



Brussel, 26.4.2019
COM(2019) 198 final

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

Het EU-scorebord voor justitie 2019

"De Europese Unie is een rechtsgemeenschap. De eerbiediging van de rechtsregels en van rechterlijke beslissingen is geen optie. Het is een plicht."

Jean-Claude Juncker, voorzitter van de Europese Commissie, Staat van de Unie 2018 ⁽¹⁾

"Eerbiediging van de rechtsstaat is niet alleen een vereiste voor de bescherming van alle fundamentele waarden die in artikel 2 worden opgesomd. Het is eveneens een vereiste voor de handhaving van alle rechten en verplichtingen die uit de Verdragen voortvloeien, en voor het wederzijds vertrouwen van burgers, ondernemingen en nationale autoriteiten in de rechtsstelsels van alle andere lidstaten" ⁽²⁾

Frans Timmermans, eerste vicevoorzitter, plenair debat van het Europees Parlement, 28 februari 2018

"Wij werken aan een versterking van het vertrouwen in de rechtspraak. Voldoende financiële middelen beschikbaar stellen voor het rechtsstelsel is geen kostenpost, [het] is een investering. [...] Een land met een goed functionerende rechterlijke macht zal meer investeerders aantrekken." ⁽³⁾

Commissaris Jourová, Wenen, 30 november 2018

¹ Staat van de Unie 2018, gehouden voor het Europees Parlement op 12 september 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_nl_0.pdf

² Verklaring van de Commissie door eerste vicevoorzitter Timmermans, plenair debat van 28 februari 2018 van het Europees Parlement over het besluit van de Commissie om artikel 7, lid 1, van het VEU te activeren met betrekking tot de situatie in Polen.

³ Toespraak van 30 november 2018 in Wenen op de conferentie over de doeltreffendheid van rechtsstelsels.

1. INLEIDING

Onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie zijn essentiële kenmerken van doeltreffende rechtsstelsels en onmisbaar voor het handhaven van de rechtsstaat en de waarden waarop de EU is gebaseerd. Doeltreffende rechtsstelsels zijn essentieel voor de tenuitvoerlegging van het EU-recht. 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 ⁽⁴⁾. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie opmerkt, is effectieve rechtsbescherming door onafhankelijke rechtbanken inherent aan het bestaan van een rechtstaat ⁽⁵⁾.

In de Mededeling betreffende *Verdere versterking van de rechtsstaat in de Unie — Stand van zaken en mogelijke volgende stappen* van 3 april 2019 wordt het EU-scorebord voor justitie als onderdeel van de EU-instrumenten ter versterking van de rechtsstaat aangewezen door de bijdrage ervan aan de bevordering van justitiële hervormingen en normen inzake de rechtsstaat ⁽⁶⁾. Eerbiediging van de rechtsstaat, waaronder de onafhankelijkheid van rechtsstelsels, heeft een significante impact op investeringsbeslissingen en op het aantrekken van bedrijven. De verbetering van de doeltreffendheid van nationale rechtsstelsels is daarom een prioriteit van het Europees semester, de jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie van de EU. In de jaarlijkse groeianalyse 2019, waarin de economische en sociale prioriteiten voor de EU en haar lidstaten voor het komende jaar worden vastgesteld, wordt herhaald dat er een verband bestaat tussen enerzijds de rechtsstaat en doeltreffende rechtsstelsels en anderzijds een bedrijfsvriendelijk klimaat en economische groei ⁽⁷⁾.

Om justitiële hervormingen en hun gevolgen voor de lidstaten te monitoren, wordt sinds 2013 in het EU-scorebord voor justitie ("het scorebord") jaarlijks een overzicht opgenomen van indicatoren die inzicht geven in de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van de rechtspleging, essentiële parameters van een doeltreffend rechtsstelsel. In de editie voor 2019 worden de indicatoren voor alle drie de elementen verder uitgewerkt en worden voor het eerst indicatoren gegeven voor:

- de gedetailleerde besteding van financiële middelen in elk rechtsstelsel;
- de normen die worden gehanteerd om de kwaliteit van uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties te verbeteren;
- de beheersbevoegdheden over de nationale openbare ministeries, en de benoeming en het ontslag van nationale openbare aanklagers;
- de autoriteiten die betrokken zijn bij tuchtprocedures tegen rechters;
- de normen en praktijken voor het beheer van de werkbelasting en achterstanden bij rechtbanken.

⁴ Artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU).

⁵ Arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 27 februari 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses tegen Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

⁶ COM(2019) 163.

⁷ Mededeling van de Commissie — Jaarlijkse groeianalyse 2019, COM(2018) 770 final, blz. 12, van 21.11.2018.

Wat is het EU-scorebord voor justitie?

Het EU-scorebord voor justitie is een vergelijkend informatie-instrument dat als doel heeft de EU en de lidstaten jaarlijks bij te staan in hun streven naar verbetering van de doeltreffendheid van hun nationale rechtsstelsels door objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verstrekken over een aantal indicatoren die betrekking hebben op de beoordeling van de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie van rechtsstelsels in alle lidstaten. Het scorebord geeft geen enkele algemene rangschikking, maar wel 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.

Onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie 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 nodig zijn om de doeltreffendheid van een rechtsstelsel te verzekeren en vaak met elkaar zijn verweven (initiatieven om een van de elementen te verbeteren, kunnen gevolgen hebben voor de andere elementen).

Het scorebord is toegespitst op rechtszaken die vallen onder het civiel recht, bestuursrecht of handelsrecht. Het moet de lidstaten helpen bij het scheppen van een investerings-, bedrijfs- en burgervriendelijker klimaat. Het scorebord is een vergelijkend instrument dat in overleg met de lidstaten en het Europees Parlement wordt ontwikkeld ⁽⁸⁾. Het doel ervan is de essentiële parameters van een doeltreffend rechtsstelsel te identificeren en jaarlijks relevante gegevens te verstrekken.

Hoe komt het EU-scorebord voor justitie tot stand?

Het scorebord maakt gebruik van een reeks informatiebronnen. Een groot deel van de kwantitatieve gegevens wordt verstrekt door de Commissie voor efficiëntie in justitie van de Raad van Europa (CEPEJ), waarmee de Commissie een overeenkomst heeft gesloten om een specifieke jaarlijkse studie uit te voeren. Deze gegevens bestrijken de periode 2010-2017 en zijn door de lidstaten verstrekt overeenkomstig de CEPEJ-methodologie. De studie bevat tevens nadere toelichtingen en landspecifieke informatiebladen die een bredere context geven. Zij moeten in samenhang met de grafieken worden gelezen ⁽⁹⁾.

De gegevens over de duur van procedures die door de CEPEJ worden verzameld, geven de beslissingstermijn weer, d.i. 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 rechtsgebieden geven de gemiddelde duur van procedures weer op basis van de werkelijke duur van rechtszaken. Er moet worden opgemerkt dat er binnen een lidstaat grote geografische verschillen kunnen zijn voor wat de duur van gerechtelijke procedures betreft. Zo is de werkbelasting in stedelijke centra, waar er veel handelsactiviteiten zijn, groter.

Andere gegevensbronnen zijn: de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels ⁽¹⁰⁾, het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ) ⁽¹¹⁾, het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC) ⁽¹²⁾, de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve

⁸ Het Europees Parlement heeft de resolutie van 29 mei 2018 over het EU-scorebord voor justitie 2017 (P8_TA(2018)0216) aangenomen, dat als basis voor deze editie heeft gediend en ook als basis voor toekomstige edities van het EU-scorebord voor justitie zal dienen.

⁹ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

¹⁰ Met het oog op de voorbereiding van het EU-scorebord voor justitie en om de uitwisseling van beste praktijken inzake de doeltreffendheid van rechtsstelsels van de lidstaten te bevorderen, heeft de Commissie de lidstaten verzocht om twee contactpersonen aan te wijzen, een bij de rechterlijke macht en een bij het Ministerie van Justitie. Deze informele groep komt regelmatig bij elkaar.

¹¹ 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/>

¹² Het NPSJC biedt een forum waar Europese instellingen advies kunnen vragen aan hooggerechtshoven en brengt hen dichterbij elkaar door discussie en uitwisseling van ideeën aan te moedigen: <http://network-presidents.eu/>

Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe) ⁽¹³⁾, het Europees Mededingingsnetwerk (ECN) ⁽¹⁴⁾, het Comité voor communicatie (COCOM) ⁽¹⁵⁾, het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten ⁽¹⁶⁾, de groep van deskundigen voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (EGMLTF) ⁽¹⁷⁾, Eurostat ⁽¹⁸⁾, het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN) ⁽¹⁹⁾ en het Economisch Wereldforum (WEF) ⁽²⁰⁾.

De methode voor het scorebord werd verder ontwikkeld in nauwe samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels, met name door hen een 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 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 medewerking van bepaalde nationale autoriteiten. De Commissie blijft de lidstaten aanmoedigen om die gegevenskloof verder te verkleinen en om actief deel te nemen aan de uitwisseling van beste praktijken.

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

Het scorebord bevat aanknopingspunten voor de beoordeling van de kwaliteit, onafhankelijkheid en efficiëntie 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 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. De analyse in het kader van het semester kan ertoe leiden dat de Commissie de Raad voorstelt landspecifieke aanbevelingen te doen om nationale rechtsstelsels in individuele lidstaten te verbeteren.

¹³ ACA-Europe bestaat uit het Hof van Justitie van de EU en de Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van elke EU-lidstaat: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>

¹⁴ 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 nauwe-samenwerkingsmechanismen 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

¹⁵ 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>

¹⁶ 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>

¹⁷ 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

¹⁸ Eurostat is het bureau voor de statistiek van de EU: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/overview>

¹⁹ 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/>

²⁰ Het WEF is een internationale organisatie voor publiek-private samenwerking waarvan bedrijven lid zijn: <https://www.weforum.org/>

Waarom zijn doeltreffende rechtsstelsels belangrijk voor een investeringsvriendelijk klimaat?

Er wordt reeds lang onderkend 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⁽²¹⁾, de Europese Centrale Bank⁽²²⁾, de OESO⁽²³⁾, het Economisch Wereldforum⁽²⁴⁾ en de Wereldbank⁽²⁵⁾.

Een recente studie heeft uitgewezen dat een vermindering van de duur van rechtszaken met 1 % (gemeten naar de duur van de beslissingstermijn⁽²⁶⁾) de groei van bedrijven kan bevorderen⁽²⁷⁾ 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⁽²⁸⁾. 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⁽²⁹⁾.

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⁽³⁰⁾ en 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⁽³¹⁾.

²¹ 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>

²² 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>

²³ Zie bijvoorbeeld "What makes civil justice effective?", beleidsnota's van de afdeling Economische Zaken van de OESO, nr. 18, juni 2013 en "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", werkdocument nr. 1060 van de afdeling Economische Zaken van de OESO.

²⁴ Economisch Wereldforum, "The Global Competitiveness Report 2018", oktober 2018: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>

²⁵ 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>

²⁶ 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

²⁷ 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

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ "Effect of judicial independence to FDI into 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 In de studie opgenomen EU-lidstaten: BG, HR, CZ, EE, HU, LV, LT, RO, SK en SI.

³⁰ 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.

³¹ Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO), Intellectuele Eigendom (IE) Scorebord voor het mkb 2016:

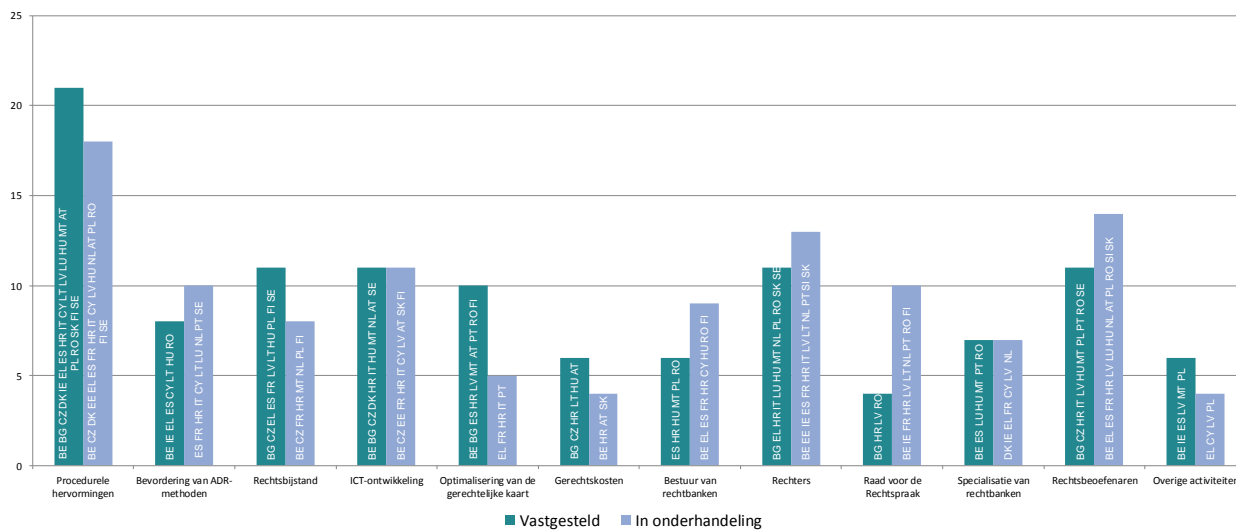
https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/sme_scoreboard_study_2016/Executive-summary_en.pdf

2. ACHTERGROND: BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN IN DE JUSTITIËLE HERVORMINGEN IN 2018

2.1. Overzicht van de justitiële hervormingen

In 2018 hebben tal van lidstaten hun inspanningen voor een verdere verbetering van de doeltreffendheid van hun rechtsstelsel voortgezet. Grafiek 1 geeft een overzicht van de vastgestelde en geplande maatregelen op de verschillende functionele gebieden van de rechtsstelsels van de lidstaten.

Grafiek 1: Wet- en regelgevende activiteiten betreffende rechtsstelsels in 2018 (vastgestelde maatregelen/initiatieven in onderhandeling per lidstaat) (bron: Europese Commissie ⁽³²⁾)



In 2018 bleef het procesrecht in veel lidstaten een bijzonder punt van aandacht en werden tal van wetgevende activiteiten ondernomen of voor de nabije toekomst gepland. Ook was er een grotere activiteit met betrekking tot de status van rechters, hervormingen inzake rechtsbeoefenaren, ICT-ontwikkeling, rechtsbijstand en maatregelen ter optimalisering van de gerechtelijke kaart. Een vergelijking met het vorige scorebord laat zien dat op bepaalde gebieden het activiteitsniveau verder is toegenomen, doordat lidstaten een vervolg hebben gegeven aan eerder aangekondigde hervormingsplannen, terwijl op sommige andere gebieden in de nabije toekomst verdere hervormingen te verwachten zijn. Dit bevestigt ook 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.

³² De gegevens zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels met betrekking tot 26 lidstaten. Het VK heeft geen gegevens verstrekt. DE legde uit dat er momenteel werk wordt gemaakt van een aantal hervormingen van de rechterlijke macht, waarvan het doel en de omvang binnen de 16 deelstaten kan variëren.

2.2. Toezicht op justitiële hervormingen

De Commissie is de hervormingsinspanningen van de lidstaten in 2018 aandachtig blijven volgen.

– Resultaten van het Europees semester 2018 –

Verbetering van de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van rechtsstelsels is een duidelijk vastgelegde prioriteit van de structurele hervormingen die via het Europees semester worden gestimuleerd. Het Europees semester start elk jaar in november wanneer de Commissie haar prioriteiten voor het komende jaar presenteert (mededeling over de jaarlijkse groeianalyse). In februari presenteren de diensten van de Commissie landspecifieke evaluaties in de landverslagen, waarin alle aangelegenheden aan de orde komen die in het kader van het semester worden behandeld. In mei/juni presenteert de Commissie haar voorstellen voor de landspecifieke aanbevelingen die zijn gericht aan de lidstaten. Deze aanbevelingen worden in juli door de Raad aangenomen, nadat ze door de Europese Raad zijn goedgekeurd.

De Raad heeft in het kader van het Europees semester 2018 op voorstel van de Commissie aan vijf lidstaten landspecifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot hun rechtsstelsel⁽³³⁾. Naast deze lidstaten die landspecifieke aanbevelingen hebben gekregen, zijn er elf andere lidstaten 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⁽³⁴⁾.

– Verslagen over het mechanisme voor samenwerking en toetsing 2018 –

Bij de toetreding van Bulgarije en Roemenië tot de Europese Unie in 2007⁽³⁵⁾ werd het mechanisme voor samenwerking en toetsing opgericht om de tekortkomingen aan te pakken op het vlak van justitiële hervorming, de bestrijding van corruptie en, wat Bulgarije betreft, ook de bestrijding van de georganiseerde misdaad. Sedertdien is met de verslagen over het mechanisme ernaar gestreefd de inspanningen van de Bulgaarse en Roemeense autoriteiten door middel van

³³ HR, IT, CY, PT, SK. Zie aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Kroatië en met een advies van de Raad over het convergentieprogramma 2018 van Kroatië (2018/C 320/10); aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Italië (2018/C 320/11); aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Cyprus en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Cyprus (2018/C 320/12); aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Portugal en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Portugal (2018/C 320/21); aanbeveling van de Raad van 13 juli 2018 over het nationale hervormingsprogramma 2018 van Slowakije en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma 2018 van Slowakije (2018/C 320/24).

³⁴ BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO, SI. Deze problemen zijn besproken in de overwegingen van de landspecifieke aanbevelingen en de landverslagen met betrekking tot deze lidstaten. De meest recente landverslagen 2019, gepubliceerd op 27 februari 2019, zijn beschikbaar op: https://ec.europa.eu/info/publications/2019-european-semester-country-reports_en

³⁵ Conclusies van de Raad van Ministers, 17 oktober 2006 (13339/06); Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Bulgarije ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad (C(2006) 6570).

Conclusies van de Raad van Ministers, 17 oktober 2006 (13339/06); Beschikking van de Commissie van 13 december 2006 tot vaststelling van een mechanisme voor samenwerking en toetsing van de vooruitgang in Roemenië ten aanzien van specifieke ijkpunten op het gebied van de hervorming van het justitiële stelsel en de bestrijding van corruptie (C(2006) 6569).

specifieke aanbevelingen doelgerichter te maken en is de geboekte vooruitgang in kaart gebracht⁽³⁶⁾.

In de verslagen over het mechanisme van november 2018 heeft de Commissie de vorderingen bij de uitvoering van de in de vorige verslagen opgenomen aanbevelingen geïnventariseerd. In het verslag over Roemenië werd opgemerkt dat, hoewel Roemenië al enkele stappen had gezet om de definitieve aanbevelingen uit te voeren, recente ontwikkelingen de reeds geboekte vooruitgang ongedaan hebben gemaakt en de positieve beoordeling van januari 2017 op losse schroeven hebben gezet. Wat Bulgarije betreft, werd in het verslag geconcludeerd dat verscheidene aanbevelingen al waren uitgevoerd en dat de uitvoering van een aantal andere aanbevelingen binnen handbereik was. De Commissie heeft aan beide verslagen een passende follow-up gegeven.

2.3. Ondersteuning van justitiële hervormingen

– *Europese structuur- en investeringsfondsen* –

De Commissie verleent financiële steun aan bepaalde justitiële hervormingen via de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen). Sinds 2007 hebben 16 lidstaten zowel het Europees Sociaal Fonds (ESF) als het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) gebruikt om de doeltreffendheid van hun rechtsstelsel te verbeteren⁽³⁷⁾. Tussen 2007 en 2020 zal meer dan 900 miljoen EUR zijn uitgegeven om de efficiëntie en de kwaliteit van het rechtsstelsel in deze lidstaten te verbeteren⁽³⁸⁾. De gefinancierde activiteiten zijn onder meer:

- de ontwikkeling en verbetering van bedrijfsprocessen in rechtbanken en de invoering van dossierbeheersystemen of de ontwikkeling of verbetering van de personeelsstrategie;
- de digitalisering van de gerechtelijke diensten en de aanschaf van informatie- en communicatietechnologiesystemen (ICT-systemen);
- de opleiding van rechters, openbare aanklagers, justitieel personeel, gerechtsdeurwaarders, notarissen en advocaten, en de bewustmaking van burgers over hun rechten.

De Commissie ziet er in het bijzonder op toe dat EU-fondsen naar behoren worden gebruikt voor de nodige hervormingen in overeenstemming met de beginselen van de rechtsstaat. De Commissie wijst op het belang van een resultaatgerichte aanpak bij de uitvoering van de financieringsprioriteiten en verzoekt de lidstaten om het effect van de ESI-fondsen te evalueren.

– *Technische ondersteuning* –

De lidstaten doen ook een beroep op technische ondersteuning door de Commissie via de Ondersteuningsdienst voor structurele hervormingen (SRSS) in het kader van het steunprogramma voor structurele hervormingen (SRSP)⁽³⁹⁾, dat voor de periode 2017-2020 een totaalbudget van 222,8 miljoen EUR heeft. Sinds 2017 hebben 16 lidstaten⁽⁴⁰⁾ al technische ondersteuning ontvangen of aangevraagd voor zeer diverse doeleinden. Het gaat bijvoorbeeld om

³⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en

³⁷ BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, LV, LT, HU, MT, PL, PT, RO, SI en SK.

