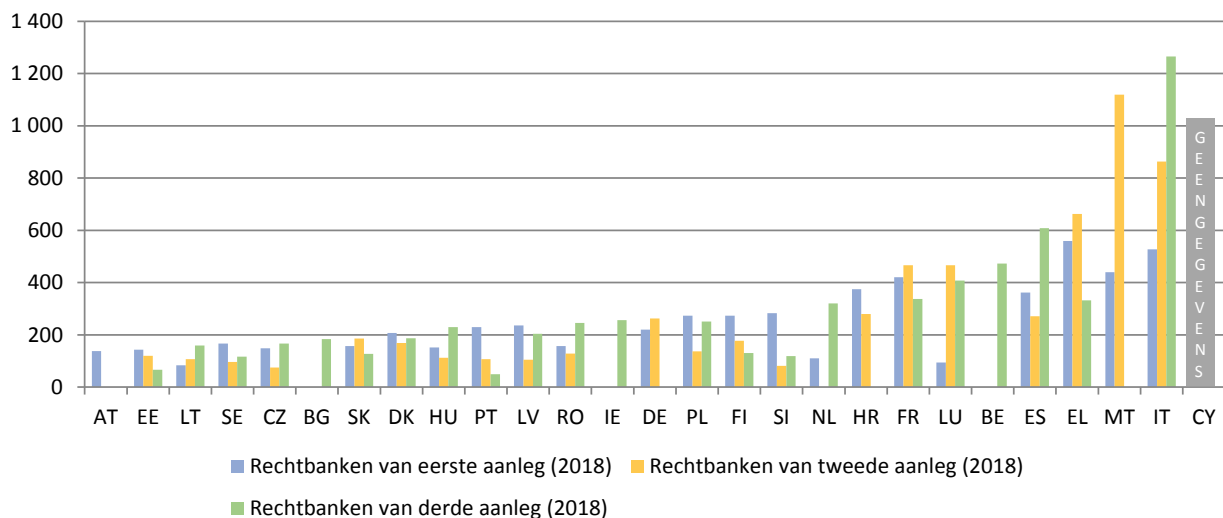
⁴⁰ De jaren zijn zo gekozen dat gegevens van zeven jaren kunnen worden vergeleken met 2012 als uitgangspunt en dat een overdaad aan cijfers wordt vermeden. Gegevens voor 2010, 2013, 2014 en 2015 zijn te vinden in het CEPEJ-verslag.

Grafiek 6: Geschatte tijd voor het afhandelen van litigieuze burgerlijke en handelszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



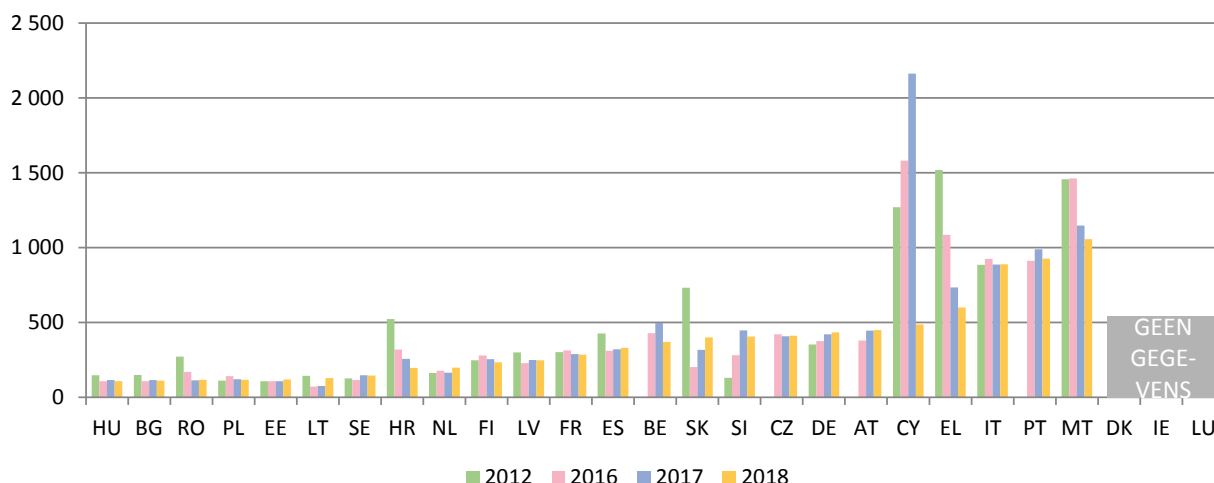
(*) Litigieuze burgerlijke en handelszaken betreffen volgens de CEPEJ-methodologie geschillen tussen partijen, bijvoorbeeld geschillen over overeenkomsten. Niet-litigieuze burgerlijke en handelszaken betreffen niet-contentieuze procedures, zoals onbetwiste betalingsopdrachten. Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. De gegevens voor **NL** omvatten niet-litigieuze zaken.

Grafiek 7: Geschatte tijd voor het afhandelen van litigieuze burgerlijke en handelszaken (*) in alle rechterlijke instanties in 2018 (eerste, tweede en derde aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



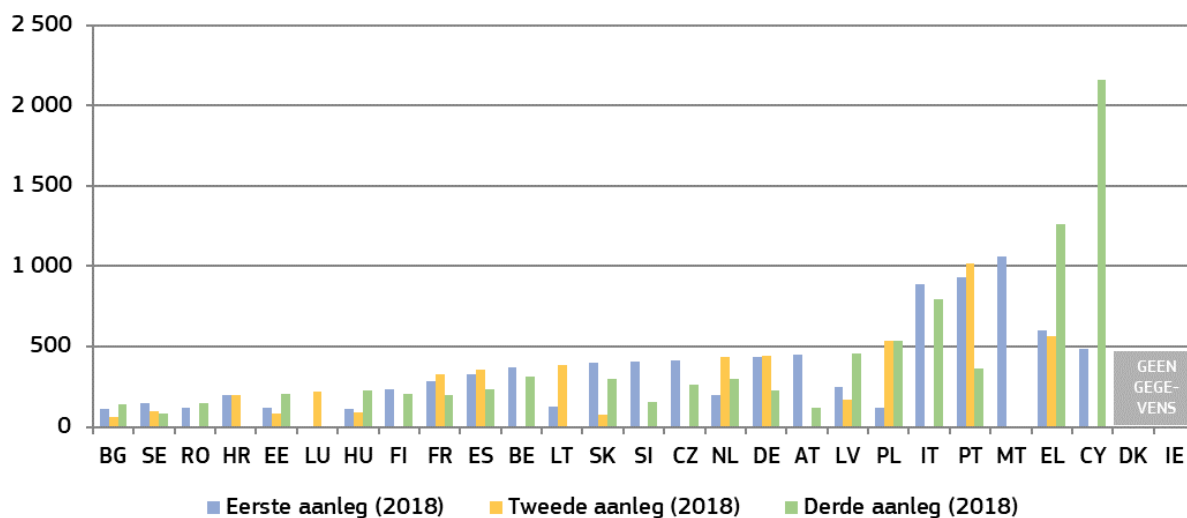
(*) De volgorde wordt bepaald door de rechterlijke instantie met de langste procedures in elke lidstaat. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor rechtbanken van eerste en tweede aanleg in **BE**, **BG** en **IE**, rechtbanken van tweede aanleg in **NL**, rechtbanken van tweede en derde aanleg in **NL** en **AT** of voor rechtbanken van tweede aanleg in **DE** en **HR**. Er bestaat geen rechtbank van derde aanleg in **MT**. De toegang tot de rechtbank van derde aanleg kan in sommige lidstaten beperkt zijn.

Grafiek 8: Geschatte tijd voor het afhandelen van bestuurszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Bestuurszaken betreffen volgens de CEPEJ-methodologie geschillen tussen individuen en lokale, regionale of nationale autoriteiten. Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle rechterlijke instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **DK** en **IE** registreren bestuurszaken niet afzonderlijk. **CY**: in 2018 is het aantal afgehandelde zaken toegenomen als gevolg van bij elkaar gevoegde zaken, de intrekking van 2 724 geconsolideerde zaken en de oprichting van een administratieve rechtbank twee jaar geleden.

Grafiek 9: Geschatte tijd voor het afhandelen van bestuurszaken (*) in alle rechterlijke instanties in 2018 (eerste aanleg en, waar van toepassing, tweede en derde aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



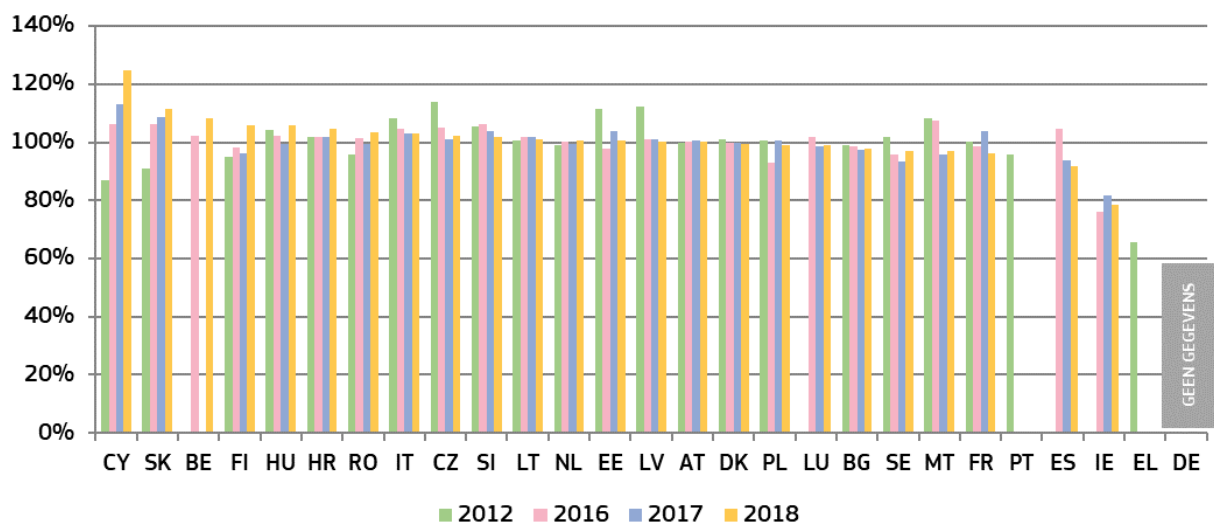
(*) De volgorde wordt bepaald door de rechterlijke instantie met de langste procedures in elke lidstaat. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor: rechtbanken van eerste aanleg in **LU**, rechtbanken van tweede aanleg in **MT** en **RO**, en rechtbanken van derde aanleg in **NL**. Het hooggerechtshof of een ander hoogste rechtscollege is de enige beroepsinstantie in **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** en **FI**. Er bestaat geen rechtbank van derde aanleg voor dit soort zaken in **HR**, **LT**, **LU** en **MT**. De hoogste administratieve rechtbank is de eerste en enige instantie voor bepaalde zaken in **BE**. De toegang tot de rechtbank van derde aanleg kan in sommige lidstaten beperkt zijn. **DK** en **IE** registreren bestuurszaken niet afzonderlijk.

– Afhandelingspercentage –

Het afhandelingspercentage is de verhouding tussen het aantal afgehandelde zaken en het aantal binnenkomende zaken. Dit percentage geeft aan of een rechterlijke instantie het aantal binnenkomende zaken kan verwerken. Wanneer het afhandelingspercentage ongeveer 100 % of

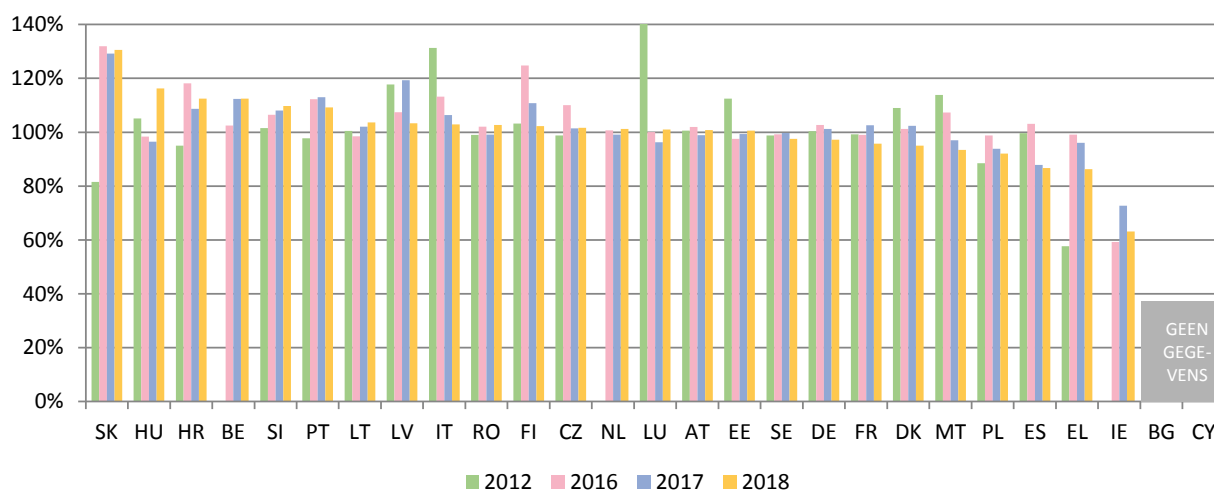
meer bedraagt, betekent dit dat het rechtstelsel ten minste evenveel zaken kan afhandelen als er binnenkomen. Ligt het afhandelingspercentage onder de 100 %, dan komen er meer zaken binnen dan er door de rechtbanken worden afgehandeld.

Grafiek 10: Afhandelingspercentage burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/in % — waarden boven 100 % geven aan dat er meer zaken worden afgehandeld dan er binnenkomen, terwijl waarden onder 100 % aangeven dat er minder zaken worden afgehandeld dan er binnenkomen) (bron: CEPEJ-studie)



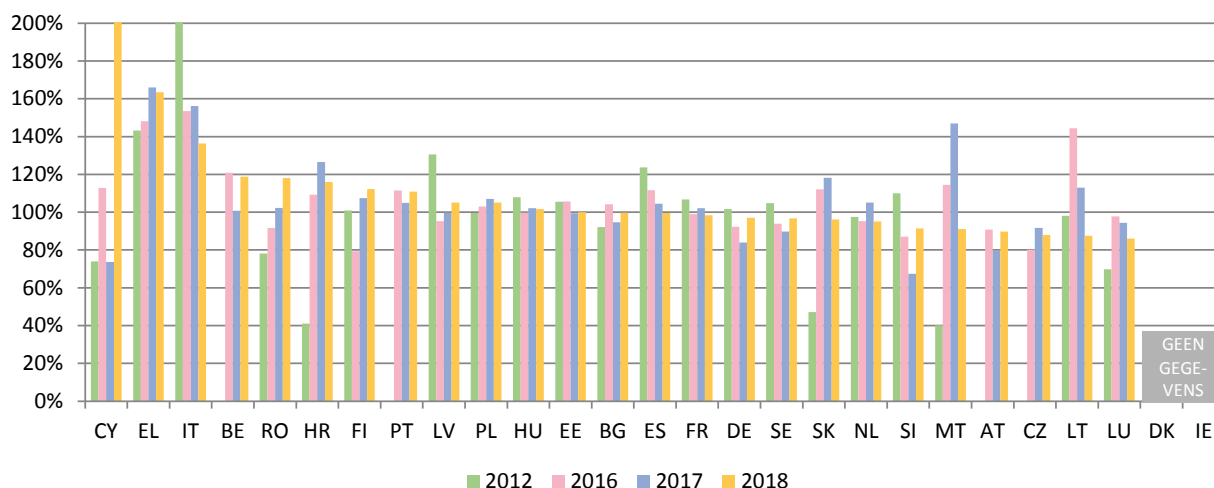
(*) Methodologische veranderingen in SK, IE: het aantal afgehandelde zaken zou als gevolg van de methodologie een onderschatting zijn. IT: andere indeling van burgerrechtelijke zaken ingevoerd in 2013.

Grafiek 11: Afhandelingspercentage litigieuze burgerlijke en handelszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/in %) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Methodologische veranderingen in EL en SK, IE: het aantal afgehandelde zaken zou als gevolg van de methodologie een onderschatting zijn. IT: andere indeling van burgerrechtelijke zaken ingevoerd in 2013. Gegevens voor NL omvatten niet-litigieuze zaken.

Grafiek 12: Afhandelingspercentage bestuurszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/in %)
(bron: CEPEJ-studie)

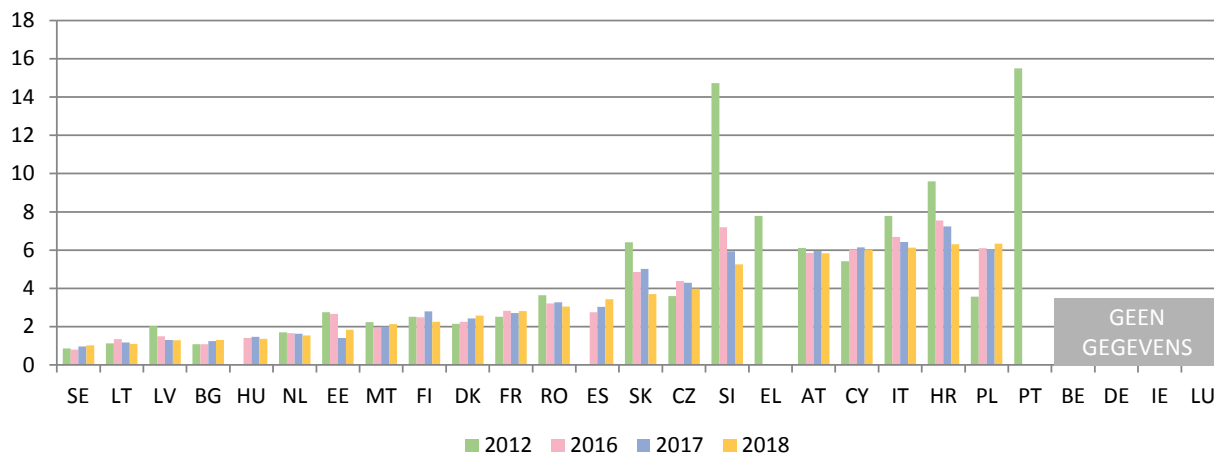


(*) De historische waarden voor sommige lidstaten zijn verlaagd voor presentatiedoeleinden (CY in 2018 = 219 %; IT in 2012 = 279,8 %); Methodologische veranderingen in EL en SK. DK en IE registreren bestuurszaken niet afzonderlijk. In CY is het aantal afgehandelde zaken toegenomen als gevolg van bij elkaar gevoegde zaken, de intrekking van 2 724 geconsolideerde zaken en de oprichting van een administratieve rechtbank twee jaar geleden.

– Aanhangige zaken –

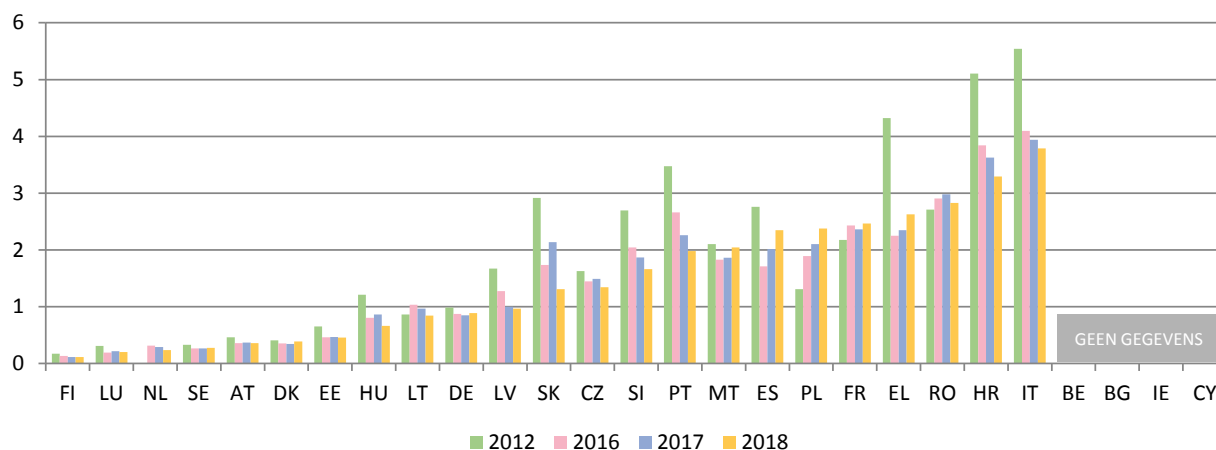
Het aantal aanhangige zaken is het aantal zaken waarin nog uitspraak moet worden gedaan aan het eind van het betreffende jaar. Dit is ook van invloed op de beslissingstermijn.

Grafiek 13: Aantal aanhangige burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



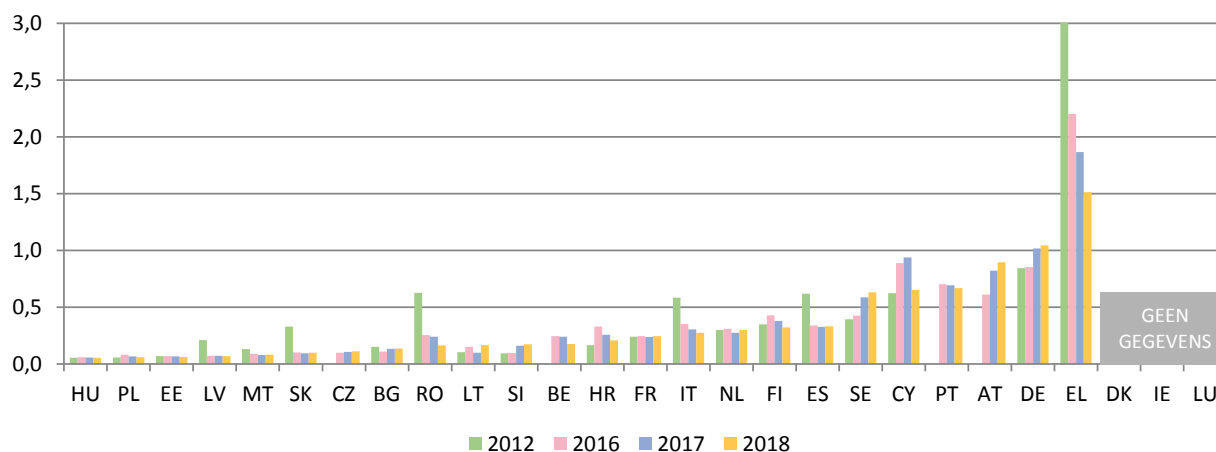
(*) Methodologische veranderingen in SK. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in CZ en, tot 2016, in SK. IT: andere indeling van burgerrechtelijke zaken ingevoerd in 2013.

Grafiek 14: Aantal aanhangige litigieuze burgerlijke en handelszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **IT**: andere indeling van burgerrechtelijke zaken ingevoerd in 2013. Gegevens voor **NL** omvatten niet-litigieuze zaken.

Grafiek 15: Aantal aanhangige bestuurszaken, 2012–2018 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



(*) De historische waarden voor sommige lidstaten zijn verlaagd voor presentatiedoeleinden (**EL** in 2012 = 3,5). Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **DK** en **IE** registreren bestuurszaken niet afzonderlijk.

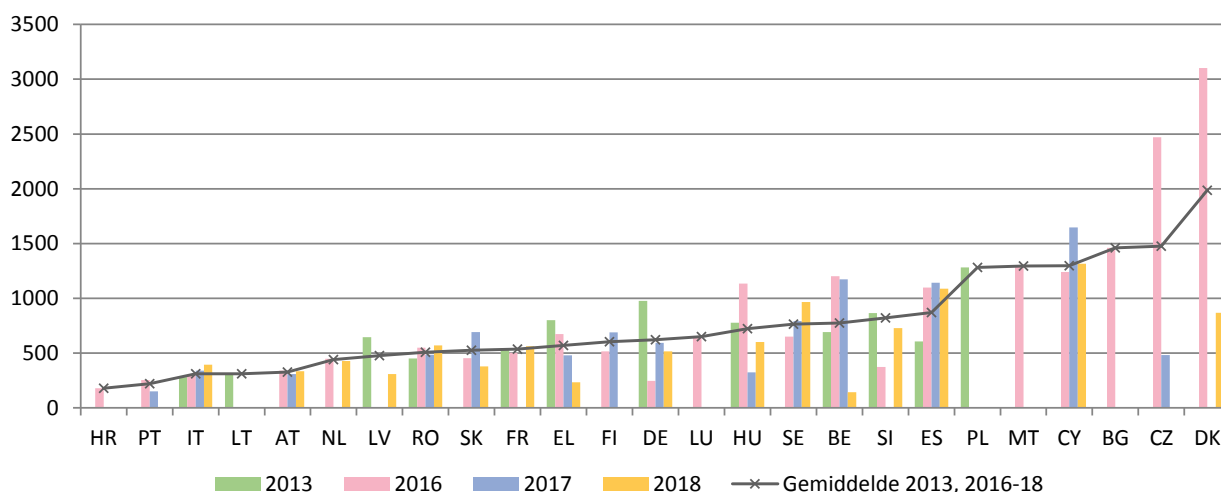
3.1.3. Efficiëntie op specifieke gebieden van het EU-recht

Dit onderdeel is een aanvulling op de algemene gegevens over de efficiëntie van rechtsstelsels en geeft de gemiddelde duur weer van procedures⁽⁴¹⁾ op specifieke gebieden waarop het EU-recht van toepassing is. Het scorebord 2020 is gebaseerd op eerdere gegevens op het gebied van mededinging, elektronische communicatie, Uniemerken, consumentenrecht en het witwassen van geld. De gebieden zijn geselecteerd vanwege hun relevantie voor de interne markt en het ondernemingsklimaat. Langdurige gerechtelijke procedures kunnen in het algemeen negatieve gevolgen hebben voor de uit het EU-recht voortvloeiende rechten, bijvoorbeeld indien er niet langer passende rechtsmiddelen beschikbaar zijn of ernstige financiële schade niet meer kan worden verhaald.

– Mededinging –

Een doeltreffende handhaving van het mededingingsrecht brengt een gelijk speelveld voor bedrijven tot stand en is bijgevolg essentieel voor een aantrekkelijk bedrijfsklimaat. Grafiek 16 geeft de gemiddelde duur weer van zaken tegen besluiten van nationale mededingingsautoriteiten op grond van de artikelen 101 en 102 VWEU⁽⁴²⁾.

Grafiek 16: Mededinging: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing, 2013–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het Europees Mededingingsnetwerk)



(*) **EE**: geen gevallen. **IE** en **AT**: scenario is niet van toepassing, aangezien de autoriteiten niet bevoegd zijn om desbetreffende besluiten te nemen. **AT**: gegevens omvatten zaken van het Kartelgerecht waarbij sprake is van een schending van de artikelen 101 en 102 VWEU, maar die niet zijn gebaseerd op beroepen tegen de nationale mededingingsautoriteit. Voor **BG** en **IT** is uitgegaan van een schatting van de duur. Een lege kolom kan erop wijzen dat de lidstaat geen zaken voor dat jaar heeft gemeld. Het aantal zaken is in veel lidstaten beperkt (minder dan vijf per jaar), waardoor de jaargegevens sterk beïnvloed kunnen zijn door één uitzonderlijk lange of korte zaak. Een aantal van de langstduurende zaken in de gegevensverzameling omvat de tijd die nodig is voor doorverwijzing naar het Hof van Justitie van de Europese Unie (bv. **LT**), grondwettelijke toetsing (bv. **SK**) of specifieke procedurele vertragingen (bv. **CZ**, **EL**, **HU**).

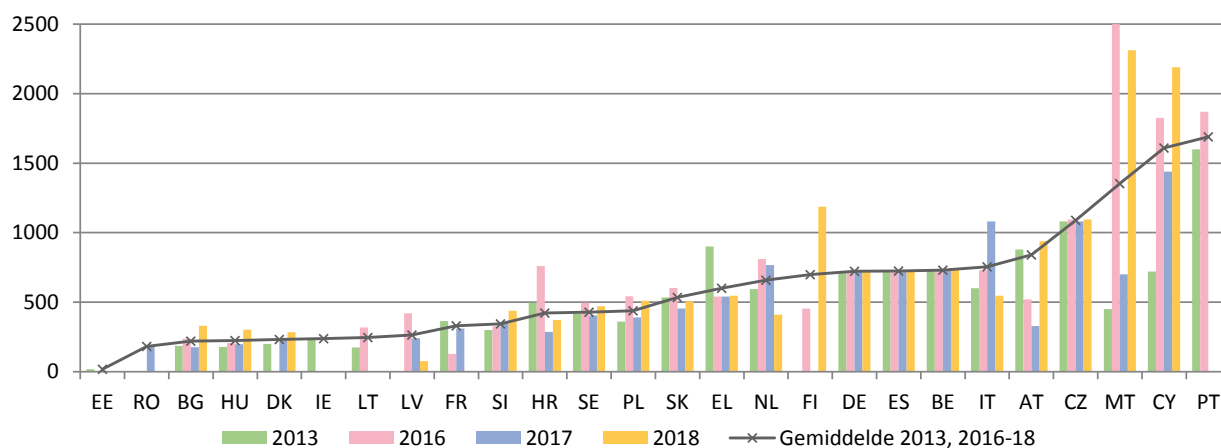
⁴¹ De duur van de procedure op specifieke gebieden wordt berekend in kalenderdagen, te rekenen vanaf de dag waarop een vordering of beroep bij het gerecht is ingesteld (of de aanklacht definitief werd) tot de dag waarop het gerecht de eindbeslissing heeft genomen (grafieken 16-21). De waarden zijn gerangschikt op basis van een gewogen gemiddelde van de gegevens voor 2013 en 2016-2018 voor de grafieken 16-18, de gegevens voor 2013, 2015-2016 en 2018 voor grafiek 19, en de gegevens voor 2014 en 2016-2018 voor de grafieken 20 en 21. Indien er geen gegevens beschikbaar zijn voor alle jaren, geeft het gemiddelde de beschikbare gegevens weer, berekend op basis van alle zaken, een steekproef van zaken of ramingen.

⁴² Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=NL>.

– Elektronische communicatie –

De EU-wetgeving inzake elektronische communicatie heeft tot doel de concurrentie te bevorderen, aan de ontwikkeling van de interne markt bij te dragen en investeringen, innovatie en groei te genereren. De positieve effecten voor de consument kunnen worden bereikt door middel van een doeltreffende handhaving van deze wetgeving, die kan leiden tot lagere prijzen voor eindgebruikers en een betere kwaliteit van de dienstverlening. Grafiek 17 geeft de gemiddelde tijd weer die nodig is voor rechterlijke toetsing van besluiten van nationale regelgevende instanties op grond van de EU-wetgeving inzake elektronische communicatie⁴³). Onder deze categorie valt een grotere verscheidenheid van zaken, variërend van uitgebreide evaluaties van “marktanalyses” tot consumentgerichte vraagstukken.

Grafiek 17: Elektronische communicatie: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing, 2013–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het Comité voor communicatie)



(*) Het aantal zaken verschilt per lidstaat. Een lege kolom wil zeggen dat de lidstaat geen zaken voor dat jaar heeft gemeld (behalve **PT** voor 2017 en 2018, en **RO** voor 2018: geen gegevens). **LU**: geen gevallen. In sommige rechterlijke instanties kunnen de jaargegevens als gevolg van het beperkte aantal relevante zaken (**LV**, **LT**, **MT**, **SK**, **SE**) sterk zijn beïnvloed door één uitzonderlijk lange of korte zaak en van jaar tot jaar grote verschillen vertonen. **DK**: een semirechterlijke instantie bevoegd ten aanzien van verzoeken in eerste aanleg. **ES**, **AT** en **PL**: verschillende rechterlijke instanties bevoegd, afhankelijk van het onderwerp. **MT**: in 2016 is een uitzonderlijk langdurige zaak van 2 500 dagen gemeld, die betrekking had op een complexe kwestie waarbij een gemeente samen met verscheidene inwoners een procedure is gestart met betrekking tot vermeende schadelijke emissies van basisstations voor mobiele radiocommunicatie.