³⁸ De gepresenteerde gegevens zijn gebaseerd op gegevens die in het najaar van 2017 zijn verzameld en in juni 2018 zijn bijgewerkt. Aangezien de huidige programmeringsperiode 2014-2020 nog loopt, kunnen de totale voor rechtsstelsels bestemde bedragen nog stijgen en kunnen de toewijzingen aan de verschillende soorten activiteiten nog veranderen tot het einde van de programmeringsperiode in 2023.

³⁹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/structural-reform-support-programme-srsp_en

⁴⁰ BE, BG, CZ, EE, EL, ES, HR, IT, CY, LV, HU, MT, PL, PT, SI en SK.

technische ondersteuning ter 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 2018 heeft de Commissie tevens haar voorstellen voor de komende meerjarige financieringsperiode 2021-2027 gepresenteerd, in het bijzonder voor een nieuw steunprogramma voor hervormingen met een totaalbudget van 25 miljard EUR. Dit programma biedt alle lidstaten financiële en technische steun om hervormingen ter modernisering van hun economie door te voeren, met name hervormingsprioriteiten die zijn vastgesteld in het kader van het Europees semester ⁽⁴¹⁾.

2.4. Waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid

De Europese Unie gebruikt verschillende instrumenten om de eerbiediging van de rechterlijke onafhankelijkheid in de lidstaten te bewerkstelligen, teneinde het functioneren van de Unie te waarborgen.

– Inbreukprocedures en uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie –

De Commissie is vastbesloten zaken te vervolgen waarin de nationale wetgeving nationale rechtsstelsels belemmert om te waarborgen dat het EU-recht doeltreffend wordt toegepast in overeenstemming met de vereisten van de rechtsstaat en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ⁽⁴²⁾.

In september 2018 heeft de Commissie besloten Polen voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te dagen wegens schending van de rechterlijke onafzetbaarheid en onafhankelijkheid door de wet inzake het Hooggerechtshof ⁽⁴³⁾. De bezwaren van de Commissie hebben betrekking op de abrupte verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van het Hooggerechtshof en de discretionaire bevoegdheid die aan de president van de Republiek is verleend om het mandaat van deze rechters te verlengen zonder duidelijke criteria en rechterlijke toetsing van de definitieve beslissing. De Commissie beschouwt dit als een schending van artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest ⁽⁴⁴⁾. Op 17 december 2018 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie voorlopige maatregelen opgelegd, zoals de Commissie had gevraagd, en Polen opgedragen de situatie van het Poolse Hooggerechtshof van vóór 3 april 2018, toen de betwiste wet in werking is getreden, te herstellen, totdat in deze zaak definitief uitspraak wordt gedaan ⁽⁴⁵⁾. Op 1 januari 2019 is een door het Poolse parlement aangenomen wet tot tenuitvoerlegging van het arrest van het Hof in werking getreden. Op 11 april 2019 heeft de advocaat-generaal van het Hof van Justitie geconcludeerd dat het Hof moet oordelen dat de bepalingen van de Poolse wet over de verlaging van de pensioenleeftijd van rechters van het

⁴¹ Zie persbericht IP/18/3972, 31 mei 2018, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3972_nl.htm

⁴² Mededeling van de Commissie — EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing (2017/C 18/02) (PB C 18 van 19.1.2017, blz. 10).

⁴³ In december 2017 heeft de Commissie besloten de Poolse regering voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te dagen wegens schending van het EU-recht door de wet inzake de organisatie van de gewone rechtbanken. De Commissie is van oordeel dat de betrokken wet in strijd is met artikel 19, lid 1, VEU in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten. Voor nadere bijzonderheden wordt verwezen naar: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5367_en.pdf

⁴⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5830_nl.htm

⁴⁵ <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-12/cp180204en.pdf>

Hoogerechtshof in strijd zijn met het EU-recht, aangezien zij een schending vormen van de beginselen van onafzetbaarheid van rechters en van rechterlijke onafhankelijkheid⁽⁴⁶⁾.

Op 3 april 2019 is de Commissie een inbreukprocedure gestart door een ingebrekestelling te sturen naar Polen met betrekking tot de nieuwe tuchtregeling voor gewone rechters, met als motivering dat deze regeling hun rechterlijke onafhankelijkheid ondermijnt door niet de nodige garanties te bieden om hen te beschermen tegen politieke controle⁽⁴⁷⁾.

Het belang voor de lidstaten om de onafhankelijkheid van nationale rechtbanken te waarborgen uit hoofde van het EU-recht blijkt uit recente jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie⁽⁴⁸⁾. Het Hof verduidelijkte met name dat het vereiste van rechterlijke onafhankelijkheid ook impliceert dat de tuchtregeling voor hen die uitspraak moeten doen in een geschil, de nodige waarborgen moet omvatten om te voorkomen dat de regeling kan worden gebruikt als een systeem voor politieke controle over de inhoud van rechterlijke beslissingen⁽⁴⁹⁾.

In 2018 heeft een aantal nationale rechtbanken in het kader van de prejudiciële procedure (artikel 267 VWEU) een zaak aanhangig gemaakt bij het Hof van Justitie van de Europese Unie om duidelijkheid te krijgen over de vereisten van het EU-recht met betrekking tot rechterlijke onafhankelijkheid. In het bijzonder heeft het Poolse Hoogerechtshof zes van deze zaken aanhangig gemaakt⁽⁵⁰⁾, het Poolse Administratief Hoogerechtshof één zaak⁽⁵¹⁾ en gewone rechtbanken drie zaken⁽⁵²⁾⁽⁵³⁾.

– Procedure van artikel 7 VEU en het rechtsstatelijke kader –

Artikel 7, lid 1, VEU voorziet in een preventief mechanisme dat kan worden geactiveerd in geval van een "duidelijk gevaar voor ernstige schending" van de in artikel 2 VEU vastgelegde waarden en artikel 7, lid 2, VEU voorziet alleen in een sanctiemechanisme in geval van een "ernstige en voortdurende schending door een lidstaat" van deze waarden. Het rechtsstatelijke kader is in 2014 vastgesteld door de Commissie⁽⁵⁴⁾ en zijn rol is erkend door het Hof⁽⁵⁵⁾. Het kader voorziet in een gefaseerd proces van dialoog met een lidstaat, opgebouwd met adviezen en aanbevelingen van de Commissie. Het doel ervan is te voorkomen dat er een systemische bedreiging voor de rechtsstaat ontstaat, die tot een procedure uit hoofde van artikel 7 VEU zou nopen. De eerste — en tot dusver enige — keer dat het kader voor de rechtsstaat werd gebruikt, was de start van een

⁴⁶ Zie de conclusie van advocaat-generaal E. Tachev van 11 april 2019, Europese Commissie tegen Republiek Polen, ECLI:EU:C:2019:325.

⁴⁷ Zie persbericht IP/19/1957, 3 april 2019, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_en.pdf

⁴⁸ Zie met name het arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses tegen Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, beschikbaar op: <https://goo.gl/utc5GR>. Arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, beschikbaar op: <https://goo.gl/ty1fnk>.

⁴⁹ Arrest van het Hof van Justitie (Grote kamer) van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 67, beschikbaar op: <https://goo.gl/ty1fnk>.

⁵⁰ Zaken C-522/18; C-537/18; C-585/18; C-624/18; C-625/18; C-668/18.

⁵¹ Zaak C-824/18.

⁵² Zaken C-558/18; C-563/18; C-623/18.

⁵³ Deze verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen onder meer de naleving van EU-vereisten inzake rechterlijke onafhankelijkheid met betrekking tot de nieuwe tuchtregeling voor rechters, de samenstelling van de Nationale Raad voor de Rechtspraak en de nieuw ingestelde tuchtkamer van het Hoogerechtshof.

⁵⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014: "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat", (COM(2014) 158 final/2). Zie ook persbericht IP-14-237, 11 maart 2014, beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-237_nl.htm

⁵⁵ Zie zaak C-619/18, Commissie tegen Polen, beschikking van 17 december 2018.

dialogoog met Polen in januari 2016 (⁵⁶). Hoewel de dialoog heeft bijgedragen tot het vaststellen van de problemen en het ordenen van het overleg, werden de vastgestelde tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat daardoor niet verholpen, zodat de Commissie in december 2017 de procedure van artikel 7, lid 1, VEU heeft ingeleid (⁵⁷). Op 26 juni, 18 september en 11 december 2018 heeft de Raad drie hoorzittingen over Polen gehouden in het kader van artikel 7, lid 1, VEU.

Op 12 september 2018 heeft het Europees Parlement een gemotiveerd voorstel overeenkomstig artikel 7, lid 1, VEU ingediend waarin de Raad wordt verzocht te bepalen dat er een duidelijk risico bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (⁵⁸).

⁵⁶ De dialoog vond plaats van januari 2016 tot december 2017. De Commissie heeft één advies uitgebracht op 1 juni 2016 en vier aanbevelingen op 27 juli 2016, 21 december 2016, 26 juli 2017 en 20 december 2017. Op 20 december 2017 concludeerde de Commissie dat er een duidelijk risico bestaat dat de beginselen van de rechtsstaat in Polen ernstig zullen worden geschonden. Daarom stelde zij de Raad voor om een besluit aan te nemen uit hoofde van artikel 7, lid 1, VEU.

⁵⁷ COM(2017) 835 final.

⁵⁸ <http://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>

3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN HET EU-SCOREBORD VOOR JUSTITIE 2019

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

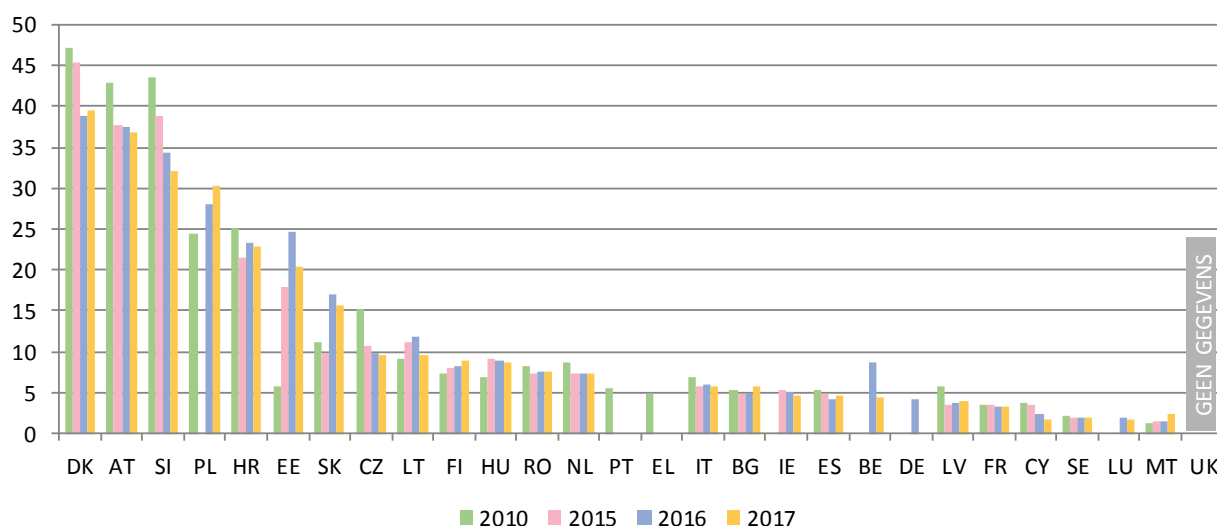
3.1. Efficiëntie van rechtsstelsels

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 (⁵⁹).

3.1.1. Ontwikkelingen in werkbelasting

De werkbelasting binnen de rechtsstelsels van de lidstaten is hoog en blijft stabiel, ook al zijn er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten (grafiek 2). Blijvende inspanningen zijn dus belangrijk om de doeltreffendheid van rechtsstelsels te verzekeren.

Grafiek 2: Aantal binnenkomende burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: CEPEJ-studie (⁶⁰))

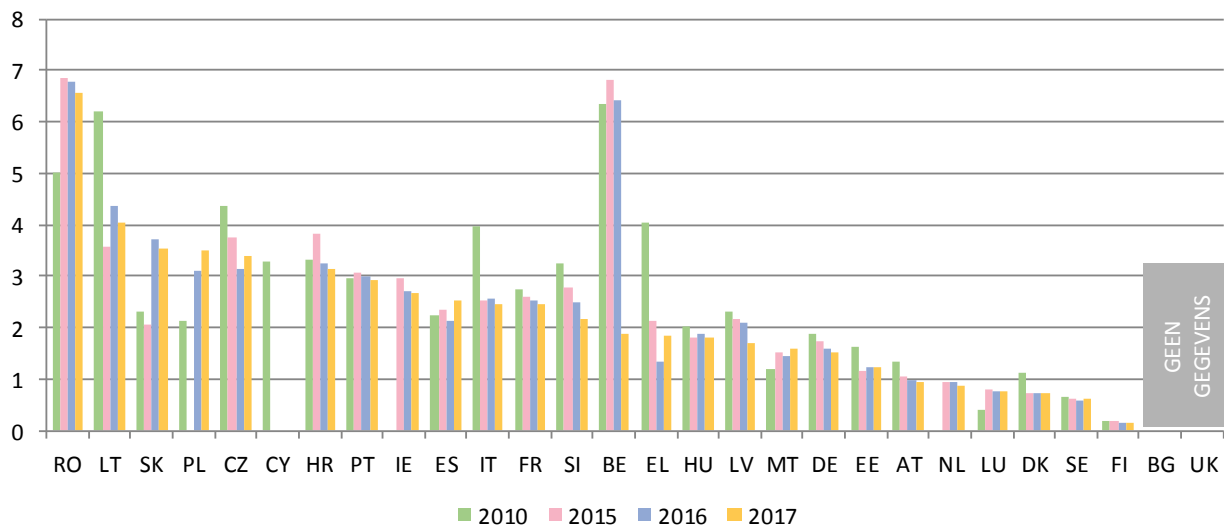


(*) Volgens de CEPEJ-methodologie heeft deze grafiek betrekking op alle litigieuze en niet-litigieuze burgerlijke en handelszaken, niet-litigieuze kadastrale en handelsregisterzaken, andere register- en andere niet-litigieuze zaken, bestuurszaken en andere niet-strafrechtelijke zaken. Methodologische veranderingen in SK.

⁵⁹ De handhaving van rechterlijke beslissingen is ook van belang voor de efficiëntie van een rechtsstelsel. In de meeste lidstaten zijn echter geen vergelijkbare gegevens beschikbaar.

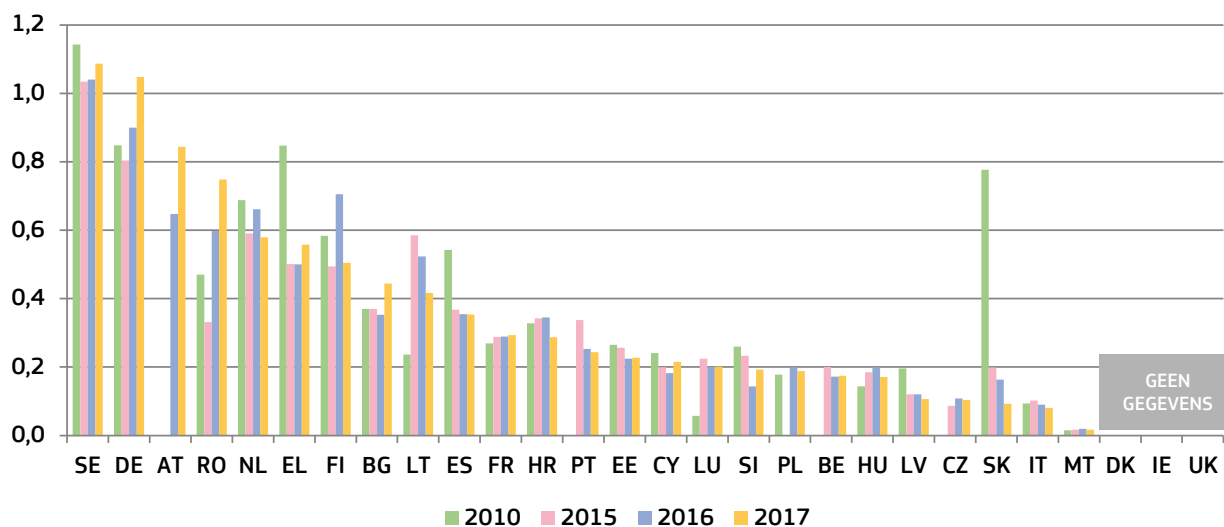
⁶⁰ Onderzoek inzake het functioneren van rechtsstelsels in de EU-lidstaten (2019), verricht voor de Commissie door het secretariaat van de CEPEJ: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Grafiek 3: Aantal binnenkomende litigieuze burgerlijke en handelszaken (*) (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, bijvoorbeeld onbetwiste betalingsopdrachten. Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Gegevens voor **NL** omvatten niet-litigieuze zaken.

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



(*) Bestuurszaken betreffen volgens de CEPEJ-methodologie geschillen tussen burgers en lokale, regionale of nationale autoriteiten. Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. **DK** en **IE** registreren de bestuurszaken niet afzonderlijk.

3.1.2. Algemene gegevens over efficiëntie

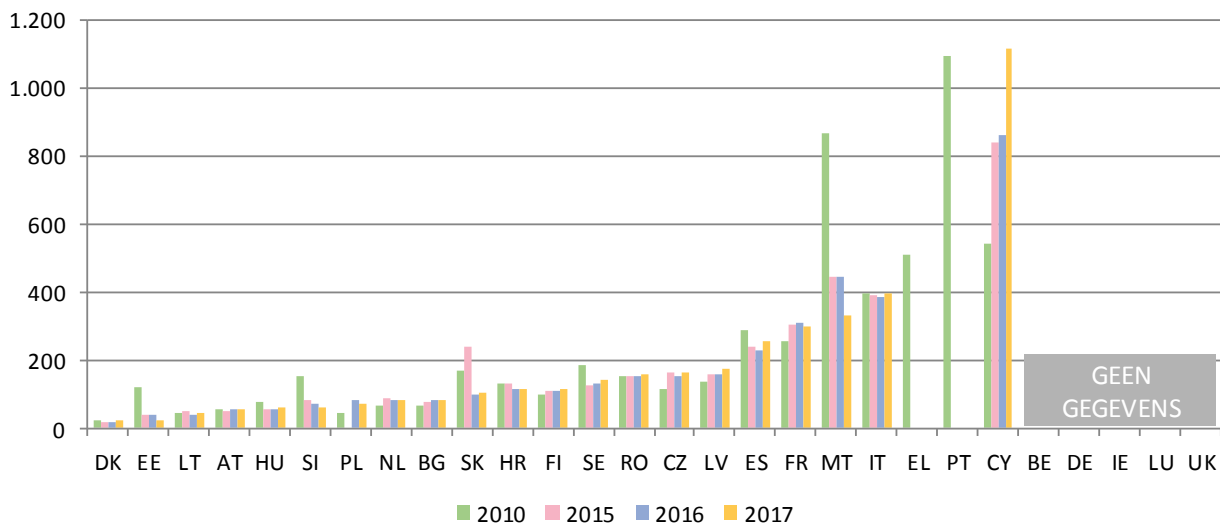
De indicatoren voor de efficiëntie van de procedure op het brede gebied van burgerlijke, handels- en bestuurszaken zijn: de duur van de procedure (beslissingstermijn), het afhandelingspercentage en het aantal aanhangige zaken.

– 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 te doen in eerste aanleg. 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) ⁽⁶¹⁾. De cijfers hebben vooral betrekking op procedures in eerste aanleg en vergelijken, voor zover beschikbaar, gegevens van 2010, 2015, 2016 en 2017 ⁽⁶²⁾. Twee cijfers geven de beslissingstermijn in 2017 weer in litigieuze burgerlijke en handelszaken, en bestuurszaken in alle rechterlijke instanties.

Grafiek 5: Tijd die nodig is voor de afhandeling van burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken (*)

(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.

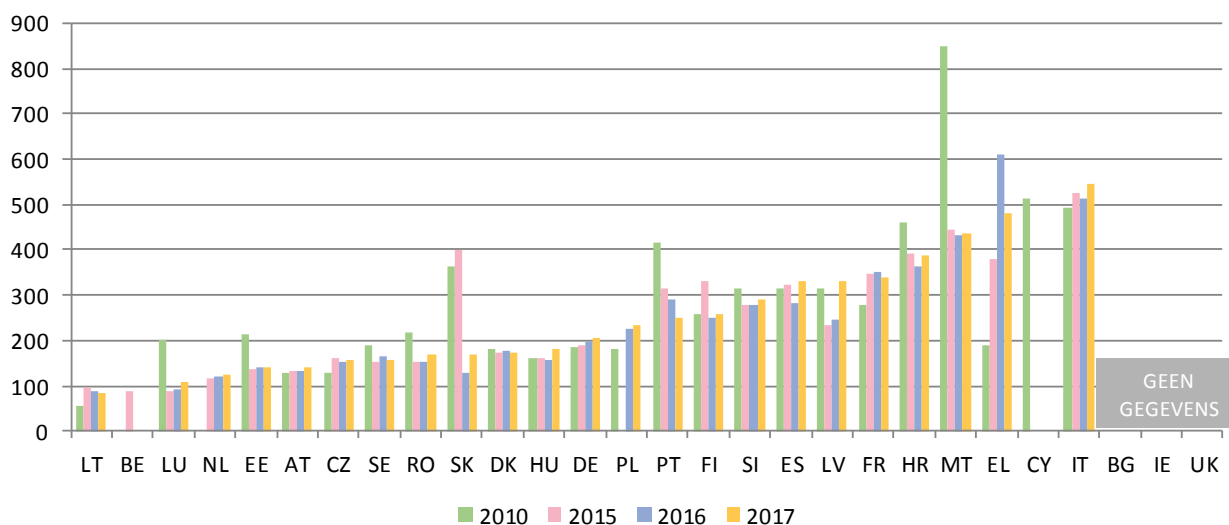
⁶¹ De duur van de procedure, het afhandelingspercentage en het aantal aanhangige zaken zijn standaardindicatoren die door de CEPEJ zijn gedefinieerd: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp

⁶² De jaren zijn zo gekozen dat gegevens van zeven jaren kunnen worden vergeleken, waarbij 2010 als uitgangspunt wordt genomen en een overdaad aan cijfers wordt vermeden. Gegevens voor 2012, 2013 en 2014 zijn te vinden in het CEPEJ-verslag.

Grafiek 6: Tijd die nodig is voor de afhandeling van litigieuze burgerlijke en handelszaken

(*)

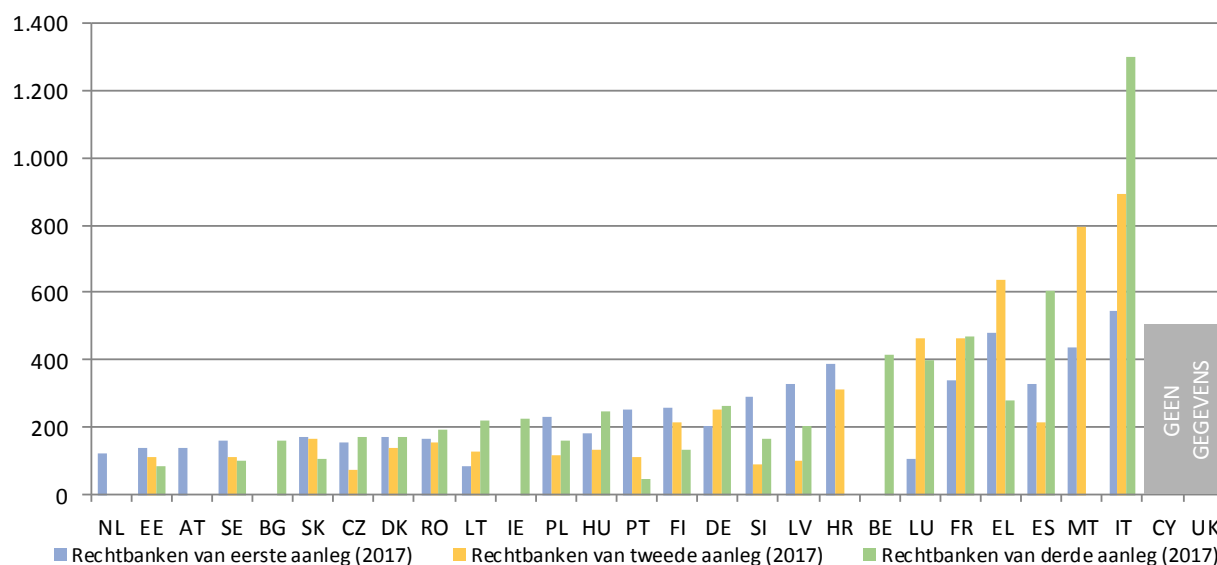
(eerste aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



(*) 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, bijvoorbeeld onbetwiste betalingsopdrachten. Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. Gegevens voor **NL** omvatten niet-litigieuze zaken.

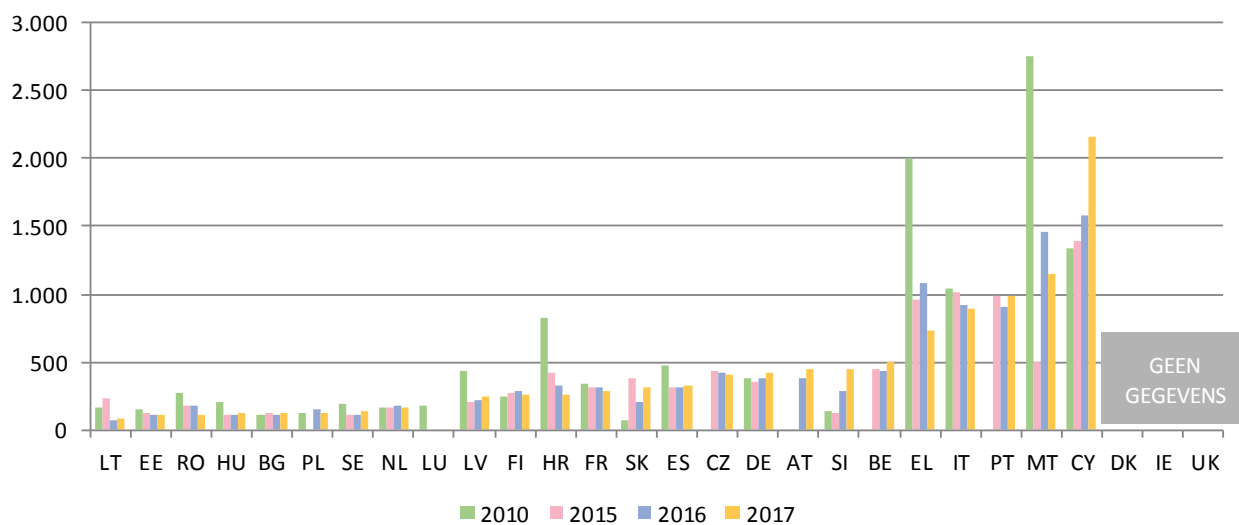
Grafiek 7: Tijd die nodig is voor de afhandeling van litigieuze burgerlijke en handelszaken

(*) in **alle** rechterlijke instanties in 2017 (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. Geen gegevens beschikbaar voor rechtbanken van eerste en tweede aanleg in **BE**, **BG** en **IE**, voor rechtbanken van tweede en derde aanleg in **NL** en **AT**, en voor rechtbanken van derde aanleg in **HR**. Geen rechtbank van derde aanleg in **MT**. De toegang tot de rechtbank van derde aanleg kan in sommige lidstaten beperkt zijn.

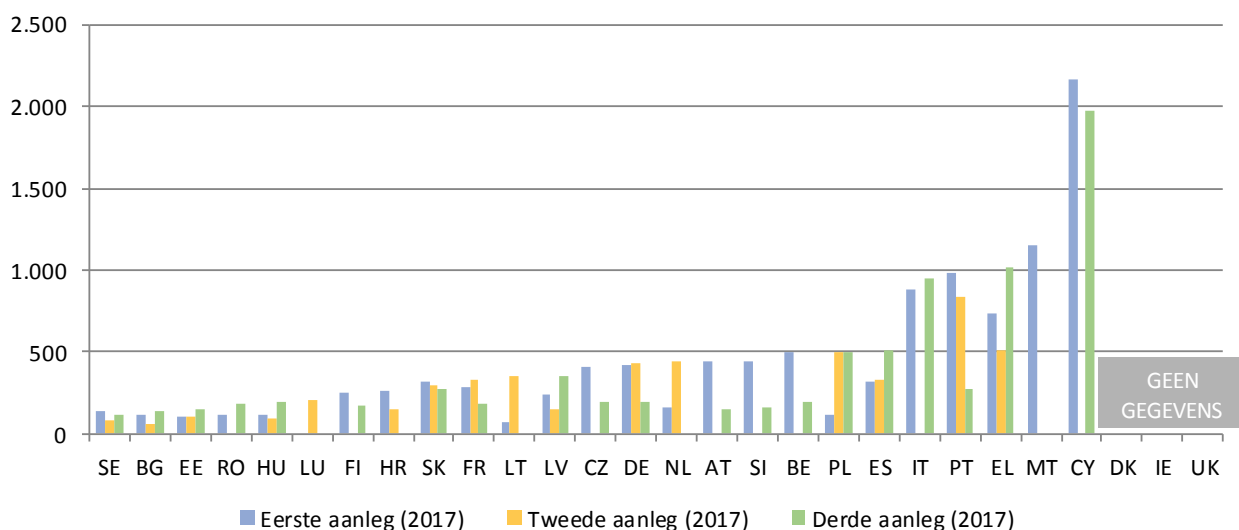
Grafiek 8: Tijd die nodig is voor de afhandeling van bestuurszaken (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



(*) Bestuurszaken betreffen volgens de CEPEJ-methodologie geschillen tussen burgers 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 de bestuurszaken niet afzonderlijk.

Grafiek 9: Tijd die nodig is voor de afhandeling van bestuurszaken (*) in alle rechterlijke instanties in 2017

(eerste en, waar van toepassing, tweede en derde aanleg/in dagen) (bron: CEPEJ-studie)



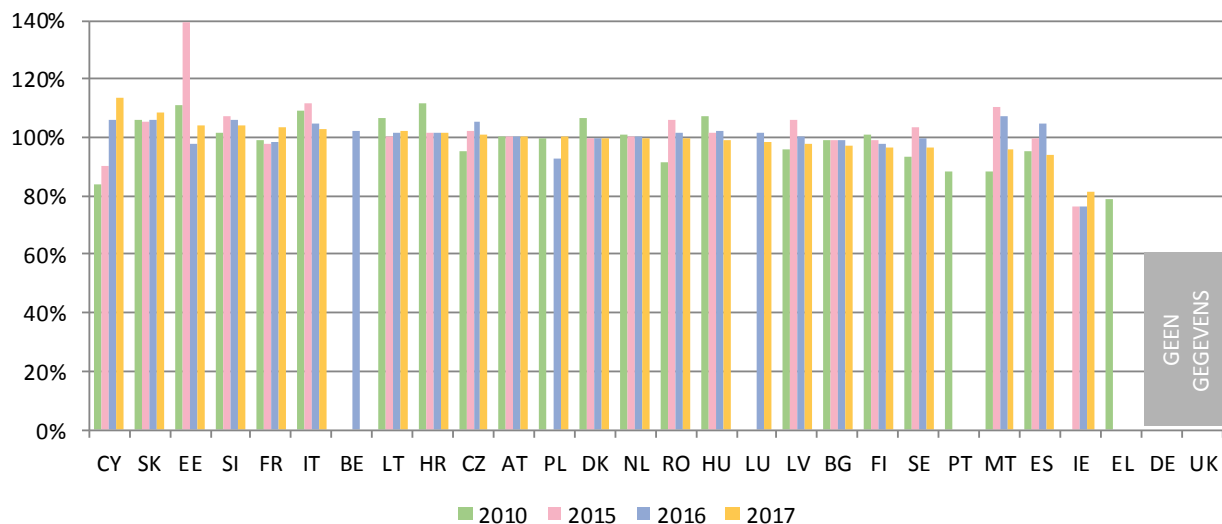
(*) De volgorde wordt bepaald door de rechterlijke instantie met de langste procedures in elke lidstaat. Geen gegevens beschikbaar: voor rechtbank van eerste aanleg in **LU**, voor rechtbanken van tweede aanleg in **MT** en **RO**, en voor rechtbank van derde aanleg in **NL**. Het Hooggerechtshof of een ander hoogste rechtscollege is de enige beroepsinstantie in **CZ**, **IT**, **CY**, **AT**, **SI** en **FI**. 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 de bestuurszaken niet afzonderlijk.

– Afhandelingspercentage –

Het afhandelingspercentage is de verhouding tussen het aantal afgehandelde zaken en het aantal binnenkomende zaken. Dit percentage meet of een rechterlijke instantie gelijke tred houdt met het

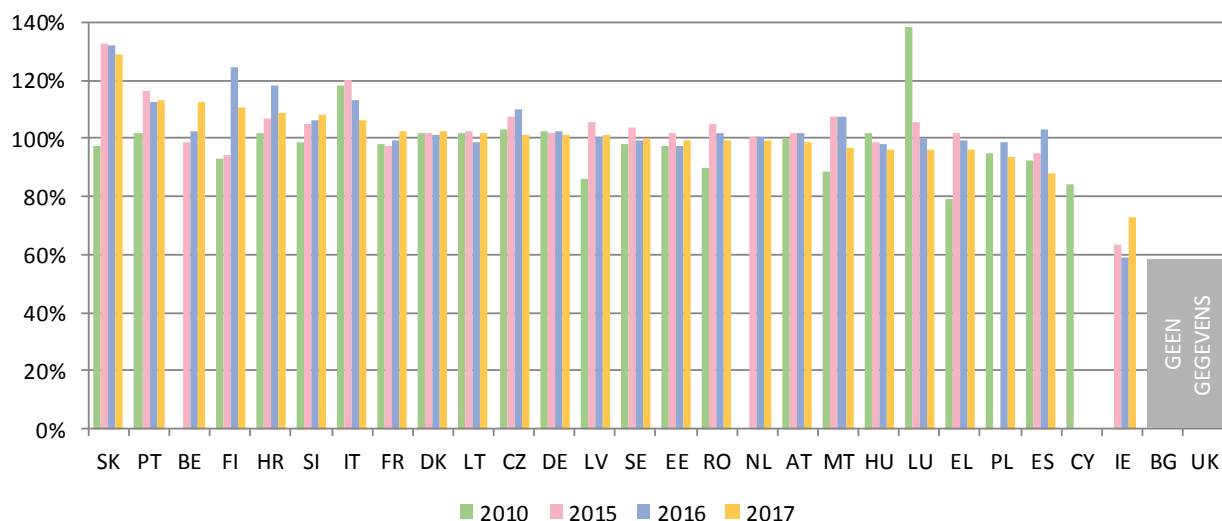
aantal binnenkomende zaken. Wanneer het afhandelingspercentage ongeveer 100 % of meer bedraagt, betekent dit dat het rechtsstelsel ten minste evenveel zaken kan afhandelen als er binnenkomen. Ligt het afhandelingspercentage onder de 100 %, dan komen er meer zaken binnen dan er door de rechtbanken worden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

Grafiek 10: Afhandelingspercentage burgerlijke, handels-, bestuurs- en andere zaken (*) (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)



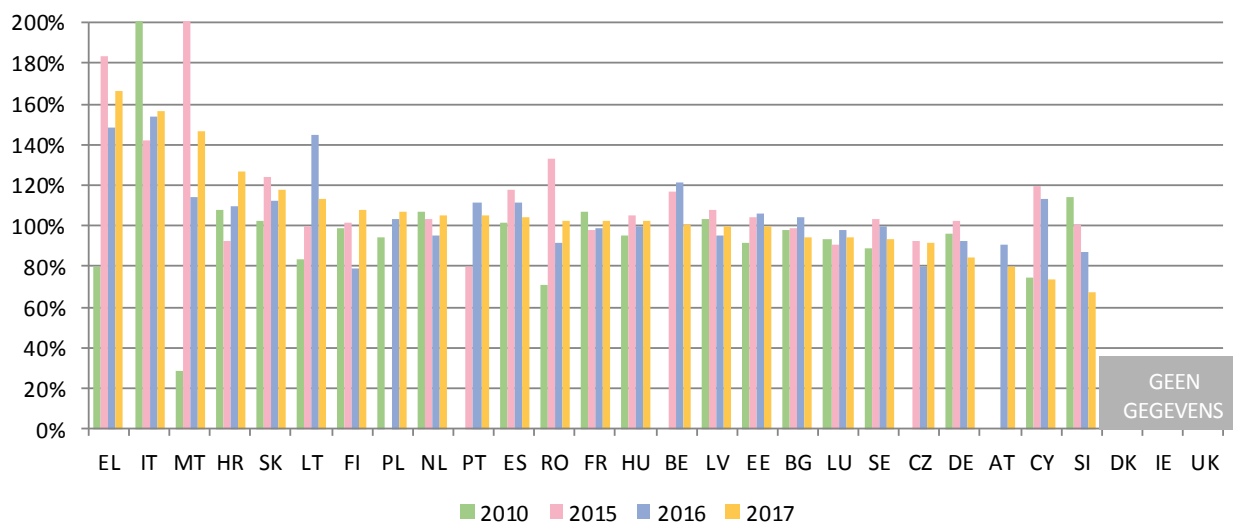
(*) Methodologische veranderingen in SK, IE: bij het aantal afgehandelde zaken is als gevolg van de gehanteerde methodologie waarschijnlijk sprake van onderrapportage.

Grafiek 11: Afhandelingspercentage litigieuze burgerlijke en handelszaken (*) (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. Gegevens voor NL omvatten niet-litigieuze zaken.

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

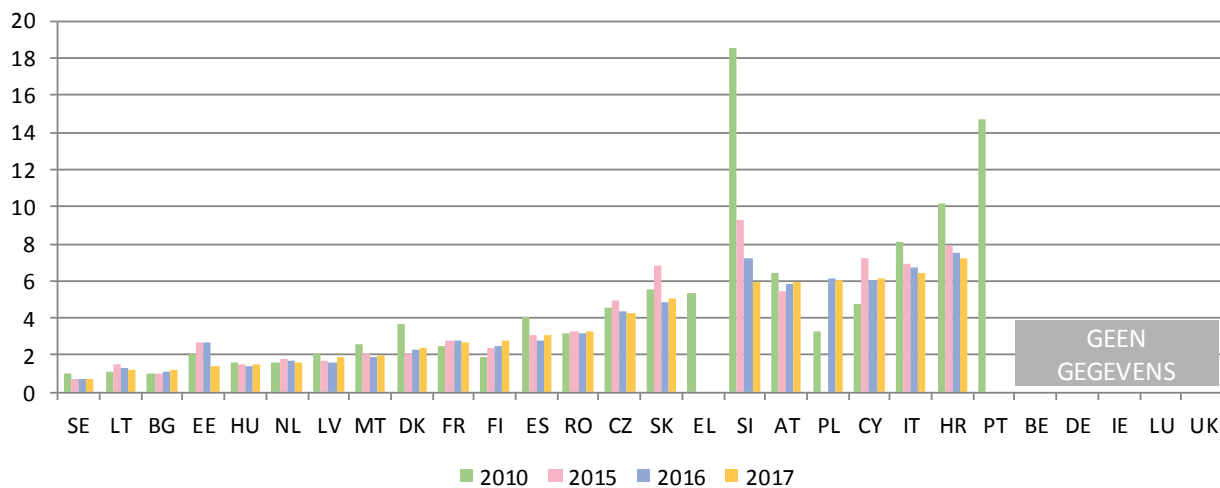


(*) De historische waarden voor sommige lidstaten zijn verlaagd voor presentatiedoeleinden (MT in 2015=411 %; IT in 2010=316 %); Methodologische veranderingen in EL en SK. DK en IE registreren de bestuurszaken niet afzonderlijk.

– Aanhangige zaken –

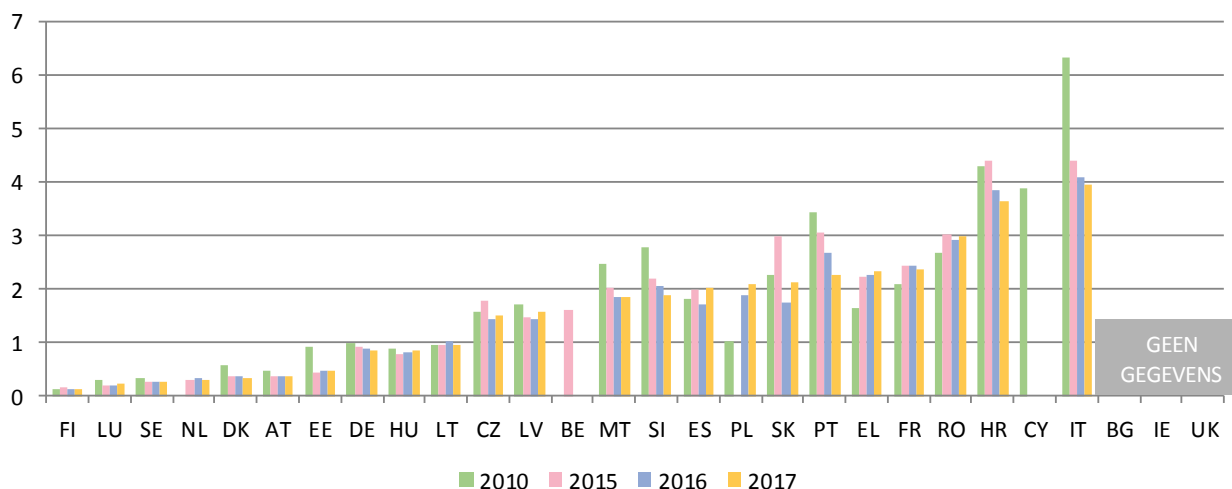
Het aantal aanhangige zaken is het aantal zaken waarin aan het einde van het betreffende jaar nog uitspraak moet worden gedaan. Dit aantal is ook van invloed op de beslissingstermijn.