– Uniemerk –

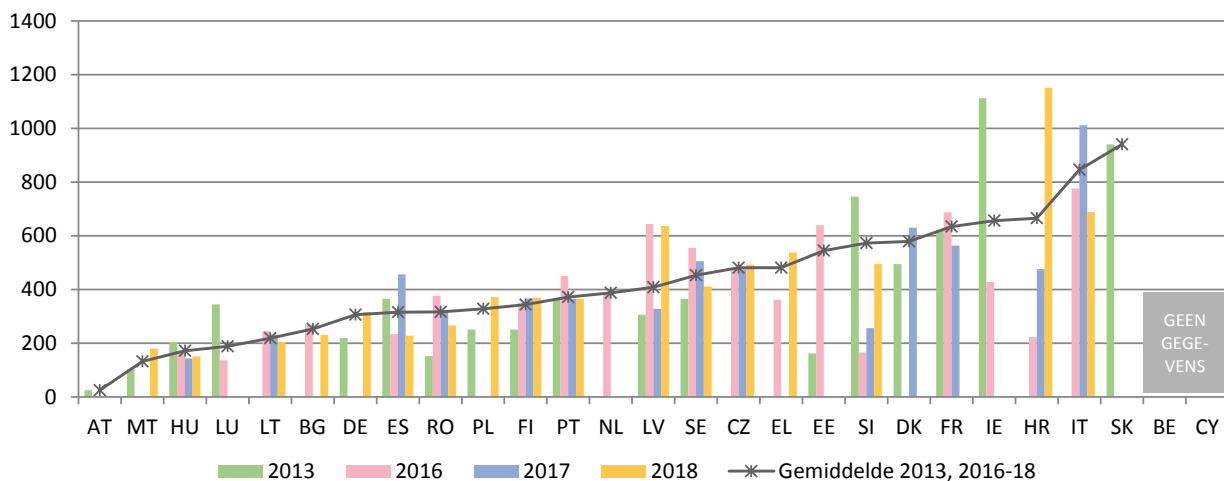
Een doeltreffende handhaving van intellectuele-eigendomsrechten is van essentieel belang om investeringen in innovatie te stimuleren. De EU-wetgeving inzake Uniemerken⁴⁴) kent een belangrijke rol toe aan nationale rechterlijke instanties, die als EU-gerechten optreden en beslissingen nemen die de hele interne markt raken. Grafiek 18 geeft de gemiddelde tijd weer die

⁴³ De berekening is gemaakt op basis van de duur van beroepszaken tegen besluiten van nationale regelgevende instanties op grond van nationale wetgeving ter uitvoering van het regelgevingskader voor elektronische communicatie (Richtlijn 2002/19/EG (toegangsrichtlijn), Richtlijn 2002/20/EG (machtigingsrichtlijn), Richtlijn 2002/21/EG (kaderrichtlijn), Richtlijn 2002/22/EG (universeledienstrichtlijn), en andere relevante EU-wetgeving, zoals het programma voor het radiospectrumbeleid, spectrumbeschikkingen van de Commissie, uitgezonderd Richtlijn 2002/58/EG betreffende de persoonlijke levenssfeer en elektronische communicatie).

⁴⁴ Verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerk (PB L 154 van 16.6.2017, blz. 1).

nodig is voor de afhandeling van zaken tussen particulieren met betrekking tot inbreuk op een EU-merk.

Grafiek 18: Uniemark: gemiddelde duur van zaken met betrekking tot inbreuk op een Uniemark, 2013–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten)



(*) **FR, IT, LT, LU:** op basis van een steekproef van zaken voor gegevens over bepaalde jaren. **BG:** 2016 op basis van een raming door rechterlijke instanties. **PL:** 2015 op basis van een raming door rechterlijke instanties. Bijzonder langdurige zaken die van invloed zijn op het gemiddelde dat is gemeld in **EE, IE, LV** en **SE**. **EL:** gegevens gebaseerd op gewogen gemiddelde duur van twee rechterlijke instanties. **DK:** gegevens van alle zaken met betrekking tot handelsmerken — niet alleen Uniemerken — bij hooggerechtshoven voor maritieme en handelszaken. voor 2018 zijn er geen gegevens over de gemiddelde duur beschikbaar vanwege het nieuwe ICT-systeem. **ES:** zaken betreffende andere Europese intellectuele-eigendomsrechten zijn opgenomen in de berekening van de gemiddelde duur; voor 2018 is van een schatting uitgegaan.

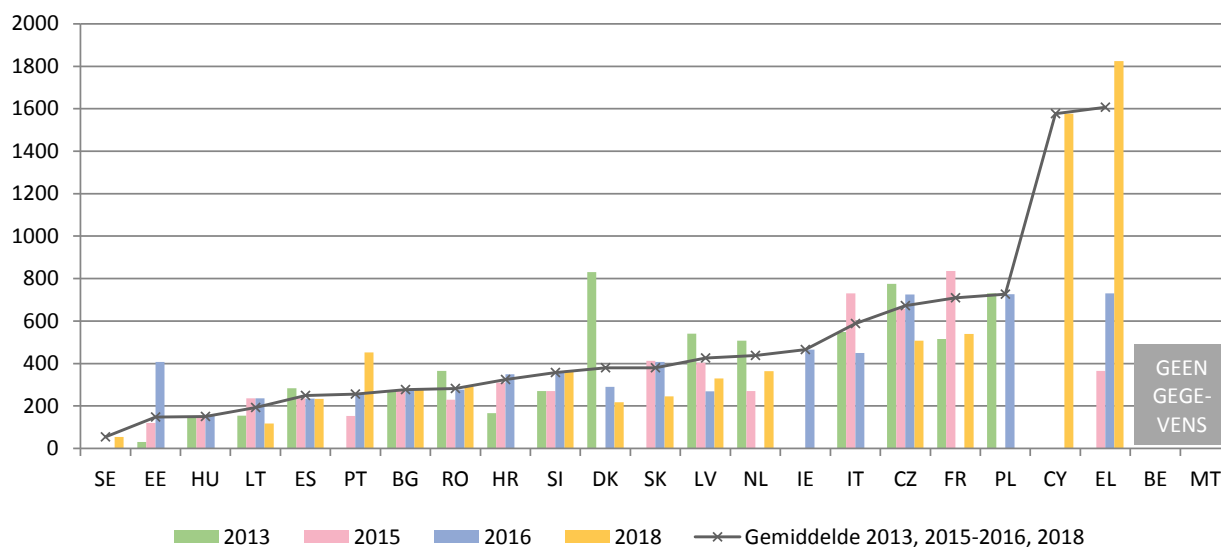
– Consumentenbescherming –

De doeltreffende handhaving van wetgeving inzake consumentenbescherming garandeert dat consumenten hun rechten kunnen uitoefenen en dat ondernemingen die inbreuk maken op consumentenvoorschriften geen oneerlijk voordeel verkrijgen. De consumentenautoriteiten en rechterlijke instanties spelen een centrale rol bij de handhaving van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming⁽⁴⁵⁾ binnen de verschillende nationale handhavingssystemen. Grafiek 19 geeft de gemiddelde tijd weer die nodig is voor rechterlijke toetsing van besluiten van consumentenbeschermingsautoriteiten op grond van de EU-wetgeving.

Voor consumenten en ondernemingen kan een keten van actoren bij de doeltreffende handhaving zijn betrokken, niet alleen rechterlijke instanties maar ook administratieve autoriteiten. Om deze handhavingketen verder te onderzoeken, wordt de duur van de procedure bij consumentenautoriteiten opnieuw weergegeven. Uit grafiek 20 blijkt de gemiddelde duur van bestuurlijke besluiten van nationale autoriteiten voor consumentenbescherming in 2014-2018 vanaf het moment dat een zaak wordt geopend. Desbetreffende besluiten betreffen het vaststellen van inbreuken op wezenlijke regels, tussentijdse maatregelen, administratieve verboden, inleiding van gerechtelijke procedures en het sluiten van een zaak.

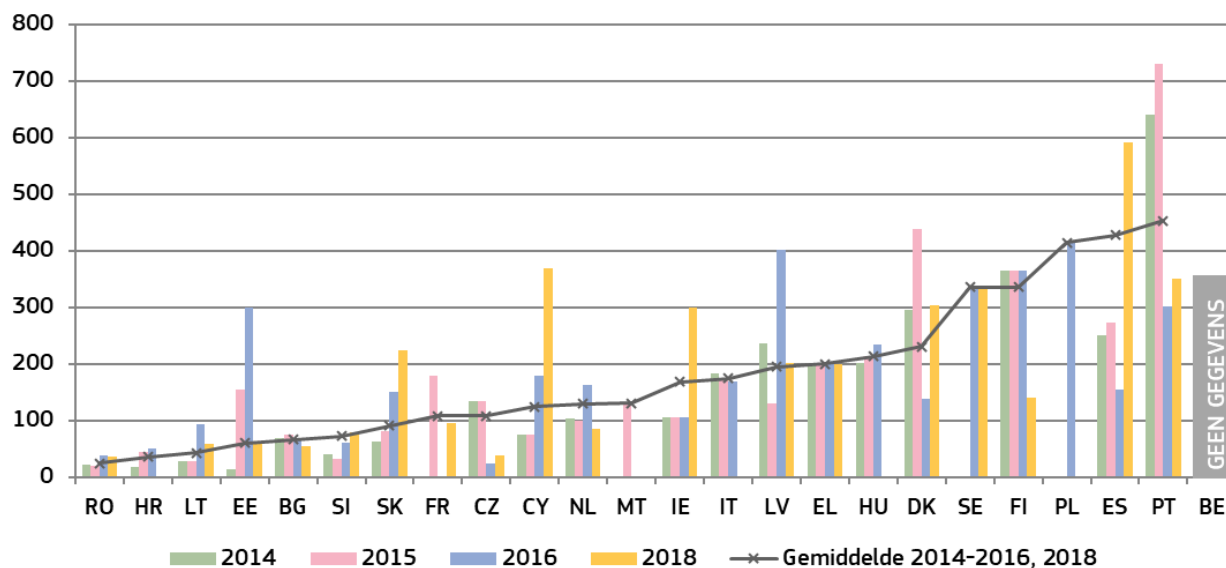
⁴⁵ De grafieken 19 en 20 hebben betrekking op de handhaving van de richtlijn oneerlijke bedingen (93/13/EEG), de richtlijn betreffende de verkoop van en de garanties voor consumptiegoederen (1999/44/EG), de richtlijn oneerlijke handelspraktijken (2005/29/EG), de richtlijn inzake consumentenrechten (2011/83/EG) en de nationale uitvoeringsbepalingen daarvan.

Grafiek 19: Consumentenbescherming: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing, 2013–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming)



(*) **AT, FI, DE, LU:** scenario is niet van toepassing, aangezien consumentenbeschermingsautoriteiten niet bevoegd zijn voor het nemen van besluiten betreffende inbreuken op desbetreffende consumentenvoorschriften. Het aantal relevante zaken is gering (minder dan vijf) in **CY, IE, NL** en **SE**. **EL** en **RO** hebben een raming van de gemiddelde duur gegeven.

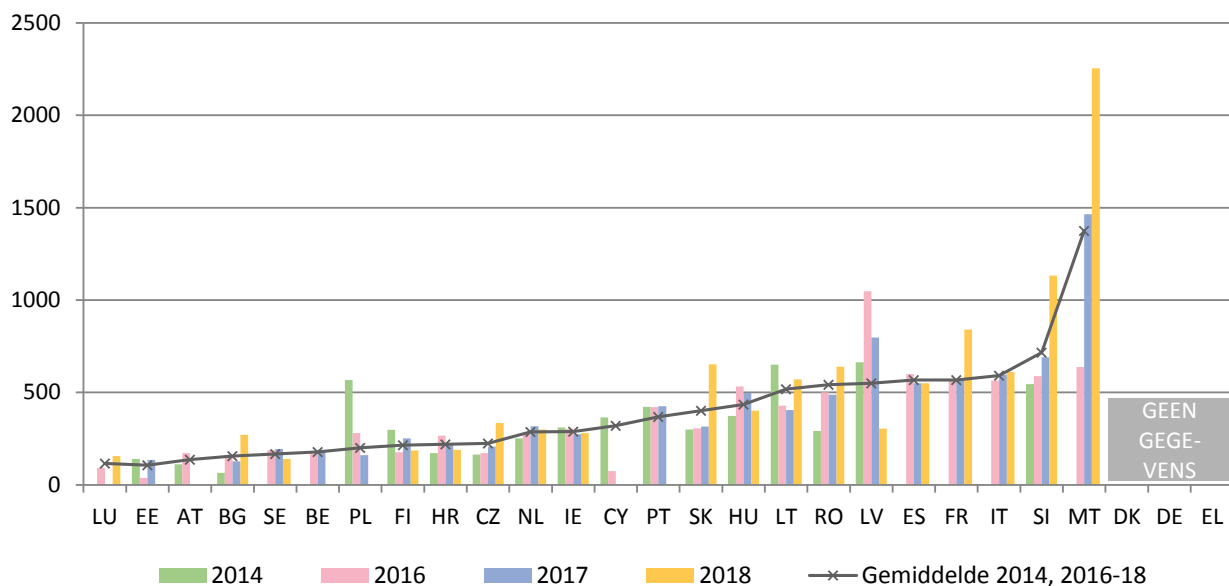
Grafiek 20: Consumentenbescherming: gemiddelde duur van bestuurlijke besluiten van autoriteiten voor consumentenbescherming, 2014–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming)



(*) **AT, DE, LU:** scenario is niet van toepassing, aangezien consumentenbeschermingsautoriteiten niet bevoegd zijn voor het nemen van besluiten betreffende inbreuken op desbetreffende consumentenvoorschriften. Het aantal relevante zaken is gering (minder dan vijf) in **NL** en **SE**. **DK, FI, FR, EL, FR** en **RO** hebben een raming van de gemiddelde duur gegeven.

De doeltreffende bestrijding van witwaspraktijken draagt niet alleen bij aan de bestrijding van criminaliteit, maar is ook belangrijk voor de soliditeit, integriteit en stabiliteit van de financiële sector, het vertrouwen in het financiële stelsel en een eerlijke mededinging in de interne markt⁽⁴⁶⁾. Zoals het Internationaal Monetair Fonds (IMF) heeft benadrukt, kunnen witwaspraktijken buitenlandse investeringen ontmoedigen, internationale kapitaalstromen verstoren en de macro-economische prestaties van een land negatief beïnvloeden. Als gevolg hiervan kan de welvaart dalen en kunnen er middelen aan de meer productieve economische activiteiten worden onttrokken⁽⁴⁷⁾. Lidstaten zijn op grond van de witwasrichtlijn verplicht om statistieken bij te houden over de doeltreffendheid van hun regelingen ter bestrijding van witwassen of terrorismefinanciering⁽⁴⁸⁾. In samenwerking met de lidstaten is een bijgewerkte vragenlijst gebruikt om gegevens te verzamelen over de gerechtelijke fasen van de nationale regelingen ter bestrijding van het witwassen van geld. Grafiek 21 toont de gemiddelde duur van de behandeling in eerste aanleg van zaken betreffende witwasmisdrijven.

Grafiek 21: Witwassen: gemiddelde duur van rechtszaken, 2014–2018 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



(*) Geen gegevens voor 2018: **BE, EE, CY, AT, PL** en **PT**. **ES, NL**: geschatte duur. **LV**: als gevolg van het geringe aantal zaken in 2016 kunnen verschillende factoren van invloed zijn op de duur van de procedure, bijvoorbeeld een schorsing in een enkele zaak om objectieve redenen. **PL**: berekening van de duur voor 2016 op basis van een op aselechte wijze gekozen steekproef van zaken. **SE**: berekening in 2017 op basis van een steekproef van afgehandelde zaken; het gaat om voorlopige gegevens voor 2018. **IT**: gegevens hebben betrekking op de responderende rechtbanken en bestrijken ongeveer 91 % van het totale aantal procedures in 2015 en ongeveer 99 % in 2016 en 2017; gegevens hebben betrekking op zowel de inleidende hoorzitting als op de rest van het proces.

⁴⁶ Overweging 2 van Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwasdoeleinden of terrorismefinanciering.

⁴⁷ IMF factsheet, 8 maart 2018: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁴⁸ Artikel 44, lid 1, van Richtlijn (EU) 2015/849. Zie ook het herziene artikel 44 van Richtlijn (EU) 2018/843, dat in juni 2018 in werking is getreden en uiterlijk in januari 2020 door de lidstaten ten uitvoer moet worden gelegd.

3.1.4. Samenvatting inzake de efficiëntie van rechtsstelsels

In een goed functionerend rechtsstelsel worden de werkbelasting en de achterstand bij de behandeling van zaken op adequate wijze beheerd en worden beslissingen genomen zonder onnodig uitstel. De belangrijkste indicatoren die het EU-scorebord voor justitie hanteert om de efficiëntie van rechtsstelsels te volgen, zijn daarom de *duur van de procedure* (geschatte of gemiddelde tijd in dagen die nodig is om een zaak af te handelen), het *afhandelingspercentage* (de verhouding tussen het aantal afgehandelde zaken en het aantal binnenkomende zaken) en het aantal *aanhangige zaken* (zaken die aan het einde van het jaar nog moeten worden behandeld).

Algemene gegevens over efficiëntie

Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat efficiëntiegegevens over een periode van zeven jaar (2012-2018). Deze periode biedt voldoende ruimte om bepaalde trends te identificeren en om in aanmerking te nemen dat justitiële hervormingen vaak pas na verloop van tijd effect sorteren.

Uit de beschikbare gegevens vanaf 2012 over burgerlijke, handels- en bestuurszaken blijkt dat de efficiëntie in elf lidstaten is verbeterd of stabiel is gebleven en in acht lidstaten is verminderd, zij het vaak slechts marginaal.

Er zijn positieve ontwikkelingen te constateren in de meeste lidstaten die in het kader van het Europees semester zijn aangewezen als lidstaten met specifieke problemen⁴⁹:

- Sinds 2012 is in bijna al die lidstaten de **duur van de procedures in eerste aanleg** in de brede categorie “alle zaken” (grafiek 5) en litigieuze burgerlijke en handelszaken (grafiek 6) afgenomen of stabiel gebleven. In bestuurszaken (grafiek 8) is de duur van de procedures sinds 2012 in de meeste van deze lidstaten eveneens afgenomen of stabiel gebleven. In het algemeen is de duur van de procedures in 2018 slechts in enkele lidstaten toegenomen.
- Het scorebord bevat gegevens over de **duur van de procedures in alle rechterlijke instanties** voor litigieuze burgerlijke en handelszaken (grafiek 7) en bestuurszaken (grafiek 9). Uit de gegevens blijkt dat in een aantal lidstaten die zijn aangewezen als lidstaten met problemen in verband met de duur van de procedures bij rechtbanken van eerste aanleg, hogere rechtbanken efficiënter werken. Daarentegen is in sommige andere lidstaten met problemen de gemiddelde duur van procedures bij hogere rechtbanken zelfs langer dan bij rechtbanken van eerste aanleg.
- In de brede categorie “alle zaken” en de categorie litigieuze burgerlijke en handelszaken (grafieken 10 en 11) is het totale aantal lidstaten met een **afhandelingspercentage** van minder dan 100 % sinds 2012 afgenomen. In 2018 meldden bijna alle lidstaten, ook lidstaten met problemen, een hoog afhandelingspercentage (meer dan 97 %). Dit betekent dat de rechtbanken in het algemeen in staat zijn om de binnenkomende zaken in deze categorieën af te handelen. In bestuurszaken (grafiek 12) kan van jaar tot jaar een grotere variatie in het afhandelingspercentage worden vastgesteld, en hoewel het percentage in het algemeen lager blijft dan in andere categorieën zaken, hebben sommige lidstaten goede vorderingen gemaakt. Met name meldden de meeste lidstaten met problemen een toename van het afhandelingspercentage in bestuurszaken sinds 2012.

⁴⁹

HR, IT, CY, HU, MT, PT en SK, die in het kader van het Europees semester 2019 landspecifieke aanbevelingen hebben gekregen, en BE, BG, IE, EL, ES, LV, PL, RO en SI, waarvoor de problemen zijn besproken in de overwegingen van hun landspecifieke aanbevelingen en landverslagen van 2019.

De variatie in de resultaten over de geanalyseerde periode van zeven jaar kan worden verklaard door contextuele factoren (variaties in binnenkomende zaken van meer dan 10 % zijn niet ongebruikelijk) of systemische tekortkomingen (gebrek aan flexibiliteit en reactievermogen of inconsistenties in het hervormingsproces).

- Sinds 2012 wordt in bijna alle lidstaten die met de grootste problemen te kampen hebben, verdere vooruitgang geboekt ten aanzien van hun **achterstand**, ongeacht de categorie zaken. In veel gevallen is in het terugdringen van de aanhangige zaken aanzienlijke vooruitgang geboekt bij zowel litigieuze burgerlijke en handelszaken (grafiek 14) als bestuurszaken (grafiek 15). Ondanks deze verbeteringen blijven significante verschillen bestaan tussen lidstaten met relatief weinig aanhangige zaken en lidstaten met een groot aantal aanhangige zaken, en lijkt de achterstand in sommige lidstaten verder toe te nemen.

Efficiëntie op specifieke gebieden van het EU-recht

De gegevens over de gemiddelde duur van de procedures op specifieke gebieden van het EU-recht (grafieken 16-21) verschaffen inzicht in de werking van rechtsstelsels in deze soorten bedrijfsgerelateerde geschillen.

De gegevens over de efficiëntie op specifieke rechtsgebieden worden verzameld op basis van nauw gedefinieerde scenario's, en het aantal relevante zaken kan gering lijken. In vergelijking met de berekende duur van de procedures die in de algemene gegevens over efficiëntie zijn opgenomen, geven deze cijfers echter de werkelijke gemiddelde duur van alle relevante zaken op specifieke gebieden in een jaar weer. Opgemerkt moet worden dat verscheidene lidstaten die in de algemene gegevens over efficiëntie niet als lidstaten met problemen naar voren komen, een aanzienlijk langere gemiddelde duur van zaken op specifieke gebieden van het EU-recht melden. Tegelijkertijd kan ook de duur van procedures op verschillende specifieke gebieden in dezelfde lidstaat aanzienlijk variëren.

De cijfers op specifieke gebieden van het EU-recht laten de volgende trend zien:

- Wat **mededingingszaken** (grafiek 16) betreft, is de totale werkbelasting van rechtbanken over alle lidstaten gezien enigszins toegenomen, de duur van de rechterlijke toetsing in zes lidstaten afgenomen of stabiel gebleven, terwijl deze in vijf andere lidstaten is toegenomen. In 2018 hield de positieve trend aan, waarbij slechts twee lidstaten een gemiddelde duur van meer dan 1 000 dagen meldden (vergeleken met drie lidstaten in 2017).
- Op het gebied van **elektronische communicatie** (grafiek 17) bleef de werkbelasting van de rechtbanken toenemen, waardoor een einde werd gemaakt aan de positieve trend in termen van een verkorting van de duur van de procedures die in voorgaande jaren werd waargenomen. In 2018 tekenden de meeste lidstaten een toename van de gemiddelde duur van de procedures op, zowel vergeleken met 2017 als met 2013.
- Wat **zaken met betrekking tot inbreuk op een Uniemerk** (grafiek 18) betreft, varieerden trends qua gemiddelde duur van de procedures aanzienlijk in 2018. Sommige lidstaten tekenden sterke toenames op, terwijl andere erin slaagden beter met hun werkbelasting om te gaan en de tijd die nodig is voor het afhandelen van zaken, verminderden.
- Het mogelijke gecombineerde effect van de handhavingsketen, dat zowel bestuurlijke procedures als rechterlijke toetsing omvat, wordt gepresenteerd op het gebied van het consumentenrecht (grafieken 19 en 20). In 2018 meldden zeven lidstaten dat hun autoriteiten voor consumentenbescherming gemiddeld minder dan drie maanden nodig hadden om een beslissing uit te vaardigen in een zaak die onder het consumentenrecht van de EU viel. In negen andere lidstaten werd daar echter meer dan zes maanden over gedaan. Als de besluiten van consumentenbeschermingsautoriteiten voor de rechter werden betwist, nam in 2018 in de meeste lidstaten de rechterlijke toetsing van een bestuurlijk besluit gemiddeld minder dan een jaar in beslag.
- De doeltreffende bestrijding van **witwaspraktijken** is uiterst belangrijk voor de bescherming van het financiële stelsel, eerlijke mededinging en het voorkomen van negatieve economische gevolgen. Problemen wat betreft de duur van gerechtelijke procedures bij de aanpak van witwasmisdrijven, kunnen van invloed zijn op de doeltreffende bestrijding van witwassen.

Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat geactualiseerde gegevens over de duur van gerechtelijke procedures met betrekking tot witwasmisdrijven (grafiek 21). Uit deze gegevens blijkt dat, hoewel in ongeveer de helft van de lidstaten de procedures in eerste aanleg gemiddeld een jaar kunnen duren, deze procedures in verscheidene lidstaten met problemen wat betreft de vervolging van witwasmisdrijven gemiddeld ongeveer twee jaar in beslag nemen⁵⁰).

3.2. Kwaliteit van rechtsstelsels

Er bestaat geen algemeen aanvaard systeem om de kwaliteit van rechtsstelsels te meten. Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat een voortzetting van het onderzoek naar factoren die over het algemeen als relevant worden aangemerkt om de kwaliteit van de rechtspleging te verbeteren. Net als in voorgaande jaren zijn deze factoren ingedeeld in vier categorieën:

- 1) toegankelijkheid tot de rechter voor burgers en bedrijven;
- 2) toereikende financiële en personele middelen;
- 3) invoering van evaluatie-instrumenten; en
- 4) toepassing van kwaliteitsnormen.

3.2.1. Toegankelijkheid

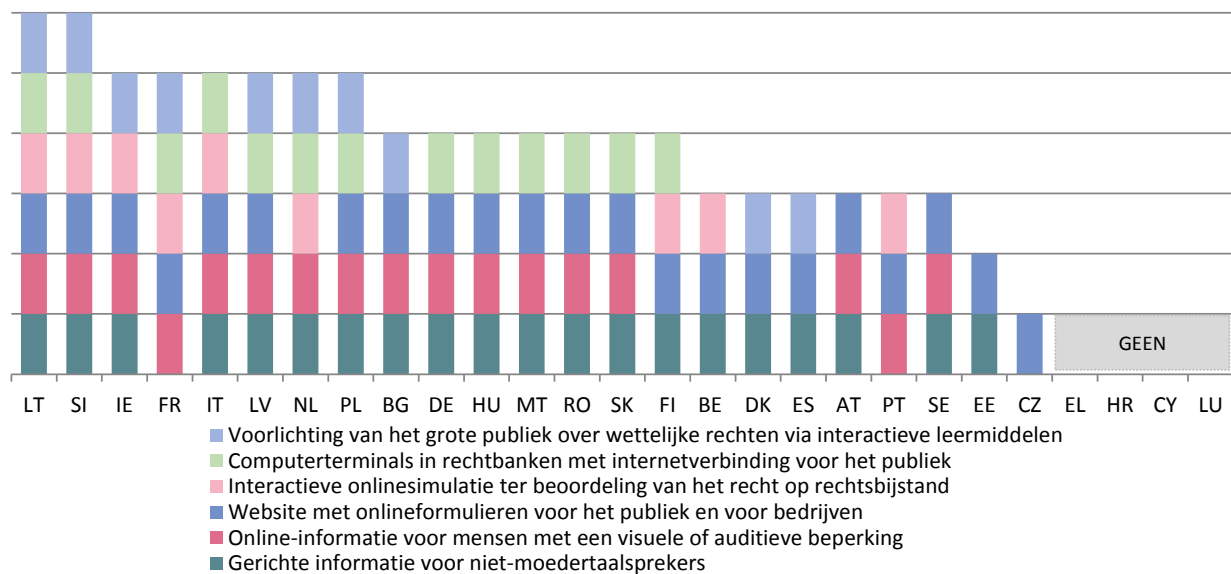
In de hele justitieketen is toegankelijkheid vereist opdat mensen relevante informatie kunnen verkrijgen — over het rechtsstelsel, de wijze waarop een vordering wordt ingesteld en de financiële aspecten daarvan, en over de stand van zaken tot aan het einde van de procedure — zodat snelle onlinetoegang tot de beslissing mogelijk is.

– Informatieverstrekking over het rechtsstelsel –

Burgervriendelijke rechtspraak vereist dat informatie over het rechtsstelsel niet alleen gemakkelijk toegankelijk is, maar ook is aangepast voor specifieke groepen in de samenleving die anders moeilijk toegang tot de informatie zouden vinden. Grafiek 22 toont de beschikbaarheid van online-informatie over specifieke aspecten van het rechtsstelsel en voor specifieke groepen in de samenleving.

⁵⁰ Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld zal juridische obstakels wegnemen die de gerechtelijke vervolging kunnen vertragen, bijvoorbeeld dat de vervolging voor witwassen pas kan worden gestart wanneer de procedure voor het basisdelict is afgesloten. De lidstaten moeten de richtlijn vóór 8 december 2020 in nationaal recht omzetten.

Grafiek 22: Beschikbaarheid van online-informatie over het rechtsstelsel voor het grote publiek, 2019 (*) (bron: Europese Commissie⁽⁵¹⁾)



(*) **DE:** in elke deelstaat en op federaal niveau wordt individueel bepaald welke informatie online wordt verstrekt.

– Rechtsbijstand, gerechtskosten en juridische kosten –

De kosten in verband met rechtszaken spelen een belangrijke rol bij de toegang tot de rechter. Hoge proceskosten, waaronder gerechtskosten⁽⁵²⁾ en juridische kosten⁽⁵³⁾, kunnen de toegang tot de rechter belemmeren. Proceskosten in burgerlijke en handelszaken zijn niet op EU-niveau geharmoniseerd. Ze vallen onder nationale wetgeving en verschillen daarom tussen de lidstaten onderling.

Toegang tot rechtsbijstand is een grondrecht dat is verankerd in het Handvest⁽⁵⁴⁾. Hiermee wordt toegang tot de rechter verleend voor degenen die de proceskosten niet zouden kunnen dragen of voorschieten. De meeste lidstaten verlenen rechtsbijstand op basis van het inkomen van de aanvrager⁽⁵⁵⁾.

Grafiek 23 toont de beschikbaarheid van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand in een specifieke consumentenzaak met een vordering van 6 000 EUR. De grafiek vergelijkt de inkomensgrenzen voor de toekenning van rechtsbijstand, uitgedrukt als percentage van de Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat⁽⁵⁶⁾. Indien bijvoorbeeld de grens om voor rechtsbijstand

⁵¹ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

⁵² Onder gerechtskosten wordt verstaan een te betalen bedrag om een niet-strafrechtelijke procedure in een rechtbank of gerechtshof in te stellen.

⁵³ Juridische kosten vormen de vergoeding voor diensten die advocaten aan hun cliënten verlenen.

⁵⁴ Artikel 47, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

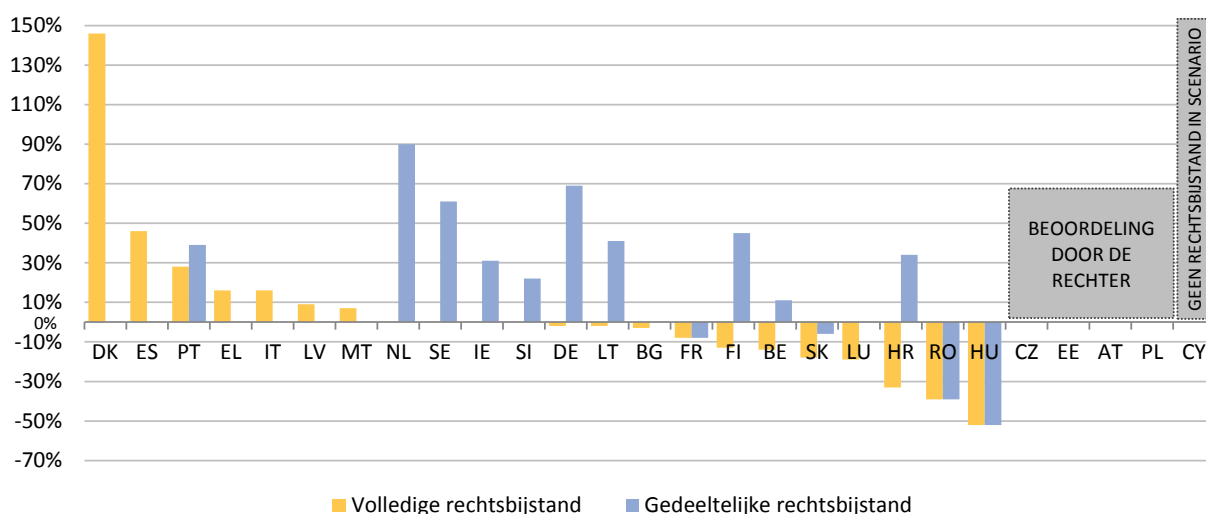
⁵⁵ De lidstaten gebruiken verschillende methoden voor de vaststelling van de drempel om in aanmerking te komen voor rechtsbijstand, bijvoorbeeld verschillende referentieperioden (maand-/jaarinkomen). Ongeveer de helft van de lidstaten heeft ook een drempel die betrekking heeft op het persoonlijke kapitaal van de aanvrager. Voor deze grafiek wordt hiermee geen rekening gehouden. In BE, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LV, LT, LU, NL en PT hebben bepaalde groepen mensen (bv. personen die een bepaalde uitkering genieten) automatisch recht op rechtsbijstand in burgerlijke en handelszaken. Aanvullende criteria die de lidstaten kunnen hanteren, zoals de grond van de zaak, zijn niet in deze grafiek weerspiegeld. Hoewel niet direct gerelateerd aan de grafiek, is in verscheidene lidstaten (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI) rechtsbijstand niet beperkt tot natuurlijke personen.