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



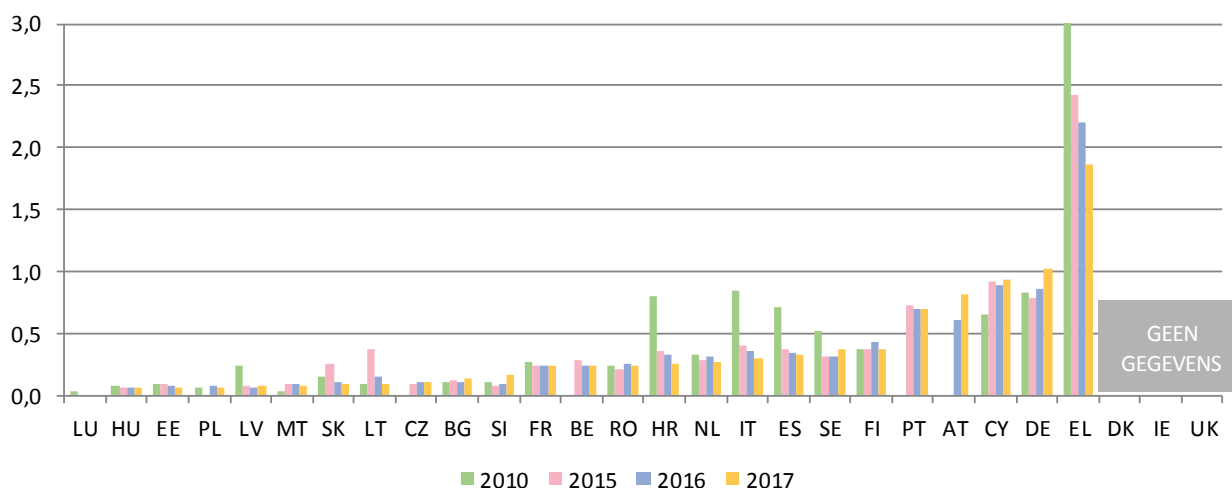
(*) Methodologische veranderingen in SK. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in CZ en, tot 2016, in SK.

Grafiek 14: Aantal aanhangige litigieuze burgerlijke en handelszaken (*) (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**. Gegevens voor **NL** omvatten niet-litigieuze zaken.

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



(*) De historische waarden voor sommige lidstaten zijn verlaagd voor presentatiedoeleinden (**EL** in 2010=3,7). Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **DK** en **IE** registreren de 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 (⁶³) op specifieke gebieden waarop het EU-recht

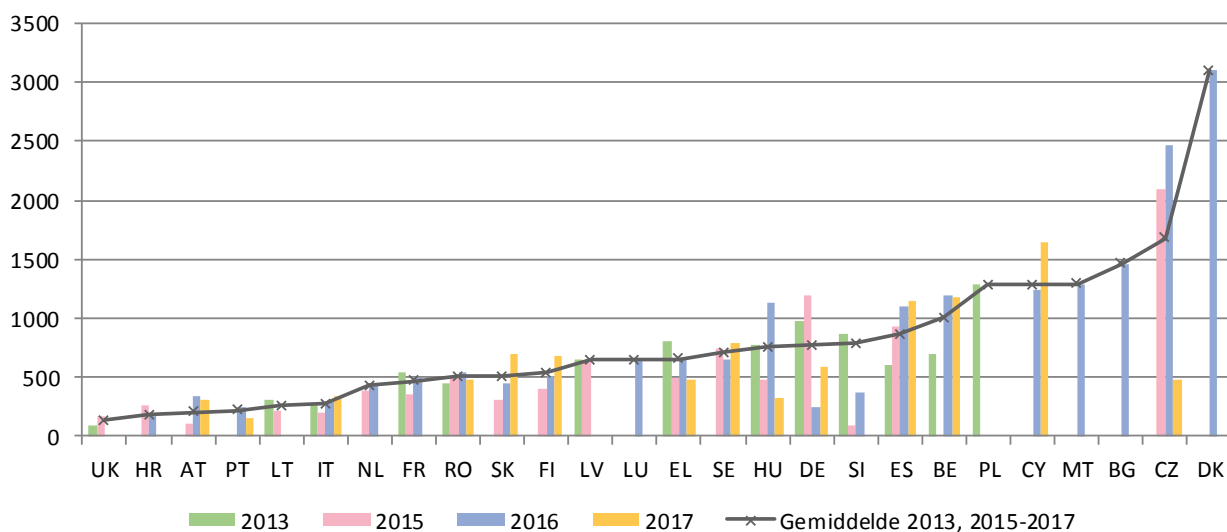
⁶³ De duur van de procedure op specifieke gebieden wordt berekend in kalenderdagen, te rekenen vanaf de dag waarop een vordering of beroep bij het gerecht is ingesteld (of de aanklacht definitief werd) tot de dag waarop het gerecht de eindbeslissing heeft genomen (grafieken 18-21, 23 en 24). De waarden zijn gerangschikt op basis van een gewogen gemiddelde van de gegevens voor 2013, 2014, 2015 en 2016 voor de grafieken 18-21, de gegevens voor 2015 en 2016 voor grafiek 23, en de gegevens voor 2014, 2015 en 2016 voor de grafieken 22 en 24. 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.

van toepassing is. Het scorebord 2019 is gebaseerd op eerdere gegevens op het gebied van mededinging, elektronische communicatie, Uniemerken 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 als er geen passende rechtsmiddelen meer beschikbaar zijn of als 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 ondernemingsklimaat. Grafiek 16 geeft de gemiddelde duur weer van zaken tegen besluiten van nationale mededingingsautoriteiten op grond van de artikelen 101 en 102 VWEU ⁽⁶⁴⁾.

Grafiek 16: Mededinging: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing (*) (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 langstdurende 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**).

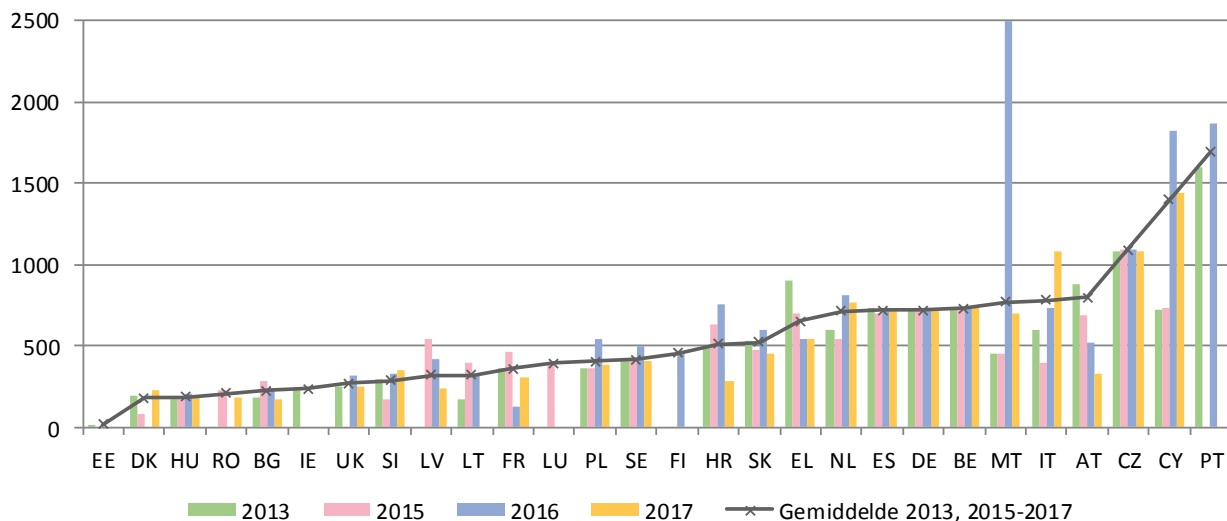
– Elektronische communicatie –

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

⁶⁴ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=NL>

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 communicatie ⁽⁶⁵⁾. Onder deze categorie valt een grote verscheidenheid van zaken, variërend van complexe evaluaties van "marktanalyses" tot consumentgerichte vraagstukken.

Grafiek 17: Elektronische communicatie: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing (*) (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: geen gegevens). In sommige gerechtelijke 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**: semirechterlijk orgaan dat bevoegd is ten aanzien van beroepen 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.

– *Uniemerik* –

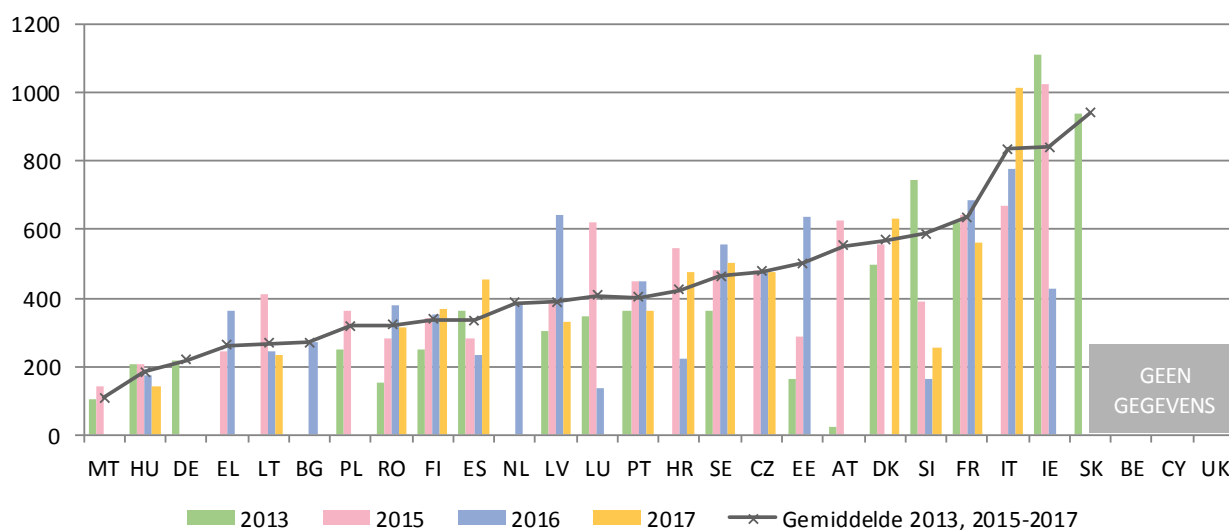
Een doeltreffende handhaving van intellectuele-eigendomsrechten is van essentieel belang om investeringen in innovatie te stimuleren. De EU-wetgeving inzake Uniemerken ⁽⁶⁶⁾ kent een belangrijke rol toe aan nationale rechterlijke instanties, die als EU-gerechten optreden en beslissingen nemen die de hele interne markt raken. Grafiek 18 geeft de gemiddelde duur weer van zaken tussen particulieren met betrekking tot inbreuk op een Uniemerk.

⁶⁵ 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).

⁶⁶ 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).

Grafiek 18: Uniemerkt: gemiddelde duur van zaken met betrekking tot inbreuk op een Uniemerkt (*)

(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 gemeld in **EE, IE, LV** en **SE**. **EL:** gegevens gebaseerd op gewogen gemiddelde duur van twee rechterlijke instanties. **ES:** zaken betreffende andere Europese intellectuele-eigendomsrechten zijn opgenomen in de berekening van de gemiddelde duur. **DK:** gegevens van alle zaken met betrekking tot handelsmerken — niet alleen Uniemerken — bij hooggerechtshoven voor maritieme en handelszaken.

– Witwassen –

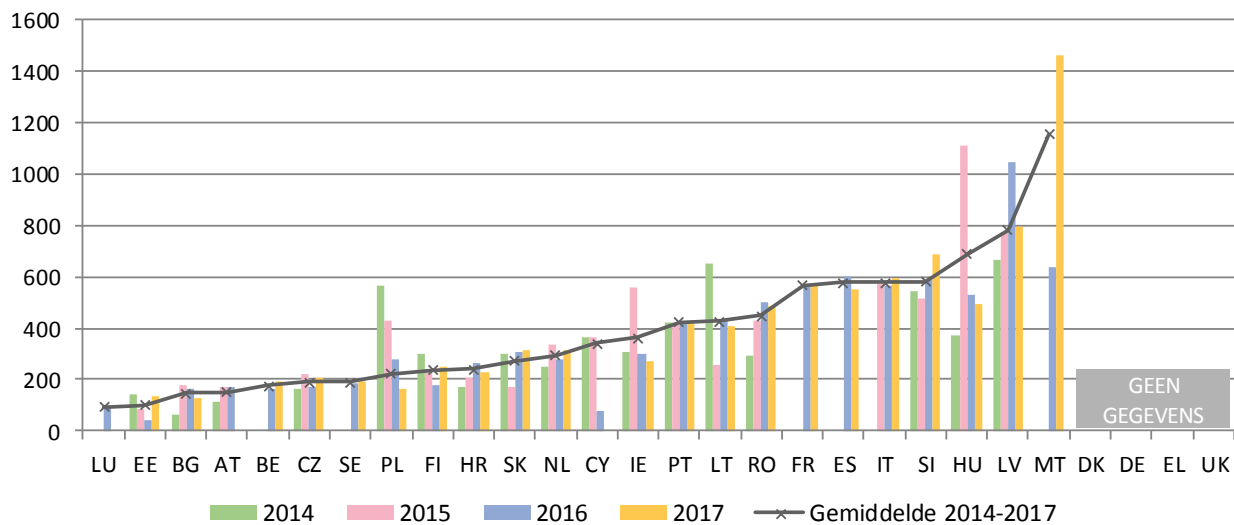
Een doeltreffende bestrijding van witwaspraktijken draagt niet alleen bij aan de bestrijding van misdaden, maar is ook belangrijk voor de soliditeit, integriteit en stabiliteit van de financiële sector, het vertrouwen in het financiële stelsel en een eerlijke mededinging in de interne markt⁽⁶⁷⁾. Zoals 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⁽⁶⁸⁾. 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⁽⁶⁹⁾. In samenwerking met de lidstaten zijn met een bijgewerkte vragenlijst gegevens verzameld over de gerechtelijke fasen van de nationale regelingen ter bestrijding van het witwassen van geld. Grafiek 19 toont de gemiddelde duur van de behandeling in eerste aanleg van zaken betreffende witwasmisdrijven.

⁶⁷ 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 het witwassen van geld of terrorismefinanciering.

⁶⁸ IMF Factsheet, 6 oktober 2016: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁶⁹ 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.

Grafiek 19: Witwassen: gemiddelde duur van rechtszaken (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



(*) *Geen gegevens voor 2017: LU, AT, CY, PL en FR. ES: geraamde 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. 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.*

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 2019 bevat efficiëntiegegevens over een periode van acht jaar (2010-2017). 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 2010 over burgerlijke, handels- en bestuurszaken blijkt dat de efficiëntie in elf lidstaten is verbeterd of stabiel is gebleven en in tien 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 problemen (⁷⁰):

- Sinds 2010 is in bijna al die lidstaten de **duur van de procedures in eerste aanleg** in de brede categorie "alle zaken" (grafiek 5) en de litigieuze burgerlijke en handelszaken (grafiek 6) afgenomen of stabiel gebleven. In bestuurszaken (grafiek 8) is de duur van de procedures sinds 2010 in de meeste van deze lidstaten eveneens afgenomen of stabiel gebleven. Daartegenover staat dat de duur van de procedures in enkele lidstaten die met de grootste problemen te kampen hebben, in 2017 is toegenomen.
- Het scorebord bevat gegevens over de **duur van de procedures in alle rechterlijke instanties** voor de 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 (grafiek 10 en 11) is het totale aantal lidstaten met een **afhandelingspercentage** van minder dan 100 % sinds 2010 afgenomen. In 2017 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.
- Sinds 2010 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 er significante verschillen bestaan tussen lidstaten met relatief weinig aanhangige zaken en lidstaten met een groot aantal aanhangige zaken.

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 16-19) 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

⁷⁰ Zie sectie 2 [HR, IT, CY, PT, SK, die in het kader van het Europees semester 2018 landspecifieke aanbevelingen hebben gekregen, en BE, BG, IE, EL, ES, LV, HU, MT, PL, RO en SI, waarvoor de problemen zijn besproken in de overwegingen van de landspecifieke aanbevelingen 2018 en de landverslagen in het kader van het Europees semester 2019 over die lidstaten].

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

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 aanzienlijk verminderd. Als gevolg daarvan is de duur van de rechterlijke toetsing in zeven lidstaten afgenomen, terwijl deze in zeven andere lidstaten stabiel is gebleven of is toegenomen. Dat er verbetering is opgetreden, blijkt uit het feit dat in 2017 slechts drie lidstaten een gemiddelde duur van meer dan 1 000 dagen meldden, in vergelijking met acht lidstaten een jaar eerder.
- Op het gebied van **elektronische communicatie** (grafiek 17) valt ondanks een duidelijke stijging van de werkbelasting van de rechtbanken, in de EU als geheel een — soms aanmerkelijk— positieve trend waar te nemen in termen van een verkorting van de duur van de procedures. Slechts zeer weinig lidstaten zijn er niet in geslaagd de vorige gemiddelde duur van procedures te verminderen of ten minste te handhaven.
- Wat betreft **zaken met betrekking tot inbreuk op een Uniemerk** (grafiek 18) wisten de rechtbanken in sommige lidstaten in 2017 de werkdruk beter op te vangen en de voor afhandeling van zaken benodigde tijd te verminderen, terwijl in andere lidstaten de gemiddelde duur aanzienlijk toenam.
- 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 2019 bevat geactualiseerde gegevens over de duur van gerechtelijke procedures met betrekking tot witwasmisdrijven (grafiek 19). 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 gemiddeld ongeveer twee jaar in beslag nemen ⁽⁷¹⁾.

3.2. Kwaliteit van rechtsstelsels

Er bestaat geen algemeen aanvaard systeem om de kwaliteit van rechtsstelsels te meten. Het EU-scorebord voor justitie 2019 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 de voorgaande jaren zijn deze factoren ingedeeld in vier categorieën:

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

71 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.

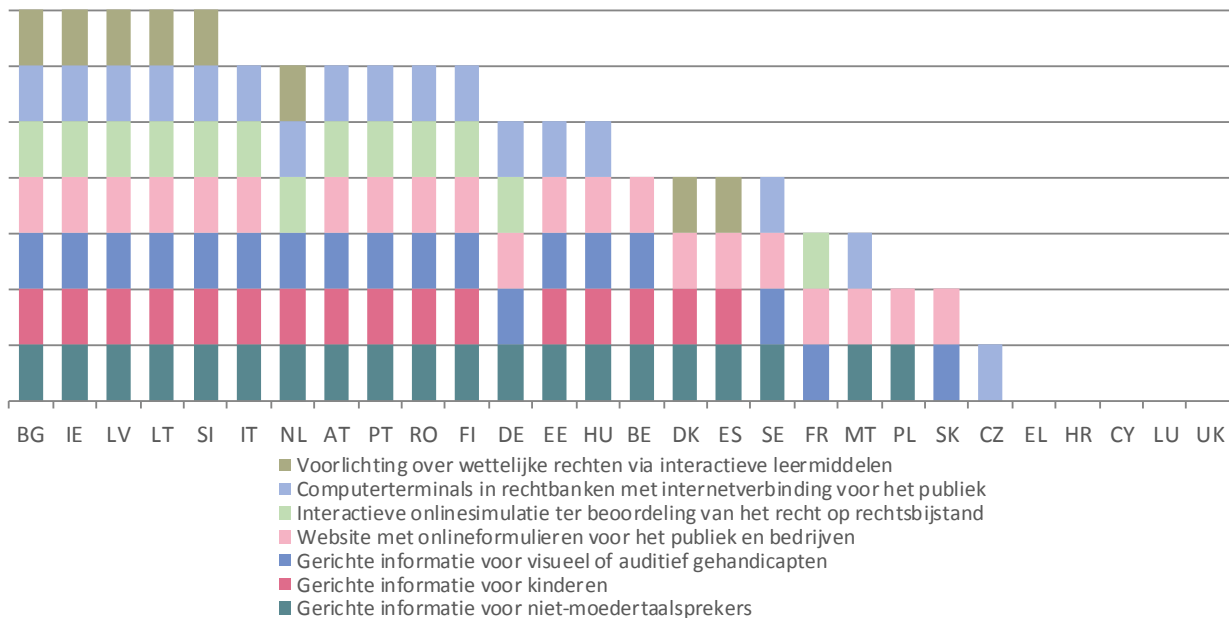
3.2.1. Toegankelijkheid

In de hele justitieketen is toegankelijkheid vereist om relevante informatie te 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 ⁽⁷²⁾.

– Informatieverstrekking over het rechtsstelsel –

Burgervriendelijke rechtspraak vereist dat informatie over het rechtsstelsel op zodanige wijze wordt verschaft dat de informatie niet alleen gemakkelijk toegankelijk is, maar ook in een aangepaste vorm wordt gepresenteerd voor specifieke groepen in de samenleving die anders moeilijk toegang tot de informatie zouden vinden. Grafiek 20 toont de beschikbaarheid van online-informatie over specifieke aspecten van het rechtsstelsel en voor specifieke groepen in de samenleving.

Grafiek 20: Beschikbaarheid van online-informatie over het rechtsstelsel voor het grote publiek (*) (bron: Europese Commissie ⁽⁷³⁾)



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

– Rechtsbijstand en gerechtskosten –

Toegang tot rechtsbijstand is een grondrecht dat is verankerd in het Handvest ⁽⁷⁴⁾. De meeste lidstaten verlenen rechtsbijstand op basis van het inkomen van de aanvrager ⁽⁷⁵⁾.

⁷² Opgemerkt moet worden dat de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges (ACA) een transversale studie heeft bekendgemaakt over de toegang tot de administratieve hooggerechthoven en hun besluiten "Access to administrative supreme courts and to their decisions": http://www.juradmin.eu/images/media_kit/aca_surveys/Transversal-Analysis---Annex-1.pdf

⁷³ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.

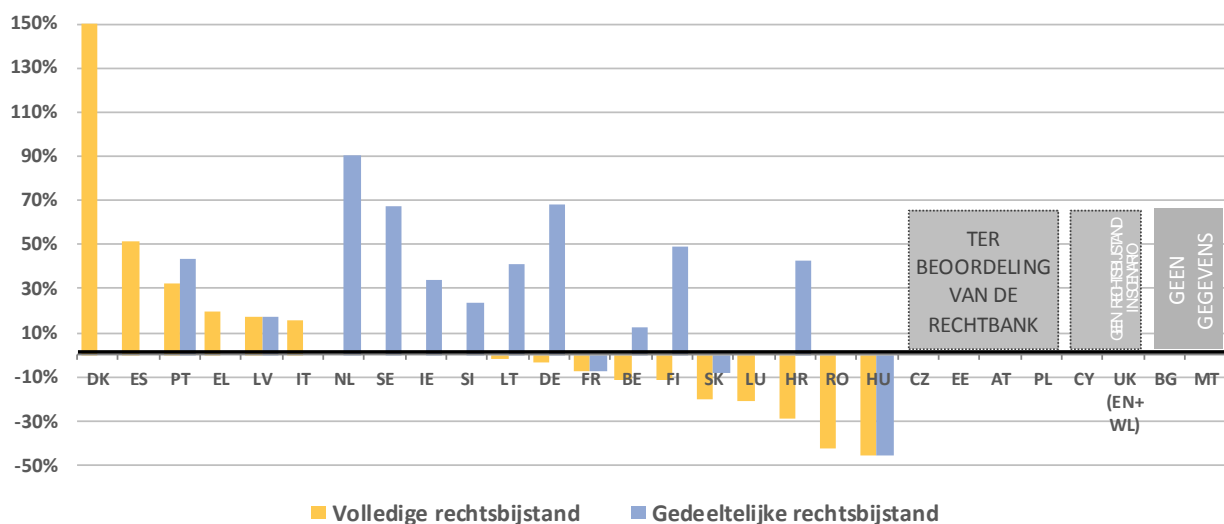
⁷⁴ Artikel 47, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁷⁵ 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 hanteert ook een drempel met betrekking tot het persoonlijke vermogen van de aanvrager. In deze grafiek wordt daarmee geen rekening gehouden. In BE, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LV, LU

Grafiek 21 toont de beschikbaarheid van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand in het scenario van een vordering van 6 000 EUR in de context van de inkomens- en leefomstandigheden van elke lidstaat (⁷⁶). De grafiek vergelijkt de inkomensgrenzen voor de toekenning van rechtsbijstand, uitgedrukt als percentage van de Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat. Indien bijvoorbeeld de grens om voor rechtsbijstand 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 21: Inkomensgrens voor rechtsbijstand in een specifieke consumentenzaak (*) (verschillen in % van Eurostat-armoedegrens) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE (⁷⁷))



(*) **LV**: door aanpassing van de berekeningsmethode zijn de inkomensgrenzen niet vergelijkbaar met het voorgaande jaar. **EE**: bij de beslissing tot verlening van rechtsbijstand wordt geen rekening gehouden met de financiële

en NL hebben bepaalde categorieën personen (bv. personen die een bepaalde uitkering genieten) automatisch recht op rechtsbijstand in burgerlijke en handelsgeschillen. Aanvullende criteria die de lidstaten kunnen hanteren, zoals de grond van de zaak, zijn niet in deze grafiek verwerkt. Hoewel niet direct gerelateerd aan de grafiek, moet worden opgemerkt dat in verscheidene lidstaten (AT, CZ, DE, DK, EE, ES, FR, IT, NL, PL, PT, SI, UK(EW)) rechtsbijstand niet beperkt is tot natuurlijke personen.

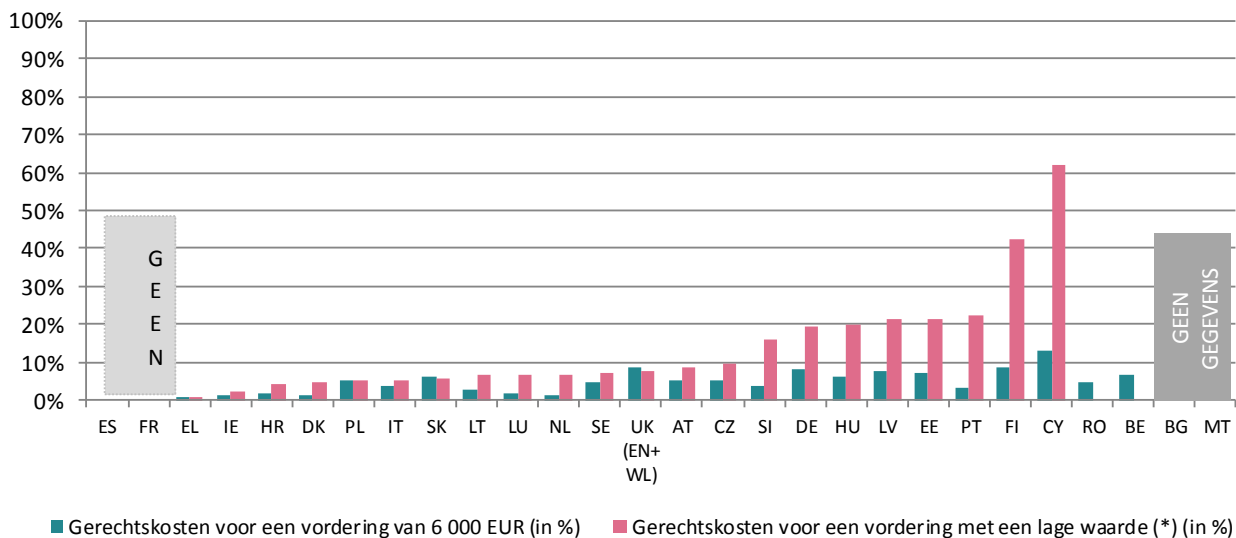
⁷⁶ Om vergelijkbare gegevens te verzamelen, is de desbetreffende Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat uitgedrukt in maandinkomen. De armoederisicodrempel is vastgesteld op 60 % van het nationaal mediaan equivalent besteedbaar inkomen van huishoudens. European Survey on Income and Living Conditions, Eurostat-tabel ilc_li01, beschikbaar op: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

⁷⁷ De gegevens van 2018 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 Eurostat-armoedegrens 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.

middelen van de aanvrager. **IE:** door aanpassing van de berekeningsmethode is de inkomensgrens voor volledige rechtsbijstand niet vergelijkbaar met het voorgaande jaar; bij gedeeltelijke rechtsbijstand wordt ook rekening gehouden met het beschikbare vermogen van de aanvrager.

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 EE, IE, NL en SI verlangen van een ontvanger van rechtsbijstand betaling van gerechtskosten. In CZ beslist de rechtbank op individuele basis om een ontvanger van rechtsbijstand vrij te stellen van betaling van gerechtskosten. Grafiek 22 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 vordering met een lage waarde is gebaseerd op de Eurostat-armoedegrens voor elke lidstaat.

Grafiek 22: Gerechtskosten bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke consumentenzaak (*) (hoogte van de gerechtskosten als percentage van de waarde van de vordering) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE (78))



(*) "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 2018 van 110 EUR in RO tot 1 716 EUR in LU). **BE 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 < 2 242 EUR/maand.

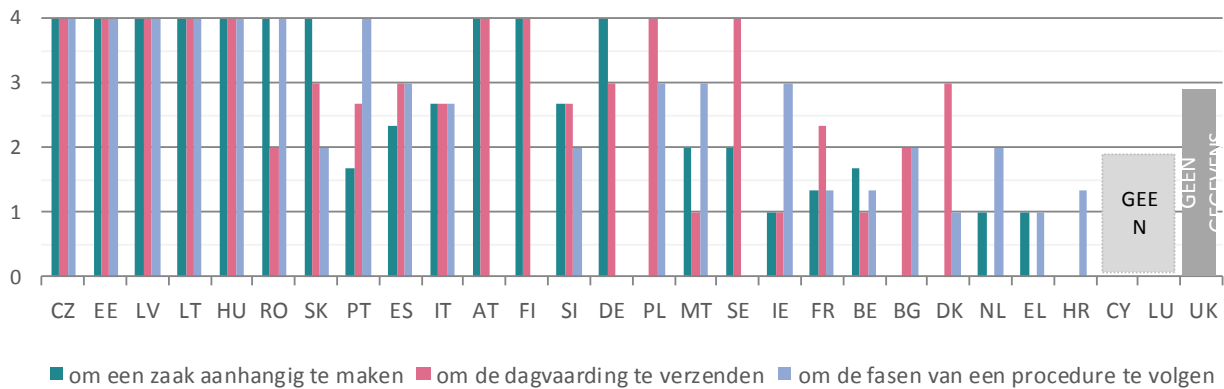
– Een vordering online indienen en opvolgen –

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 en 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 belangrijker rol in de grensoverschrijdende

78 De gegevens hebben betrekking op inkomensgrenzen van 2018 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 Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat).

samenwerking tussen gerechtelijke autoriteiten. Bovendien vergemakkelijken ze de tenuitvoerlegging van EU-wetgeving, bijvoorbeeld bij procedures voor geringe vorderingen.

Grafiek 23: Beschikbaarheid van elektronische middelen (*) (0 = beschikbaar in 0 % van de rechtbanken, 4 = beschikbaar in 100 % van de rechtbanken (⁷⁹)) (bron: CEPEJ-studie)



(*) **DK en RO:** zaken kunnen per e-mail aanhangig worden gemaakt.

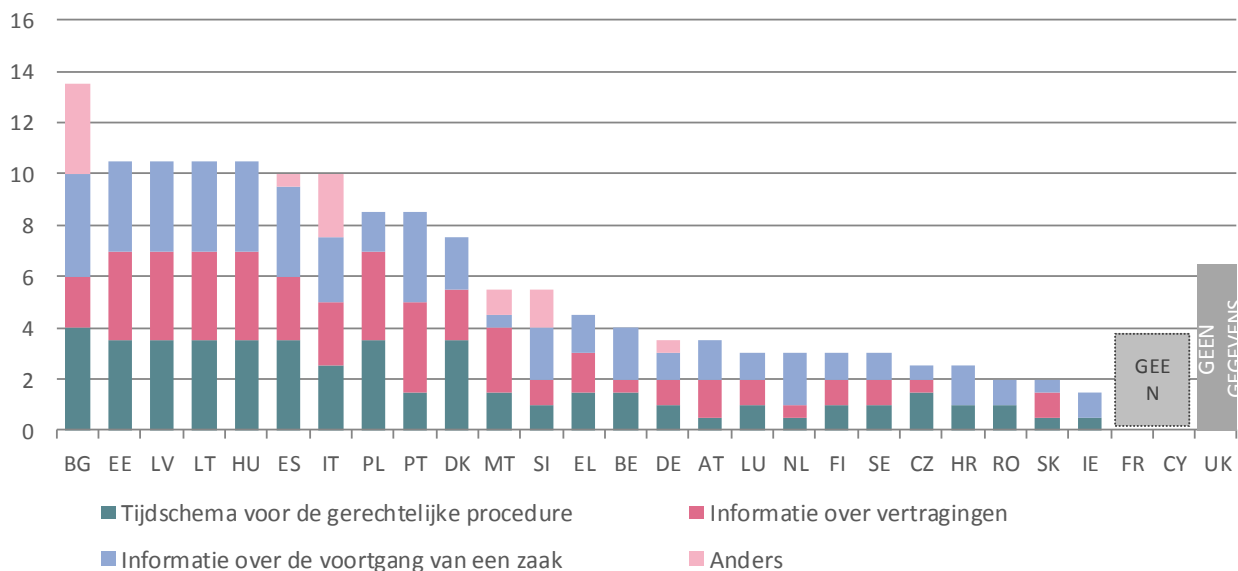
– Informatie aan de partijen –

Grafiek 24 bevat de normen betreffende de manier waarop de partijen worden geïnformeerd en het soort informatie dat zij over de voortgang van hun zaak ontvangen, met de nadruk op het gebruik van elektronische of automatische methoden. Bepaalde lidstaten hebben een geautomatiseerd e-mail- of sms-meldsysteem waarbij informatie wordt verstrekt over vertragingen, termijnen of de algemene voortgang van de zaak. Andere lidstaten geven onlinetoegang tot de informatie tijdens de behandeling van de zaak, terwijl sommige die beslissing aan de rechterlijke instanties overlaten.

Grafiek 24: Normen betreffende informatie over de voortgang van de zaak (bron: Europese Commissie (⁸⁰))

⁷⁹ De gegevens hebben betrekking op 2017. De uitrustingsgraad, variërend van 100 % (apparatuur volledig ingezet) tot 0 % (geen apparatuur voorhanden), geeft de functionele aanwezigheid van de apparatuur in rechtbanken aan. In de grafiek wordt dit 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).

⁸⁰ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.



(*) *Maximale score: 16 punten. De lidstaten kregen punten toegekend op basis van de gebruikte methode voor het verstrekken van elk soort informatie. 1,5 punt voor automatische kennisgeving via e-mail of sms, 1 punt voor onlinetoegang tot de zaak tijdens de behandeling van de zaak en telkens 0,5 punt voor informatie op verzoek van partijen, beoordeling door de rechter of een andere methode. LU: mededelingen per e-mail zijn niet wettelijk bindend (nog in de implementatiefase). SI: De nieuwe rechtbankregels voorzien in de verplichting voor rechtbanken om online inzage mogelijk te maken in gegevens die zijn opgeslagen in systemen voor het registreren van zaken. De systemen zijn nog niet geïmplementeerd.*

– 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 beslissingen zijn essentieel voor het creëren van gebruikersvriendelijke zoekfaciliteiten⁽⁸¹⁾, die de rechtspraak toegankelijker maken voor rechtsbeoefenaren en het grote publiek. Bij onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen moeten verschillende belangen worden afgewogen, binnen de grenzen van wettelijke en beleidskaders⁽⁸²⁾. De Europese Commissie ondersteunt opendata-initiatieven uit de publieke sector, waaronder het rechtsstelsel⁽⁸³⁾.

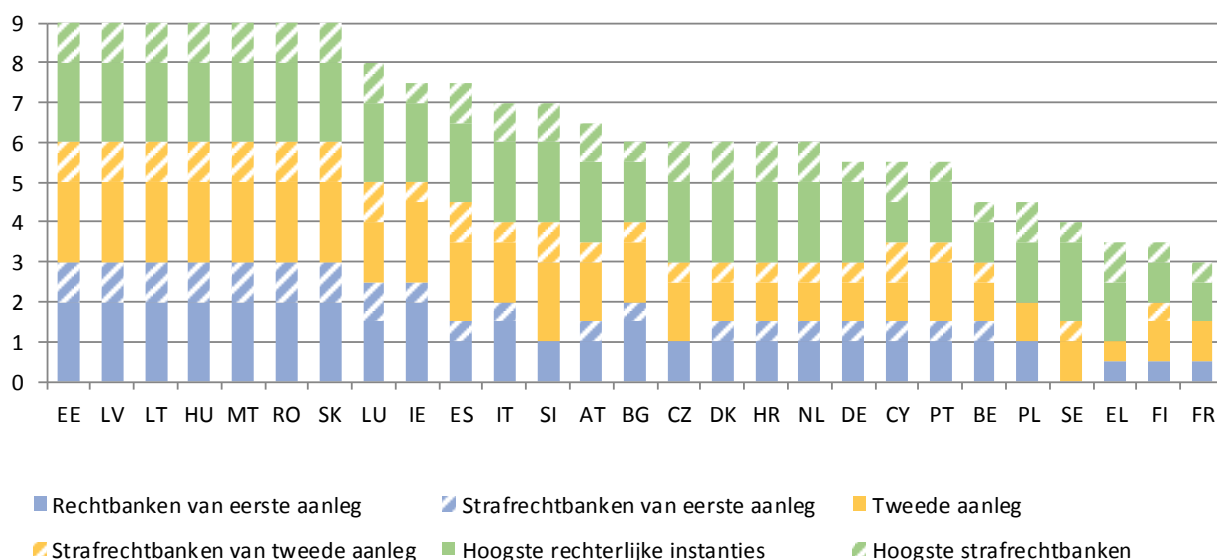
Grafiek 25: Onlinetoegang tot bekendgemaakte beslissingen voor het grote publiek (*) (burgerlijke/handelszaken, bestuurszaken en strafzaken, alle instanties) (bron: Europese Commissie⁽⁸⁴⁾)

⁸¹ 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.

⁸² 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).

⁸³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/open-data>

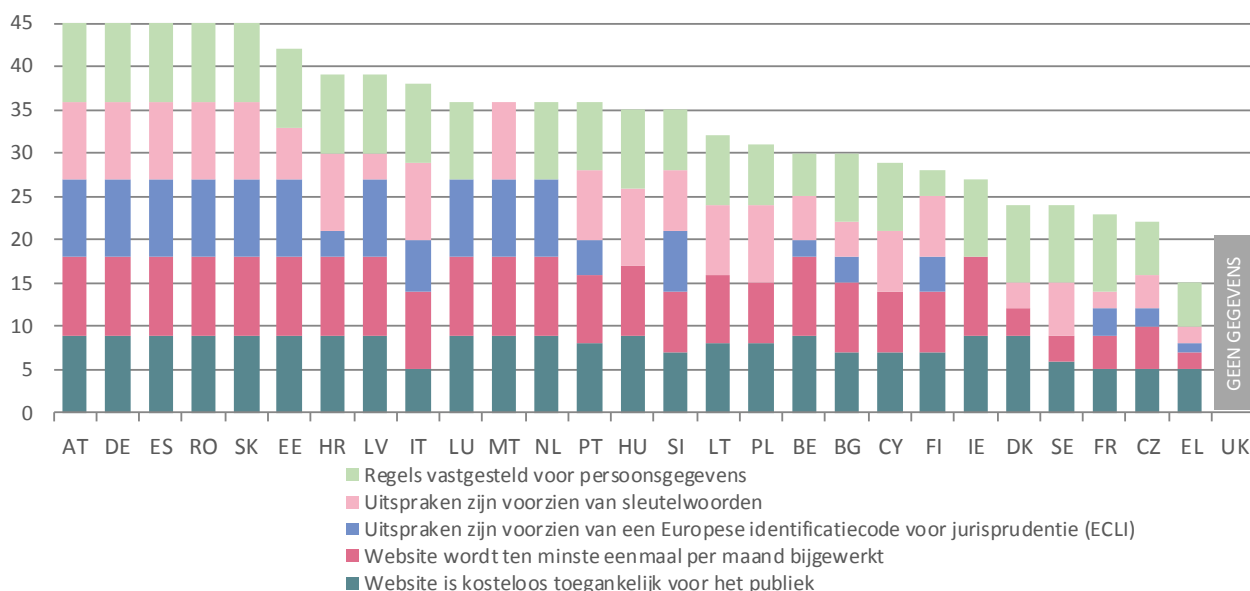
⁸⁴ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.



(*) *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 (0,5 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 lidstaten die geen onderscheid maken tussen de twee rechtsgebieden (burgerlijke/handelszaken en bestuurszaken), is voor beide gebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **BG**: alle strafrechtelijke beslissingen van het Hof van Cassatie worden gepubliceerd, behalve die welke geheime informatie bevatten. **LU** en **SE**: rechtbanken maken uitspraken niet op regelmatige tijdstippen online bekend (alleen baanbrekende zaken). **LV**: van beslissingen die in niet-openbare hoorzittingen zijn vastgesteld, worden alleen de openbaar bekendgemaakte delen online gepubliceerd. **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. **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 26: Regelingen voor de onlinepublicatie van beslissingen in alle instanties (*) (burgerlijke/handelszaken, bestuurszaken en strafzaken, alle instanties) (bron: Europese Commissie ⁽⁸⁵⁾)

⁸⁵ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.



(*) *Maximale score: 45 punten. Voor elke instantie (eerste, tweede en derde aanleg) kunnen drie punten worden toegekend indien burgerlijke/handelszaken, bestuurszaken en strafzaken worden behandeld. Indien bijvoorbeeld slechts een van de drie categorieën zaken wordt behandeld, wordt slechts één punt per instantie toegekend. Indien een lidstaat slechts twee 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 bestuurszaken en burgerlijke/handelszaken, is aan beide rechtsgebieden hetzelfde aantal punten toegekend. CZ: enkele van de in tweede aanleg gegeven beslissingen in burgerlijke/handelszaken krijgen een ECLI. IE: in de Ierse rechtsorde worden bestuurszaken opgenomen in de categorie burgerlijke en handelszaken. NL: voor elke bekendgemaakte beslissing is er een inhoudstafel, maar zijn er geen sleutelwoorden.*

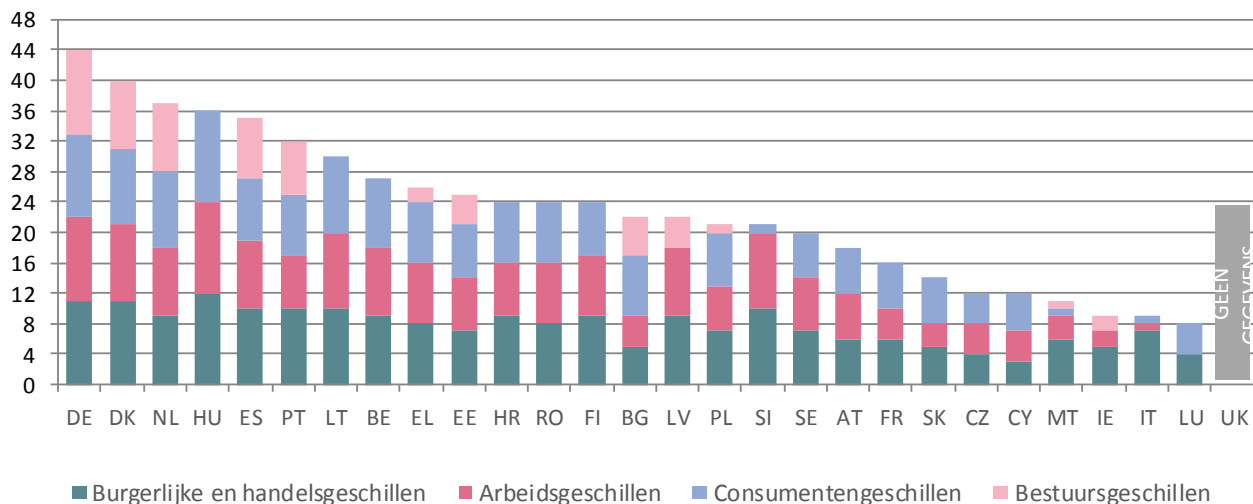
– Toegang tot alternatieve geschillenbeslechting –

Grafiek 27 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 (⁸⁶).