⁵⁶ Om vergelijkbare gegevens te verzamelen, is de desbetreffende Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat uitgedrukt in een maandinkomen. De armoededrempel werd vastgelegd op 60 % van het beschikbare

in aanmerking te komen op 20 % ligt, betekent dit dat een aanvrager met een inkomen van 20 % boven de Eurostat-armoedegrens toch rechtsbijstand kan krijgen in zijn lidstaat. Is daarentegen de grens voor rechtsbijstand lager dan 0, dan betekent dit dat iemand met een inkomen onder de armoedegrens geen rechtsbijstand kan krijgen.

Sommige lidstaten hanteren een rechtsbijstandsstelsel dat de kosten in verband met rechtszaken voor 100 % dekt (volledige rechtsbijstand), aangevuld met een systeem dat een deel van de kosten dekt (gedeeltelijke rechtsbijstand). In dit laatste systeem worden andere criteria voor toekenning van rechtsbijstand gehanteerd dan in het eerste. Andere lidstaten werken alleen met volledige of alleen met gedeeltelijke rechtsbijstand.

Grafiek 23: Inkomensgrens voor rechtsbijstand in een specifieke consumentenzaak, 2019
(* (verschillen in % van Eurostat-armoedegrens) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE⁵⁷))



(* **EE**: bij de beslissing tot verlening van rechtsbijstand wordt geen rekening gehouden met de financiële middelen van de aanvrager. **IE**: bij gedeeltelijke rechtsbijstand wordt ook rekening gehouden met het beschikbare vermogen van de aanvrager. **LV**: drempels verschillen volgens gemeente, de bovengrens wordt in de grafiek weergegeven.

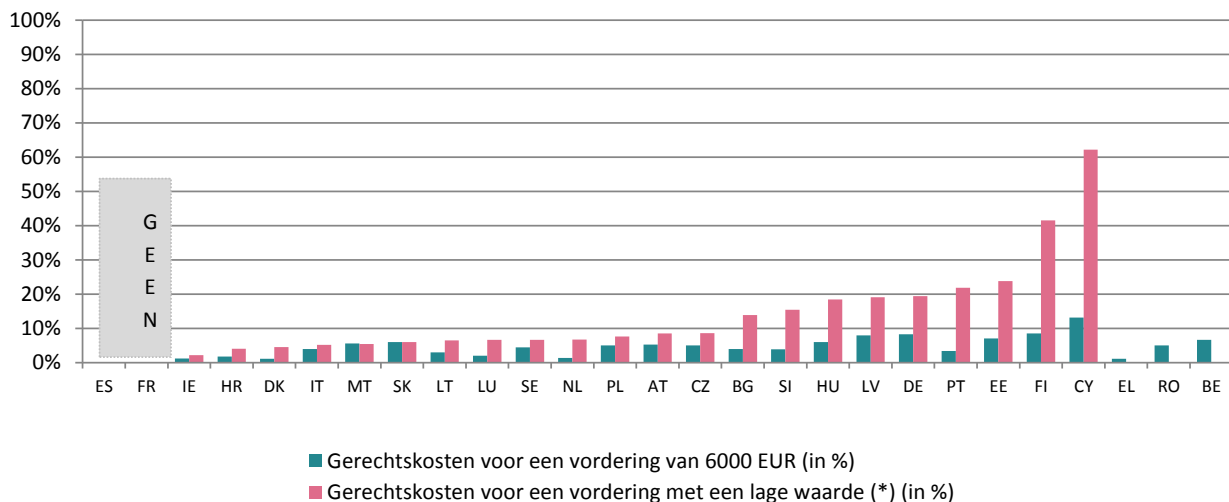
De meeste lidstaten verlangen van de partijen bij aanvang van een gerechtelijke procedure betaling van de gerechtskosten. Ontvangers van rechtsbijstand zijn vaak vrijgesteld van het betalen van gerechtskosten. Alleen in BG, EE, IE, NL, PL en SI worden ontvangers van rechtsbijstand niet automatisch vrijgesteld van het betalen van gerechtskosten. In CZ beslist de rechtbank op individuele basis of een ontvanger van rechtsbijstand wordt vrijgesteld van betaling van gerechtskosten. Grafiek 24 vergelijkt voor de twee scenario's de hoogte van de gerechtskosten als percentage van de waarde van de vordering. Indien bijvoorbeeld in onderstaande grafiek de gerechtskosten 10 % van een vordering van 6 000 EUR bedragen, moet de consument 600 EUR aan gerechtskosten betalen om een gerechtelijke procedure te starten. De

nationaal equivalent beschikbaar mediaaninkomen van een gezin. European Survey on Income and Living Conditions, Eurostat-tabel ilc_li01, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>.

⁵⁷ De gegevens van 2019 zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op het volgende specifieke scenario: een geschil van een consument met een bedrijf (de vordering heeft twee verschillende waarden: 6 000 EUR en de armoededrempel van Eurostat van elke lidstaat). Aangezien de voorwaarden voor rechtsbijstand afhangen van de persoonlijke situatie van de aanvrager, is het volgende scenario gebruikt: een werkende alleenstaande van 35 jaar zonder gezinslasten en rechtsbijstandsverzekering met regelmatige inkomsten en een huurwoning.

vordering met een lage waarde is gebaseerd op de armoederempel van Eurostat voor elke lidstaat.

Grafiek 24: Gerechtskosten bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke consumentenzaak, 2019 (*) (hoogte van de gerechtskosten als percentage van de waarde van de vordering) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE⁵⁸)

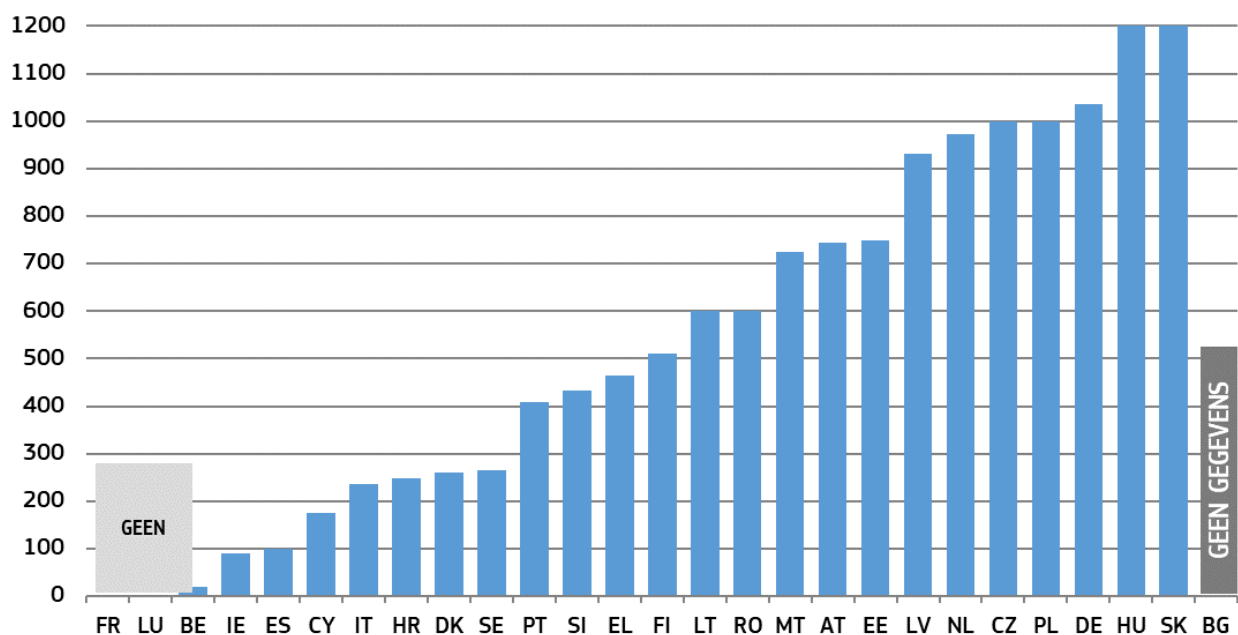


(*) “Vordering met een lage waarde” is een vordering die overeenkomt met de Eurostat-armoedegrens per persoon voor elke lidstaat, uitgedrukt in maandinkomen (deze waarde varieerde bijvoorbeeld in 2019 van 164 EUR in **RO** tot 1 804 EUR in **LU**). **BE**, **EL** en **RO**: geen informatie verstrekt over gerechtskosten voor een vordering met een lage waarde. **LU**: partijen moeten deurwaarderskosten betalen om als eiser een procedure te starten, tenzij zij rechtsbijstand krijgen. **NL**: gerechtskosten bij inkomen < 2 275 EUR/maand.

Efficiënte handhaving van overeenkomsten is essentieel voor de economie. De waarschijnlijkheid dat de werkelijke kosten in verband met rechtszaken kunnen worden teruggevorderd, versterkt de positie van de kredietverlener die een overeenkomst probeert te handhaven. Doorgaans moet de kredietverlener, als eiser, gerechtskosten betalen voor het instellen van een procedure. De rechtbank gelast in het algemeen de verweerder die de zaak verliest om de door de eiser voorgeschieden gerechtskosten volledig terug te betalen. Grafiek 25 geeft de hoogte van de gerechtskosten weer bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke handelszaak (zie voetnoot 59).

⁵⁸ De gegevens hebben betrekking op inkomensdrempels van 2019 en zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op het volgende specifieke scenario: een geschil van een consument met een bedrijf (de vordering heeft twee verschillende waarden: 6 000 EUR en de armoederempel van Eurostat van elke lidstaat).

Grafiek 25: Gerechtskosten bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke handelszaak, 2019 (*) (in EUR) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE⁵⁹)

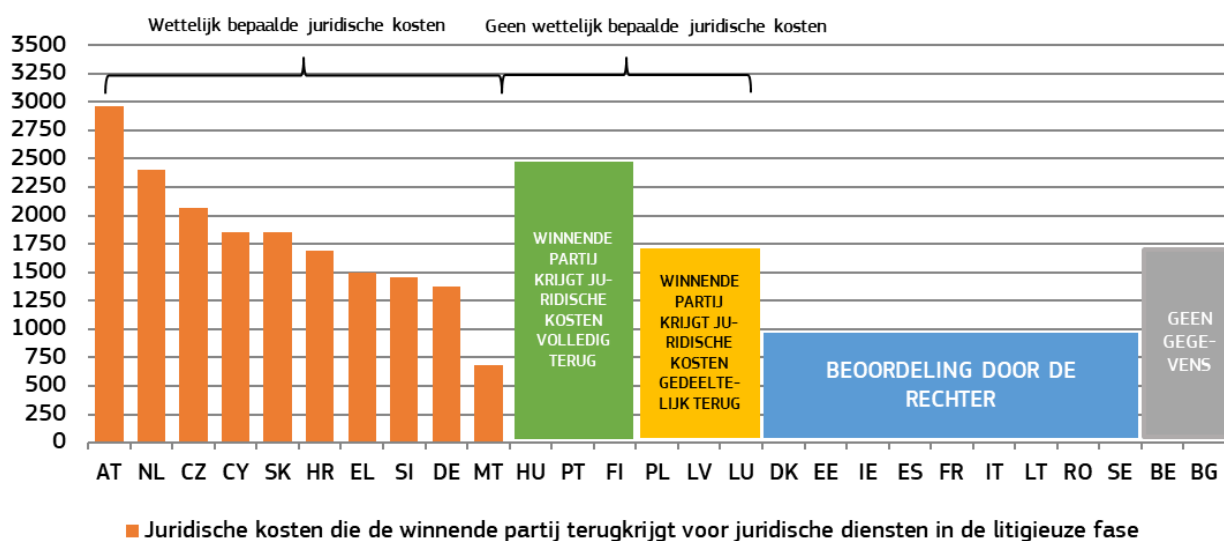


(*) Terugvordering van gerechtskosten wordt per geval besloten in **ES**, **PT** en **RO**. De in het gelijk gestelde partij krijgt niet de volledige gerechtskosten terug in **EL** en **HU**.

Normaal gezien moet de kredietverlener de kosten van zijn eigen advocaat niet alleen tijdens de litigieuze fase maar ook al in de prelitigieuze fase voorschieten. Wat terugbetaling betreft, passen de meeste lidstaten de regel toe dat van een verliezende partij wordt verwacht dat zij niet alleen haar eigen juridische kosten draagt, maar ook die van de winnende partij. Een dergelijke regel heeft een afschrikkende werking op procedures die een geringe kans maken om te winnen, terwijl het instellen van procedures met een hoge kans om te winnen wordt aangemoedigd. Grafiek 26 toont het bedrag dat de rechter zou toekennen aan een winnende eiser in een specifiek handelszaakscenario (zie voetnoot 60). Er kunnen drie hoofdsystemen worden onderscheiden: (1) in lidstaten met een systeem van wettelijk bepaalde juridische kosten hangt de terugbetaling van gerechtskosten af van de hoogte van de wettelijke bepaalde kosten voor de door de advocaat verleende diensten, die aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten onderling; (2) in lidstaten zonder een systeem van wettelijk bepaalde juridische kosten worden de gerechtskosten volledig (HU, PT, FI) dan wel gedeeltelijk (PL, LV, LU) terugbetaald; en (3) in een aantal lidstaten wordt door de rechtbank per geval over de terugbetaling beslist.

⁵⁹ De gegevens zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op het volgende specifieke scenario: een conflict tussen twee bedrijven in een handelsgeschil met grensoverschrijdende gevolgen betreffende de handhaving van een overeenkomst. De waarde van de vordering is vastgesteld op 20 000 EUR. CCBE-leden werd gevraagd informatie te verstrekken over de verschuldigde gerechtskosten voor het instellen van de procedure in de zaak van het scenario.

Grafiek 26: Terugvordering van juridische kosten in een handelszaak, 2019(*) (in EUR)
(bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE⁽⁶⁰⁾)



(*) In deze grafiek zijn juridische kosten exclusief administratieve kosten en btw, indien verschuldigd. De hypothetische juridische kosten voor de beslechting van het geschil in het scenario bedragen 1 650 EUR. Volledige terugvordering in systemen zonder wettelijk bepaalde juridische kosten houdt in dat dit bedrag (1 650 EUR) kan worden teruggevorderd. Lidstaten waar sprake is van gedeeltelijke terugvordering (PL, LV, LU), worden gerangschikt op volgorde van de terug te vorderen gerechtskosten (van hoog tot laag, bedragen variëren van 1 275 EUR tot 500 EUR). De grafiek bevat geen informatie over de terugvordering van juridische kosten voor de prelitigieuze fase, die niet in alle lidstaten van toepassing is. **AT**: scenario niet volledig van toepassing op het terugbetalingssysteem van AT. **MT**: er bestaat geen concept van een juridisch uurtarief in MT, terugbetaling wordt bepaald op grond van de waarde van de vordering. **IT**: er bestaan wettelijk bepaalde juridische kosten in IT (3 235 EUR in het scenario), maar de rechter kan besluiten tot terugbetaling binnen een bepaalde prijsvork. **LT**: de rechter besluit op grond van richtsnoeren van het ministerie van Justitie, het maximumbedrag in het scenario zou neerkomen op 3 350 EUR.

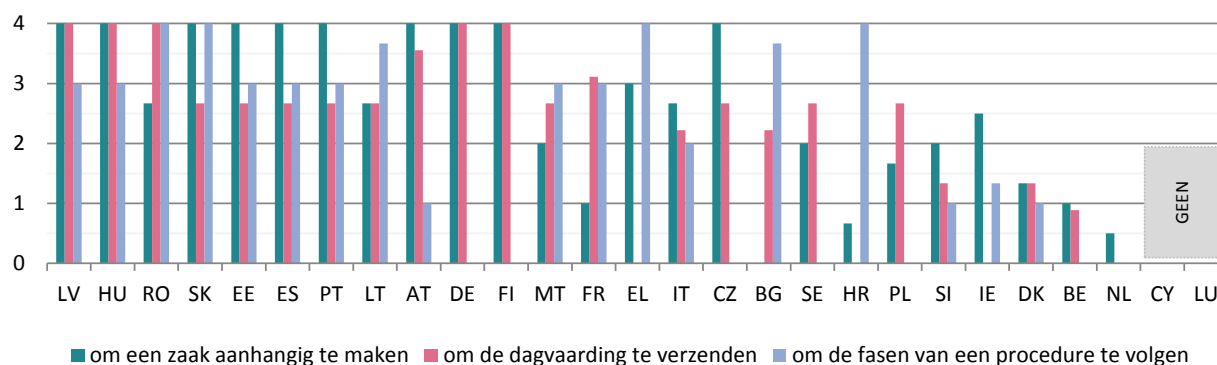
60

De gegevens zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op dezelfde hypothetische zaak als in grafiek 25 (zie voetnoot 58). Het volgende scenario werd gebruikt als grondslag voor de berekening van de juridische kosten: het bedrijf dat de overeenkomst trachtte te handhaven, schakelde een gespecialiseerde en ervaren advocaat in die de volgende werkzaamheden verrichtte: In de prelitigieuze fase: 3 uur werk, 1 document opgesteld tegen een uurtarief van 150 EUR (in totaal 450 EUR). Litigieuze fase: 11 uur werk, 3 documenten opgesteld, 2 hoorzittingen tegen een uurtarief van 150 EUR netto (in totaal 1650 EUR). CCBE-leden werd gevraagd informatie te verstrekken over a) de wettelijk bepaalde juridische kosten voor het werk in de (pre-)litigieuze fase, indien van toepassing, en b) de hoogte van de gerechtskosten die de verliezende partij redelijkerwijs op last van de rechter zou moeten terugbetalen.

– Een vordering online indienen en opvolgen –

De mogelijkheid om specifieke stappen van de gerechtelijke procedure elektronisch te voltooien, is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van rechtsstelsels, omdat de elektronische indiening van vorderingen alsook de mogelijkheid om een procedure online te volgen en te bevorderen de toegang tot de rechter kan vergemakkelijken en vertragingen en kosten kan beperken. ICT-systemen in rechtbanken spelen ook een steeds belangrijkere rol in de grensoverschrijdende samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten. Bovendien vergemakkelijken ze de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving, bijvoorbeeld bij procedures voor geringe vorderingen.

Grafiek 27: Beschikbaarheid van elektronische middelen, 2018 (*) (0 = beschikbaar in 0 % van de rechtbanken, 4 = beschikbaar in 100 % van de rechtbanken⁽⁶¹⁾) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Nieuwe methodologie, gegevens zijn niet vergelijkbaar met vorige jaren. **DK en RO**: zaken kunnen per e-mail aanhangig worden gemaakt.

– Toegang tot rechterlijke beslissingen –

De onlinetoegankelijkheid van rechterlijke beslissingen vergroot de transparantie van rechtsstelsels, helpt burgers en bedrijven te begrijpen wat hun rechten zijn en kan bijdragen tot consistentie in de rechtspraak. De regelingen voor de onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen zijn essentieel voor het creëren van gebruikersvriendelijke zoekfaciliteiten⁽⁶²⁾, die de rechtspraak toegankelijker maken voor rechtsbeoefenaren en het grote publiek. Vlotte toegang tot en eenvoudig hergebruik van jurisprudentie maakt innovatieve “legal tech”-toepassingen mogelijk ter ondersteuning van beroepsbeoefenaren.

Bij onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen moeten verschillende belangen worden afgewogen, binnen de grenzen van wettelijke en beleidskaders. De algemene verordening gegevensbescherming⁽⁶³⁾ is volledig van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens

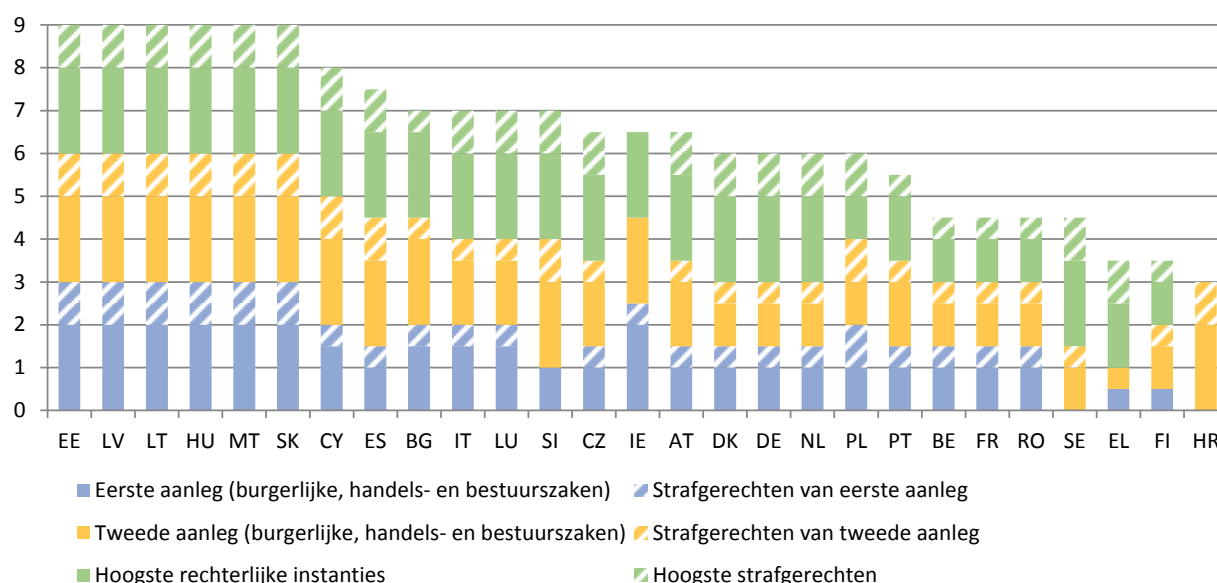
⁶¹ De gegevens hebben betrekking op 2018. De uitrustingsgraad, variërend van 100 % (apparatuur volledig ingezet) tot 0 % (geen apparatuur voorhanden), geeft de functionele aanwezigheid aan van apparatuur in rechtbanken, die in de grafiek wordt weergegeven volgens de volgende schaal: (100 % = 4 punten indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 1,33 punten per rechtsgebied; 50-99 % = 3 punten indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 1 punt per rechtsgebied; 10-49 % = 2 punten indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 0,66 punt per rechtsgebied; 1-9 % = 1 punt indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 0,33 punt per rechtsgebied. Het rechtsgebied betreft het soort geschil dat wordt behandeld (burgerlijk recht/handelsrecht, strafrecht, bestuursrecht of anders).

⁶² Zie *Handboek van beste praktijken voor het beheer van hooggerechtshoven* in het kader van het project Hooggerechtshoven als garantie voor de doeltreffendheid van rechtsstelsels (“Supreme Courts as guarantee for effectiveness of judicial systems”), blz. 29.
Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

door rechtbanken. Er moet een billijk evenwicht worden gevonden tussen het recht op gegevensbescherming en het recht op openbaarheid van rechterlijke beslissingen en transparantie van het rechtsstelsel bij het beoordelen welke gegevens openbaar moeten worden gemaakt. Dit is met name het geval als er een zwaarwegend openbaar belang is dat de openbaarmaking van die gegevens rechtvaardigt. In tal van landen vereist het recht of de praktijk de anonimisering of pseudonimisering⁽⁶⁴⁾ van rechterlijke beslissingen voordat zij worden gepubliceerd, hetzij stelselmatig hetzij op verzoek. Door de rechterlijke macht geproduceerde gegevens vallen ook onder Europese wetgeving inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie⁽⁶⁵⁾.

De beschikbaarheid van rechterlijke beslissingen in een machineleesbaar formaat⁽⁶⁶⁾ vergemakkelijkt een algoritmevriendelijk rechtsstelsel⁽⁶⁷⁾.

Grafiek 28: Onlinetoegang tot bekendgemaakte beslissingen voor het grote publiek, 2019
(*) (burgerlijke/handelszaken, bestuurszaken en strafzaken, alle instanties) (bron: Europese Commissie⁽⁶⁸⁾)



(*) Maximale score: 9 punten. Voor elke rechterlijke instantie is één punt toegekend indien alle beslissingen beschikbaar zijn voor respectievelijk burgerlijke/handelszaken en bestuurs- en strafzaken, en een half punt indien sommige beslissingen beschikbaar zijn. Indien een lidstaat slechts twee rechterlijke instanties heeft, zijn punten toegekend voor drie instanties door de betrokken hogere aanleg in de niet-bestaande aanleg te weerspiegelen. Bij

⁶⁴ Anonimisering/pseudonimisering is efficiënter met ondersteuning van een algoritme. Menselijk toezicht is echter nodig, omdat algoritmen geen inzicht hebben in context.

⁶⁵ Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 345 van 31.12.2003, blz. 90) en Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 172 van 26.6.2019, blz. 56).

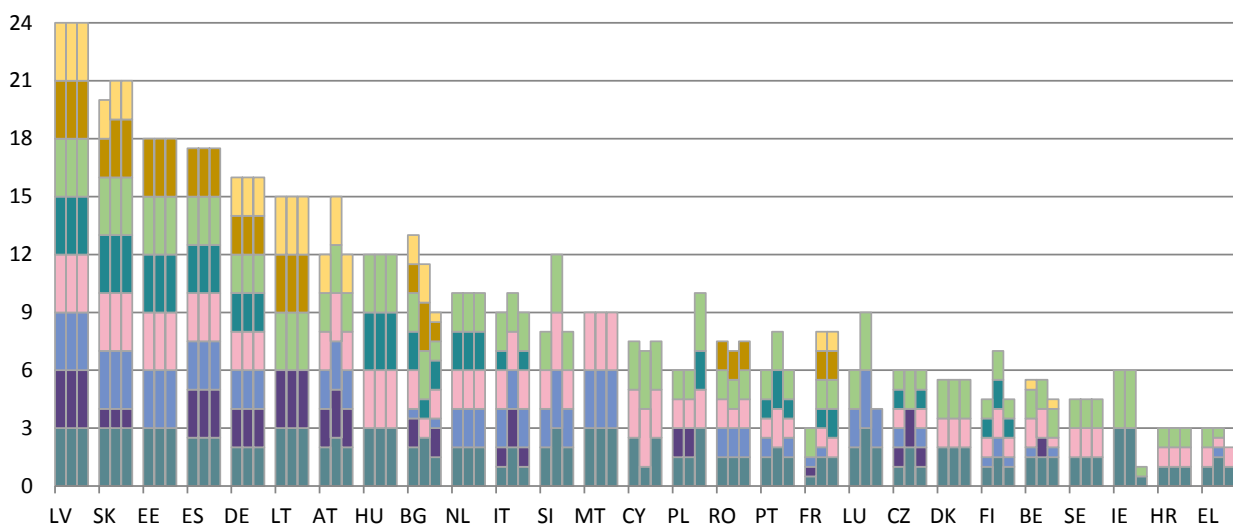
⁶⁶ Beslissingen die zijn gemodelleerd volgens normen (bv. Akoma Ntoso) en hun bijbehorende metadata, zijn gratis te downloaden in de vorm van een databank of andere geautomatiseerde middelen (bv. interfaces voor applicatieprogrammering).

⁶⁷ Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's – Een Europese datastrategie, COM(2020) 66 final, witboek van de Commissie over kunstmatige intelligentie – Een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen, COM(2020) 65 final, en conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over beste praktijken voor de onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen (PB C 362 van 8.10.2018, blz. 2).

⁶⁸ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

lidstaten die geen onderscheid maken tussen de twee rechtsgebieden (burgerlijke/handelszaken en bestuurszaken), is voor beide gebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **BE:** voor burgerlijke en strafzaken mag elke rechtbank zelf besluiten over de publicatie van zijn beslissingen. **BG:** alle strafrechtelijke beslissingen van het Hof van Cassatie worden gepubliceerd, behalve die welke geheime informatie bevatten. **DE:** elke deelstaat beslist over de onlinebeschikbaarheid van beslissingen in eerste aanleg. **IE:** in strafzaken via snelrecht wordt in het algemeen niet schriftelijk uitspraak gedaan. **CY:** in bestuurs- en strafzaken beslissen rechters welke uitspraken worden gepubliceerd. **LU en SE:** rechtbanken maken uitspraken niet op regelmatige tijdstippen online bekend (alleen baanbrekende zaken). **AT:** in bestuurs- en strafzaken beslissen rechters welke uitspraken worden gepubliceerd. **NL:** rechtbanken beslissen over publicatie op basis van bekendgemaakte criteria. **PL:** in bestuurszaken beslist het eenheidshoofd bij elke rechtbank over de publicatie. **PT:** in burgerlijke en strafzaken beslist een commissie van de rechtbank over de publicatie.

Grafiek 29: Regelingen voor het produceren van machineleesbare rechterlijke beslissingen, 2019 (*) (burgerlijke/handelszaken, bestuurszaken en strafzaken, alle instanties) (bron: Europese Commissie⁶⁹)



Voor elke lidstaat geven de drie kolommen de regelingen weer voor de volgende soorten zaken

(van links naar rechts):

1. burgerlijke/handelszaken
2. bestuurszaken
3. strafzaken

■ Beslissingen en hun bijbehorende metagegevens zijn gratis te downloaden in de vorm van een databank of via andere geautomatiseerde middelen

■ Anonimisering/pseudonimisering wordt door een algoritme ondersteund

■ Er zijn regels voor het bepalen van het al dan niet openbaar maken van persoonsgegevens in online gepubliceerde beslissingen

■ Beslissingen bevatten bijbehorende informatie ("metagegevens") over citaten en verwijzingen naar nationale en/of EU-wetgeving of -jurisprudentie

■ Beslissingen bevatten bijbehorende informatie ("metagegevens") over trefwoorden, datum van het besluit enz.