Grafiek 27: Aanmoediging en stimulering van het gebruik van ADR-methoden (*) (bron: Europese Commissie (⁸⁷))

⁸⁶ De methoden voor het aanmoedigen en stimuleren van het gebruik van ADR behelzen niet de verplichting om ADR te gebruiken alvorens een rechtszaak aan te spannen. Het is immers niet zeker of een dergelijke verplichting in overeenstemming is met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁸⁷ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.



(*) Maximale score: 48 punten. Geaggregeerde gegevens 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 geschillenbeslechtigingsprocedure, 11) de rechter kan als mediator optreden, en 12) door de partijen bereikte overeenkomst wordt in rechte afdwingbaar. Voor elk van deze twaalf indicatoren werd één punt toegekend aan elk rechtsgebied. **DK:** elke rechtbank heeft een ambassadeur die verantwoordelijk is voor de bevordering van het gebruik van mediation. Administratieve rechtbanken kunnen de 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 voor burgerlijke en handelsgeschillen worden slechts terugbetaald indien het geschil door een vrederechter wordt 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 zelfs verplicht te streven naar een minnelijke schikking, tenzij dit niet passend is.

3.2.2. Middelen

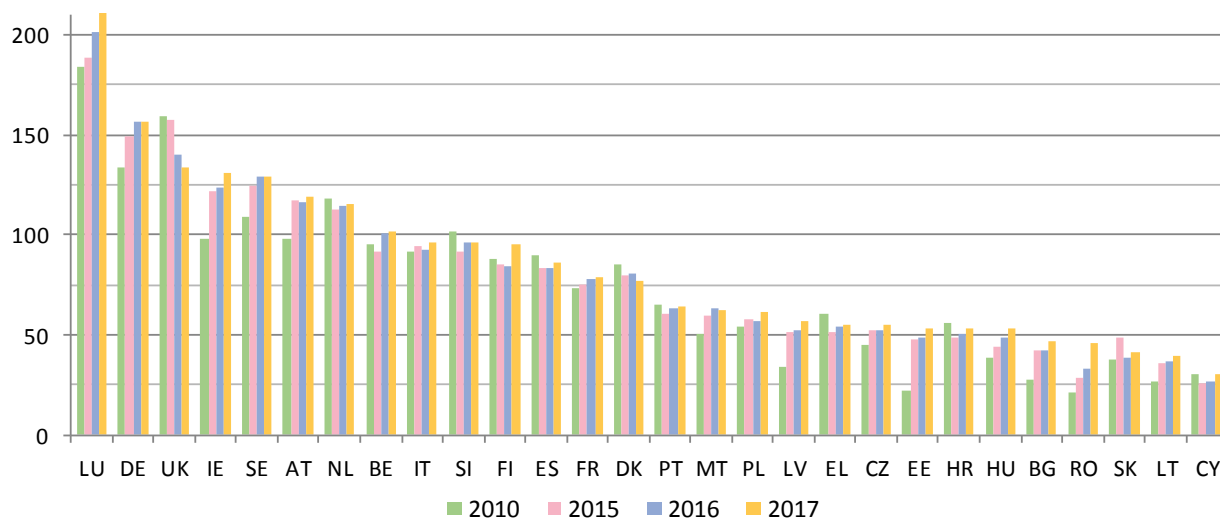
Toereikende middelen, inclusief de noodzakelijke investeringen in fysieke en technische infrastructuur, en goed gekwalificeerd, geschoold en adequaat beloond personeel uit alle categorieën zijn noodzakelijk voor een goede werking van het rechtsstelsel. Zonder voldoende faciliteiten, instrumenten en personeel 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 28) als uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product (bbp) (grafiek 29), de criteria voor het bepalen van de financiële middelen (grafiek 30), en tot slot de belangrijkste categorieën uitgaven voor rechtbanken (grafiek 31) ⁽⁸⁸⁾.

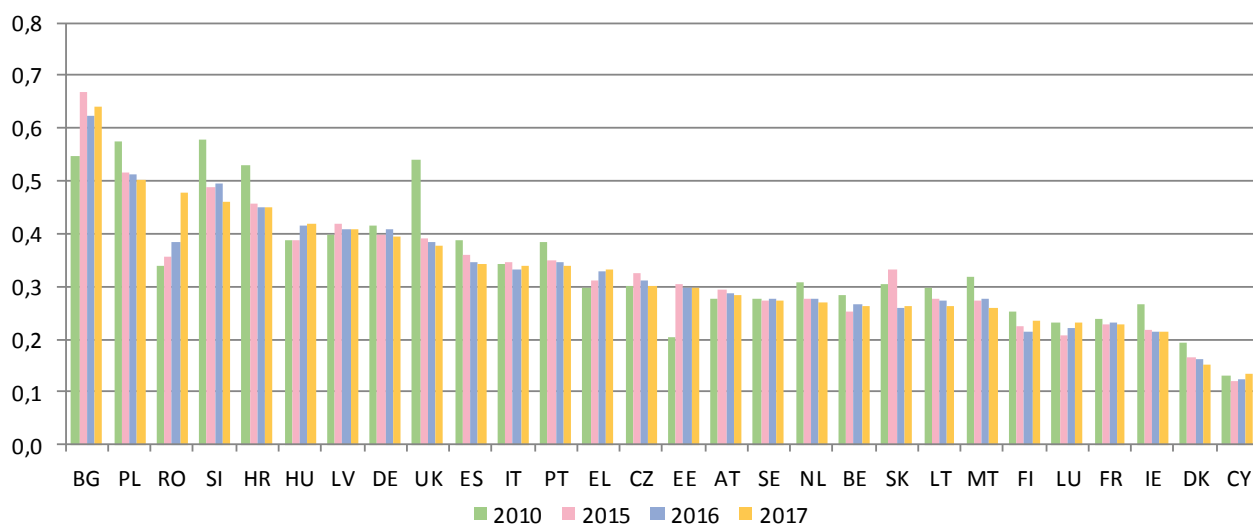
⁸⁸ De totale (werkelijke) algemene overheidsuitgaven voor het beheer, de werking en de ondersteuning van administratieve, civiele en strafrechtbanken en het rechtsstelsel, inclusief de inning van boetes en de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde schikkingen en de werking van systemen voor

Grafiek 28: Totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging (*) (in EUR per inwoner)
(bron: Eurostat)



(*) De lidstaten zijn gerangschikt op basis van de uitgaven in 2017 (van hoog tot laag). De gegevens voor 2017 met betrekking tot **ES, FR, HR, NL** en **SK** zijn voorlopig.

Grafiek 29: Totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging (*) (als percentage van het bbp)
(bron: Eurostat)

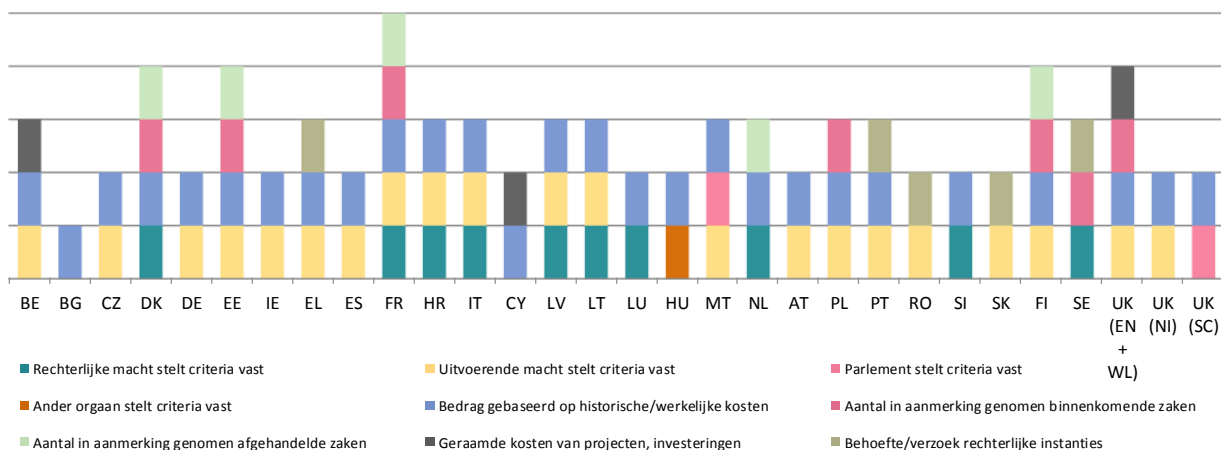


(*) De lidstaten zijn gerangschikt op basis van de uitgaven in 2017 (van hoog tot laag). De gegevens voor 2017 met betrekking tot **ES, FR, HR, NL** en **SK** zijn voorlopig.

Grafiek 30 toont welke staatsmacht (rechterlijke, wetgevende of uitvoerende macht) de criteria vaststelt voor het bepalen van de financiële middelen voor de rechterlijke macht, en welke criteria worden gehanteerd.

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 30: Criteria voor de vaststelling van de financiële middelen voor de rechterlijke macht (*) ⁽⁸⁹⁾



(*) **DK:** er wordt rekening gehouden met het aantal binnenkomende en afgehandelde zaken bij gerechten van eerste aanleg. **DE:** alleen voor de begroting van het Bundesgerichtshof — met betrekking tot de gerechten van eerste en tweede aanleg. De rechtsstelsels verschillen per deelstaat. **EE:** aantal binnenkomende en afgehandelde zaken bij gerechten van eerste en tweede aanleg. **FR:** aantal binnenkomende en afgehandelde zaken in alle instanties. Er wordt rekening gehouden met het aantal afgehandelde zaken, op basis van een evaluatie van de gerechtskosten. **IT:** het ministerie van Justitie stelt criteria vast voor civiele en strafrechtbanken, terwijl de Raad voor de Rechtspraak (CPGA) criteria vaststelt voor administratieve rechtbanken. **HU:** volgens de wet moet de bezoldiging van rechters worden bepaald in de wet betreffende de nationale begroting, met dien verstande dat het bedrag niet lager mag zijn dan in het voorgaande jaar. **NL:** er wordt rekening gehouden met het aantal afgehandelde zaken, op basis van een evaluatie van de gerechtskosten. **FI:** Er wordt rekening gehouden met het aantal afgehandelde zaken, op basis van een evaluatie van de gerechtskosten.

Grafiek 31 toont voor het eerst de belangrijkste economische categorieën overheidsuitgaven voor rechtbanken: 1) lonen van rechters en justitieel personeel, inclusief sociale premies ("beloning van werknemers" ⁽⁹⁰⁾), 2) exploitatiekosten voor goederen en diensten die door de rechtbanken worden verbruikt, zoals huur van gebouwen, kantoorbenodigdheden, energie en rechtsbijstand ("intermediair verbruik" ⁽⁹¹⁾), 3) investering in vaste activa, zoals gerechtsgebouwen en software ("bruto-investeringen in vaste activa" ⁽⁹²⁾), en 4) overige uitgaven.

⁸⁹ De gegevens zijn verzameld aan de hand van een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met het ENJC is opgesteld. Antwoorden van lidstaten die geen raad voor de rechtspraak hebben, werden verkregen in samenwerking met het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de Europese Unie.

⁹⁰ 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

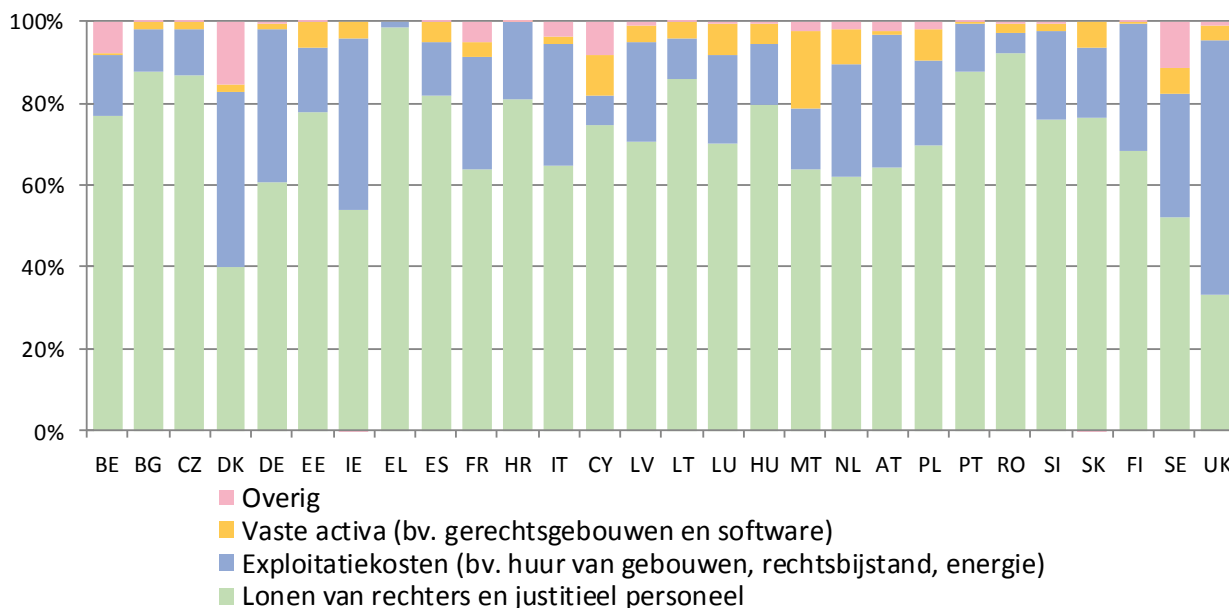
⁹¹ Intermediair verbruik is een begrip dat in nationale rekeningen wordt gebruikt en dat de waarde van de goederen en diensten meet die als input in het productieproces worden gebruikt. Hiervan uitgesloten zijn [vaste activa](#), waarvan het verbruik als verbruik van [vaste activa](#) wordt geregistreerd. 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

⁹² 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))

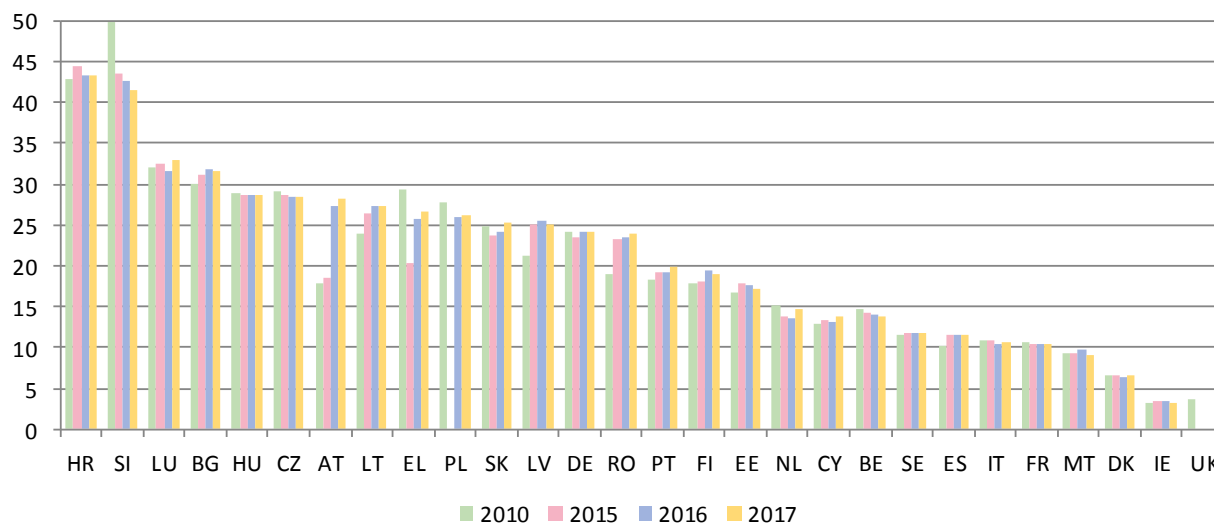
Grafiek 31: Totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging (in 2017 als percentage van de uitgaven) (bron: Eurostat)



– Personele middelen –

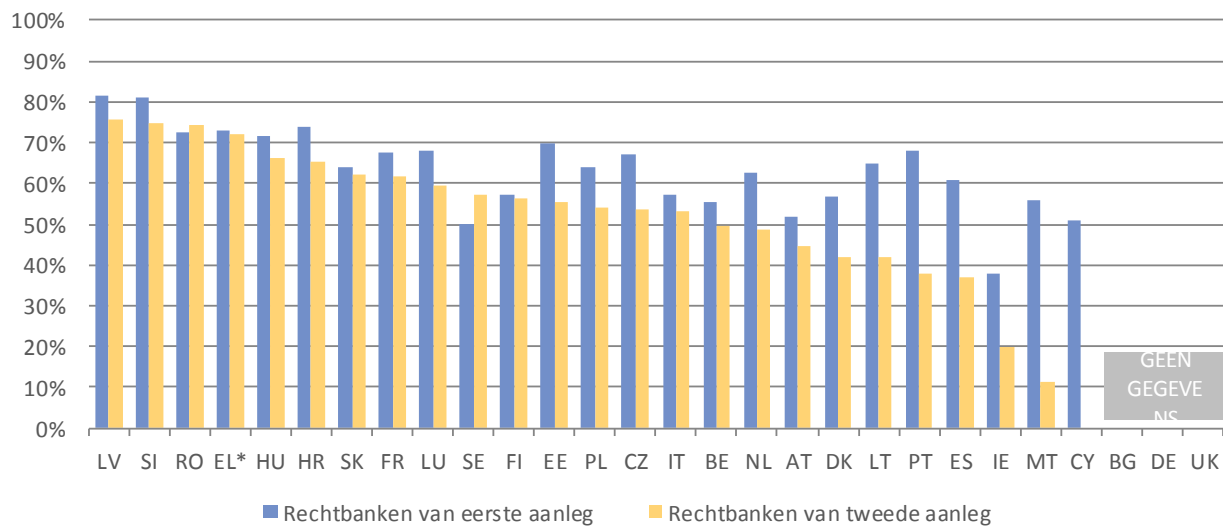
Adequate personele middelen zijn essentieel voor de kwaliteit van een rechtsstelsel. Diversiteit onder rechters, met inbegrip van gendergelijkheid, zorgt voor complementaire kennis, vaardigheden en ervaring, en geeft een afspiegeling van de samenleving.

Grafiek 32: Aantal rechters (*) (per 100 000 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)



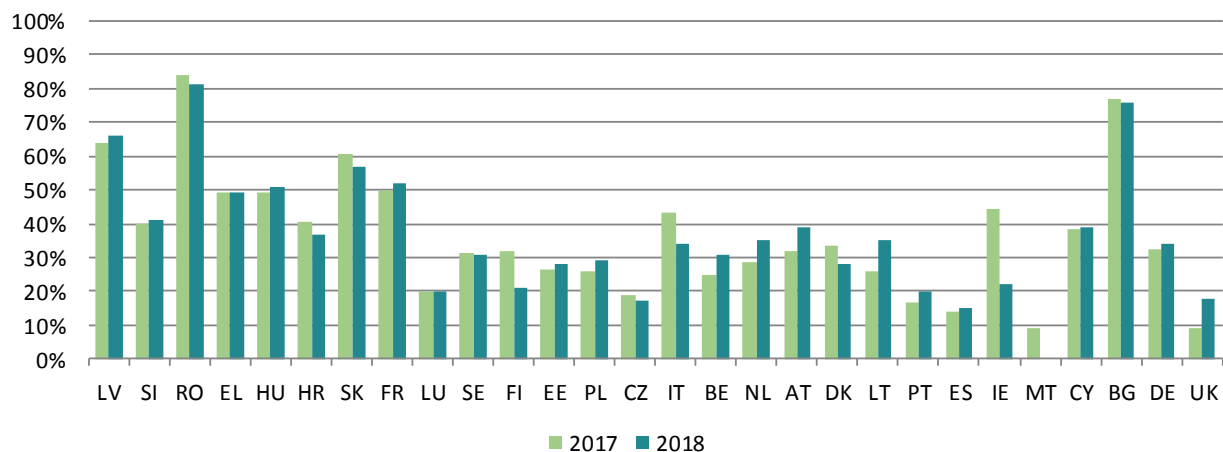
(*) Volgens de CEPEJ-methodologie bestaat deze categorie uit voltijds werkende rechters. Rechtspfleger/griffiers, die in slechts enkele lidstaten voorkomen, zijn er niet in opgenomen. **AT**: voor de cyclus 2016 zijn voor het eerst gegevens over administratieve rechtspraak opgenomen. **EL**: het totale aantal beroepsrechters omvat voor de getoonde jaren verschillende categorieën, wat de verschillen tussen de cijfers ten dele verklaart. Vanaf 2016 worden in de gegevens over het aantal beroepsrechters alle rangen voor strafrechtspraak en politieke rechtspraak, evenals bestuursrechters opgenomen. **IT**: de regionale administratieve rechtbanken, regionale auditcommissies, lokale belastingcommissies en militaire rechtbanken zijn niet in aanmerking genomen. **UK**: gewogen gemiddelde van de drie rechtsgebieden. De gegevens voor 2010 omvatten de gegevens voor 2012 voor **UK (NI)**. **LU**: cijfers zijn herzien na een verbetering van de methodologie.