■ Beslissingen krijgen een Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI) toegewezen

■ Beslissingen worden gemodelleerd volgens een norm die hun machineleesbaarheid mogelijk maakt

(*) Maximale score: 24 punten per soort zaken. Voor elk van de drie instanties (eerste, tweede en derde aanleg) kan één punt worden gegeven als alle rechterlijke beslissingen daaronder vallen. Als alleen sommige rechterlijke beslissingen onder een bepaalde instantie vallen, wordt slechts een halve punt toegekend. Indien een lidstaat slechts twee instanties heeft, zijn punten toegekend voor drie instanties door de betrokken hogere aanleg als de niet-bestaande aanleg te weerspiegelen. Bij lidstaten die geen onderscheid maken tussen bestuurszaken en burgerlijke/handelszaken, is aan beide rechtsgebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **ES:** het gebruik van de

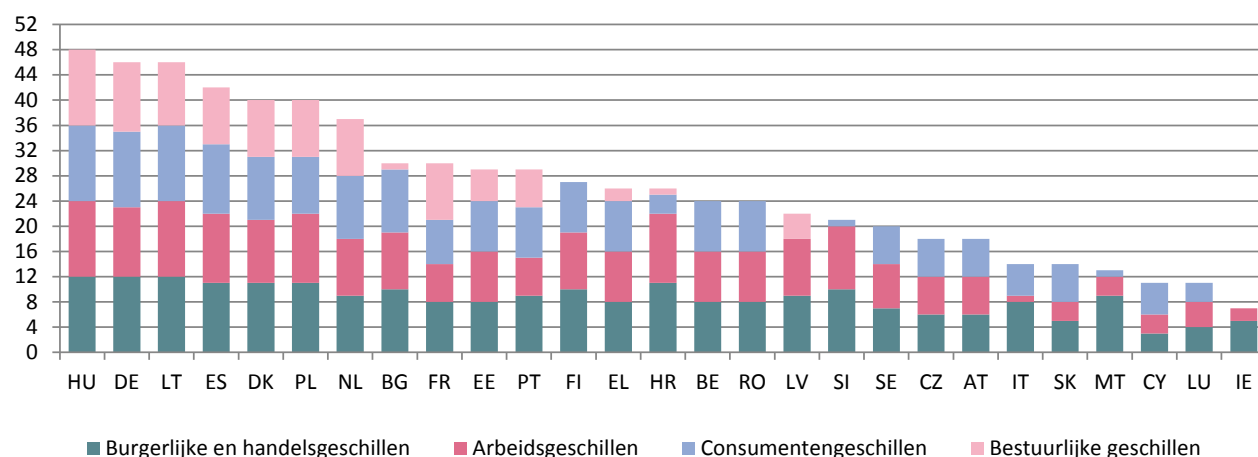
⁶⁹ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

databank van de Algemene Raad voor de Rechterlijke Macht voor commerciële doeleinden of het massaal downloaden van informatie is niet toegestaan. Voor het hergebruik van deze informatie voor de ontwikkeling van databanken of voor commerciële doeleinden moet worden voldaan aan de procedure en voorwaarden die zijn vastgesteld door de Algemene Raad voor de Rechterlijke Macht via zijn centrum voor justitiële documentatie. **FR:** alleen de door de Cour de Cassation gepubliceerde beslissingen zijn kosteloos toegankelijk voor het publiek. De door de hoven van beroep op het platform JuriCa gepubliceerde beslissingen zijn toegankelijk via het virtuele privéjustitiënnetwerk en voor juridische uitgevers. Door de rechtbanken van eerste aanleg en hooggerechtshoven aan de Cour de Cassation overgemaakte beslissingen worden niet onderworpen aan anonimisering of pseudonimisering. Er is open toegang tot rechterlijke beslissingen, behalve bij herhaalde en systematische verzoeken. Het hergebruik van persoonsgegevens van rechters en justitieel personeel voor het evalueren, analyseren, vergelijken of voorspellen van hun werkelijke of veronderstelde beroepspraktijken is strafbaar. **IE:** het Ierse rechtsstelsel beschikt niet over een gespecialiseerde rechtspleging voor het afhandelen van bestuurszaken. **LU:** voor bestuurszaken bestaan slechts twee justitiële niveaus.

– Toegang tot alternatieve geschillenbeslechting –

Grafiek 30 geeft de inspanningen van de lidstaten weer om het vrijwillige gebruik van methoden voor alternatieve geschillenbeslechting aan te moedigen via specifieke stimuleringsmaatregelen, die kunnen verschillen naar gelang van het rechtsgebied⁽⁷⁰⁾.

Grafiek 30: Aanmoediging en stimulering van het gebruik van ADR-methoden, 2019 (*)
(bron: Europese Commissie⁽⁷¹⁾)



(*) Maximale score: 52 punten. Geaggregeerde indicatoren gebaseerd op de volgende indicatoren: 1) website met informatie over alternatieve geschillenbeslechting, 2) voorlichtingscampagnes in de media, 3) brochures voor het grote publiek, 4) specifieke voorlichtingsbijeenkomsten over alternatieve geschillenbeslechting die gerechten op verzoek organiseren, 5) aanwezigheid coördinator voor alternatieve geschillenbeslechting/mediation bij gerechten, 6) publicatie evaluaties van het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting, 7) publicatie statistieken over het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting, 8) rechtsbijstand dekt (geheel of gedeeltelijk) de kosten van alternatieve geschillenbeslechting, 9) volledige of gedeeltelijke terugbetaling van gerechtskosten, ook zegelrecht, als de alternatieve geschillenbeslechting succes heeft, 10) geen advocaat vereist voor de alternatieve geschillenbeslechtsingsprocedure, 11) de rechter kan als mediator optreden, 12) door de partijen bereikte overeenkomst wordt in rechte afdwingbaar, en 13) gebruik van elektronische instrumenten om het geschil op te lossen via ADR-methoden. Voor elk van deze 13 indicatoren werd één punt toegekend aan elk rechtsgebied. **CZ:** gegevens ten aanzien van bestuurlijke geschillen zijn niet beschikbaar. **DK:** elke rechtbank heeft een ambassadeur die verantwoordelijk is voor de bevordering van het gebruik van mediation. Administratieve rechtbanken kunnen de

⁷⁰ Het verplichte gebruik van ADR (alternatieve geschillenbeslechting) vóór het zich tot de rechter wenden is geen methode voor het aanmoedigen en stimuleren van het gebruik van ADR. Het is immers niet zeker of dergelijk verplicht gebruik in overeenstemming is met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een rechter als opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

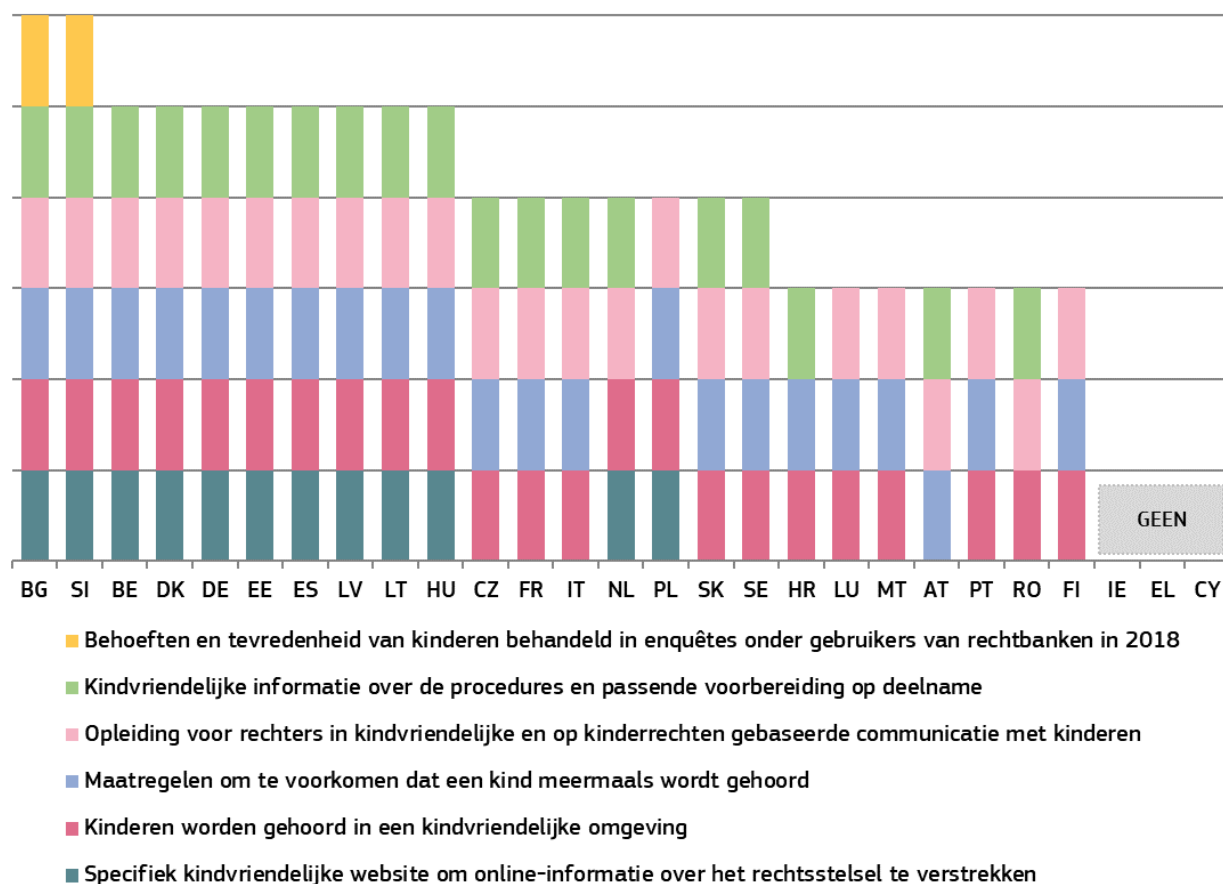
⁷¹ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

partijen voorstellen gebruik te maken van mediation. **IE:** bestuurszaken worden opgenomen in de categorie burgerlijke en handelszaken. **EL:** alternatieve geschillenbeslechting wordt toegepast op het gebied van openbare aanbesteding voor administratieve hoven van beroep. **ES:** alternatieve geschillenbeslechting is verplicht in arbeidsrechtelijke zaken. **LT:** een referendaris bij de nationale gerechtelijke administratie coördineert de gerechtelijke mediationprocessen bij de rechtbanken. **PT:** de gerechtskosten van burgerlijke en handelsgeschillen worden slechts terugbetaald indien ze door een vrederechter worden beslecht. **SK:** het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting voor administratieve doeleinden wordt door de Slowaakse rechtsorde niet ondersteund. **SE:** rechters hebben een procedurele beslissingsbevoegdheid op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting. De rechter is verplicht te streven naar een minnelijke schikking, tenzij dit niet passend is vanwege de aard van de zaak.

– Kindvriendelijke justitie –

Grafiek 31 geeft de verschillende regelingen in de lidstaten weer die het rechtstelsel toegankelijker maken voor kinderen en op behoeften zijn afgestemd, bijvoorbeeld door het verstrekken van kindvriendelijke informatie over procedures of het treffen van maatregelen om te voorkomen dat het kind verschillende hoorzittingen moet bijwonen.

Grafiek 31: Kindvriendelijke justitie, 2019 (*) (bron: Europese Commissie⁽⁷²⁾)



⁷² De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtstelsels.

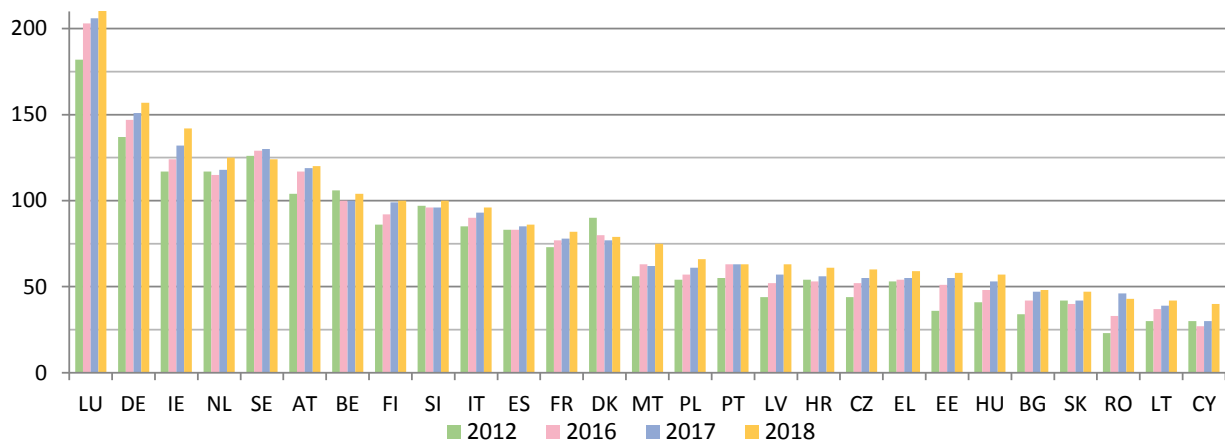
3.2.2. Middelen

Toereikende middelen, inclusief de noodzakelijke investeringen in fysieke en technische infrastructuur, en goed gekwalificeerd, geschoold en adequaat beloond personeel uit alle categorieën zijn noodzakelijk voor een goede werking van het rechtsstelsel. Zonder voldoende faciliteiten, instrumenten en personeel met de vereiste kwalificaties, vaardigheden en toegang tot permanente opleiding kan de kwaliteit van de procedures en beslissingen in het gedrang komen.

– Financiële middelen –

De onderstaande grafieken tonen de werkelijke overheidsuitgaven voor de werking van het rechtsstelsel (uitgezonderd gevangenis), zowel per inwoner (grafiek 32) als uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product (bbp) (grafiek 33) en tot slot de belangrijkste categorieën uitgaven voor rechtbanken (grafiek 34)⁷³.

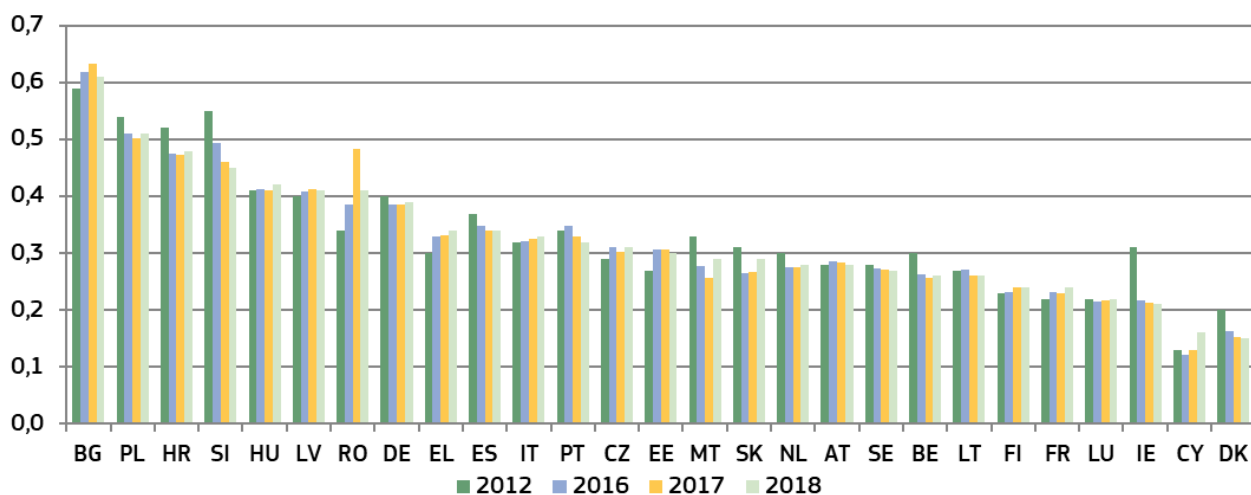
Grafiek 32: Totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging, 2012, 2016–2018 (*) (in EUR per inwoner) (bron: Eurostat)



(*) De lidstaten zijn gerangschikt op basis van de uitgaven in 2018 (van hoog tot laag). De gegevens voor 2018 met betrekking tot **ES**, **FR**, **HR**, **PT** en **SK** zijn voorlopig.

⁷³ De totale (werkelijke) algemene overheidsuitgaven voor het beheer, de werking en de ondersteuning van administratieve, civiele en strafrechtbanken en het rechtsstelsel, inclusief de inning van boetes en de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde schikkingen en de werking van systemen voor voorwaardelijke invrijheidstelling en rechtsbijstand, alsook juridische vertegenwoordiging en juridisch advies van overheidswege of namens anderen, door de overheid gefinancierd of in de vorm van diensten verstrekt, met uitzondering van het gevangeniswezen (gegevens van de nationale rekeningen, classificatie van overheidsfuncties (COFOG), groep 03.3), Eurostat-tabel *gov_10a_exp*, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

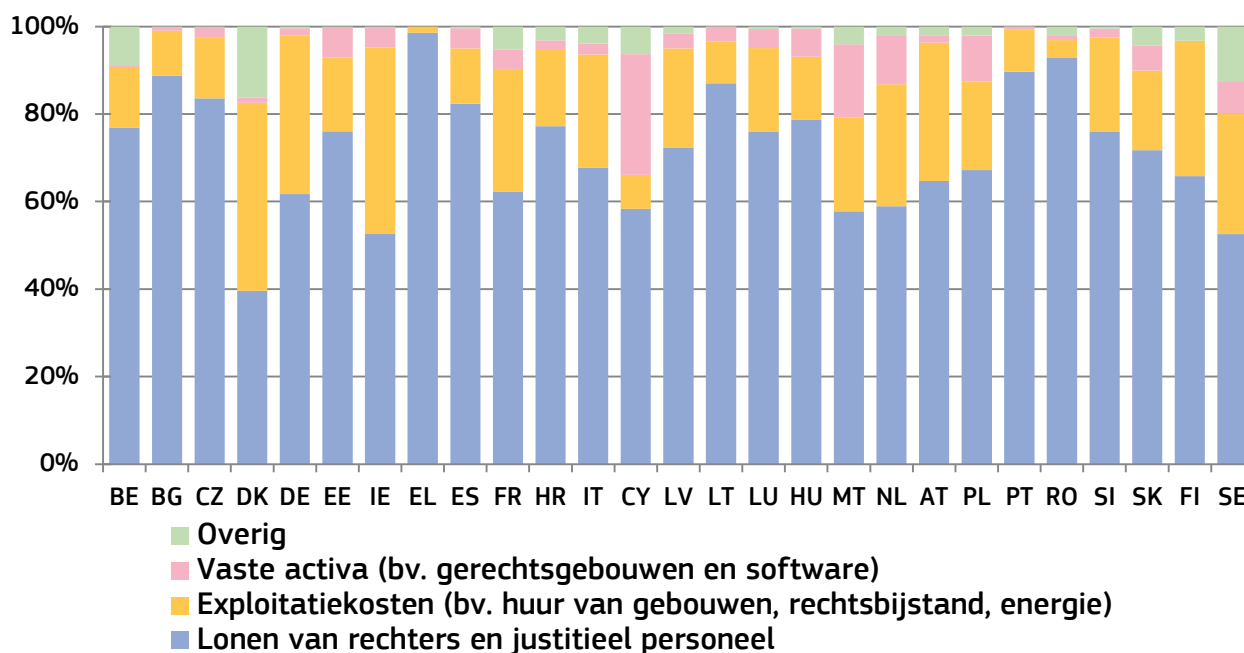
Grafiek 33: Totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging, 2012, 2016–2018 (*) (als percentage van het bbp) (bron: Eurostat)



(*) De lidstaten zijn gerangschikt op basis van de uitgaven in 2018 (van hoog tot laag). De gegevens voor 2018 met betrekking tot **ES**, **FR**, **HR**, **PT** en **SK** zijn voorlopig.

Grafiek 34 toont de belangrijkste economische categorieën overheidsuitgaven voor rechtbanken: 1) lonen van rechters en justitieel personeel, inclusief sociale premies (“beloning van werknemers”⁽⁷⁴⁾), 2) exploitatiekosten voor goederen en diensten die door de rechtbanken worden verbruikt, zoals huur van gebouwen, kantoorbenodigdheden, energie en rechtsbijstand (“intermediair verbruik”⁽⁷⁵⁾), 3) investering in vaste activa, zoals gerechtsgebouwen en software (“bruto-investeringen in vaste activa”⁽⁷⁶⁾), en 4) overige uitgaven.

Grafiek 34: Totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging per categorie (*) (in 2018 als percentage van de totale uitgaven) (bron: Eurostat)



(*) De gegevens voor **ES**, **FR**, **HR** en **SK** zijn voorlopig, de gegevens voor **PT** zijn een schatting.

⁷⁴ Beloning van werknemers omvat lonen in geld of in natura (D.11) en werkelijke en toegerekende sociale premies ten laste van werkgevers (D.121 en D.122). Zie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees

⁷⁵ Intermediair verbruik is een begrip dat in nationale rekeningen wordt gebruikt en dat de waarde van de goederen en diensten meet die als input in het productieproces worden gebruikt. Hiervan uitgesloten zijn [vaste activa](#), waarvan het verbruik als verbruik van [vaste activa](#) wordt geregistreerd. De goederen en diensten kunnen tijdens het productieproces worden verwerkt in andere producten of volledig worden verbruikt. Zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Intermediate_consumption

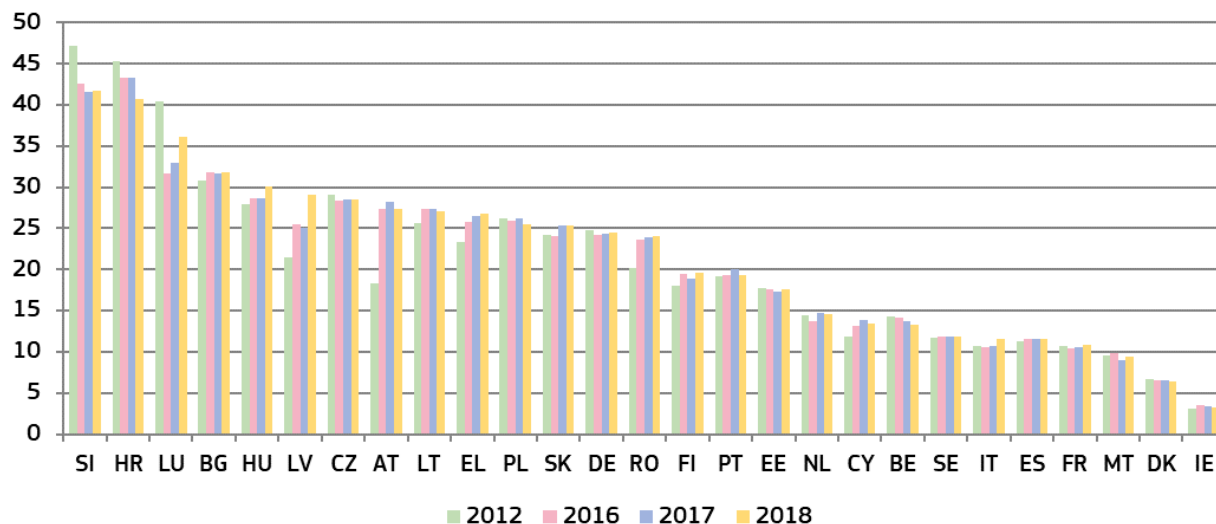
⁷⁶ Bruto-investeringen in vaste activa, afgekort als BIVA, bestaan uit de gedurende een bepaalde periode door ingezeten producenten verrichte investeringen, verminderd met desinvesteringen, in vaste [activa](#). Daartoe behoren ook bepaalde toevoegingen aan de waarde van niet-geproduceerde activa die zijn gerealiseerd door producerende of institutionele eenheden. Vaste activa zijn alle als output van productieprocessen voortgebrachte materiële of immateriële activa die langer dan een jaar herhaaldelijk of voortdurend worden gebruikt.

Zie [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_\(GFCF\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Gross_fixed_capital_formation_(GFCF))

– Personele middelen –

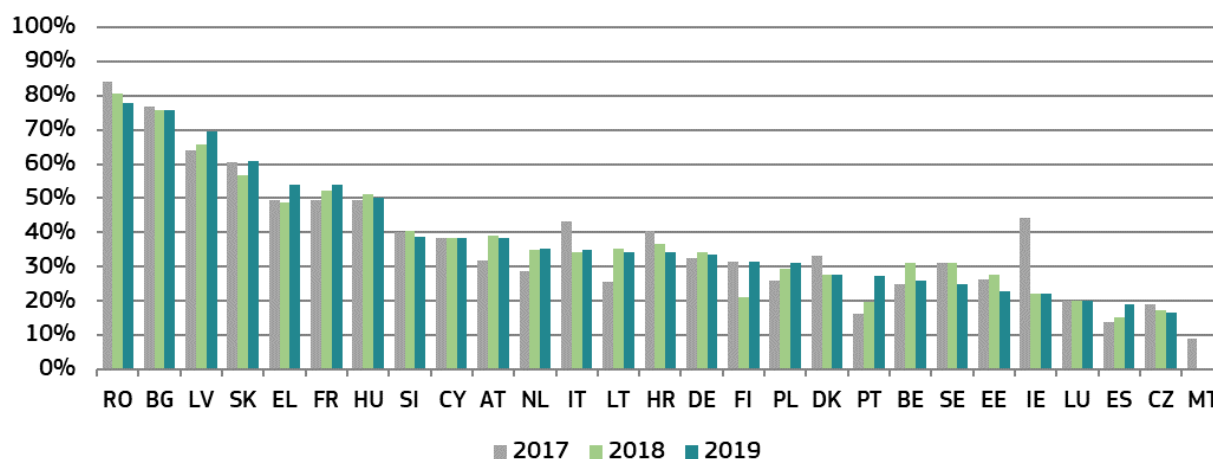
Adequate personele middelen zijn belangrijk voor de kwaliteit van een rechtsstelsel. Diversiteit onder rechters, met inbegrip van gendergelijkheid, zorgt voor complementaire kennis, vaardigheden en ervaring, en geeft een afspiegeling van de samenleving.

Grafiek 35: Aantal rechters, 2012–2018 (*) (per 100 000 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Volgens de CEPEJ-methodologie bestaat deze categorie uit voltijds werkende rechters. Rechtspfleger/griffiers, die in enkele lidstaten voorkomen, zijn niet opgenomen. **AT**: voor de cyclus 2016 zijn voor het eerst gegevens over administratieve rechtspraak opgenomen. **EL**: in de getoonde jaren worden voor het totaal aantal beroepsrechters verschillende categorieën in aanmerking genomen, hetgeen de variatie van de cijfers deels verklaart. Vanaf 2016 worden in de gegevens over het aantal beroepsrechters alle rangen voor strafrechtspraak en politieke rechtspraak, evenals bestuursrechters opgenomen. **IT**: de regionale auditcommissies, lokale belastingcommissies en militaire rechtbanken zijn niet in aanmerking genomen. **LU**: cijfers zijn herzien na een verbetering van de methodologie.

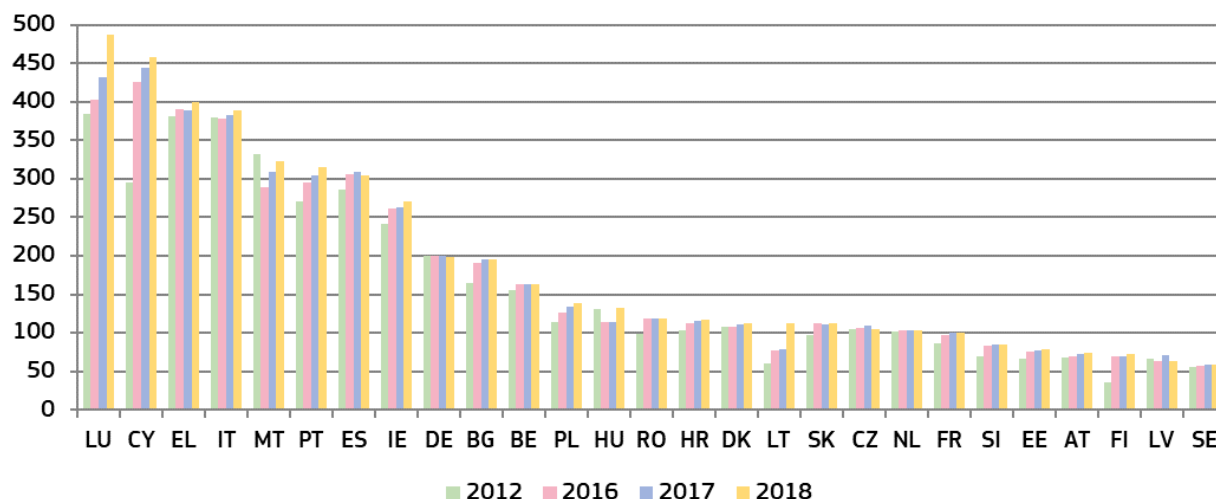
Grafiek 36: Percentage vrouwelijke beroepsrechters bij hooggerechtshoven in 2017-2019 (*) (bron: Europese Commissie⁷⁷)



(*) gerangschikt naar cijfers van 2019, van hoog naar laag.

⁷⁷ Gegevens van 2019. Databank met genderstatistieken van het Europees Instituut voor gendergelijkheid, beschikbaar op: http://eige.europa.eu/lt/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt

Grafiek 37: Aantal advocaten, 2012–2018 (*) (per 100 000 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)

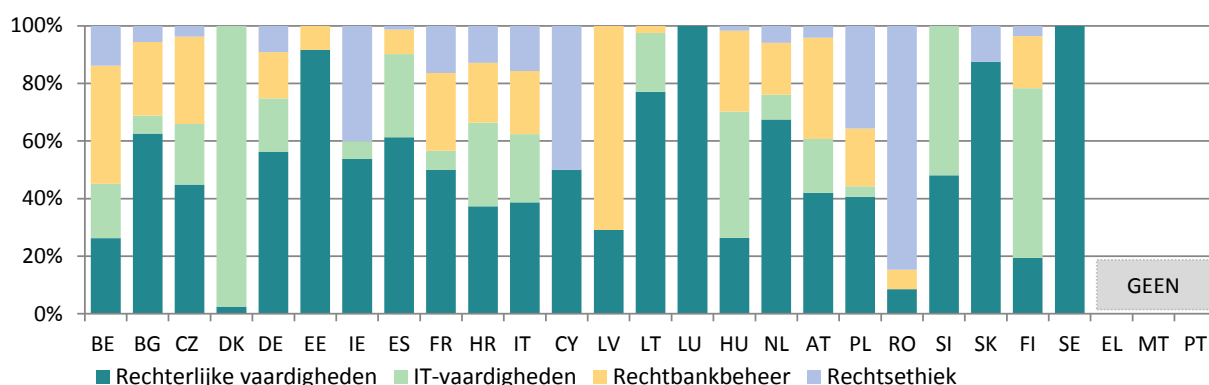


(*) Een advocaat is volgens de CEPEJ-methodologie een persoon die overeenkomstig het nationale recht gekwalificeerd en bevoegd is om namens zijn of haar cliënt te pleiten en te handelen, het recht te beoefenen, voor rechtbanken op te treden of zijn of haar cliënt te vertegenwoordigen en te adviseren in juridische aangelegenheden (Aanbeveling Rec(2000)21 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de vrije uitoefening van het beroep van advocaat). **DE**: in Duitsland wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten advocaten. **FI**: vanaf 2015 bevat het opgegeven aantal advocaten zowel het aantal advocaten dat werkzaam is in de private sector als het aantal advocaten dat werkzaam is in de publieke sector.

– Opleiding –

Justitiële opleidingen dragen in belangrijke mate bij aan de kwaliteit van rechterlijke beslissingen en de rechtsbedeling aan burgers. De onderstaande gegevens betreffen justitiële opleidingen op een breed scala van gebieden, waaronder communicatie met partijen en de pers, en juridische vaardigheden.

Grafiek 38: Percentage permanente opleiding van rechters voor verschillende soorten vaardigheden, 2018 (*) (als percentage van het totale aantal rechters dat de hier bedoelde opleidingen volgt) (bron: Europese Commissie⁽⁷⁸⁾)

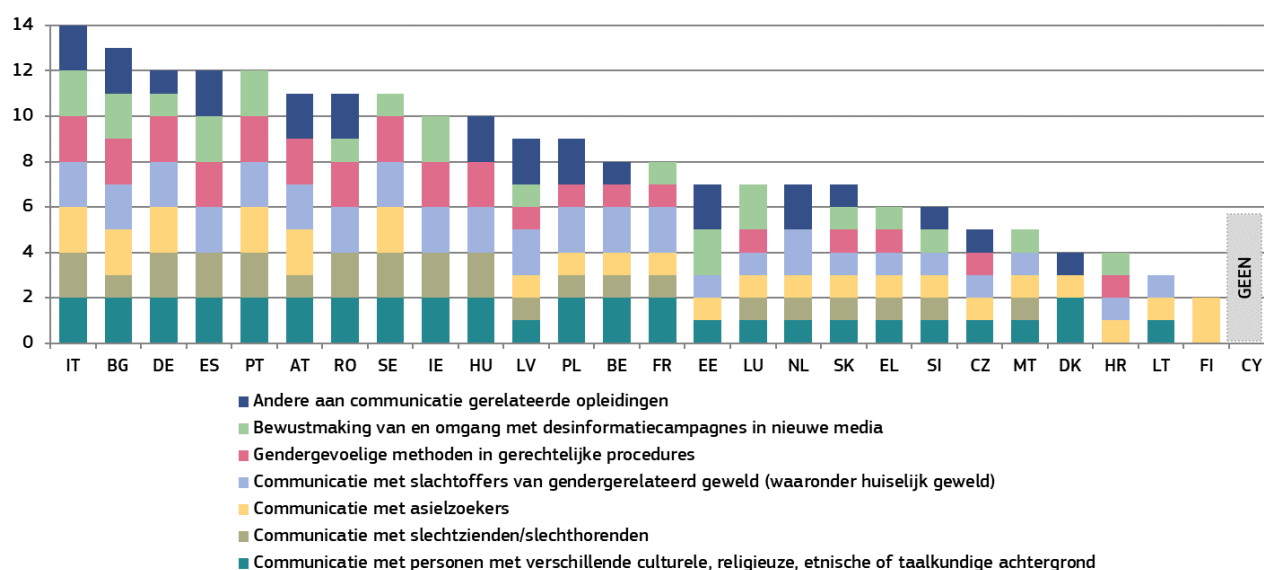


(*) Grafiek 38 toont de verdeling van rechters die deelnemen aan permanente opleidingsactiviteiten (d.w.z. opleidingen na de basisopleiding voor rechters) op elk van de vier gebieden als percentage van het totale aantal rechters dat de hier bedoelde opleidingen volgt. Juridische opleidingsactiviteiten zijn niet in aanmerking genomen.

⁷⁸ Gegevens voor 2018 verzameld in samenwerking met het Europees netwerk voor justitiële opleiding en de CEPEJ. Rechterlijke vaardigheden omvatten activiteiten zoals het houden van hoorzittingen, het opstellen van uitspraken en retoriek.

De autoriteiten voor de justitiële opleidingen in **EL**, **MT** en **PT** boden geen specifieke opleidingsactiviteiten aan voor de geselecteerde vaardigheden. **DK**: inclusief justitieel personeel. **AT**: inclusief officieren van justitie.

Grafiek 39: Beschikbaarheid van communicatieopleiding voor rechters, 2019 (*) (bron: Europese Commissie⁷⁹)



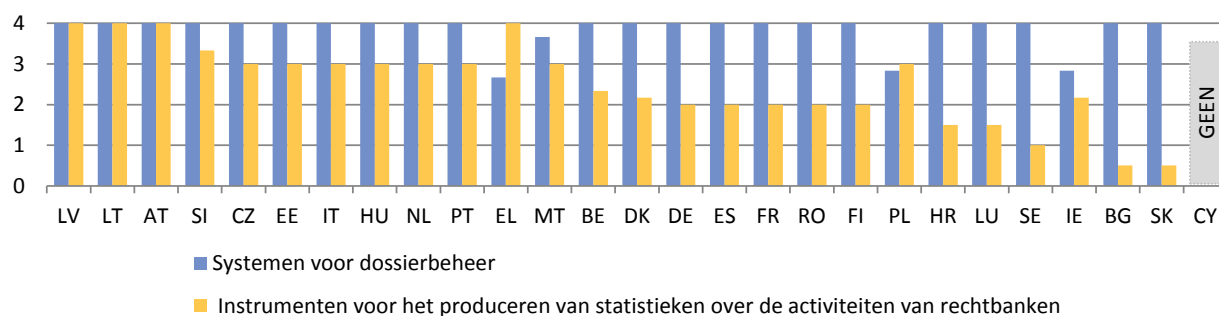
(*) Maximale score: 14 punten. De lidstaten kregen 1 punt als zij een basisopleiding aanbieden en 1 punt als zij een permanente opleiding aanbieden (maximaal 2 punten per soort opleiding). **DK**: er worden geen opleidingen aangeboden op het gebied van communicatie met mensen die een visuele of auditieve beperking hebben, omdat de staat mensen met een visuele of auditieve beperking ondersteuning biedt in de vorm van hulpmiddelen of een assistent in de rechtszaal, bijvoorbeeld een doventolk. Andere aan communicatie gerelateerde opleidingen zijn: cursussen ter verbetering van de openbare communicatievaardigheden en communicatie met media (**BE**, **BG**, **EE**, **LV**, **NL**, **PL**, **RO**, **SK**); cursussen over verhoorvaardigheden (**DE** en **AT**), cursussen over personeelsbeheer (**BE**, **ES**, **PL**) en opleidingen op het gebied van zachte vaardigheden hebben betrekking op het vergroten van de duidelijkheid van rechterlijke beslissingen en presentatiemethoden (**CZ**, **DK**, **LV**, **HU**, **PL**, **SK**).

3.2.3. Beoordelingsinstrumenten

Het monitoren en evalueren van activiteiten van rechterlijke instanties helpt om gebreken en behoeften vast te stellen, en draagt daardoor bij aan het verbeteren van de kwaliteit van het rechtsstelsel. Regelmatige evaluatie kan bewerkstelligen dat het rechtsstelsel beter kan inspelen op bestaande en toekomstige uitdagingen. Adequate ICT-instrumenten kunnen realtime dossierbeheer mogelijk maken en kunnen bijdragen aan nationale gestandaardiseerde rechtbankstatistieken. Daarnaast kunnen ze worden gebruikt voor het beheer van achterstanden en geautomatiseerde systemen voor vroegtijdige waarschuwing. Enquêtes zijn belangrijk om te beoordelen hoe de rechtsstelsels vanuit het oogpunt van beoefenaars van juridische beroepen en gebruikers opereren. Een adequate follow-up van de bevindingen van enquêtes is een absolute voorwaarde om de kwaliteit van rechtsstelsels te verbeteren.

⁷⁹ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

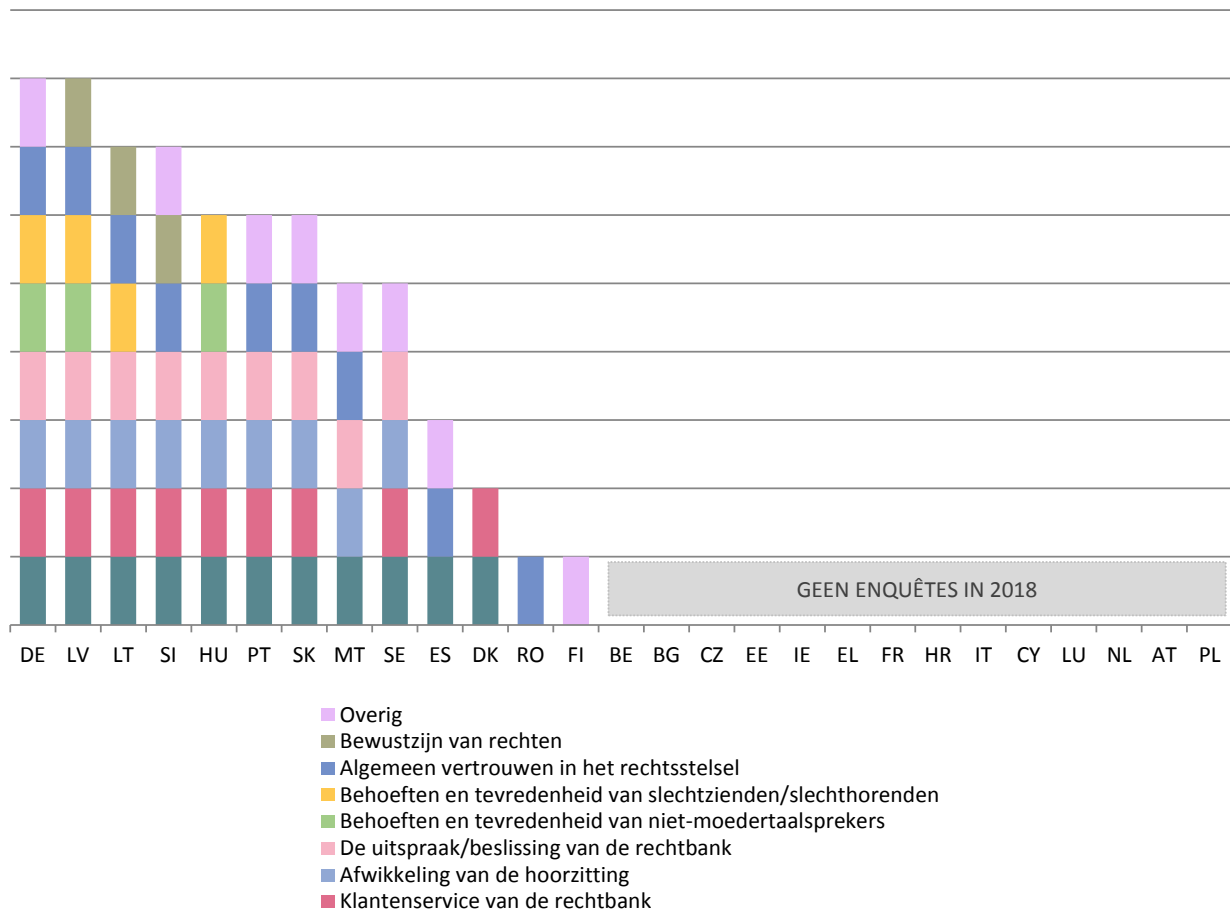
Grafiek 40: Beschikbaarheid van elektronische middelen, 2018 (*) (0 = beschikbaar in 0 % van de rechtbanken, 4 = beschikbaar in 100 % van de rechtbanken⁸⁰) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Nieuwe methodologie, gegevens zijn niet vergelijkbaar met vorige jaren.

⁸⁰ Gegevens van 2018. De uitrustingsgraad, variërend van 100 % (apparatuur volledig ingezet) tot 0 % (geen apparatuur voorhanden), geeft de functionele aanwezigheid aan van apparatuur in rechtbanken, die in de grafiek wordt weergegeven volgens de volgende schaal: 100 % = 4 punten indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 1,33 punten per rechtsgebied; 50-99 % = 3 punten indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 1 punt per rechtsgebied; 10-49% = 2 punten indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 0,66 punt per rechtsgebied; 1-9% = 1 punt indien van toepassing op alle rechtsgebieden / 0,33 punt per rechtsgebied. Het rechtsgebied betreft het soort geschil dat wordt behandeld (burgerlijk recht/handelsrecht, strafrecht, bestuursrecht of anders).

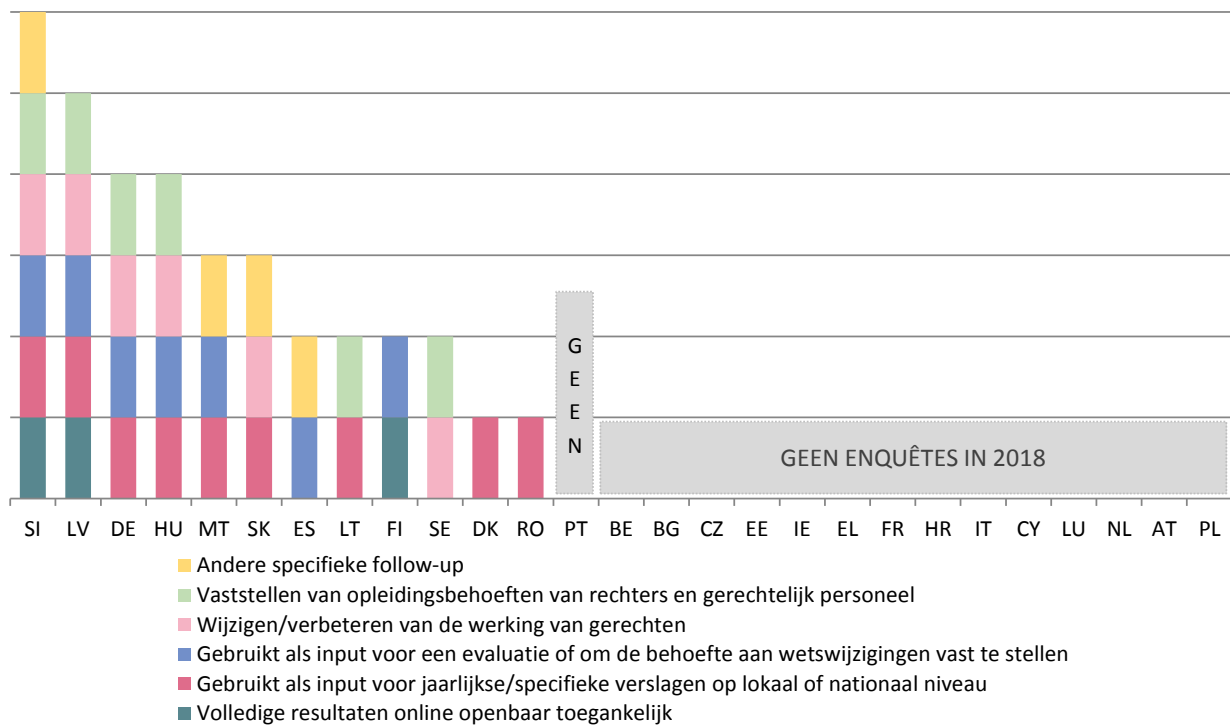
Grafiek 41: Onderwerpen van enquêtes uitgevoerd onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren, 2018 (*) (bron: Europese Commissie⁸¹)



(*) De lidstaten kregen één punt per aangegeven enquêteonderwerp, ongeacht of de enquête op nationaal, regionaal of rechtbankniveau werd uitgevoerd. “Andere onderwerpen” zijn onder meer: enquêtes onder advocaten over de werking van bepaalde rechtbanken (**ES**); bewustzijn van ICT-maatregelen als middel ter verbetering van de toegankelijkheid voor gebruikers (**MT**); middelen en materiële omstandigheden van rechtbanken (**PT**); vragen over een project op het gebied van procedurele billijkheid (**SI**), mogelijkheden ter verbetering van de werking van de rechtbanken (**SK**); opvattingen over passende straffen (**FI**); en tevredenheid van rechtsbeoefenaren en gebruikers van rechtbanken over de door het rechtsstelsel verleende diensten (**SE**). In **DE** werd een aantal verschillende enquêtes uitgevoerd op het niveau van de deelstaten.

⁸¹ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

Grafiek 42: Follow-up van enquêtes uitgevoerd onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren, 2018 (*) (bron: Europese Commissie⁽⁸²⁾)



(*) De lidstaten kregen één punt per soort follow-up. De categorie “andere specifieke follow-up” omvatte: inspectie (ES); gebruik als richtsnoer voor ontwikkeling van intern beleid (MT); publicatie van informatiehulpmiddelen voor het algemene publiek (SI); en zelfevaluatieverslagen van rechtbanken (SK).

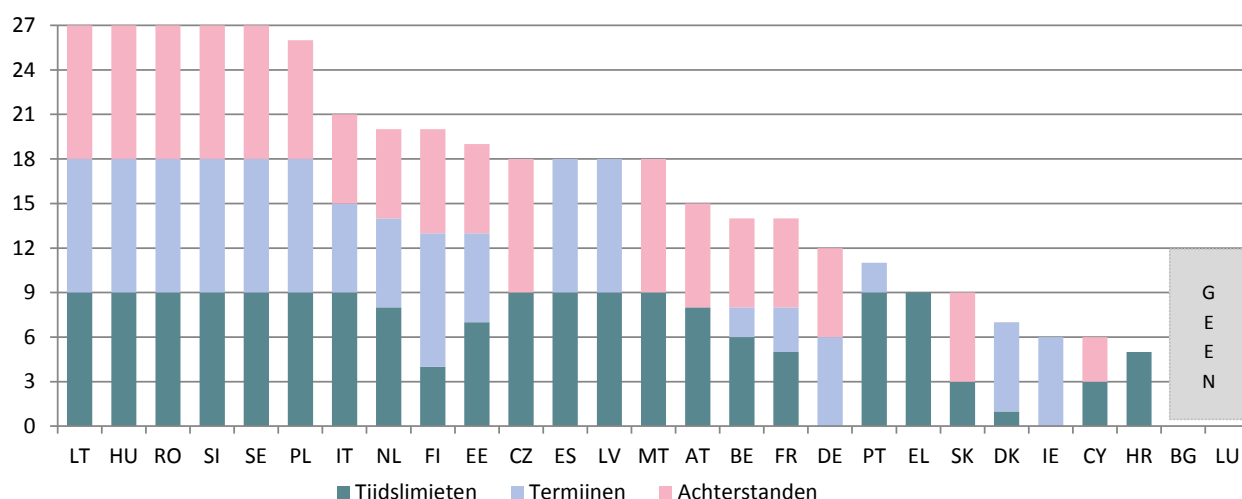
3.2.4. Normen

Normen kunnen de kwaliteit van de rechtsstelsels opschroeven. Nadat in de vorige edities een overzicht van normen op het gebied van timing en informatie aan partijen werd gegeven, is het EU-scorebord voor justitie 2020 toegespitst op timing, achterstanden en termijnen als beheersinstrument in het rechterlijk apparaat⁽⁸³⁾. Grafiek 43 geeft een overzicht van de lidstaten die standaardmaatregelen hanteren op het gebied van tijdslimieten, termijnen en achterstanden, en bevat voor de eerste keer informatie opgesplitst naar rechtsgebieden en instanties waar zulke normen bestaan. Tijdslimieten zijn kwantitatieve termijnen, bijvoorbeeld het maximale aantal dagen tussen de registratie van een zaak en de eerste hoorzitting. Achterstanden zijn zaken die ouder zijn dan een bepaalde periode. Termijnen zijn meetbare streefdoelen/praktijken die bijvoorbeeld een vooraf bepaald percentage zaken vaststellen dat binnen een bepaalde tijd moet zijn afgerond.

⁸² De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

⁸³ In het EU-scorebord voor justitie gaan de normen inzake tijdslimieten en termijnen verder dan de eisen die voortvloeien uit het recht op behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn, zoals verankerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU en in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Grafiek 43: Bestaan van normen op het gebied van timing, 2019 (*) (bron: Europese Commissie⁸⁴)



(*) De lidstaten kregen één punt per instantie (eerste, tweede en derde aanleg) voor elk rechtsgebied (burgerlijke/handelszaken, bestuurszaken en strafzaken) waarvoor normen zijn vastgesteld. Maximale score: 27 punten. Indien een lidstaat slechts twee rechterlijke instanties heeft, zijn punten toegekend voor drie instanties door de betrokken hogere aanleg in de niet-bestaande aanleg te weerspiegelen. Bij lidstaten die geen onderscheid maken tussen de twee rechtsgebieden (burgerlijke/handelszaken en bestuurszaken), is voor beide gebieden hetzelfde aantal punten toegekend.

⁸⁴ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

3.2.5. Samenvatting van de kwaliteit van rechtsstelsels

Eenvoudige toegang, toereikende middelen, doeltreffende beoordelingsinstrumenten en passende normen en praktijken zijn de factoren die bijdragen aan een hoge kwaliteit van rechtsstelsels. Burgers en bedrijven verwachten van een doeltreffend rechtsstelsel beslissingen van hoge kwaliteit. Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat een uitwerking van het vergelijkend onderzoek van deze factoren.

Toegankelijkheid

In deze editie wordt opnieuw gekeken naar een aantal elementen die bijdragen aan een burgervriendelijk rechtsstelsel:

- Bijna alle lidstaten bieden toegang tot **bepaalde online-informatie** over hun rechtsstelsel, waaronder een gecentraliseerd webportaal met onlineformulieren en interactieve voorlichting over wettelijke rechten (grafiek 22). Er komen verschillen tot uiting als het gaat om de inhoud van de informatie en in hoeverre deze tegemoetkomt aan de behoeften van mensen. Zo biedt bijvoorbeeld slechts een beperkt aantal lidstaten (negen) een interactieve onlinesimulatie aan waarmee mensen kunnen nagaan of ze in aanmerking komen voor rechtsbijstand. In de meeste lidstaten is echter informatie voor niet-moedertaalsprekers beschikbaar alsook gerichte informatie voor mensen met een visuele of auditieve beperking.
- De **beschikbaarheid van rechtsbijstand en de hoogte van de gerechtskosten** hebben een grote invloed op de toegang tot de rechter, met name voor mensen die in armoede leven. Uit grafiek 23 blijkt dat in sommige lidstaten consumenten met een inkomen onder de armoededrempel van Eurostat geen rechtsbijstand zouden krijgen. Vergeleken met vorig jaar bleef de toegankelijkheid van rechtsbijstand stabiel. Tegelijkertijd is de rechtsbijstand in sommige lidstaten in de loop der jaren minder toegankelijk geworden. De hoogte van de gerechtskosten (grafiek 24) is sinds 2016 grotendeels ongewijzigd gebleven, hoewel de gerechtskosten nog steeds proportioneel hoger liggen voor vorderingen met een lage waarde. De moeite om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen in combinatie met hoge gerechtskosten in sommige lidstaten, kan mensen in armoede ervan weerhouden een beroep op de rechter te doen.
- Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat voor het eerst ook informatie over **gerechtskosten en de terugvordering van juridische kosten in handelszaken**. De hoogte van de gerechtskosten voor litigieuze handelszaken (grafiek 25) verschilt enorm tussen de lidstaten onderling (variërend van 0,1 % tot 6 % van de waarde van de vordering), waarbij in slechts twee lidstaten helemaal geen gerechtskosten worden geheven. Grafiek 26 toont voor het eerst in welke mate juridische kosten door de winnende partij in een handelszaak kunnen worden teruggevorderd. Er zijn grote verschillen wat betreft de terugvordering van juridische kosten voor de litigieuze fase, zowel tussen lidstaten met en lidstaten zonder systeem van wettelijk bepaalde kosten als binnen elk van deze groepen (met name tussen meer en minder genereuze systemen van wettelijk bepaalde kosten). Bovendien wordt de terugvordering van juridische kosten in tal van lidstaten naar inzicht van de rechter bepaald. De mate van generositeit van het systeem voor terugvordering van juridische kosten kan ofwel stimulerend ofwel afschrikkend werken voor de waarschijnlijkheid van instelling van een procedure, en dus voor de algemene toegang tot de rechter.
- De **beschikbaarheid van elektronische middelen** tijdens de gerechtelijke procedure vergemakkelijkt de toegang tot de rechter en vermindert vertragingen en kosten. Uit grafiek 27 blijkt dat in meer dan de helft van de lidstaten elektronische indiening van vorderingen niet of slechts in beperkte mate mogelijk is, zoals al bleek uit het EU-scorebord voor justitie 2019. Er blijven grote hiaten bestaan met name ten aanzien van de mogelijkheid om gerechtelijke procedures online te volgen, waarbij geen enkele lidstaat dit volledig heeft

gerealiseerd in alle rechtbanken op alle rechtsgebieden.

- Vergeleken met voorgaande jaren is de **onlinetoegang tot rechterlijke uitspraken** (grafiek 28) stabiel gebleven, met name wat betreft de publicatie van uitspraken van de hoogste instantie: 19 lidstaten publiceren alle uitspraken in burgerlijke/handels- en bestuurszaken en hetzelfde aantal lidstaten publiceert ook strafrechtelijke beslissingen van de hoogste instantie. Deze positieve aantallen sporen alle lidstaten aan om verdere verbeteringen door te voeren, aangezien beslissingen van de hoogste instantie een belangrijke rol spelen bij de consistentie van de rechtspraak. Voor lagere instanties is het aantal lidstaten dat alle uitspraken publiceert nog steeds significant lager, zowel voor straf- als burgerlijke/handels- en bestuurszaken, waarbij dit cijfer sinds 2017 stabiel is gebleven.
- Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat een uitvoerig onderzoek naar **regelingen in de lidstaten die het produceren van machineleesbare rechterlijke beslissingen kunnen vergemakkelijken** (grafiek 29). Alle lidstaten beschikken ten minste over enkele regelingen voor burgerlijke/handels-, bestuurs- en strafzaken. Er kan echter een aanzienlijke variatie tussen de lidstaten onderling worden opgetekend. Het blijkt dat administratieve rechtbanken relatief geavanceerder zijn wat betreft het creëren van de sleutelfactoren voor algoritmevriendelijke rechtsstelsels. Rechtsstelsels die beschikken over regelingen voor het modelleren van beslissingen volgens normen die hun machineleesbaarheid mogelijk maken, lijken in potentie betere resultaten te behalen in de toekomst.
- Het aantal lidstaten dat het vrijwillige gebruik van **alternatieve geschillenbeslechting** (ADR) (grafiek 30) voor civielrechtelijke geschillen bevordert, blijft opnieuw stijgen in vergelijking met voorgaande jaren. Dit wordt met name bereikt door invoering van meer stimulansen voor het gebruik van ADR in verschillende rechtsgebieden. Bestuurlijke geschillen zijn nu voor het tweede jaar op rij in aanmerking genomen, waarbij sprake is van een lichte toename, aangezien nu meer dan de helft van de lidstaten ADR op dit gebied toestaat.
- Voor het eerst bevat het EU-scorebord voor justitie 2020 een geconsolideerd overzicht van de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen voor een **kindvriendelijk rechtsstelsel** (grafiek 31). Bijna alle lidstaten brengen ten minste enkele aanpassingen voor kinderen aan, met maatregelen voor kindvriendelijke hoorzittingen (waaronder in de omgeving) en met name ter voorkoming van verschillende hoorzittingen voor een kind. Minder dan de helft van de lidstaten beschikt echter over specifieke kindvriendelijke websites met informatie over het rechtsstelsel.

Middelen

Rechtsstelsels van hoge kwaliteit in de lidstaten vereisen voldoende financiële en personele middelen, waaronder de noodzakelijke investeringen in de fysieke en technische infrastructuur, passende initiële opleiding en bijscholing, en diversiteit onder rechters, met inbegrip van genderevenwicht. Uit het EU-scorebord voor justitie 2020 blijkt het volgende:

- Wat de **financiële middelen** betreft, blijkt uit de gegevens dat in 2018 de totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging overwegend stabiel zijn gebleven in de lidstaten. De werkelijke bedragen verschillen aanzienlijk tussen de lidstaten, zowel in EUR per inwoner als uitgedrukt in een percentage van het bbp (grafieken 32 en 33). Bijna alle lidstaten hebben hun uitgaven per hoofd van de bevolking in 2018 verhoogd (een toename vergeleken met 2017) en een meerderheid heeft ook zijn uitgaven als percentage van het bbp verhoogd.
- Net als in 2019 toont het EU-scorebord voor justitie 2020 ook de **uitsplitsing van de totale uitgaven in verschillende categorieën** op basis van door Eurostat verzamelde gegevens. Grafiek 34 geeft grote verschillen in uitgaven tussen de lidstaten weer. Terwijl in de meeste lidstaten de lonen van rechters en justitieel personeel (inclusief sociale premies) het grootste

aandeel vertegenwoordigen, zijn de investeringen in vaste activa zoals gerechtsgebouwen en software doorgaans zeer laag of ontbreken deze in sommige lidstaten zelfs geheel. Daartegenover staat dat in enkele lidstaten de uitgaven voor exploitatiekosten (bv. huur van gebouwen, rechtsbijstand en andere verbruiksgoederen) significant hoger zijn dan in de meeste andere lidstaten. Deze uitsplitsing is van jaar tot jaar relatief stabiel gebleven (grafiek 34).

- **Vrouwen** maken in de meeste lidstaten nog steeds minder dan vijftig procent van de rechters uit bij **hooggerechtshoven** (grafiek 36). De evolutie gedurende de periode van drie jaar tussen 2017 en 2019 toont aan dat trends verschillen tussen de lidstaten, maar dat in de meeste lidstaten het percentage vrouwelijke rechters bij hooggerechtshoven sinds 2010 is toegenomen.
- Wat de **opleiding van rechters** betreft, voorzien bijna alle lidstaten ten minste in enige permanente opleiding op het gebied van rechterlijke vaardigheden. Minder lidstaten bieden opleidingen aan op het gebied van IT-vaardigheden, rechtbankbeheer en rechtsethiek, en het aantal rechters dat een dergelijke opleiding geniet, blijft in de meeste landen gering (grafiek 38). Wat de opleiding voor de communicatie met kwetsbare groepen betreft, treedt er continu verbetering op, met name ten aanzien van slechtzienden en slechthorenden, slachtoffers van gendergerelateerd geweld en asielzoekers (grafiek 39). Opleiding over bewustmaking en het omgaan met desinformatie is ook breder beschikbaar geworden vergeleken met vorig jaar.

Beoordelingsinstrumenten

- Hoewel de meeste lidstaten **ICT-systemen voor dossierbeheer** volledig hebben ingevoerd (enkele uitzondering daargelaten), blijven hiaten bestaan ten aanzien van instrumenten voor het produceren van statistieken over de activiteiten van rechtbanken (grafiek 40). Deze systemen dienen verschillende doeleinden, waaronder het opstellen van statistieken, en moeten op consistente wijze in het rechtsstelsel worden ingevoerd. Sommige lidstaten beschikken over systemen voor vroegtijdige waarschuwing om tekortkomingen of niet-naleving van normen voor de behandeling van zaken vast te stellen, zodat er sneller oplossingen kunnen worden gevonden. In sommige lidstaten is het nog steeds niet mogelijk om landelijke gegevens over alle rechtsgebieden te verzamelen.
- Het **gebruik van enquêtes** onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren (grafiek 41) is opnieuw afgenomen en steeds meer lidstaten kiezen ervoor geen enquêtes uit te voeren. Er lijkt echter enig verschil te bestaan in de mate waarin de lidstaten geen enquêtes hebben uitgevoerd, wat erop wijst dat enquêtes soms slechts om het jaar of om de paar jaar worden afgenomen. Toegankelijkheid, klantenservice, hoorzittingen en uitspraken/beslissingen, alsook het algemene vertrouwen in het rechtsstelsel zijn nog steeds terugkerende enquêteonderwerpen, maar slechts enkele lidstaten hebben onderzoek gedaan naar de tevredenheid van groepen met speciale behoeften en het bewustzijn van individuen van hun rechten. Bijna alle lidstaten die enquêtes hebben uitgevoerd, hebben ook in een follow-up voorzien (grafiek 42). De mate waarin deze follow-up plaatsvond, verschilde echter nog steeds aanzienlijk. De resultaten werden in het algemeen gebruikt in jaar- of specifieke verslagen en in tal van lidstaten werden zij gebruikt voor een evaluatie of om de noodzaak van wetswijzigingen vast te stellen.

Normen

Normen kunnen de kwaliteit van de rechtsstelsels opschroeven. In deze editie van het EU-scorebord voor justitie wordt dieper ingegaan op bepaalde normen die de timing van procedures moeten verbeteren en worden deze normen specifiek opgesplitst rekening houdend met de instantie en rechtsgebieden waar zulke normen bestaan.

- Bijna alle lidstaten hanteren normen op het gebied van timing, hoewel zij niet altijd in alle instanties en op alle rechtsgebieden in dezelfde mate zijn ontwikkeld. De normen betreffende tijdslimieten (bv. de tijd tussen de registratie van een zaak en de eerste hoorzitting) worden nog steeds breder toegepast, terwijl de normen betreffende termijnen (bv. normen die een vooraf bepaald percentage zaken vaststellen dat binnen een bepaalde tijd moet zijn afgerond) en achterstanden nog steeds relatief minder vaak worden gebruikt (grafiek 43). Bepaalde lidstaten die te maken hebben met bijzondere problemen qua efficiëntie, passen dergelijke normen momenteel echter niet toe of slechts in bepaalde mate.

3.3. Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht — een onlosmakelijk onderdeel van rechterlijke besluitvorming — is een vereiste die voortvloeit uit het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming zoals bedoeld in artikel 19 VEU, en uit het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie dat is neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 47)⁽⁸⁵⁾. Deze vereiste veronderstelt a) externe onafhankelijkheid, als de betrokken instantie haar functies volledig autonoom uitvoert, zonder onder hiërarchische beperkingen te vallen of ondergeschikt te zijn aan andere instanties en zonder bevelen of instructies van welke andere bron dan ook te hoeven volgen, en dus beschermd te zijn tegen externe tussenkomst of druk die het onafhankelijke oordeel van haar leden in gevaar kan brengen en hun besluiten kan beïnvloeden, en b) interne onafhankelijkheid en onpartijdigheid, als gelijke afstand tussen de partijen in de procedure en hun respectieve belangen ten aanzien van het voorwerp van die procedure wordt gehandhaafd⁽⁸⁶⁾. Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgt dat alle rechten die individuen van het EU-recht ontleen, beschermd zullen worden en dat de gemeenschappelijke waarden van de lidstaten zoals bedoeld in artikel 2 VEU, met name de waarde van de rechtsstaat, veilig zullen worden gesteld⁽⁸⁷⁾. Het behoud van de EU-rechtsorde is fundamenteel voor alle burgers en bedrijven wiens rechten en vrijheden uit hoofde van het EU-recht worden beschermd.

De perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een groeibevorderende factor, aangezien een gepercipieerd gebrek aan onafhankelijkheid investeringen kan ontmoedigen. Naast informatie over de perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid uit verschillende bronnen, toont het EU-scorebord voor justitie 2020 de manier waarop de rechtsstelsels zijn georganiseerd om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te beschermen in bepaalde soorten situaties waarin deze in het gedrang kan komen. Naar aanleiding van de input van het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ), het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC) en de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering bevat het EU-scorebord voor justitie 2020 bijgewerkte indicatoren voor juridische waarborgen ten aanzien van de tuchtprocedures tegen rechters en de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak alsook twee nieuwe overzichten van de tuchtprocedures tegen openbare aanklagers.