Grafiek 33: Percentage vrouwelijke beroepsrechters bij gerechten van eerste en tweede aanleg in 2017 (bron: CEPEJ-studie)



(*) EL: gegevens voor 2016.

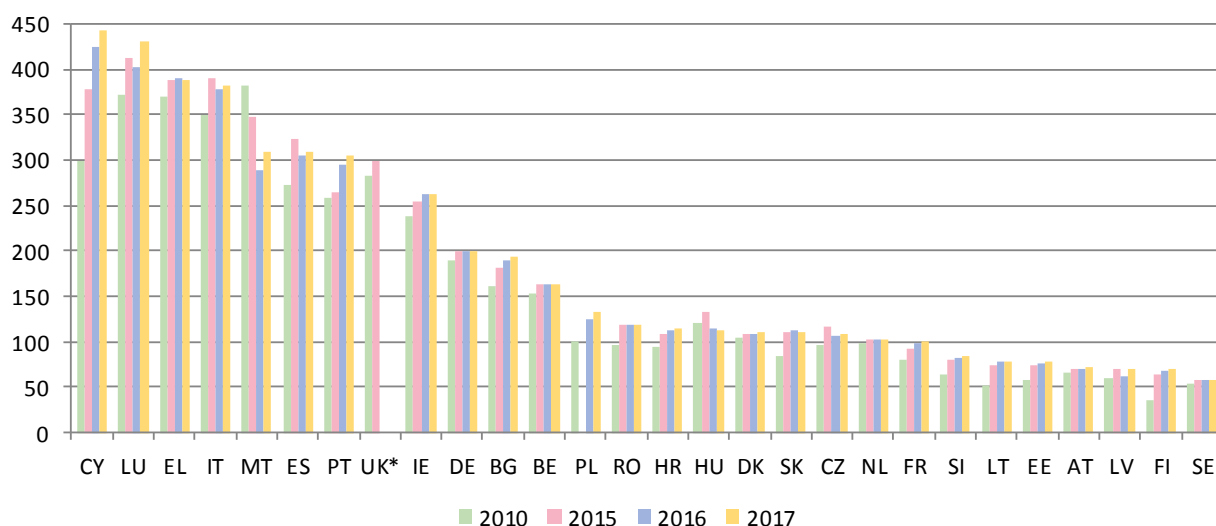
Grafiek 34: Percentage vrouwelijke beroepsrechters bij hooggerechtshoven in 2017 en 2018 (*) (bron: Europese Commissie⁹³)



(*) De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 33.

Grafiek 35: Aantal advocaten (*) (per 100 000 inwoners) (bron: CEPEJ-studie)

⁹³ Gegevens over 2018. Databank met genderstatistieken van het Europees Instituut voor gendergelijkheid, beschikbaar op: http://eige.europa.eu/it/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt



(*) 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. **UK:** gegevens voor 2010 en 2014.

– 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 met de pers en juridische vaardigheden.

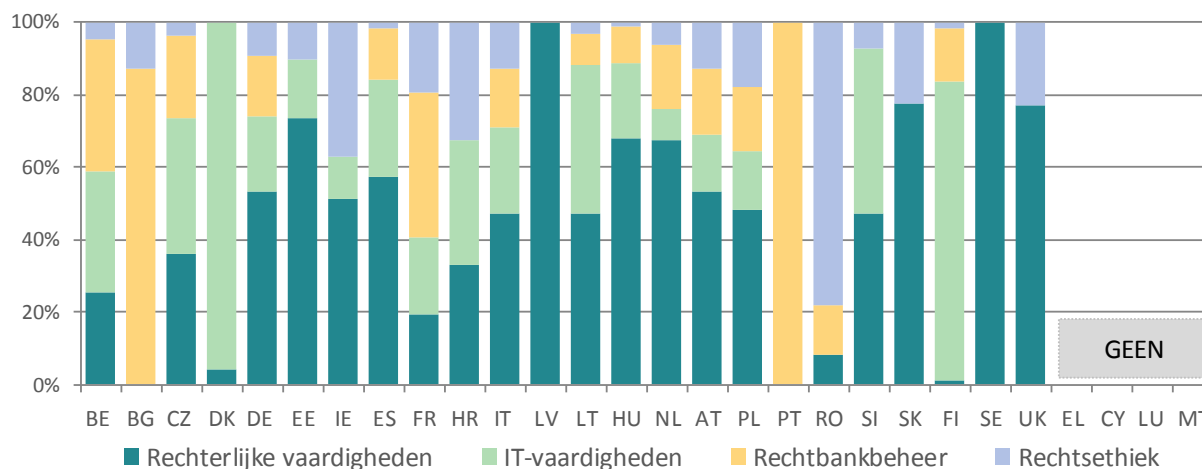
Grafiek 36: Rechters die deelnemen aan permanente opleidingsactiviteiten op het gebied van EU-recht of het recht van een andere lidstaat (*) (als percentage van het totale aantal rechters) (bron: Europese Commissie (⁹⁴))



(*) De waarden voor sommige lidstaten zijn verlaagd voor presentatiedoeleinden (SI=257 %). In verscheidene lidstaten bedraagt het percentage deelnemers meer dan 100 %, hetgeen betekent dat sommige deelnemers meer dan een opleidingsactiviteit hebben gevolgd. **DK:** inclusief justitieel personeel. **IT:** de regionale administratieve rechtbanken, regionale auditcommissies, lokale belastingcommissies en militaire rechtbanken zijn niet in aanmerking genomen. **AT:** inclusief officieren van justitie. **UK:** gegevens voor 2016.

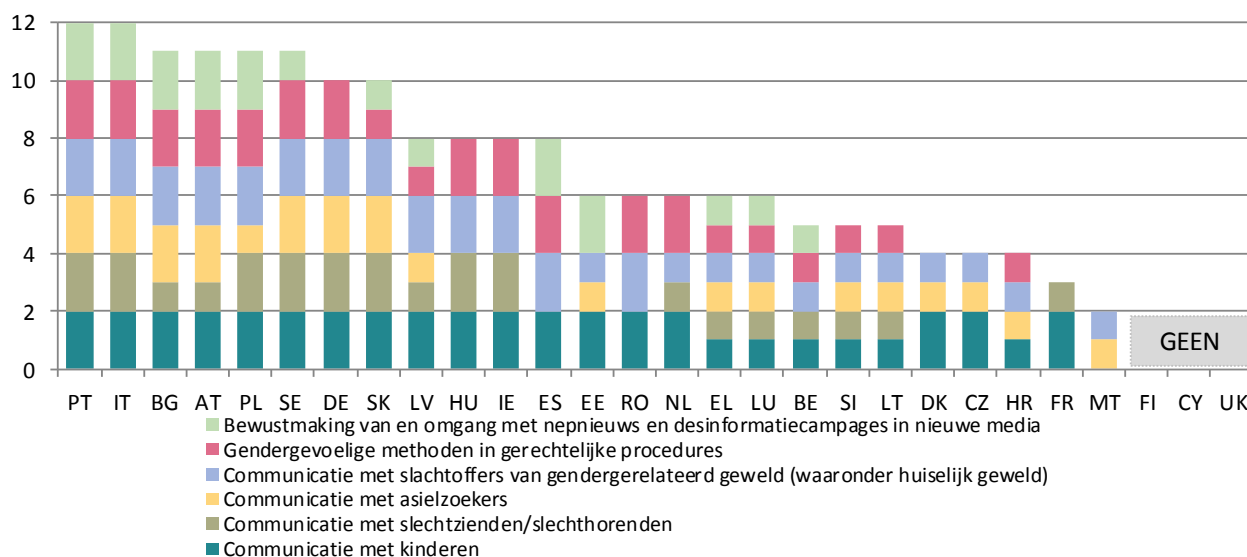
⁹⁴ Gegevens voor 2017 verzameld in samenwerking met het Europees netwerk voor justitiële opleiding en de CEPEJ.

Grafiek 37: Percentage permanente opleiding van rechters voor verschillende soorten vaardigheden (*) (als percentage van het totale aantal rechters dat de hier bedoelde opleidingen volgt) (bron: Europese Commissie ⁽⁹⁵⁾)



(*) De tabel 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. De autoriteiten voor de justitiële opleidingen in **EL**, **CY**, **LU** en **MT** boden geen specifieke opleidingsactiviteiten aan voor de geselecteerde vaardigheden. **DK**: inclusief justitieel personeel. **AT**: inclusief officieren van justitie. De gegevens voor **UK** hebben betrekking op Engeland en Wales.

Grafiek 38: Beschikbaarheid van opleiding voor rechters over communicatie (*) (bron: Europese Commissie ⁽⁹⁶⁾)



(*) Maximale score: 12 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

⁹⁵ Gegevens voor 2017 verzameld in samenwerking met het Europees netwerk voor justitiële opleiding en de CEPEJ. Rechterlijke vaardigheden omvatten activiteiten als het houden van een hoorzitting, het opstellen van uitspraken of oefening in retoriek.

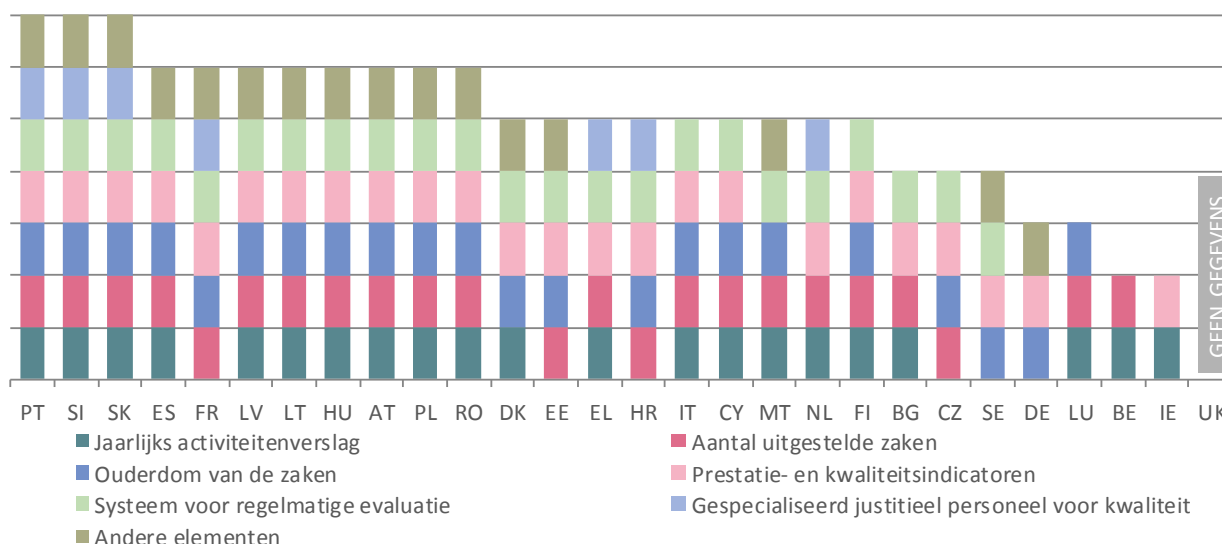
⁹⁶ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.

mensen met een visuele of auditieve beperking ondersteuning biedt in de vorm van hulpmiddelen of een assistent in de rechtszaal, bijvoorbeeld een doventolk.

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 onmisbaar om te kunnen beoordelen hoe de rechtsstelsels vanuit het oogpunt van beoefenaars van juridische beroepen en gebruikers opereren. Een adequate follow-up van de enquêtes is een absolute voorwaarde om de kwaliteit van rechtsstelsels te verbeteren.

Grafiek 39: Beschikbaarheid van monitoring en evaluatie van activiteiten van rechterlijke instanties (*) (bron: CEPEJ-studie ⁽⁹⁷⁾)



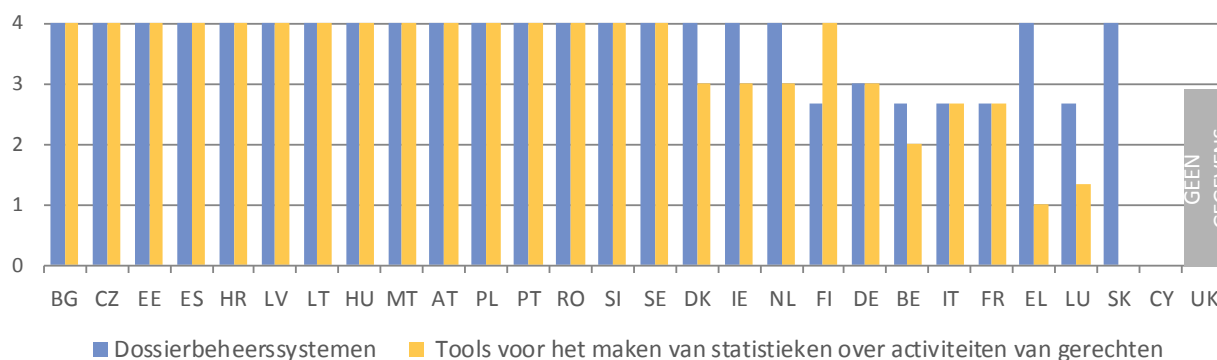
(*) Het evaluatiesysteem heeft betrekking op de prestaties van de rechtssystemen en maakt gebruik van indicatoren en streefcijfers. In 2018 meldden alle lidstaten te beschikken over een systeem om het aantal binnenkomende zaken en gegeven beslissingen en de duur van de procedures te kunnen bijhouden, zodat deze categorieën het hierboven vermelde cijfer overbodig maken. Verder hebben diepgaandere werkzaamheden op het gebied van kwaliteitsnormen het gebruik ervan als beoordelingscategorie verdrongen. Gegevens over "andere elementen" omvatten bijvoorbeeld het afhandelpercentage (AT, FR), het aantal zaken in hoger beroep en tenuitvoerleggingsprocedures (ES), het aantal zaken naar soorten geschillen (SK), de uitkomst van de zaak, bijvoorbeeld gehele of gedeeltelijke genoegdoening (SK), definitieve veroordelingen en opgeschorte zaken (RO), en het aantal rechtszittingen (PL).

Grafiek 40: Beschikbaarheid van ICT voor dossierbeheer en voor statistieken inzake de activiteiten van gerechten

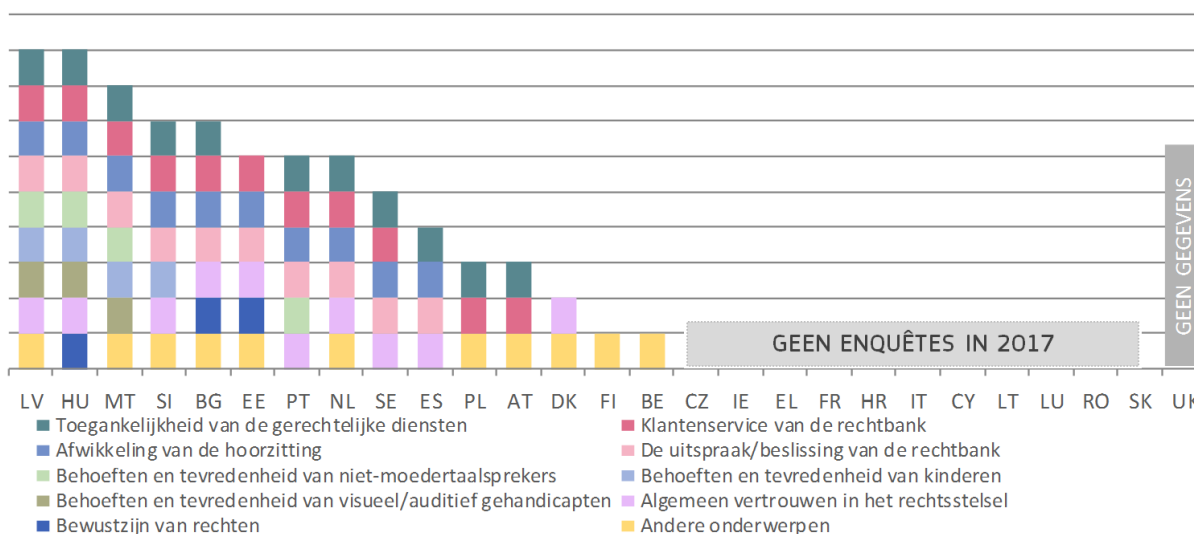
(0 = beschikbaar in 0 % van de rechtbanken; 4 = beschikbaar in 100 % van de rechtbanken ⁽⁹⁸⁾) (bron: CEPEJ-studie)

⁹⁷ Gegevens voor 2017.

⁹⁸ Gegevens voor 2017. De uitrustingsgraad, variërend van 100 % (apparatuur volledig ingezet) tot 0 % (geen apparatuur voorhanden), geeft de functionele aanwezigheid van de apparatuur in rechtbanken aan. In de grafiek wordt dit 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 /



Grafiek 41: Onderwerpen van enquêtes uitgevoerd onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren (*) (bron: Europese Commissie ⁽⁹⁹⁾)



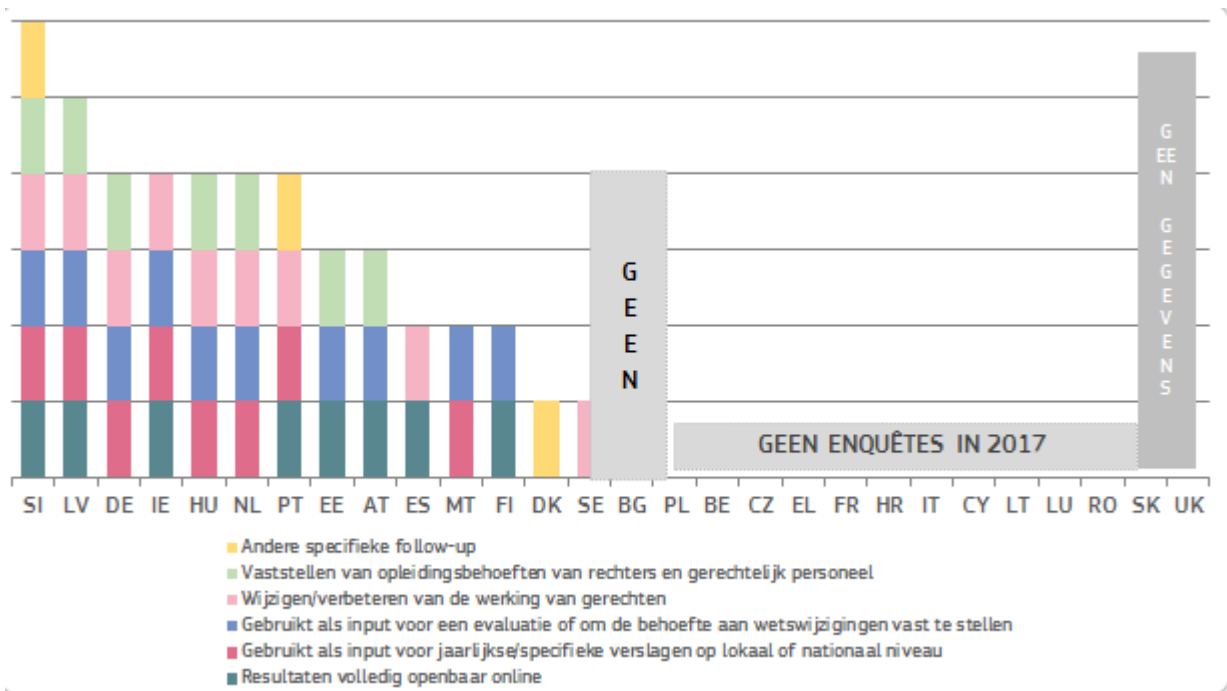
(*) De lidstaten kregen één punt per aangegeven enquêteonderwerp, ongeacht of de enquête op nationaal, regionaal of rechtbankniveau werd uitgevoerd. "Andere onderwerpen" zijn onder meer: fysieke toegankelijkheid (MT), bruikbaarheid van het onlineportaal met gerechtelijke informatie (DK), toegang tot gerechtelijke informatie (PT), en beschikbaarheid van leesbare formulieren en instructies om deze in te vullen (PL). Deze categorie heeft ook betrekking op enquêtes onder justitieel personeel, bijvoorbeeld op de integriteit van rechters (HU), het kennisniveau en de persoonlijke cultuur van de medewerkers van de gerechtelijke dienst (PL) en het vastgoedprofiel van het gerechtelijke apparaat (AT), en op kwalitatieve aspecten zoals tevredenheid (AT), kwaliteit van de strafoplegging (MT), loyaliteit jegens de rechterlijke instanties (PT) en opvatting van passende bestraffing (FI).