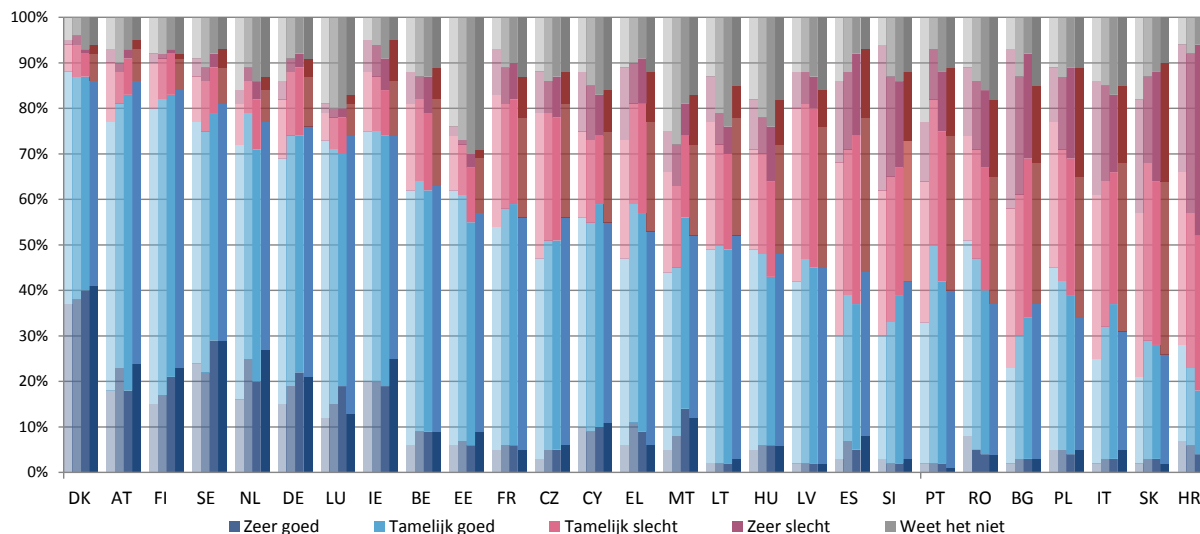
⁸⁵ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=NL>.

⁸⁶ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a., C 585/18, C 624/18 en C 625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punten 121 en 122; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 73 en 74; arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C- 64/16, EU:C:2018:117, punt 44; arrest van 25 juli 2018, minister van Justitie en Gelijke Kansen, C- 216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 65.

⁸⁷ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 44.

3.3.1. Perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid

Grafiek 44: Perceptie van onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het publiek (*)
(bron: Eurobarometer⁸⁸) — lichte kleuren: 2016, 2018 en 2019, donkere kleuren: 2020)

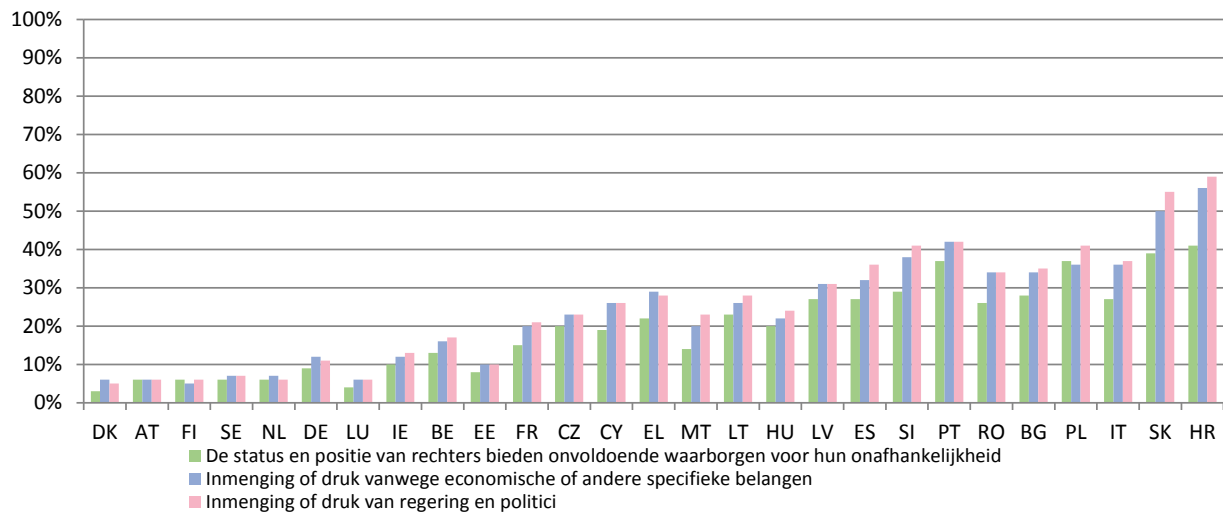


(*) De lidstaten worden eerst gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed of tamelijk goed (totaal goed) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters tamelijk slecht of zeer slecht (totaal slecht) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed en totaal slecht hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed, totaal slecht en zeer goed hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer slecht is.

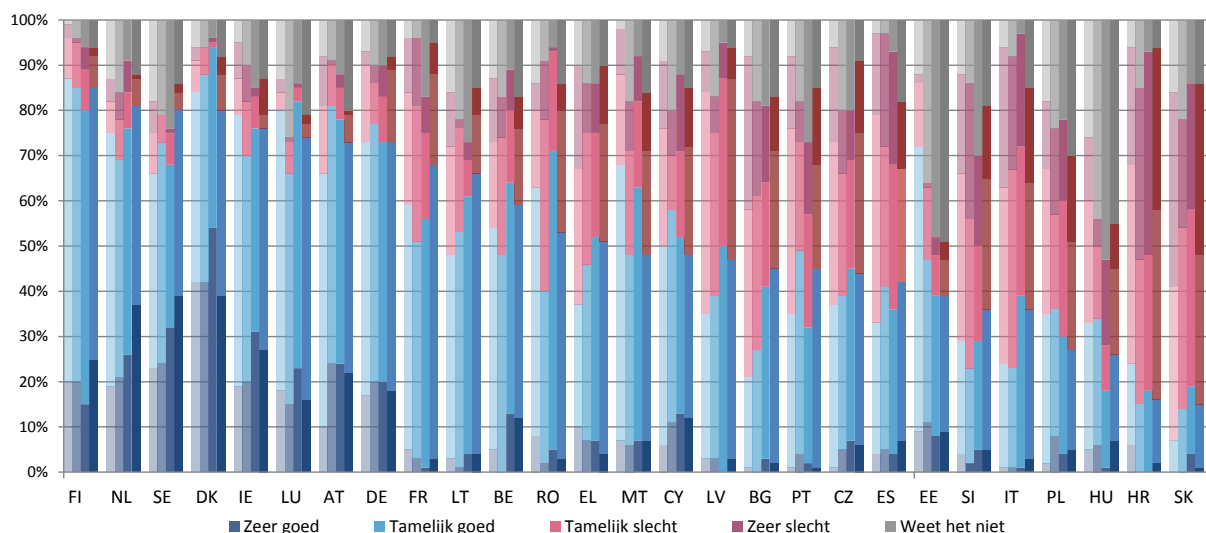
Grafiek 45 geeft de voornaamste redenen weer voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het grote publiek. De respondenten onder het grote publiek die de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel als “tamelijk slecht” of “zeer slecht” beoordeelden, konden als verklaring voor die beoordeling uit drie redenen kiezen. De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 44.

⁸⁸ Eurobarometer-enquête FL483, uitgevoerd tussen 7 en 11 januari 2020. Antwoorden op de vraag: “Voor zover u op de hoogte bent, hoe zou u het rechtsstelsel in (ons land) beoordelen wat betreft de onafhankelijkheid van gerechten en rechters? Zou u het zeer goed, tamelijk goed, tamelijk slecht of zeer slecht noemen?”, zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Grafiek 45: Voornaamste redenen voor de perceptie bij het grote publiek van een gebrek aan onafhankelijkheid (percentage van alle respondenten — hogere waarde wijst op meer invloed) (bron: Eurobarometer⁸⁹)



Grafiek 46: Perceptie van onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij ondernemingen (*) (bron: Eurobarometer⁹⁰) — lichte kleuren: 2017, 2018 en 2019, donkere kleuren: 2020



(*) De lidstaten worden eerst gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed of tamelijk goed (totaal goed) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters tamelijk slecht of zeer slecht (totaal slecht) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed en totaal slecht hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed, totaal slecht en zeer goed hebben,

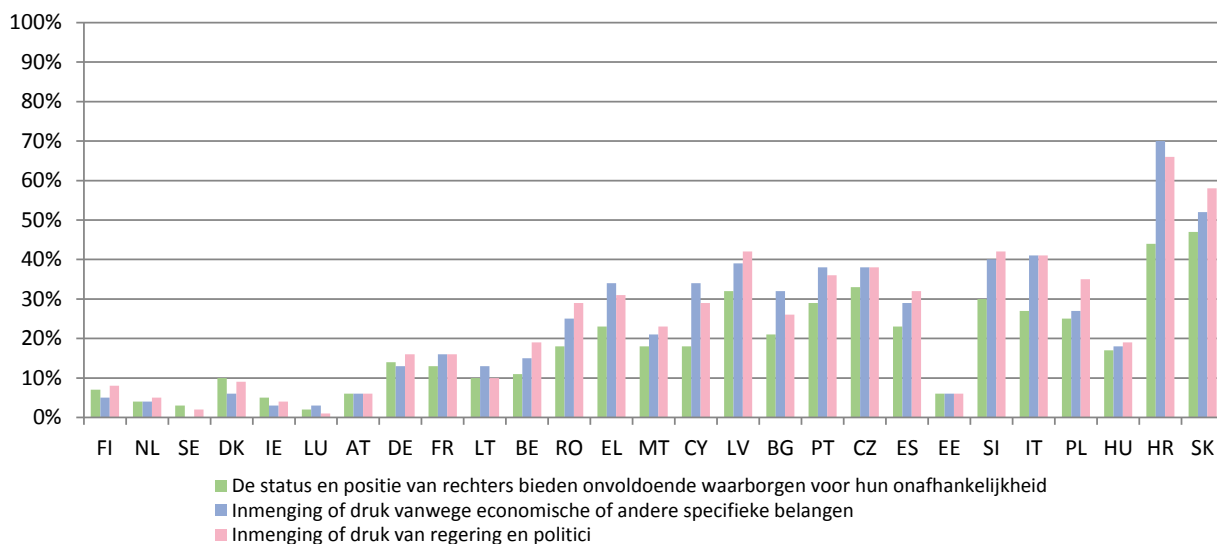
⁸⁹ Eurobarometer-enquête FL483; antwoorden op de vraag: “Kunt u zeggen in hoeverre elk van de volgende redenen uw evaluatie van de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel in (ons land) verklaart: in hoge mate, enigszins, niet echt, in het geheel niet?”.

⁹⁰ Eurobarometer-enquête FL484, uitgevoerd tussen 7 januari en 20 januari 2019. Antwoorden op de vraag: “Voor zover u op de hoogte bent, hoe zou u het rechtsstelsel in (ons land) beoordelen wat betreft de onafhankelijkheid van gerechten en rechters? Zou u het zeer goed, tamelijk goed, tamelijk slecht of zeer slecht noemen?”, zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.

worden zij vervolgens gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer slecht is.

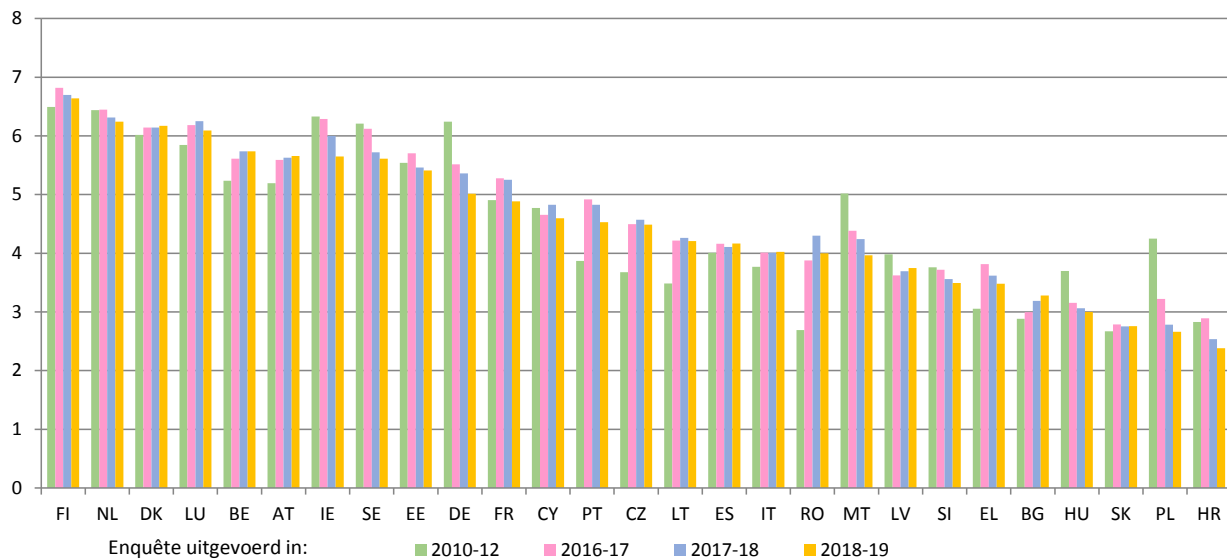
Grafiek 47 geeft de voornaamste redenen weer voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het grote publiek. De respondenten in het bedrijfsleven die de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel als “tamelijk slecht” of “zeer slecht” beoordeelden, konden als verklaring voor die beoordeling uit drie redenen kiezen. De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 46.

Grafiek 47: Voornaamste redenen voor de perceptie bij ondernemingen van een gebrek aan onafhankelijkheid (percentage van alle respondenten — hogere waarde wijst op meer invloed) (bron: Eurobarometer⁹¹)



⁹¹ Eurobarometer-enquête FL484; antwoorden op de vraag: “Kunt u zeggen in hoeverre elk van de volgende redenen uw evaluatie van de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel in (ons land) verklaart: in hoge mate, enigszins, niet echt, in het geheel niet?”.

Grafiek 48: WEF: perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij het bedrijfsleven, 2010-2019 (perceptie — hogere waarde wijst op betere perceptie) (bron: Economisch Wereldforum⁹²)



3.3.2. Structurele onafhankelijkheid

Voor de waarborgen van structurele onafhankelijkheid zijn regels nodig, met name met betrekking tot de samenstelling van de rechtbank en de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschooning, wraking en afzetting van zijn leden, die het mogelijk maken elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van die rechtbank voor externe factoren en omtrent zijn neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen te bannen⁹³). Die regels moeten er met name voor zorgen dat niet alleen directe

⁹² Het Economisch Wereldforum (WEF) baseert zijn indicator op antwoorden op een enquête waarin de vraag werd gesteld: “In hoeverre is het gerechtelijk apparaat in uw land onafhankelijk van invloeden van de overheid, personen of ondernemingen? [1 = volstrekt niet onafhankelijk; 7 = volstrekt onafhankelijk]”. De enquête werd beantwoord door steekproefsgewijs geselecteerde representatieve ondernemingen uit alle lidstaten in kwestie, die de voornaamste sectoren van de economie (landbouw, verwerkende industrie, niet-verwerkende industrie en dienstensector) vertegenwoordigen. Het onderzoek is op verschillende wijzen uitgevoerd, onder andere door persoonlijke of telefonische interviews met directeuren, door middel van via e-mail verzonden formulieren en online-enquêtes. Zie <https://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2019>

⁹³ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punten 121 en 122; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 73 en 74; arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 66. Zie ook de punten 46 en 47 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12 over “rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid” (vastgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 17 november 2010) en de bijlage daarbij, waarin is bepaald dat de autoriteit die beslist over de selectie en loopbaan van rechters, onafhankelijk moet zijn van de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Om deze onafhankelijkheid te waarborgen, moet minstens de helft van de leden van de autoriteit uit rechters bestaan die door hun confraters zijn aangeduid. Indien echter op grond van de grondwet of andere wettelijke bepalingen het staatshoofd, de regering of de wetgevende macht moet beslissen over de selectie en loopbaan van de rechters, moet een onafhankelijke en competente autoriteit die in grote mate voortkomt uit de rechterlijke macht (onverminderd de voorschriften die van toepassing zijn op de raden voor de rechtspraak in hoofdstuk IV), de bevoegdheid krijgen om aanbevelingen te doen of adviezen af te geven die in de praktijk worden opgevolgd door de desbetreffende benoemingsautoriteit.

invloed in de vorm van instructies wordt voorkomen maar ook soorten invloed die meer indirect zijn en een effect kunnen hebben op de beslissingen van de betrokken rechters⁽⁹⁴⁾.

Er zijn Europese normen ontwikkeld, met name door de Raad van Europa, bijvoorbeeld in de *Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010 over rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid*⁽⁹⁵⁾. Het EU-scorebord voor justitie 2020 laat zien hoe de rechtsstelsels zijn georganiseerd om rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen.

Deze editie van het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat bijgewerkte indicatoren over de instanties en autoriteiten die betrokken zijn bij tuchtprocedures tegen rechters (grafieken 49 en 50) en over de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak (grafieken 51 en 52)⁽⁹⁶⁾. Het EU-scorebord voor justitie 2020 bevat ook informatie over de instanties en autoriteiten die betrokken zijn bij tuchtprocedures ten aanzien van openbare aanklagers (grafieken 53 en 54) en een bijgewerkte, meer gedetailleerde grafiek over instructies voor openbare aanklagers in individuele zaken (grafiek 55)⁽⁹⁷⁾. De cijfers hebben betrekking op de nationale kaders die van kracht waren in december 2019.

De cijfers in het scorebord geven geen beoordeling en evenmin kwantitatieve gegevens over de doeltreffendheid van de waarborgen. Ze zijn niet bedoeld om de complexiteit en de details van de waarborgen weer te geven. De aanwezigheid van meer waarborgen garandeert op zich niet dat een rechtsstelsel doeltreffend is. Er moet ook op worden gewezen dat de uitvoering van beleid en praktijken ter bevordering van integriteit en ter voorkoming van corruptie binnen de rechterlijke macht ook van wezenlijk belang is om de rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen. Uiteindelijk vereist de doeltreffende bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht een cultuur van integriteit en onpartijdigheid, die wordt gedeeld door magistraten en wordt gerespecteerd door de samenleving in het algemeen.

– Waarborgen inzake tuchtprocedures tegen rechters –

Tuchtprocedures tegen rechters behoren tot de gevoeligste kwesties met betrekking tot de rechterlijke onafhankelijkheid. Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie "impliceert [...] dat de tuchtregeling voor hen die de taak hebben uitspraak te doen in een geschil, de nodige waarborgen moet omvatten om te voorkomen dat de tuchtregeling kan worden gebruikt als een systeem voor politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen"⁽⁹⁸⁾. Het geheel van garanties dat door het Hof van Justitie als essentieel voor het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt aangemerkt, omvat ook regels die zowel gedragingen waarbij sprake is van een tuchtrechtelijke inbreuk, als de toepasselijke sancties definiëren, regels die voorzien in de inschakeling van een onafhankelijke instantie

⁹⁴ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punt 123; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 112.

⁹⁵ Zie Aanbeveling CM/Rec(2010)12, "rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid", vastgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 17 november 2010 en de bijlage daarbij (hierna: "Aanbeveling CM/Rec(2010)12" genoemd).

⁹⁶ De cijfers zijn gebaseerd op de antwoorden op een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met het ENCJ is opgesteld. Antwoorden op de geactualiseerde vragenlijst van lidstaten die geen raad voor de rechtspraak hebben, geen lid zijn van het ENCJ of wier lidmaatschap van het ENCJ is opgeschort (CZ, DE, EE, CY, LU, AT, PL en FI), zijn verkregen in samenwerking met het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU.

⁹⁷ De cijfers zijn gebaseerd op de antwoorden op een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering is opgesteld.

⁹⁸ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arresten van 5 november 2019, Commissie/Polen, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, punt 114; van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 77, en van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 67.

overeenkomstig een procedure die de in de artikelen 47 en 48 van het Handvest verankerde rechten, met name het recht van verdediging, ten volle waarborgt, en regels die de mogelijkheid bieden een gerechtelijke procedure te starten om beroep in te stellen tegen beslissingen van de tuchtrechtelijke instanties⁽⁹⁹⁾. Het Hof van Justitie oordeelde dat “artikel 267 VWEU aan de nationale rechterlijke instanties de meest uitgebreide bevoegdheid toekent om zich tot het Hof te wenden [...] op elk tijdstip in de procedure dat zij daarvoor geschikt achten”⁽¹⁰⁰⁾. Volgens het Hof doet elke nationale regel die deze bevoegdheid belemmert “om te vermijden [...] dat tuchtsancties worden opgelegd”, “afbreuk [...] aan de door artikel 267 VWEU aan de nationale rechterlijke instantie toegekende prerogatieven en dus aan de doeltreffendheid van de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties (...) ingesteld door het mechanisme van de prejudiciële verwijzing”⁽¹⁰¹⁾. Het Hof heeft later ook gesteld dat “niet het risico lopen tuchtsancties opgelegd te krijgen voor [...] het doen van een verzoek aan het Hof om een prejudiciële beslissing [...] een aan de rechterlijke onafhankelijkheid inherente waarborg is”⁽¹⁰²⁾.

Volgens de normen van de Raad van Europa kunnen tuchtmaatregelen tegen rechters worden genomen wanneer zij hun taken niet op efficiënte en correcte wijze uitvoeren⁽¹⁰³⁾. De interpretatie van de wet, de beoordeling van de feiten of de weging van het bewijs door rechters om uitspraak te doen over een zaak, mag geen aanleiding geven tot civielrechtelijke of tuchtrechtelijke aansprakelijkheid, behalve in geval van kwade opzet of grove nalatigheid⁽¹⁰⁴⁾. Bovendien moet een tuchtprocedure worden gevoerd door een onafhankelijke autoriteit als rechtbank met alle waarborgen voor een eerlijk proces. De rechter in een tuchtprocedure moet het recht hebben beroep in te stellen tegen de beslissing alsook de sanctie. Tuchtsancties moeten proportioneel zijn⁽¹⁰⁵⁾.

Grafiek 49 geeft een bijgewerkt overzicht van de autoriteiten die uitspraak doen over tuchtsancties tegen gewone rechters, waarbij het kan gaan om (a) reguliere onafhankelijke autoriteiten zoals rechtbanken (Hooggerechtshof, administratieve rechtbank of rechtbankvoorzitter) of raden voor de rechtspraak, of (b) andere autoriteiten wier leden door de raad voor de rechtspraak, door rechters of door de uitvoerende macht specifiek worden benoemd.

⁹⁹ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 77, en arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 67.

¹⁰⁰ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 5 juli 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punt 17. Zie ook Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punt 103;

¹⁰¹ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 5 juli 2016, *Ognyanov*, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punt 25.

¹⁰² Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, beschikking van 12 februari 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, punt 47.

¹⁰³ Punt 69 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁴ Punt 66 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12.

¹⁰⁵ Punt 69 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12.

Grafiek 49: Autoriteit die uitspraak doet over tuchtsancties tegen rechters (*)⁽¹⁰⁶⁾



(*) **BG:** de voorzitter van de rechtbank kan lichtere tuchtsancties opleggen. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij het hooggerechtshof voor bestuurszaken. **CZ:** tuchtzaken worden onderzocht door tuchtkamers van het Administratief Hooggerechtshof. De leden worden door de voorzitter van de rechtbank voorgedragen uit een lijst van rechters en worden door loting aangewezen. **DK:** het Bijzonder Klachtgerecht, bestaande uit vijf leden, die formeel worden benoemd door de minister van Justitie maar respectievelijk door het hooggerechtshof, de hooggerechthoven, de rechtersvereniging en de balievereniging alsook een vooraanstaand academicus worden voorgedragen, besluit over tuchtmaatregelen. De voorzitter van een gerecht van eerste aanleg kan een waarschuwing uitvaardigen. **DE:** tuchtmaatregelen kunnen in formele tuchtprocedures worden toegepast (zie artikel 63 van de Duitse wet op de rechterlijke organisatie voor federale rechters en de gelijkwaardige bepaling op het niveau van de deelstaten) door dienstgerechten ("Dienstgericht des Bundes" voor federale rechters en "Dienstgerichte der Länder" voor deelstaatrechters), die speciale kamers van gewone rechtbanken zijn. De leden van deze kamers worden benoemd door de rechters ("Präsidium") van de desbetreffende rechtbank (het Federale Hof van Justitie of hogere regionale rechtbank of regionale rechtbank). Minder ernstige tuchtmaatregelen, zoals berispingen, kunnen bij tuchtbeschikking worden opgelegd (zie artikel 64 van de Duitse wet op de rechterlijke organisatie voor federale rechters en de gelijkwaardige bepalingen op het niveau van de deelstaten) door een rechtbankvoorzitter of het ministerie van Justitie (zowel op het niveau van de deelstaten als op federaal niveau). **EE:** tuchtzaken worden onderzocht door de tuchtkamer van rechters, die wordt benoemd door het Hooggerechtshof en door de algemene vergadering van alle Estse rechters. **IE:** het gerechtelijk comité, dat door de Justitiële Raad is opgericht en uit drie door hun ambtsgegoten gekozen rechters, vijf rechtbankvoorzitters (ambtshalve lid) en vijf door de regering benoemde lekenleden bestaat, doet uitspraak. Volgens de constitutionele procedure kan een rechter wegens wangedrag of onbekwaamheid uit zijn functie worden ontheven wanneer om zijn afzetting wordt gevraagd in een resolutie die door beide kamers van het parlement (de Oireachtas) is goedgekeurd. **EL:** het tuchtrechtelijke toezicht op rechters wordt in eerste en tweede aanleg uitgeoefend door raden bestaande uit gewone rechters van hogere rang die door loting worden aangewezen. Het tuchtrechtelijke toezicht op hoge rechters wordt uitgeoefend door de Hoge Tuchtraad. **IT:** beslissingen van de raad voor de rechtspraak over tuchtmaatregelen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij het hooggerechtshof. **LV:** tuchtzaken worden onderzocht door de gerechtelijke tuchtcommissie, waarvan de leden worden benoemd door de algemene vergadering van rechters. **ES:** tuchtrechtelijke beslissingen over minder ernstige tuchtrechtelijke inbreuken worden genomen door de bestuurskamer van de desbetreffende rechtbank van het district waar de bestrafte rechter zetelt (Hof van Justitie, nationale rechtbank en Hooggerechtshof, en zelfs door de voorzitters van het Hooggerechtshof, de nationale rechtbank en het Hof van Justitie waar de bestrafte rechter zetelt volgens artikel 421.1.a) van de Organieke wet op de rechtspraak). **LT:** in eerste aanleg wordt uitspraak gedaan door de ererechtbank, waarvan de leden en de voorzitter (rechter, gekozen door de raad voor de rechtspraak) worden genoemd in de uitspraak van de raad voor de rechtspraak. De ererechtbank is samengesteld uit zes rechters die door de raad voor de rechtspraak worden gekozen en benoemd. Twee leden worden benoemd door de president van de Republiek en twee leden door de voorzitter van de Seimas. In tweede aanleg wordt uitspraak gedaan door het Hooggerechtshof. **HU:** tuchtzaken worden onderzocht door het dienstgerecht, dat wordt benoemd door de raad voor de rechtspraak. De voorzitter van de rechtbank kan

¹⁰⁶

De gegevens zijn verzameld aan de hand van een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met het ENJC is opgesteld. Antwoorden op de geactualiseerde vragenlijst van lidstaten die geen raad voor de rechtspraak hebben, geen lid zijn van het ENCJ of wier lidmaatschap van het ENCJ is opgeschort, zijn verkregen in samenwerking met het NPSC.

lichte tuchtsancties (“waarschuwing”) opleggen die bij het dienstgerecht kunnen worden aangevochten. **MT:** het comité voor rechters en magistraten, dat een subcomité is van de commissie voor rechtsbedeling, doet uitspraak. Het comité bestaat uit drie rechters of magistraten die door hun ambtsgenoten worden gekozen. **PL:** de minister van Justitie selecteert de tuchtrechters na een niet-bindende raadpleging van de Nationale Raad voor Justitie. De tuchtkamer van het Hooggerechtshof, belast met het besluiten over onder meer tuchtzaken van rechters in tweede aanleg, werd geen onafhankelijke rechtbank in de zin van het EU-recht bevonden in drie uitspraken van het Hooggerechtshof, waarmee uitvoering werd gegeven aan het arrest van het Hof van Justitie van 19 november 2019. **SI:** het tuchtgerecht wordt door de raad voor de rechtspraak benoemd uit de leden van de raad zelf en uit door het Hooggerechtshof voorgedragen rechters. **SK:** voorzitters van gerechten van eerste aanleg zijn bevoegd de tuchtsanctie van een “schriftelijke waarschuwing” op te leggen. tuchtpanels worden benoemd door de raad voor de rechtspraak. Wat de voorzitter en de vicevoorzitter van het Hooggerechtshof betreft, is het Constitutioneel Hof bevoegd voor tuchtprocedures. **SE:** een permanente rechter kan alleen uit zijn functie worden ontheven als hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd of zich herhaaldelijk aan plichtsverzuim heeft schuldig gemaakt en zich daarbij kennelijk ongeschikt voor zijn ambt heeft getoond. Indien de beslissing tot ontheffing van de rechter uit zijn functie is genomen door een andere instantie dan een rechtbank (in de praktijk door de Nationale Commissie voor tuchtrechtelijke inbreuken), dan kan de betrokken rechter een rechtbank verzoeken om die beslissing te herzien. De beslissing kan worden aangevochten door de rechter alleen in de arrondissementsrechtbank of ondersteund door de vakbond in de arbeidsrechtbank als gerecht van eerste aanleg.

Grafiek 50 geeft een bijgewerkt overzicht van de onderzoeksinstanties die tijdens tuchtprocedures tegen rechters het formele onderzoek uitvoeren. In de grafiek zijn niet de voorlopige onderzoeken opgenomen die moeten worden uitgevoerd om te bepalen of een formele tuchtprocedure moet worden ingeleid. De onderzoeksfase is een zeer gevoelige stap in een tuchtprocedure, die de rechterlijke onafhankelijkheid zou kunnen beïnvloeden. De onderzoeksbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend (a) door reguliere onafhankelijke autoriteiten zoals rechtbankvoorzitters of raden voor de rechtspraak, of (b) door andere onderzoekers die specifiek worden benoemd — door de raad voor de rechtspraak, door rechters of door andere autoriteiten — om onderzoek te verrichten in tuchtprocedures tegen rechters.

Grafiek 50: Voor formele tuchtprocedures tegen rechters verantwoordelijke onderzoeker
(*)⁽¹⁰⁷⁾



(*) **BG:** het betrokken administratieve hoofd van het gerecht [voor feiten die kunnen leiden tot de sanctie of berisping] of het college van rechters (tuchtpanel) van de Bulgaarse Hoge Raad voor de Magistratuur verricht het onderzoek. De Inspectiedienst van de Hoge Raad voor de Magistratuur voert inspecties uit op grond waarvan voorstellen voor tuchtprocedures kunnen worden gedaan. **CZ:** de minister van Justitie kan ook voorlopige onderzoeken verrichten ter voorbereiding van het verzoek tot inleiding van een tuchtprocedure en raadpleegt doorgaans de voorzitter van de rechtbank waar de betrokken rechter zetelt. **DK:** iedereen kan een klacht indienen bij het Bijzonder Klachtgerecht, dat is ondergebracht en wordt beheerd bij het hooggerechtshof, en dat uitspraak doet na beide partijen te hebben gehoord. het onderzoek kan ook worden verricht door de directeur van het openbaar ministerie. **DE:** er is geen formele vooronderzoeksfase. In tuchtbeschikkingen, die betrekking hebben op minder ernstige tuchtmaatregelen zoals een berisping, worden de feiten beoordeeld door de voorzitter van de rechtbank en de hoogste administratieve autoriteit (gewoonlijk het ministerie van Justitie, zowel op het niveau van de deelstaten als op federaal niveau). De hoogste administratieve autoriteit beslist of een tuchtprocedure bij de rechtbank wordt ingeleid. Vervolgens verricht de rechtbank een formeel onderzoek. **EE:** de voorzitter van een rechtbank of de

¹⁰⁷

De gegevens zijn verzameld aan de hand van een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met het ENJC is opgesteld. Antwoorden op de geactualiseerde vragenlijst van lidstaten die geen raad voor de rechtspraak hebben, geen lid zijn van het ENJC of wier lidmaatschap van het ENJC is opgeschort, zijn verkregen in samenwerking met het NPSC.

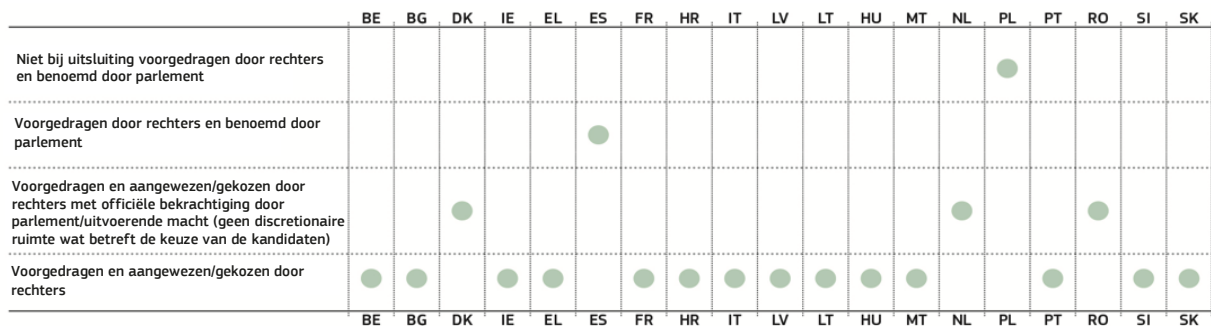
kanselier van Justitie (ombudsman) kan een onderzoek verrichten. **IE:** rechters zijn niet onderworpen aan een tuchtorgaan of een tuchtregeling, afgezien van de constitutionele procedure volgens welke een rechter wegens wangedrag of onbekwaamheid uit zijn functie kan worden ontheven, wanneer om zijn afzetting wordt gevraagd in een resolutie die door beide kamers van het parlement (de Oireachtas) is goedgekeurd. **EL:** voor civiele en strafzaken: de gerechtelijke controle-instantie, die door loting wordt aangewezen uit de rechters. Voor administratieve rechtbanken: de onderzoeker wordt door loting aangewezen uit de leden van de Raad van State. **ES:** de promotor van tuchtmaatregelen wordt aangewezen door de Algemene Raad voor de Rechtelijke Macht; de promotor wordt gekozen uit een pool van rechters van het Hooggerechtshof en magistraten met meer dan 25 jaar juridische ervaring, maar oefent tijdens zijn mandaat alleen de functie van promotor uit. **FR:** de voorzitter van de raad voor de rechtspraak wijst een of twee leden van de raad voor de rechtspraak aan om het relevante onderzoek te verrichten. Het ministerie kan de gerechtelijke controle-instantie om een verslag vragen vóór het besluit de zaak voor de raad te brengen. **IT:** de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof is gerechtigd het onderzoek te verrichten. De algemene inspectiedienst bij het ministerie van Justitie is gerechtigd administratieve onderzoeken te verrichten. **CY:** het onderzoek wordt verricht door de onderzoeksrechter, die wordt benoemd door het Hooggerechtshof. **LV:** het onderzoek wordt verricht door de gerechtelijke tuchtcommissie. **HU:** het onderzoek wordt verricht door de tuchtcommissaris, die wordt benoemd door het dienstgerecht (tuchtgerecht). **LT:** het onderzoek wordt verricht door de Gerechtelijke ethische en tuchtcommissie, waarvan de leden en de voorzitter (gekozen door de raad voor de rechtspraak) worden vermeld in de uitspraak van de raad voor de rechtspraak, die bestaat uit vier rechters die worden benoemd door de raad voor de rechtspraak, twee leden die worden benoemd door de president van de Republiek en één lid dat wordt benoemd door de voorzitter van de Seimas. De voorzitter van de Gerechtelijke ethische en tuchtcommissie heeft het recht de uitvoering van het onderzoek en de presentatie van de resultaten van het onderzoek te delegeren aan de voorzitter van de rechtbank waarbij de rechter werkzaam is of de voorzitter van de hogere rechtbank. **MT:** het onderzoek wordt verricht door het comité voor rechters en magistraten. **NL:** het onderzoek wordt verricht door de procureur-generaal. **PL:** de minister van Justitie benoemt de met de tuchtprocedure tegen gewone rechters belaste functionaris en zijn twee plaatsvervangers (die op hun beurt hun eigen plaatsvervangers aanwijzen uit rechters) om onderzoek te verrichten. De minister van Justitie kan een lopend onderzoek overnemen door een met de tuchtprocedure belaste ad-hocfunctionaris van de minister van Justitie te benoemen. **PT:** de raad voor de rechtspraak benoemt de gerechtelijke controle-instantie, die het onderzoek verricht. **RO:** het onderzoek wordt verricht door de gerechtelijke controle-instantie. **SI:** de raad voor de rechtspraak benoemt een met de tuchtprocedure belaste aanklager uit door het Hooggerechtshof voorgedragen kandidaten om het onderzoek te verrichten. **SK:** het tuchtpanel, benoemd door de raad voor de rechtspraak, verricht het onderzoek. **SE:** de parlementaire ombudsmannen en de kanselier van Justitie treden als openbare aanklagers op in gevallen van ernstige wanprestatie.

– Waarborgen betreffende de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak –

Raden voor de rechtspraak spelen een cruciale rol in het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Het staat aan de lidstaten hun rechtsstelsel te organiseren en in het kader daarvan al dan niet een raad voor de rechtspraak in te stellen. Volgens beproefde Europese normen, met name Aanbeveling CM/Rec(2010)12, moet evenwel “minstens de helft van de leden [van de raden voor de rechtspraak] bestaan uit rechters die door hun confraters uit alle geledingen van de rechterlijke macht zijn gekozen met inachtneming van het pluralisme van de rechterlijke macht”⁽¹⁰⁸⁾. In onderstaande grafiek wordt weergegeven of de rechterlijke macht betrokken is bij de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak.

¹⁰⁸ Aanbeveling CM/Rec(2010)12, punt 27; zie ook punt C, onder ii), van het actieplan van de Raad van Europa van 2016; advies nr. 10 (2007) van de Adviesraad van Europese rechters (CCJE) ter attentie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake de Raad voor Justitie ten dienste van de samenleving, punt 27; en het verslag 2010-11 “Raden voor Justitie” van het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak, punt 2.3.

Grafiek 51: Benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak: tussenkomst van het gerechtelijk apparaat (*)¹⁰⁹



(*) De lidstaten staan in alfabetische volgorde van hun geografische namen in de oorspronkelijke taal. De grafiek heeft betrekking op de nationale kaders die van kracht waren in december 2019. **DK:** de rechters die zitting hebben in de raad voor de rechtspraak, worden gekozen door rechters. Alle leden worden formeel benoemd door de minister van Justitie. **EL:** de rechters die zitting hebben in de raad voor de rechtspraak, worden door loting aangewezen. **ES:** de rechters die zitting hebben in de raad voor de rechtspraak, worden benoemd door het parlement — de raad overlegt aan het parlement een lijst van kandidaten die de steun hebben verkregen van een vereniging van rechters of van 25 rechters. **NL:** rechters die zitting hebben in de raad voor de rechtspraak, worden gekozen door de rechterlijke macht en worden benoemd op voorstel van de raad op basis van, onder andere, het advies van een selectiecommissie (voornamelijk bestaande uit rechters en gerechtelijk medewerkers). Alle leden van de raad worden formeel benoemd bij Koninklijk Besluit, een bestuurshandeling die geen ruimte laat voor eigen inbreng van de uitvoerende macht. **PL:** rechters die kandidaat-lid zijn van de raad voor de rechtspraak, worden voorgedragen door groepen van ten minste 2 000 burgers of 25 rechters. Uit de kandidaten kiezen de groepen kamerleden maximaal negen kandidaten, waaruit een commissie uit de Tweede Kamer van het parlement (Sejm) een definitieve lijst samenstelt van vijftien kandidaten, die worden benoemd door de Sejm. **RO:** de campagne voor en verkiezing van de leden van de raad voor de rechtspraak worden georganiseerd door de Hoge Raad voor de Magistratuur. Nadat de definitieve lijst van rechters die zijn gekozen als lid van de raad voor de rechtspraak, bevestigd is, wordt deze lijst “en bloc” bekrachtigd door de senaat. De senaat mag bekrachtiging van de lijst uitsluitend weigeren in geval van schending van de wet gedurende de procedure voor verkiezing van de leden van de raad, en uitsluitend indien deze schending van invloed is geweest op de uitslag van de verkiezingsprocedure. De senaat beschikt niet over discretionaire ruimte met betrekking tot de keuze van de kandidaten.

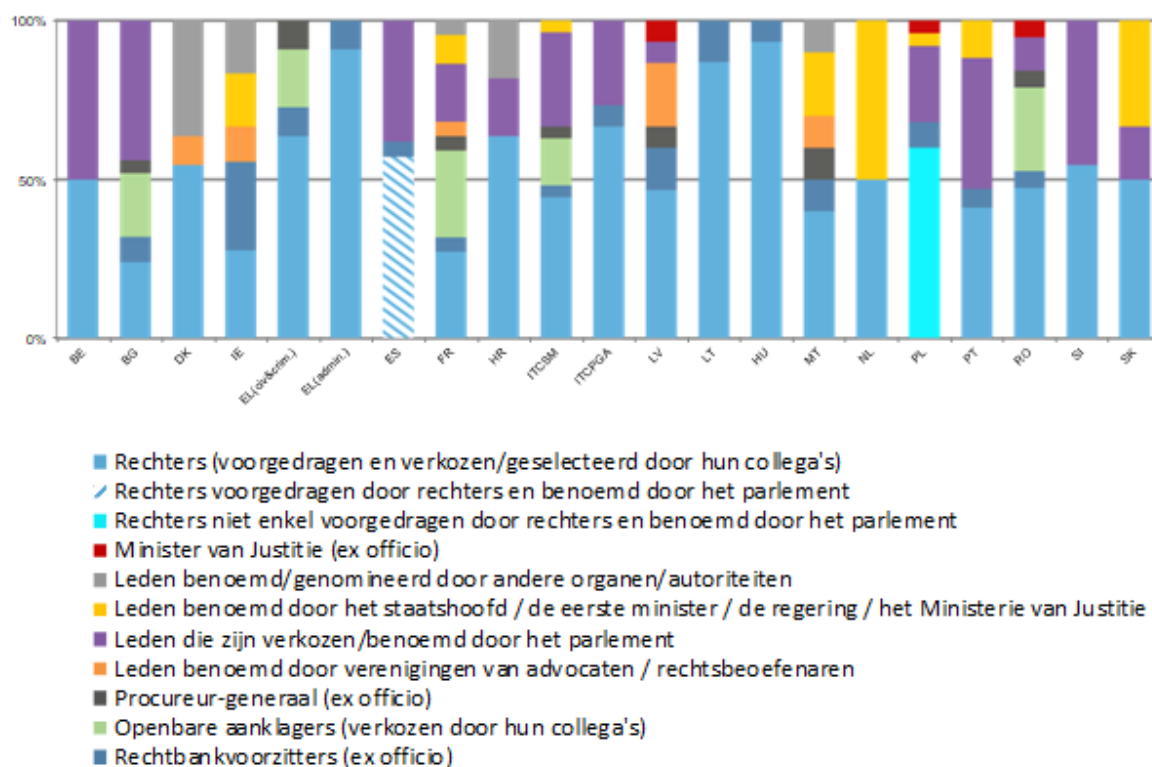
De grafiek toont de samenstelling van de raden voor de rechtspraak¹¹⁰ volgens benoemingsmethode. Met name wordt aangetoond of de leden van de raden rechters/aanklagers zijn die door hun ambtsgenoten worden voorgesteld en aangesteld/gekozen, of worden benoemd door de uitvoerende of de wetgevende macht, of worden benoemd door andere instanties en autoriteiten. Ten minste de helft van de leden van de raden voor de rechtspraak moeten rechters zijn die door hun ambtsgenoten uit alle niveaus van de rechterlijke macht zijn gekozen, met inachtneming van het pluralisme binnen het gerechtelijk apparaat¹¹¹). De grafiek is een feitelijke voorstelling van de samenstelling van de raden voor de rechtspraak en geeft geen kwalitatieve beoordeling van hun doeltreffende werking.

¹⁰⁹ De gegevens zijn verzameld aan de hand van een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met het ENJC is opgesteld. Antwoorden op de geactualiseerde vragenlijst van lidstaten die geen raad voor de rechtspraak hebben, geen lid zijn van het ENCJ of wier lidmaatschap van het ENCJ is opgeschort, zijn verkregen in samenwerking met het NPSC.

¹¹⁰ Raden voor de rechtspraak zijn onafhankelijke instanties die bij wet of krachtens de grondwet zijn ingesteld en wier taak erin bestaat de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en van afzonderlijke rechters te waarborgen en zo de doeltreffende werking van het rechtsstelsel te bevorderen.

¹¹¹ Zie Aanbeveling CM/Rec(2010)12 van het Comité van Ministers aan de lidstaten over rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid, punten 26-27.

Grafiek 52: Samenstelling van de raden voor de rechtspraak volgens benoemingsmethode (*)



(*) **BE:** de justitiële leden zijn rechters of aanklagers. **BG:** de Hoge Raad voor de Magistratuur bestaat uit de kamer van rechters (veertien leden onder wie de voorzitters van het Hof van Cassatie en van het Hooggerechtshof voor administratieve zaken, zes rechtstreeks door de rechters gekozen leden en zes door de Nationale Vergadering gekozen leden) en uit de kamer van openbare aanklagers (elf leden onder wie de procureur-generaal, vier rechtstreeks door de openbare aanklagers gekozen leden, één rechtstreeks door de onderzoekers gekozen lid en vijf door de Nationale Vergadering gekozen leden). **DK:** alle leden van de nationale gerechtelijke administratie worden formeel benoemd door de minister van Justitie. Onder de categorie “benoemd/aangewezen door andere instanties/autoriteiten” vallen twee vertegenwoordigers van gerechten die zijn aangewezen door de vakbond voor administratief personeel en de politievakbond. Daarnaast bestaat er een raad voor rechterlijke benoemingen die voorstellen voor rechterlijke benoemingen opstelt (de helft van de leden zijn door hun ambtsgenoten gekozen rechters); **IE:** de grafiek geeft de samenstelling van de gerechtelijke dienst weer, die lid is van het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak, volgens het aan het begin van december 2019 toepasselijke kader. Op 17 december 2019 werd een nieuwe Raad van Justitie formeel opgericht overeenkomstig de wet inzake de Raad van Justitie van 2019. De eerste plenaire vergadering van de Raad van Justitie, bestaande uit alle rechters van Ierland, werd op 7 februari 2020 gehouden. **ES:** de leden van de raad die uit de rechterlijke macht afkomstig zijn, worden benoemd door het parlement. De raad deelt het parlement de lijst mee van kandidaten die zijn voorgedragen door een rechtersvereniging of door 25 rechters. **EL (burgerlijke en strafrechtelijke jurisdictie):** de raad heeft in totaal 11 tot 15 leden, van wie 7 à 11 rechters zijn. Rechters (en openbare aanklagers) worden door loting aangewezen. **EL (administratieve jurisdictie):** de raad heeft in totaal 11 tot 15 leden, van wie 10 à 14 rechters zijn, die door loting worden aangewezen. **FR:** de raad heeft twee formaties — een die bevoegd is voor rechters en een die bevoegd is voor aanklagers. In de raad zit onder andere één lid van de Conseil d'État, dat door de algemene vergadering van de Conseil d'État is verkozen. **IT-CSM:** Consiglio Superiore della Magistratura (civiele en strafgerechten, en het openbaar ministerie). Volgens de grondwet zijn de president van de Republiek, de eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie ambtshalve lid. **IT-CPGA:** Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa (administratieve rechtbanken). **MT:** de oppositieleider benoemt één lekenlid. **NL:** de leden worden formeel benoemd bij Koninklijk Besluit, op voorstel van de minister van Veiligheid en Justitie. **PL:** rechters die kandidaat-lid zijn van de raad voor de rechtspraak worden voorgedragen door groepen van ten minste 2 000 burgers of 25 rechters. Uit de kandidaten kiezen de groepen kamerleden maximaal negen kandidaten, waaruit een commissie uit de Tweede Kamer van het parlement (Sejm) een definitieve lijst samenstelt van vijftien kandidaten, die worden benoemd door de Sejm. Op 23 januari 2020 oordeelde het Hooggerechtshof, waarmee uitvoering werd gegeven aan de prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie in de gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, dat de raad in zijn huidige samenstelling niet onafhankelijk is van de uitvoerende macht en de wetgevende macht, en dat op zijn verzoek benoemde rechters geen uitspraak over zaken kunnen doen. Op 17 september 2018

werd tijdens een buitengewone algemene vergadering van het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak besloten het lidmaatschap van de Nationale Raad voor Justitie (KRS) op te heffen omdat deze niet meer aan de vereisten van het ENCJ voldeed in de zin dat die zodanig onafhankelijk is van de uitvoerende macht en de wetgevende macht dat de onafhankelijkheid van het Poolse gerechtelijk apparaat werd gewaarborgd. **PT:** de grafiek verwijst naar de samenstelling van de Conselho Superior da Magistratura. Bovendien bestaan er ook een Hoge Raad voor de bestuurs- en belastingrechtbanken (Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais) en een Hoge Raad voor het openbaar ministerie (Conselho Superior do Ministério Público). **RO:** de gekozen magistraten worden bekrachtigd door de senaat. **SI:** de leden die geen rechters zijn, worden verkozen door de nationale vergadering, op voorstel van de president van de Republiek.

– Waarborgen betreffende het functioneren van nationale openbare ministeries in de EU –

Het openbaar ministerie speelt een cruciale rol in het strafrechtstelsel en de samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken. Voor de doeltreffende bestrijding van criminaliteit, waaronder economische en financiële criminaliteit, zoals witwassen en corruptie, is het belangrijk dat het nationale openbaar ministerie naar behoren functioneert. Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie kan in de context van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel⁽¹¹²⁾ het openbaar ministerie worden beschouwd als de justitiële autoriteit van een lidstaat voor het uitvoeren van een Europees aanhoudingsbevel, wanneer het onafhankelijk kan optreden, zonder het risico te lopen direct of indirect ondergeschikt te zijn aan aanbevelen of instructies in een specifieke zaak van de uitvoerende macht, zoals een minister van Justitie⁽¹¹³⁾.

De organisatie van nationale openbare ministeries kent verschillen binnen de EU en er bestaat geen uniform model voor alle lidstaten. Er is echter sprake van een algemene tendens richting een meer onafhankelijk openbaar ministerie, in plaats van een openbaar ministerie dat ondergeschikt of verbonden is aan de uitvoerende macht⁽¹¹⁴⁾. Volgens de Adviesraad van Europese openbare aanklagers kunnen, voor de doeltreffende bestrijding van corruptie en witwassen en aanverwante economische en financiële criminaliteit, grotere onafhankelijkheid en autonomie van het openbaar ministerie, evenals de verantwoordingsplicht ervan, een verdere waarborg vormen voor de eerbiediging van de rechtsstaat⁽¹¹⁵⁾. Ongeacht het model van het nationale rechtstelsel of de rechtstraditie waarin het openbaar ministerie is verankerd, zijn de lidstaten uit hoofde van de Europese normen gehouden doeltreffende maatregelen te nemen om te waarborgen dat openbare aanklagers uitvoering kunnen geven aan hun professionele taken en verantwoordelijkheden onder

¹¹² Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1).

¹¹³ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 27 mei 2019, *OG en PI (openbaar ministerie van Lübeck en Zwickau)*, gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, punten 73, 74 en 88, ECLI:EU:C:2019:456; arrest van 27 mei 2019, C- 509/18, punt 52, ECLI:EU:C:2019:457; zie ook arresten van 12 december 2019, *Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg and Openbaar Ministerie (openbare aanklagers van Lyon en Tours)*, in gevoegde zaken C-566/19 PPU en C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; *Openbaar Ministerie (Zweedse openbaar ministerie)*, C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, en *Openbaar Ministerie (openbare aanklager in Brussel)*, C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079. Zie ook arrest van 10 november 2016, *Kovalkovas*, C-477/16 PPU, punten 34 en 36, ECLI:EU:C:2016:861, en arrest van 10 november 2016, *Poltorak*, C-452/16 PPU, punt 35, ECLI:EU:C:2016:858, over de term “rechterlijke macht”, “die moet worden onderscheiden van de uitvoerende macht, overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten dat kenmerkend is voor de werking van de rechtsstaat”. Zie ook advies nr. 13 (2018) over onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en ethiek van openbare aanklagers, vastgesteld door de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE), aanbeveling xii.

¹¹⁴ CDL-AD(2010)040-e Verslag over Europese normen voor de onafhankelijkheid van het gerechtelijk apparaat: Deel II — het Openbaar Ministerie — aangenomen door de Commissie van Venetië tijdens haar 85e plenaire vergadering (Venetië, 17-18 december 2010), punt 26.

¹¹⁵ Advies nr. 14 (2019) over de rol van openbare aanklagers in de bestrijding van corruptie en aanverwante economische en financiële criminaliteit, vastgesteld door de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE), aanbeveling iii.

passende wettelijke en organisatorische omstandigheden⁽¹¹⁶⁾ en zonder ongerechtvaardigde inmenging⁽¹¹⁷⁾. Met name in gevallen waarin de overheid instructies van algemene aard uitvaardigt, zoals met betrekking tot het misdaadbestedingsbeleid, moeten dergelijke instructies schriftelijk worden uitgevaardigd en op passende wijze worden bekendgemaakt⁽¹¹⁸⁾. Wanneer de overheid bevoegd is instructies uit te vaardigen voor de vervolging in een bepaalde zaak, moeten dergelijke instructies vergezeld gaan van passende waarborgen⁽¹¹⁹⁾. Volgens de aanbeveling van 2000 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn instructies om niet tot vervolging over te gaan, verboden⁽¹²⁰⁾. Belanghebbenden (waaronder slachtoffers) moeten beroep kunnen instellen tegen een beslissing van een openbare aanklager om in een zaak niet tot vervolging over te gaan⁽¹²¹⁾.

In de onderstaande grafiek wordt een feitelijk overzicht gegeven van bepaalde aspecten van het kader dat van toepassing is op de openbare ministeries en wordt geen beoordeling gegeven van de doeltreffendheid ervan. Daarvoor is een kwalitatieve beoordeling vereist, waarbij rekening moet worden gehouden met specifieke omstandigheden van elke lidstaat.

Grafiek 53 geeft een overzicht van de autoriteiten die over tuchtsancties tegen gewone openbare aanklagers besluiten. Hierbij kan het gaan om (a) onafhankelijke autoriteiten zoals rechtbanken of raden voor de rechtspraak of raden voor rechtsvervolging, of (b) andere instanties of autoriteiten, zoals de procureur-generaal of een hogere openbare aanklager, onafhankelijke instanties, speciale instanties bestaande uit openbare aanklagers, of de minister van Justitie. Tenzij anders vermeld in de uitleg onder de grafiek, kan een beslissing van de autoriteit inzake tuchtmaatregelen tegen een openbare aanklager gerechtelijk worden getoetst⁽¹²²⁾.

Grafiek 53: Autoriteit die uitspraak doet over tuchtsancties tegen openbare aanklagers (*)
(Bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)

¹¹⁶ Aanbeveling Rec(2000)19 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de rol van het openbaar ministerie in het strafrechtstelsel van 6 oktober 2000 (de Aanbeveling van 2000), punt 4.

¹¹⁷ Aanbeveling van 2000, punten 11 en 13. Zie ook: advies nr. 13 (2018) over onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en ethiek van openbare aanklagers, vastgesteld door de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE), aanbevelingen i en iii; Groep van Staten tegen Corruptie (Greco), vierde evaluatie rond preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden, rechters en openbare aanklagers ("Corruption prevention - Members of Parliament, Judges and Prosecutors") — in een groot aantal aanbevelingen wordt verzocht om de invoering van regelingen om het openbaar ministerie te beschermen tegen ongepaste beïnvloeding en tussenkomst in het onderzoek van strafzaken.

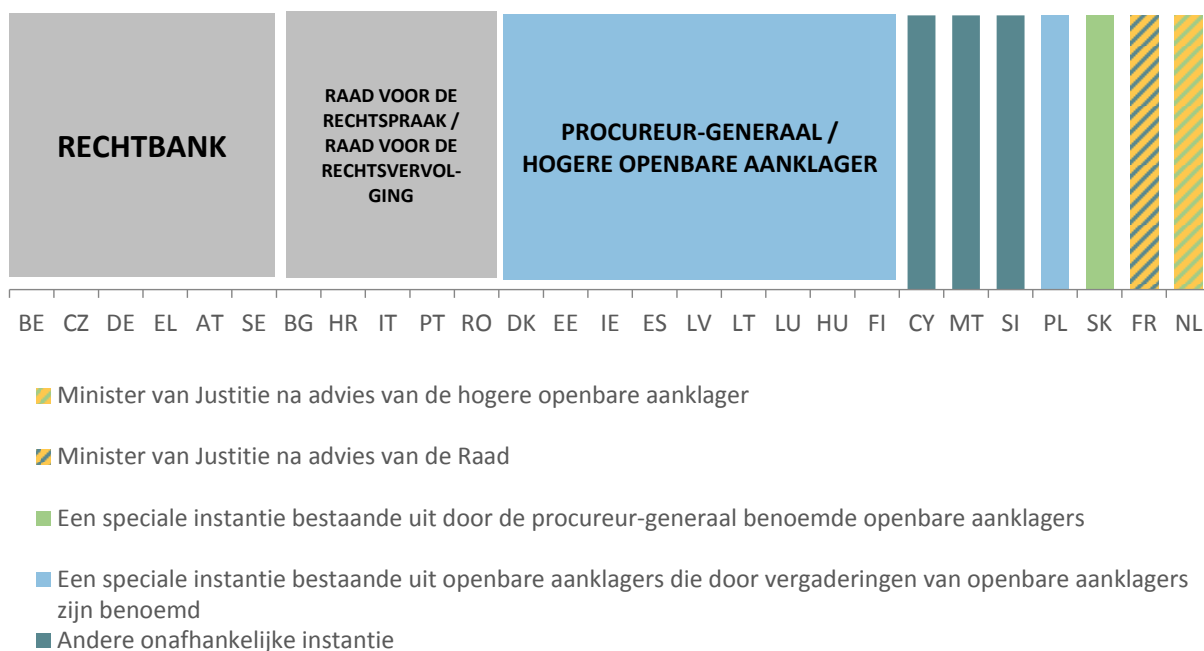
¹¹⁸ Aanbeveling van 2000, punt 13, letter c).

¹¹⁹ Aanbeveling van 2000, punt 13, letter d).

¹²⁰ Aanbeveling van 2000, punt 13, letter f). Zie ook advies nr. 13 (2018) over onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en ethiek van openbare aanklagers, vastgesteld door de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE), aanbeveling iv.

¹²¹ Aanbeveling van 2000, punt 34.

¹²² Aanbeveling van 2000, punt 5, letter e).



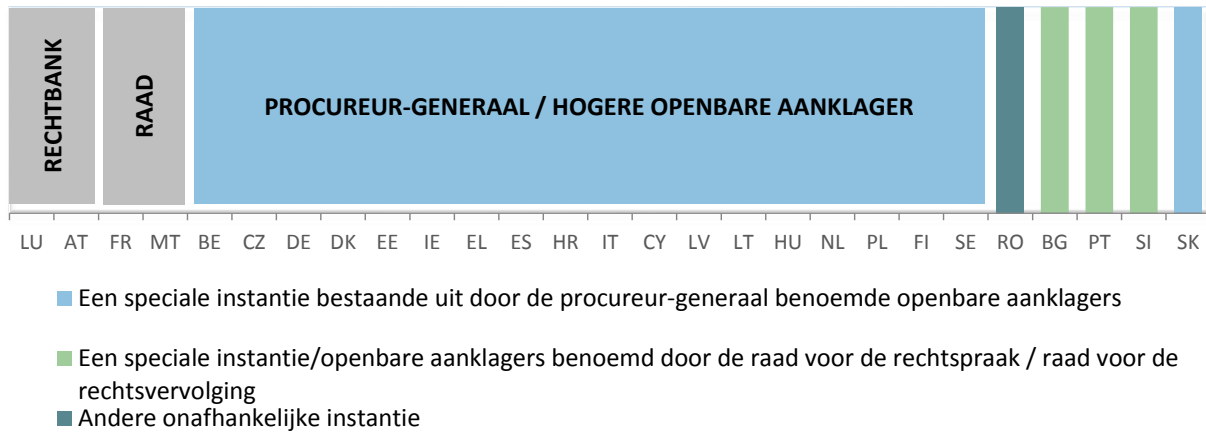
(*) **BE:** de procureur-generaal (hoofd van het parket) is bevoegd om lichtere tuchtsancties op te leggen, terwijl zware sancties door het tuchtgerecht van eerste aanleg worden opgelegd. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij een tuchtgerecht van beroep. **BG:** de kamer van openbare aanklagers van de Hoge Raad voor de Magistratuur bestaat uit de procureur-generaal, vier door openbare aanklagers gekozen leden, één door onderzoeksmagistraten gekozen lid en vijf door de Nationale Vergadering gekozen leden. Zijn beslissingen over tuchtmaatregelen tegen een openbare aanklager kunnen gerechtelijk worden getoetst bij het hooggerechtshof voor bestuurszaken. Het administratief hoofd van de openbare aanklager kan alleen een berisping opleggen, waarbij hij de kamer van openbare aanklagers van deze sanctie in kennis stelt, die deze kan bevestigen of intrekken. **CZ:** tuchtzaken worden onderzocht door een tuchtkamer van het Administratief Hooggerechtshof. De kamer bestaat uit twee rechters (een rechter van het Administratief Hooggerechtshof en een rechter van het Hooggerechtshof), twee openbare aanklagers, een advocaat en een persoon met een ander juridisch beroep. De leden van de kamer worden door loting aangewezen door de voorzitter van het Administratief Hooggerechtshof uit lijsten van kandidaten die zijn verstrekt door vertegenwoordigers van de verschillende juridische beroepen (door het Administratief Hooggerechtshof, de voorzitter van het Hooggerechtshof, de procureur-generaal, de voorzitter van de balievereniging en decanen van rechtenfaculteiten). Er kan geen beroep worden ingesteld tegen de beslissingen van de tuchtkamer. **DK:** de Deense minister van Justitie is bevoegd specifieke tuchtmaatregelen op te leggen aan openbare aanklagers. In de praktijk machtigt het ministerie van Justitie het openbaar ministerie echter om tuchtmaatregelen tegen openbare aanklagers af te handelen. Er kan beroep worden ingesteld tegen alle door het openbaar ministerie genomen beslissingen over tuchtmaatregelen bij het ministerie van Justitie. Tuchtmaatregelen van het ministerie van Justitie kunnen gerechtelijk worden getoetst en een openbare aanklager mag een klacht indienen bij de parlementaire ombudsman. **DE:** de hogere openbare aanklager kan een lichtere tuchtmaatregel opleggen. Vanwege de bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van het reguleren van het tuchtrecht van overheidsbeambten is er sprake van verschillende speciale kenmerken in de nationale wetgeving. **EE:** de procureur-generaal beslist over tuchtmaatregelen, waaronder ontslag, op verzoek van de tuchtcommissie voor openbare aanklagers. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij een administratieve rechtbank. **IE:** de plaatsvervangend directeur van het openbaar ministerie beslist over tuchtmaatregelen ten aanzien van gewone openbare aanklagers. De aanbeveling van de betrokken manager voor het treffen van een tuchtmaatregel kan worden aangevochten bij een externe beroepscommissie voordat de tuchtmaatregel wordt goedgekeurd. **EL:** Uit vijf leden bestaande tuchtraden van hoven van beroep hebben in de eerste plaats tot taak om uitspraak te doen over tuchtrechtelijke inbreuken en openbare aanklagers alle tuchtsancties op te leggen, met uitzondering van ontslag, waartoe door de plenaire vergadering van het Hof van Cassatie wordt besloten. Beslissingen van de uit vijf leden bestaande tuchtraden kunnen worden aangevochten bij een uit zeven leden bestaande tuchtraad van het Hooggerechtshof. **ES:** de hoofdaanklagers van de verschillende instanties van het openbaar ministerie beslissen over tuchtmaatregelen, waartegen in beroep kan worden gegeven bij de Consejo Fiscal. Deze instantie bestaat uit de procureur-generaal, de plaatsvervangend procureur-generaal, de hoofdinspecteur en zes andere openbare aanklagers. De beslissingen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij de Audiencia Nacional. **FR:** het ministerie van Justitie beslist over de maatregel nadat de Conseil Supérieur de la Magistrature een niet-bindend advies heeft uitgevaardigd. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen bij de Conseil d'Etat worden aangevochten. **HR:** de Raad van Openbare Aanklagers beslist over tuchtmaatregelen, die bij de administratieve rechtbanken kunnen worden herzien. **IT:** beslissingen van de raad voor de rechtspraak over

tuchtmaatregelen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij het hooggerechtshof. **CY:** tuchtmaatregelen worden genomen door de Commissie voor de openbare dienst, een constitutioneel orgaan bestaande uit vijf leden die voor een termijn van zes jaar door de president van de Republiek worden benoemd. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij de administratieve rechtbank en vervolgens bij het hooggerechtshof. **LV:** de procureur-generaal kan beslissen over tuchtmaatregelen tegen openbare aanklagers. Hoofdaanklagers kunnen een aantekening plaatsen of een berisping opleggen aan openbare aanklagers onder hun leiding. In geval van een ernstigere inbreuk kan de hoofdaanklager een voorstel indienen bij de procureur-generaal om een andere tuchtmaatregel toe te passen. Door een hoofdaanklager genomen beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij de procureur-generaal. Door de procureur-generaal genomen beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij een tuchtgerecht. **LT:** De procureur-generaal beslist over tuchtmaatregelen. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen gerechtelijk worden getoetst bij een administratieve rechtbank. **LU:** De procureur-generaal beslist over tuchtmaatregelen. **HU:** de procureur-generaal beslist over maatregelen tot intrekking van een onderscheiding, terugzetting in salarisschaal of rang, of tot ontslag. het afdelingshoofd (hogere openbare aanklager) kan lichtere maatregelen (berisping, terechtwijzing) treffen ten aanzien van een openbare aanklager onder zijn leiding. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij een arbeidsrechtbank. **MT:** het comité voor advocaten en procureurs bestaat uit een door de commissie voor rechtsbedeling benoemde advocaat, een door de procureur-generaal benoemde advocaat en drie door de kamer van procureurs benoemde procureurs. Het comité kan een geldboete opleggen, een waarschuwing afgeven en aanbevelingen doen aan de openbare aanklager. Het comité kan de commissie vragen de minister-president aan te bevelen om de president van Malta te adviseren een openbare aanklager te schorsen of te ontslaan. Door het comité genomen maatregelen kunnen worden aangevochten bij de commissie voor rechtsbedeling. **NL:** de hiërarchisch hogere openbare aanklager kan bepaalde lichtere maatregelen opleggen (schriftelijke berisping, vermindering van jaarlijks verlof, extra werkuren). De minister van Justitie kan beslissen over overplaatsing zonder instemming, schorsing, een geldboete en maatregelen met betrekking tot het salaris nadat de hiërarchisch hogere openbare aanklager die maatregel heeft voorgesteld of een advies heeft uitgebracht. De regering is bevoegd om een openbare aanklager te ontslaan nadat de hiërarchisch hogere openbare aanklager ontslag heeft voorgesteld of een advies heeft uitgebracht. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij de Centrale Raad van Beroep. **AT:** de speciale kamer van een rechtbank beslist over tuchtmaatregelen. **PL:** in eerste aanleg worden tuchtmaatregelen doorgaans besloten door een tuchtorgaan bij het openbaar ministerie, bestaande uit drie openbare aanklagers die door vergaderingen van openbare aanklagers zijn benoemd. Deze maatregelen kunnen worden aangevochten bij de tuchtkamer van het Hooggerechtshof, die in bepaalde zaken optreedt als de beslissende autoriteit in eerste aanleg. Als de tuchtkamer als gerecht van tweede aanleg optreedt, bestaat deze uit twee rechters van de tuchtkamer en één lekenrechter. Een openbare aanklager die tweemaal is bestraft met een andere sanctie dan een berisping, kan door de procureur-generaal (die tevens de minister van Justitie is) uit zijn functie worden ontheven als hij een nieuwe tuchtrechtelijke inbreuk pleegt (die niet door het tuchtgerecht hoeft te worden vastgesteld en zonder de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van de beslissing van de procureur-generaal). **PT:** de tuchtafdeling van de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie beslist over het nemen van tuchtmaatregelen. Haar beslissingen kunnen worden aangevochten bij de plenaire vergadering van de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie en vervolgens bij het Hooggerechtshof voor bestuurszaken. **RO:** de Hoge Raad voor de Magistratuur beslist over tuchtmaatregelen. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij het hooggerechtshof. **SI:** het door de raad voor de rechtsvervolging benoemde tuchtgerecht beslist over tuchtmaatregelen. Het tuchtgerecht van eerste aanleg bestaat uit zes door de procureur-generaal voorgedragen openbare aanklagers en drie rechters die door de voorzitter van het tuchtgerecht van eerste aanleg uit de leden van deze rechtbank worden voorgedragen. Het tuchtgerecht van tweede aanleg bestaat uit zes door de raad voor de rechtsvervolging benoemde leden: de voorzitter, de plaatsvervangende voorzitter en twee leden die door de voorzitter van het tuchtgerecht voor rechters in tweede aanleg uit de leden van deze rechtbank worden voorgedragen; twee hogere openbare aanklagers worden door de procureur-generaal voorgedragen. **SK:** een tuchtraad bestaande uit drie openbare aanklagers, die door de procureur-generaal uit een databank van ten minste 40 door de raad voor de rechtsvervolging voorgedragen personen worden benoemd, beslist over tuchtmaatregelen. Deze beslissingen kunnen worden aangevochten bij een kamer van beroep bij het openbaar ministerie, bestaande uit vijf openbare aanklagers die door de procureur-generaal uit een databank van door de raad voor de rechtsvervolging voorgedragen personen worden benoemd. Beslissingen van de kamer van beroep kunnen gerechtelijk worden getoetst bij de regionale rechtbanken. **FI:** De procureur-generaal beslist over tuchtmaatregelen. Beslissingen over tuchtmaatregelen kunnen worden aangevochten bij een administratieve rechtbank.

Grafiek 54 geeft een overzicht van de onderzoeksinstanties die tijdens tuchtprocedures tegen openbare aanklagers het onderzoek uitvoeren. Tenzij anders vermeld in de voetnoot bij de grafiek, zijn de voorlopige onderzoeken die moeten worden uitgevoerd om te bepalen of een formele tuchtprocedure moet worden ingeleid, niet opgenomen. De onderzoeksfase vormt een belangrijke stap in tuchtprocedures, die van invloed kan zijn op de autonomie van het openbaar ministerie. De onderzoeksbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend ofwel (a) door reguliere onafhankelijke

autoriteiten zoals rechtbanken of raden voor de rechtspraak, of (b) door de procureur-generaal of een hogere openbare aanklager, of (c) door andere autoriteiten.

Grafiek 54: Voor formele tuchtprocedures tegen openbare aanklagers verantwoordelijke onderzoeker (*) (Bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)

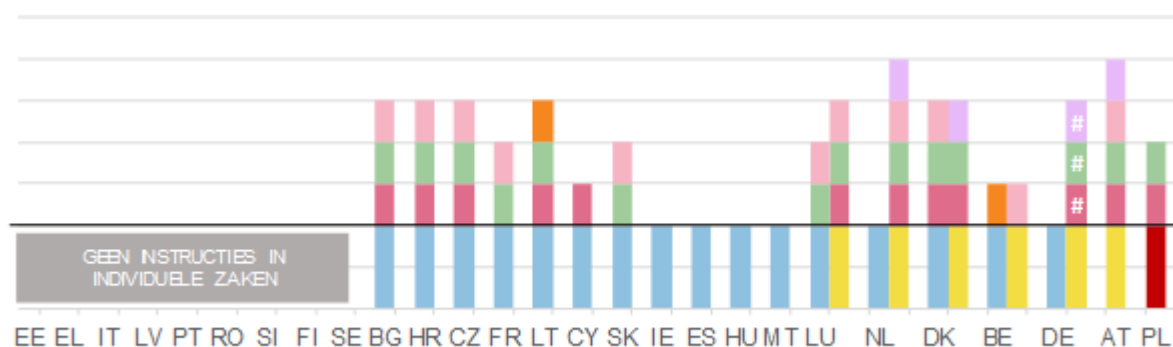


(*) **BE:** de hiërarchisch hogere openbare aanklager verricht het onderzoek. **BG:** het administratief hoofd van de openbare aanklager verricht onderzoek in geval van een berisping. Voor alle andere sancties wordt het onderzoek uitgevoerd door een uit drie leden bestaand tuchtpanel dat door de kamer van openbare aanklagers van de Hoge Raad voor de Magistratuur uit zijn leden wordt gekozen. De kamer van openbare aanklagers van de Hoge Raad voor de Magistratuur bestaat uit de procureur-generaal, vier door openbare aanklagers gekozen leden, één door onderzoeksmagistraten gekozen lid en vijf door de Nationale Vergadering gekozen leden. De Inspectiedienst van de Hoge Raad voor de Magistratuur voert inspecties uit op grond waarvan voorstellen voor tuchtprocedures kunnen worden gedaan. **CZ:** de procureur-generaal en openbare hoofdaanklager kunnen het dossier van de openbare aanklager inzien en hun verklaring geven. **DK:** het openbaar ministerie verricht het onderzoek. **DE:** het hoofd van het openbaar ministerie beslist niet alleen of tuchtprocedures tegen een openbare aanklager worden ingesteld, maar voert deze ook uit. Vanwege de bevoegdheid van de lidstaten ten aanzien van het reguleren van het tuchtrecht van overheidsbeambten is er sprake van verschillende speciale kenmerken in de nationale wetgeving. **EE:** de hiërarchisch hogere openbare aanklager of de procureur-generaal verricht het onderzoek, afhankelijk van wie de tuchtprocedures heeft ingesteld. Hij kan de taak van het verzamelen van bewijsmateriaal en het vragen om uitleg ook toewijzen aan een andere openbare aanklager, die geen lid is van de tuchtcommissie, noch de openbare aanklager is tegen wie de procedure wordt ingesteld noch een ondergeschikte is van die openbare aanklager. De zaak wordt gehoord door de tuchtcommissie voor openbare aanklagers, die bestaat uit twee openbare aanklagers van het openbaar ministerie, twee openbare aanklagers van districtsparketten en één rechter. **IE:** een hiërarchisch hogere openbare aanklager verricht het onderzoek. In zaken met complexe feiten of waarin sprake is van vermoedelijk ernstig wangedrag, zal de afdeling personeelszaken voor een onderzoek zorgen. **EL:** de hiërarchisch hogere openbare aanklager verricht het onderzoek. **ES:** de hiërarchisch hogere openbare aanklager verricht het onderzoek. **FR:** na een administratief onderzoek kan de minister van Justitie beslissen om de Conseil Supérieur de la Magistrature te gelasten de zaak te onderzoeken. **HR:** de hogere openbare aanklager verricht het onderzoek. **IT:** de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof is gerechtigd het onderzoek te verrichten. De algemene inspectiedienst bij het ministerie van Justitie is gerechtigd administratieve onderzoeken te verrichten. **CY:** de procureur-generaal benoemt een of meer functionarissen van hogere rang dan de functionaris in kwestie, die het onderzoek verrichten en een verslag opstellen. De procureur-generaal beslist vervolgens op basis van het bewijs of de kwestie naar de Commissie voor de openbare dienst wordt doorverwezen. **LV:** een functionaris, die het recht heeft een tuchtmaatregel toe te passen (de procureur-generaal of hoofdaanklagers), onderzoekt al het ontvangen materiaal en vraagt een openbare aanklager om uitleg en organiseert indien nodig het onderzoek van de tuchtrechtelijke inbreuk. Het onderzoek kan worden verricht door de openbare aanklager van het openbaar ministerie of hoofdaanklagers. **LT:** de afdeling intern onderzoek van het openbaar ministerie of een op last van de procureur-generaal daartoe opgerichte officiële inspectiecommissie verricht het onderzoek. **LU:** een raadkamer van het Hooggerechtshof verricht het onderzoek. **HU:** de tuchtcommissaris die de zaak onderzoekt, is een openbare aanklager die door het afdelingshoofd (hogere openbare aanklager) wordt benoemd. **MT:** het comité voor advocaten en procureurs onderzoekt de zaak. Dit orgaan bestaat uit een door de commissie voor rechtsbedeling benoemde advocaat, een door de procureur-generaal benoemde advocaat en drie door de kamer van procureurs benoemde procureurs. **NL:** de hiërarchisch hogere openbare aanklager verricht het onderzoek. **AT:** de speciale kamer van een rechtbank verricht het onderzoek. **PL:** de zaak wordt onderzocht door een met de tuchtprocedure belaste functionaris, die een daartoe

door de procureur-generaal (die tevens de minister van Justitie is) benoemde openbare aanklager is. De minister van Justitie kan ook op ad-hocbasis een openbare aanklager als een met de tuchtprocedure belaste functionaris van de minister van Justitie benoemen om lopende tuchtonderzoeken over te nemen of een tuchtonderzoek of -procedure in te stellen. **PT**: de Inspectie van openbare aanklagers verricht het onderzoek. Deze instantie bestaat uit door de Hoge Raad voor het Openbaar Ministerie benoemde openbare aanklagers. **RO**: de gerechtelijke controle-instantie is een orgaan binnen de Hoge Raad voor de Magistratuur. De afdeling die tuchtmaatregelen tegen openbare aanklagers onderzoekt, bestaat uit 13 openbare aanklagers, die na een aanwervingsprocedure door de hoofdinspecteur van de gerechtelijke controle-instantie worden benoemd. **SI**: een met de tuchtprocedure belaste openbare aanklager en zijn plaatsvervanger verrichten het onderzoek; zij zijn hogere openbare aanklagers die met hun toestemming op voorstel van de procureur-generaal door de raad voor de rechtsvervolging worden benoemd. **SK**: een tuchtraad bestaande uit drie openbare aanklagers, die door de procureur-generaal uit een databank van ten minste 40 door de raad voor de rechtsvervolging voorgedragen personen worden benoemd, verricht het onderzoek. **FI**: de procureur-generaal verricht het onderzoek. **SE**: het Zweedse openbaar ministerie verricht het onderzoek.

Grafiek 55 geeft weer in welke lidstaten de procureur-generaal dan wel de minister van Justitie instructies kan uitvaardigen aan openbare aanklagers in individuele zaken (autoriteit die instructies kan uitvaardigen) en bevat enkele van de waarborgen die bestaan als zulke instructies in een individuele zaak worden uitgevaardigd. Er kunnen nog andere waarborgen bestaan naast die welke in grafiek⁽¹²³⁾ zijn opgenomen. In landen waar instructies van de minister van Justitie wettelijk zijn toegestaan, kan deze bevoegdheid in de praktijk zijn uitgeoefend of wordt deze slechts zelden uitgeoefend (zie de voetnoot met uitleg onder de grafiek).

Grafiek 55: Instructies aan openbare aanklagers in individuele zaken: autoriteit die instructies kan uitvaardigen en waarborgen (*) (Bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



Autoriteit die instructies kan uitvaardigen aan openbare aanklagers in individuele zaken:

- Minister van Justitie die tevens de procureur-generaal is
- Minister van Justitie
- Procureur-generaal

Bepaalde waarborgen ingeval instructies worden uitgevaardigd in een individuele zaak:

- Mogelijkheid een toetsing aan te vragen bij een rechtbank
- Het parlement moet in kennis worden gesteld in geval van een instructie niet te vervolgen
- Partijen kunnen toegang hebben tot instructies en opmerkingen maken
- Instructies moeten schriftelijk worden uitgevaardigd
- Instructies moeten met redenen zijn omkleed

(*) **BE**: de minister van Justitie is bevoegd om instructies uit te vaardigen ten aanzien van strafvervolging in individuele gevallen (een positief injunctierecht om tot vervolging over te gaan, is opgenomen in artikel 364 van het Wetboek van Strafvordering en artikel 151, lid 1, van de Grondwet). Instructies worden opgenomen in het dossier, maar of zij door de partijen worden gelezen, hangt af van de aanleiding tot uitspraak en de betreffende fase van de zaak. **BG**: beroep is mogelijk behalve voor de handelingen van de procureur-generaal. **CZ**: de procureur-generaal heeft de bevoegdheid om instructies te geven ten aanzien van strafvervolging in individuele gevallen, maar alleen binnen het Bureau van de procureur-generaal en bureaus van hoge openbare

¹²³ Zie de aanbeveling van 2000, punt 13, letters d) en e).

aanklagers. **DE:** #: de waarborgen verschillen naargelang van het niveau van de deelstaten of het federale niveau. De federale procureur-generaal is de enige openbare aanklager op het federale niveau die onder supervisie en leiding staat van de federale minister van Justitie en Consumentenbescherming, en de procureurs-generaal van de 16 Duitse deelstaten staan onder supervisie en leiding van hun respectieve ministeries van Justitie. Het recht op supervisie en leiding behelst de bevoegdheid instructies uit te vaardigen aan de respectieve procureur-generaal, maar wordt beperkt door het legaliteitsbeginsel (d.w.z. het beginsel van verplichte vervolging). Instructies in individuele zaken komen bijna nooit voor. Het federale ministerie en de regeringspartijen van Saksen gaven bijvoorbeeld verbintenissen af om hun rechten om instructies te geven, niet uit te oefenen. Het ministerie van Thüringen verbond zich ertoe geen instructies uit te vaardigen in individuele zaken, en het ministerie van Noordrijn-Westfalen en de regering van Nedersaksen verbonden zich ertoe individuele instructies alleen uit te vaardigen in uitzonderlijke gevallen. Er zijn geen federale wetten, maar er zijn bepaalde deelstaatswetten alsook federale en deelstaatregelgeving en -richtsnoeren waarin regels over instructies worden uiteengezet. Instructies van het federale ministerie en de ministeries van Noordrijn-Westfalen en Thüringen moeten bijvoorbeeld schriftelijk worden afgegeven, in Thüringen moeten die ook met redenen omkleed zijn, in Nedersaksen moeten die in schriftelijke vorm zijn als er geen overeenstemming wordt bereikt en in Sleeswijk-Holstein moeten die in schriftelijke vorm zijn en aan de voorzitter van het parlement worden meegedeeld. Op federaal en deelstaatniveau zijn instructies van een hogere functionaris alleen bindend binnen de interne arbeidsrelatie van de openbare aanklager en blijven handelingen die in strijd zijn met instructies van kracht. Aangezien een openbare aanklager de verplichting heeft aan de wet te voldoen, moet hij weigeren onwettige instructies te volgen. Hij kan tegenwerpingen maken en de instructies laten toetsen door de volgende hogere functionaris. Als de instructie is bevestigd en de openbare aanklager nog steeds twijfelt aan de wettigheid ervan, kan hij om een toetsing door de volgende hogere functionaris verzoeken. Als de instructie opnieuw wordt bevestigd, moet de openbare aanklager de instructie volgen; hij zal dan niet in strijd met zijn officiële plichten hebben gehandeld als de instructie onwettig is. Bij wijze van uitzondering moeten openbare aanklagers echter nooit instructies volgen als zulke handelingen een misdrijf, administratieve inbreuk of schending van de menselijke waardigheid zouden inhouden. Er bestaan geen speciale rechtsmiddelen om instructies door een rechtbank te laten toetsen. Rechtbanken kunnen echter de wettigheid van instructies tijdens tuchtprocedures tegen openbare aanklagers toetsen, bv. als zij moeten beslissen of de niet-naleving van instructies een verzaking van de beroepsplicht inhoudt. **DK:** de minister van Justitie is bevoegd om instructies uit te vaardigen ten aanzien van vervolging in individuele gevallen (gerechtelijk wetboek, artikel 98, lid 3). Verschillende ministers van Justitie hebben echter met grote tegenzin van deze mogelijkheid gebruikgemaakt; sinds de jaren 90 zijn er dan ook geen instructies meer uitgevaardigd. De voorzitter van het Deense parlement moet schriftelijk in kennis worden gesteld van de instructie(s) (gerechtelijk wetboek, artikel 98, lid 3). De regionale openbare aanklagers kunnen beslissingen van de politiezones toetsen en de directeur van het openbaar ministerie kan beslissingen van de regionale openbare aanklagers toetsen. **IE:** niet vermeld in artikel 4.1 van de wet inzake vervolging van misdrijven, 1974. **ES:** de procureur-generaal vaardigt interne orders en instructies uit die passen bij het openbaar ministerie en bij de uitoefening van de vervolgingsfuncties. De orders en instructies kunnen van algemene aard zijn of op specifieke zaken betrekking hebben. **LT:** instructies van de procureur-generaal kunnen in de rechtbank worden aangevochten. De procureur-generaal kan geen instructies uitvaardigen over welke beslissing moet worden genomen. **LU:** de procureur-generaal en de minister van Justitie mogen het openbaar ministerie opdracht geven om in een zaak tot vervolging over te gaan (maar mogen geen opdracht geven om niet tot vervolging over te gaan). Er zijn echter al ruim twintig jaar geen opdrachten tot vervolging door de minister van Justitie meer gegeven. Er is geen wettelijke verplichting om over een dergelijke opdracht overleg te plegen met een openbare aanklager of om advies in te winnen bij de procureur-generaal. **HR:** instructies van de procureur-generaal kunnen worden getoetst ten aanzien van hun wettigheid, efficiëntie enz. **HU:** Overeenkomstig artikel 53 van wet CLXIV van 2011 betreffende de status van de procureur-generaal, openbare aanklagers en andere met vervolging belaste personen en de loopbaan bij het openbaar ministerie kan de openbare aanklager de procureur-generaal verzoeken om een schriftelijke bevestiging van de instructie in een afzonderlijke zaak. De openbare aanklager kan de instructie uitdrukkelijk weigeren, indien deze een strafbaar feit of een administratieve overtreding zou vormen of de aanklager in gevaar zou brengen; indien de openbare aanklager zich niet met de instructie kan verenigen, kan hij verzoeken om overdracht van de zaak aan een andere aanklager, welk verzoek niet kan worden geweigerd. **MT:** wat betreft de rol van individuele openbare aanklagers ten opzichte van de rol van de procureur-generaal, wordt de functie van de procureur-generaal zelf volgens de grondwet van Malta opgesteld. Deze verschaft hem ook rechten en verplichtingen en verschaft hem de veiligheid van zijn mandaat zoals bepaald in de zin van de artikelen 91 en 97 van de grondwet. In de zin van hoofdstuk 90 van de wetten van Malta, Verordening van de procureur-generaal, stelt de procureur-generaal functionarissen aan die hem vertegenwoordigen in zijn functies en taken overeenkomstig de wetgeving. Zulke functionarissen vertegenwoordigen de procureur-generaal in zijn functies en oordeel. Bij het vertegenwoordigen van de procureur-generaal in zijn functies genieten de functionarissen dezelfde wettelijke bescherming. De openbare aanklagers beschikken in de zin van de Maltese wetgeving dus niet specifiek over waarborgen, omdat zij in de functies van hun opdracht qua wetgeving worden geacht de procureur-generaal zelf te vertegenwoordigen en zij in zulke functies de bescherming genieten die de wet aan de procureur-generaal zelf toekent. **NL:** de minister van Justitie mag het openbaar ministerie opdracht geven om in een zaak al dan niet tot vervolging over te gaan, maar moet ten aanzien van de voorgenomen opdracht eerst een schriftelijk met redenen omkleed advies van het College van procureurs-generaal verkrijgen. Daarnaast moet het parlement in kennis worden gesteld in geval van een opdracht niet tot vervolging over te gaan. In ruim twintig jaar heeft zich echter slechts eenmaal een dergelijke zaak voorgedaan. Er is geen speciale regelgeving ten aanzien van instructies van de procureur-generaal in individuele gevallen. Het College van procureurs-generaal kan een openbare aanklager in een specifieke zaak instructies geven. Dit orgaan bestaat uit drie tot vijf leden en beslist bij meerderheid van stemmen in aanwezigheid van ten minste drie leden. Er zijn geen specifieke waarborgen in gevallen waarbij het College instructies geeft in een specifieke zaak. **AT:** de minister van Justitie is bevoegd om instructies voor strafvervolging in individuele gevallen te geven naar aanleiding van een niet-bindend advies van een onafhankelijke instantie (Weisungsrat) van het openbaar ministerie. De minister van Justitie moet jaarlijks verslag uitbrengen aan het parlement over alle in individuele zaken uitgevaardigde instructies, nadat de betrokken zaken zijn gesloten, alsook in voorkomend geval over de redenen om een advies van de Weisungsrat niet te volgen (artikel 29 bis, lid 3, van de wet op het openbaar ministerie). Voor de periode 2012-2017 werden 54 instructies in individuele zaken gemeld (Weisungsbericht 2018). **PL:** de minister van Justitie vervult tevens het ambt van procureur-generaal. Als een openbare aanklager het niet eens is met een instructie in een individuele zaak, kan hij verzoeken de instructie te wijzigen of te worden vrijgesteld van het uitvoeren van de handeling of het deelnemen aan de zaak. De vrijstelling wordt uiteindelijk toegekend door de openbare aanklager die de onmiddellijk hiërarchisch overste is van de openbare aanklager die de opdracht heeft gegeven. **SK:** instructies in individuele

zaken moeten aan het dossier worden gekoppeld, zodat andere partijen deze, onder specifieke voorwaarden, kunnen lezen en opmerkingen kunnen maken.

3.3.3. Samenvatting van de rechterlijke onafhankelijkheid

Rechterlijke onafhankelijkheid is fundamenteel voor een efficiënt rechtsstelsel. Het is van vitaal belang voor de handhaving van de rechtsstaat, het eerlijke verloop van gerechtelijke procedures en het vertrouwen van burgers en bedrijven in het rechtsstelsel. Justitiële hervormingen moeten dan ook de beginselen van de rechtsstaat handhaven en voldoen aan de Europese normen inzake rechterlijke onafhankelijkheid. Het scorebord toont tendensen in de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid bij het grote publiek en bedrijven. Ook in deze editie worden enkele geselecteerde indicatoren gepresenteerd met betrekking tot juridische waarborgen betreffende de instanties die betrokken zijn bij tuchtprocedures tegen rechters en openbare aanklagers. De structurele indicatoren laten als zodanig geen conclusies toe over de onafhankelijkheid van de gerechtelijke instanties van de lidstaten, maar zijn mogelijke elementen die als uitgangspunt voor een dergelijke analyse kunnen worden genomen.

- Het scorebord voor 2020 presenteert de ontwikkelingen in **de perceptie van onafhankelijkheid** op basis van enquêtes bij het grote publiek (Eurobarometer) en bedrijven (Eurobarometer en Economisch Wereldforum):
 - Alle enquêtes laten in het algemeen *vergelijkbare resultaten* zien, met name wat betreft de samenstelling van de twee groepen lidstaten waar de perceptie van de rechterlijke onafhankelijkheid het laagst dan wel het hoogst is.
 - De enquête van het Economisch Wereldforum (grafiek 48), die voor de achtste keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid bij het bedrijfsleven in circa twee derde van de lidstaten is *verbeterd* of *stabiel is gebleven* in vergelijking met 2010 alsook met vorig jaar. Ook bij de lidstaten met specifieke problemen⁽¹²⁴⁾ is de perceptie van onafhankelijkheid gedurende de periode van negen jaar in bijna drie vijfde van die landen *verbeterd* of *stabiel gebleven*.
 - De Eurobarometer-enquête onder het grote publiek (grafiek 44), die voor de vijfde keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid in circa twee derde van de lidstaten is *verbeterd* in vergelijking met 2016. De perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek is gedurende de periode van vijf jaar in meer dan twee derde van de lidstaten met specifieke problemen *verbeterd*. In vergelijking met vorig jaar is de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek echter *verminderd* in circa twee vijfde van alle lidstaten en in ongeveer de helft van de lidstaten met specifieke problemen, en in enkele lidstaten blijft de mate van perceptie van onafhankelijkheid bijzonder laag.
 - De Eurobarometer-enquête onder de bedrijven (grafiek 46), die voor de vijfde keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid in meer dan de helft van de lidstaten is *verbeterd* vergeleken met 2016 en in ongeveer drie vijfde van de lidstaten vergeleken met vorig jaar (vergeleken met vorig jaar was dit het geval in ongeveer drie vijfde van de lidstaten met specifieke problemen, en in meer dan twee derde van de andere lidstaten). In enkele lidstaten blijft de mate van perceptie van onafhankelijkheid echter bijzonder laag.
 - De meest aangehaalde reden voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters is de *inmenging of druk van regering of politici*, gevolgd door druk vanwege economische of andere specifieke belangen. Vergeleken met eerdere jaren worden beide redenen nog steeds genoemd in een aantal lidstaten waar de perceptie van onafhankelijkheid zeer laag is (grafieken 45 en 47).
 - Bijna vier vijfde van de bedrijven en het grote publiek (respectievelijk 43 % en 44 %

¹²⁴

Zie voetnoot 18.

van alle respondenten) noemden de *waarborgen die de status en positie van rechters bieden* als reden voor de perceptie van een goede onafhankelijkheid van gerechten en rechters.

- Het EU-scorebord voor justitie 2020 geeft een overzicht van de tuchtrechtelijke instanties die belast zijn met procedures tegen rechters en van de bevoegdheid van de rechterlijke macht, de uitvoerende macht en het parlement bij het selecteren van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak, alsook enkele overzichten ten aanzien van openbare ministeries:
- Grafiek 49 geeft een bijgewerkt overzicht van de autoriteiten die belast zijn met **tuchtprocedures tegen rechters**. In de meerderheid van de lidstaten is de autoriteit die over tuchtsancties beslist, een onafhankelijke autoriteit zoals een rechterlijke instantie (Hoge Raad, administratieve rechtbank of rechtbankvoorzitter) of een raad voor de rechtspraak. In sommige lidstaten is het een speciale rechtbank waarvan de leden specifiek worden gekozen of benoemd (door de raad voor de rechtspraak, door rechters of, in één lidstaat, door de minister van Justitie) om in tuchtprocedures op te treden.
- Grafiek 50 geeft een bijgewerkt overzicht van de met **tuchtrechtelijke onderzoeken tegen rechters belaste onderzoekers**. In de meerderheid van de lidstaten is de onderzoeker een rechtbankvoorzitter of een lid van de raad voor de rechtspraak. In sommige lidstaten wordt de onderzoeker specifiek gekozen door rechters of door de raad voor de rechtspraak of, in één lidstaat, door de minister van Justitie.
- Grafieken 51 en 52 geven bijgewerkte overzichten van de tussenkomst van het gerechtelijk apparaat in de **benoeming van leden-rechters van raden voor de rechtspraak en de samenstelling van de raden voor de rechtspraak**. Het staat aan de lidstaten hun gerechtelijke systeem te organiseren en in het kader hiervan al dan niet een raad voor de rechtspraak in stellen. Wanneer er door een lidstaat een raad voor de rechtspraak is ingesteld, moet evenwel worden toegezien op de onafhankelijkheid ervan overeenkomstig Europese normen. In vrijwel alle lidstaten worden de rechters die zitting hebben in de raad voor de rechtspraak, voorgedragen en gekozen of geselecteerd door rechters.
- Grafieken 53 en 54 geven overzichten van de **tuchtrechtelijke instanties die belast zijn met procedures tegen openbare aanklagers**. Grafiek 55 geeft een bijgewerkt en meer gedetailleerd overzicht van welke organen **instructies aan openbare aanklagers in individuele zaken** kunnen uitvaardigen en bevat enkele van de waarborgen die bestaan als zulke instructies in een concrete zaak worden uitgevaardigd.

4. CONCLUSIES

Het EU-scorebord voor justitie 2020 toont een voortdurende verbetering van de doeltreffendheid van rechtsstelsels in de meeste lidstaten. Er blijven niettemin uitdagingen bestaan om het volledige vertrouwen van de burgers in het rechtsstelsel van die lidstaten te winnen, wanneer waarborgen voor de status en positie van rechters en dus hun onafhankelijkheid in gevaar kunnen zijn.

Het EU-scorebord voor justitie verschaft objectieve en vergelijkbare informatie over de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van nationale rechtsstelsels, en wordt gebruikt als referentie in het Europees semester. Bovendien zal het een van de bronnen zijn in het komende verslag over de toestand van de rechtsstaat. Zoals aangekondigd in de mededeling getiteld “Versterking van de rechtsstaat binnen de Unie – Een blauwdruk voor actie” zal het EU-scorebord voor justitie verder worden ontwikkeld op de relevante aan de rechtsstaat gerelateerde gebieden.