Grafiek 42: Follow-up van enquêtes uitgevoerd onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren (*) (bron: Europese Commissie ⁽¹⁰⁰⁾)

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).

⁹⁹ De gegevens van 2017 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.

¹⁰⁰ De gegevens van 2017 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.



(*) De lidstaten kregen één punt per soort follow-up. De categorie "andere specifieke follow-up" omvatte: richtsnoer en kader voor nieuw onlineportaal (DK), richtsnoer voor beleid en operationele leiding (MT), verbetering van de algemene perceptie van het rechtsstelsel (PT), en publicatie van informatieve instrumenten voor het grote publiek. IE: gegevens hebben betrekking op de in 2016 gehouden successie-enquête.

3.2.4. Normen

Normen kunnen de kwaliteit van de rechtsstelsels opschrijven. In het EU-scorebord voor justitie 2019 is op basis van gegevens die zijn verzameld door de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe) en het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC) voor het eerst een overzicht opgenomen van de bij de hoogste en lagere rechtbanken gehanteerde methoden die bijdragen aan de kwaliteit van rechterlijke beslissingen (grafiek 43).

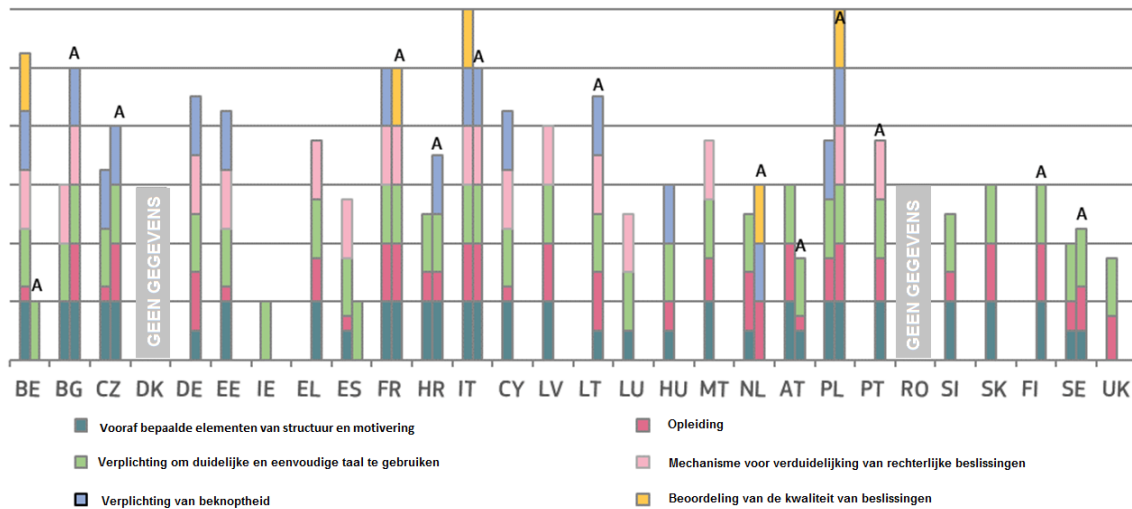
Nadat in de vorige editie standaardmaatregelen op het gebied van timing en informatie aan partijen zijn onderzocht, is het EU-scorebord voor justitie 2019 toegespitst op timing, achterstanden en termijnen als beheersinstrument in het rechterlijk apparaat¹⁰¹). Grafiek 44 geeft een overzicht van de lidstaten die standaardmaatregelen hanteren op het gebied van tijdslimieten, termijnen en achterstanden. 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. Grafiek 45 geeft aan welke instellingen normen voor achterstanden vaststellen, monitoren en opvolgen, en in grafiek 46 worden bepaalde aspecten van termijnen meer gedetailleerd weergegeven.

– *Kwaliteit van rechterlijke beslissingen* –

¹⁰¹ 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.

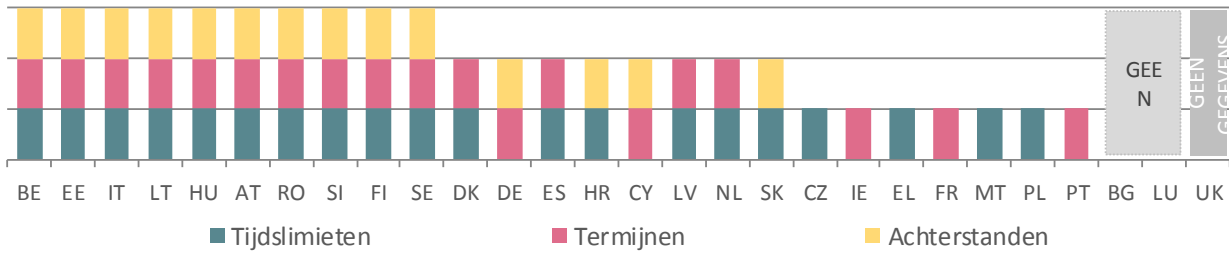
Onder rechterlijke beslissingen van hoge kwaliteit worden in het algemeen beslissingen verstaan die duidelijk zijn opgesteld en zijn gestructureerd en die een goed evenwicht vormen tussen een duidelijke motivering en beknoptheid, en derhalve gemakkelijk te begrijpen en uit te voeren zijn. De formulering en de structuur van rechterlijke beslissingen kunnen ook van invloed zijn op de mate waarin zij door softwareprogramma's, met name applicaties voor natuurlijke taalverwerking, kunnen worden verwerkt. Dit eindresultaat kan alleen worden bereikt door een combinatie van een complexe en veelzijdige reeks elementen, zoals hoogwaardige beroepsopleiding voor rechters, invoering van goede praktijken voor het opstellen van beslissingen en het monitoren van de kwaliteit van de beslissingen, onder eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. De Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe) heeft een vragenlijst ontwikkeld die is beantwoord door de hoogste administratieve rechtbanken en door de hooggerechtshoven (leden van het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC)). Zonder in te gaan op individuele beslissingen, geeft grafiek 43 een overzicht van de door de lidstaten gehanteerde normen voor geselecteerde indicatoren die worden geacht bij te dragen aan de algemene kwaliteit van rechterlijke beslissingen.

Grafiek 43: Normen ter verbetering van de kwaliteit van uitspraken van de hoogste rechterlijke instanties (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met ACA-Europe en het NPSJC)



(*) Voor elke lidstaat zijn in de linkerkolom de handelwijzen bij hooggerechtshoven weergegeven en in de rechterkolom de handelwijzen bij de hoogste administratieve rechtbanken (kolom aangeduid met de letter "A"). De lidstaten zijn gerangschikt in de alfabetische volgorde van hun geografische benaming in de oorspronkelijke taal. De lidstaten kregen één punt per indicator van de kwaliteit van rechterlijke beslissingen. Opleiding omvat de juridische opleiding van rechters over de structuur van schriftelijke beslissingen (0,25 punt), juridische opleiding van rechters van hooggerechtshoven over de motiveringsstijl van schriftelijke uitspraken, juridische opleiding van rechters van lagere rechtbanken over de motiveringsstijl van schriftelijke beslissingen (0,25 punt) en opleiding over het opstellen van beslissingen (universiteit, school voor de magistratuur of on-the-job) (0,25 punt). Er wordt geacht een verplichting te bestaan om duidelijke en eenvoudige taal te gebruiken, ongeacht of deze verplichting voortvloeit uit de wet- of regelgeving of de beroepspraktijk (1 punt). De verplichting van beknoptheid wordt geacht van toepassing te zijn, ongeacht of zij is gebaseerd op de wet of op de gerechtelijke regelgeving of de gerechtelijke praktijk (1 punt). De beoordeling van de kwaliteit van rechterlijke beslissingen heeft betrekking op de aanwezigheid van een intern mechanisme op het niveau van het Hooggerechtshof om de algemene kwaliteit van zijn eigen beslissingen te beoordelen (1 punt). **IT**, Corte Suprema di Cassazione: hoewel er geen procedureel instrument voor de verduidelijking van rechterlijke beslissingen bestaat, kunnen in sommige situaties bepaalde aspecten van de zaak in de uitvoeringsfase van de beslissing toch worden verduidelijkt voor een bevoegde rechter. **DK** en **RO**: geen gegevens. Deelnemende rechtbanken: **BE**: Cour de Cassation (Hooggerechtshof) en Conseil d'Etat (Raad van State). **BG**: Върховен касационен съд (Hooggerechtshof) en Върховен административен съд (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **CZ**: Nejvyšší soud (Hooggerechtshof) en Nejvyšší správní soud (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **DE**: Bundesverwaltungsgericht (administratieve rechtbank op het niveau van de bondsstaat). **EE**: Riikohus (Hooggerechtshof). **IE**: Chúirt Uachtarach (Hooggerechtshof). **EL**: Συμβούλιο της Επικρατείας (Raad van State). **ES**: Tribunal Supremo (Hooggerechtshof). **FR**: Cour de Cassation (Hooggerechtshof) en Conseil d'Etat (Raad van State). **HR**: Vrhovni sud (Hooggerechtshof) en Visoki upravni (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **IT**: Corte Suprema di Cassazione (Hooggerechtshof) en Consiglio de Stato (Raad van State). **CY**: Ανώτατο Δικαστήριο (Hooggerechtshof). **LV**: Augstākā tiesa (Hooggerechtshof). **LT**: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **LU**: Cour de Cassation (Hooggerechtshof). **HU**: Kúria (Hooggerechtshof). **MT**: Court of Appeal (constitutioneel gerechtshof). **NL**: Hoge Raad en Raad van State. **AT**: Oberster Gerichtshof (Hooggerechtshof) en Verwaltungsgerichtshof (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **PL**: Sąd Najwyższy (Hooggerechtshof) en Naczelny Sąd Administracyjny (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **PT**: Supremo Tribunal Administrativo (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **SI**: Vrhovno sodišče (Hooggerechtshof). **SK**: Nejvyšší soud (Hooggerechtshof). **FI**: Korkein hallinto-oikeus (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **SE**: Högsta domstolen (Hooggerechtshof) en Högsta förvaltningsdomstolen (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). **UK**: Supreme Court (Hooggerechtshof).

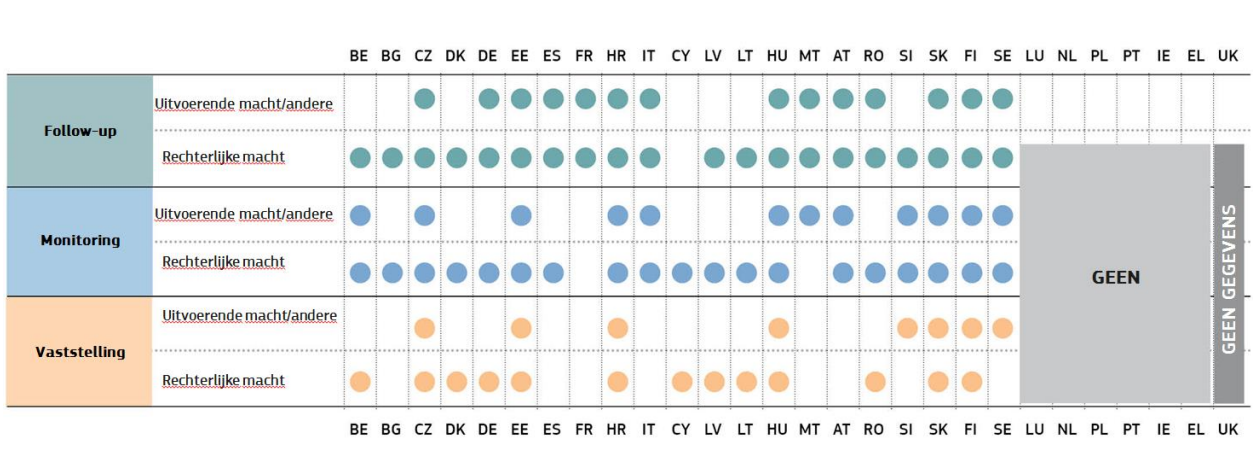
Grafiek 44: Normen inzake timing (*) (bron: Europese Commissie ⁽¹⁰²⁾)



(*) De lidstaten kregen één punt als er normen zijn gedefinieerd, ongeacht het rechtsgebied (burgerlijke en handelszaken, bestuurszaken of andere zaken).

Grafiek 45 heeft betrekking op normen inzake achterstanden, die bestaan uit maatregelen ter voorkoming van vertraging om het tempo van de procesvoering te verhogen. Uit de grafiek blijken de bevoegdheden van de verschillende machten van de lidstaten om normen inzake achterstanden vast te stellen, te monitoren en op te volgen. Grafiek 46 heeft betrekking op termijnen, die een effectief beheersinstrument in het gerechtelijk apparaat kunnen vormen aangezien zij kunnen helpen bij het opsporen van mogelijke problemen op het gebied van efficiëntie en kunnen bijdragen tot het vinden van oplossingen (bv. aanvullende personele of financiële middelen, reorganisatie van het rechtbankbeheer en tijdelijke bijstand aan een rechtbank).

Grafiek 45: Vaststellen en monitoren van normen inzake achterstanden (*) (bron: Europese Commissie ⁽¹⁰³⁾)

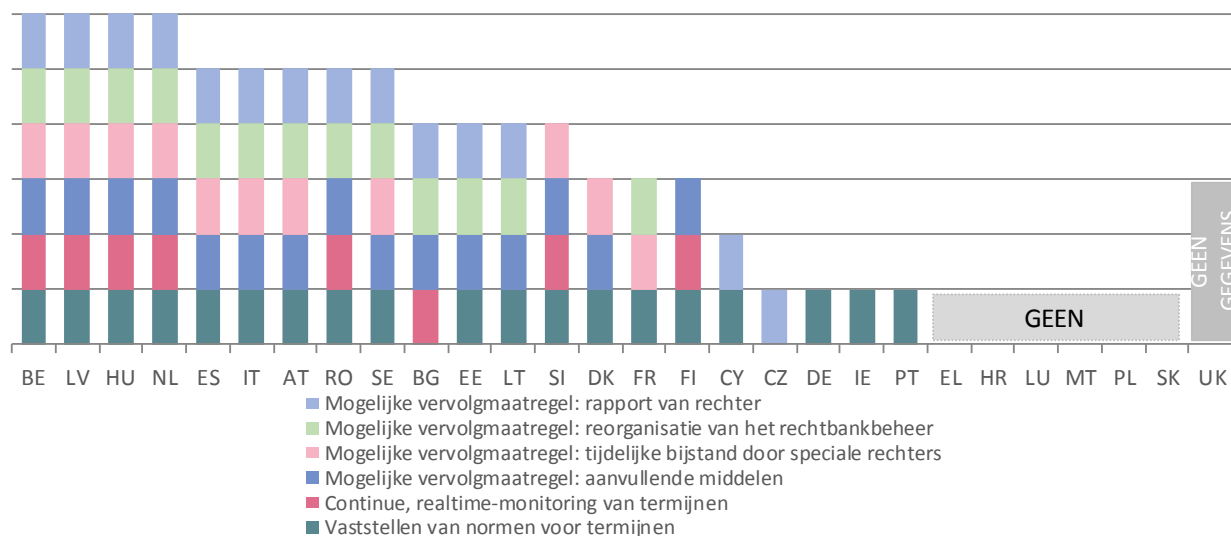


(*) De "uitvoerende macht" omvat instellingen die al dan niet rechtstreeks worden gecontroleerd door de regering. "Andere" heeft betrekking op het Nationaal Bureau voor de rechterlijke macht in HU, met aan het hoofd een voorzitter die door een gekwalificeerde meerderheid van het parlement voor een periode van negen jaar wordt gekozen uit de rechters. De "rechterlijke macht" omvat instellingen zoals rechtbankvoorzitters, raden voor de rechtspraak, organisaties van rechters enz. HU: het Nationaal Bureau voor de rechterlijke macht is betrokken bij het vaststellen, monitoren en opvolgen van normen inzake achterstanden.

¹⁰² De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.

¹⁰³ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.

Grafiek 46: Termijnen: definitie, automatische monitoring en opvolging (*) (bron: Europese Commissie ⁽¹⁰⁴⁾)



3.2.5. Samenvatting inzake 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 ⁽¹⁰⁵⁾. Het EU-scorebord voor justitie 2019 bevat een uitwerking van het vergelijkend onderzoek van deze factoren.

Toegankelijkheid

In deze editie wordt gekeken naar 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 20). Er komen verschillen tot uiting als het gaat om de inhoud van de informatie en in hoeverre deze tegemoetkomt aan de behoeften van de burgers. Wat bijvoorbeeld de berekening van de rechtsbijstand via onlinesimulatie betreft, bieden meer lidstaten (13) burgers de mogelijkheid om na te gaan of ze in aanmerking komen voor rechtsbijstand. In de meeste lidstaten is informatie voor niet-moedertaalsprekers beschikbaar, maar dit is niet altijd het geval bij informatie die specifiek gericht is op kinderen en 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 21 blijkt dat in sommige lidstaten consumenten met een inkomen onder de Eurostat-armoedegrens geen rechtsbijstand zouden krijgen. Vergeleken met vorig jaar hebben echter

¹⁰⁴ De gegevens van 2018 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake nationale rechtsstelsels.

¹⁰⁵ Het gebruik van kunstmatige intelligentie in rechtsstelsels is een actueel thema geworden. In april 2018 heeft de Commissie de Mededeling over kunstmatige intelligentie voor Europa (COM(2018) 237 final) vastgesteld; Daarin wordt het belang benadrukt van investeringen in belangrijke toepassingsgebieden zoals het openbaar bestuur, waaronder justitie. In de komende jaren kan in het EU-scorebord voor justitie een overzicht van de situatie in de lidstaten worden opgenomen. De grafieken 26 en 43 (regelingen voor onlinepublicatie van beslissingen en methoden voor de kwaliteit van beslissingen) bevatten al gegevens over factoren die cruciaal zijn voor de ontwikkeling van een sterke "legal tech"-industrie in Europa.

twee van deze lidstaten de rechtsbijstand beter bereikbaar gemaakt. Tegelijkertijd is de rechtsbijstand in sommige lidstaten in de loop der jaren minder toegankelijk geworden. De hoogte van de gerechtskosten (grafiek 22) is sinds 2016 grotendeels ongewijzigd gebleven, hoewel in verscheidene lidstaten de gerechtskosten als percentage van de vordering zijn gestegen. Dit is met name het geval bij vorderingen met een lage waarde, hetgeen toe te schrijven is aan de stijging van de minimale toepasselijke gerechtskosten. De moeite om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen in combinatie met ten dele aanzienlijke gerechtskosten in sommige lidstaten kan mensen in armoede ervan weerhouden een beroep op de rechter te doen.

- De **beschikbaarheid van elektronische middelen** tijdens de gerechtelijke procedure vergemakkelijkt de toegang tot de rechter en vermindert vertragingen en kosten. Uit grafiek 23 blijkt dat in meer dan de helft van de lidstaten elektronische indiening van vorderingen niet mogelijk is of slechts in beperkte mate mogelijk is en dat niet alle lidstaten de mogelijkheid bieden om de voortgang van gerechtelijke procedures online te volgen.
- De meeste lidstaten hebben normen betreffende de **informatieverstrekking aan de partijen over de voortgang van hun zaak**, de planning van de rechtbank of mogelijke vertragingen (grafiek 24). Vergeleken met voorgaande jaren hebben enkele lidstaten deze normen aanzienlijk verbeterd. De verschillen tussen de lidstaten hebben voornamelijk betrekking op de gehanteerde methoden. Sommige lidstaten hebben een systeem van automatische kennisgeving via e-mail of sms, waarbij informatie wordt verstrekt over vertragingen, termijnen of de algemene voortgang van de zaak. Andere lidstaten verschaffen alleen onlinetoegang tot de informatie over de zaak, terwijl er ook lidstaten zijn die de beslissing aan de rechterlijke instanties overlaten.
- Vergeleken met voorgaande jaren is de **onlinetoegang tot rechterlijke uitspraken** (grafiek 25) verbeterd, met name wat betreft de publicatie van uitspraken van de hoogste instantie: 19 lidstaten maken alle beslissingen in burgerlijke/handels- en bestuurszaken bekend. In het EU-scorebord voor justitie zijn voor het eerst strafrechtelijke beslissingen gepubliceerd. Daaruit blijkt dat 19 lidstaten alle strafrechtelijke beslissingen van de hoogste instantie publiceren. De positieve ontwikkelingen 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. Aangezien verscheidene regelingen voor onlinepublicatie (grafiek 26) het zoeken naar relevante rechtspraak kunnen vergemakkelijken, kunnen het toekennen van sleutelwoorden aan uitspraken en een groter gebruik van de Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI) nog verder worden ontwikkeld.
- Het aantal lidstaten dat het vrijwillige gebruik van **alternatieve geschillenbeslechting** (ADR) (grafiek 27) voor civielrechtelijke geschillen bevordert, blijft 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 eveneens in aanmerking genomen en minder dan de helft van de lidstaten voorziet in ADR op dit gebied.

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 2019 blijkt het volgende:

- Wat de **financiële middelen** betreft, blijkt uit de gegevens dat in 2017 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 28 en 29). Minder lidstaten hebben echter hun uitgaven in 2017 verhoogd vergeleken met 2016. De meeste lidstaten gebruiken

historische of werkelijke kosten om de financiële middelen voor de rechterlijke macht te bepalen, terwijl enkele lidstaten uitgaan van de werkelijke werkbelasting of verzoeken van rechterlijke instanties (grafiek 30).

- Voor het eerst is op basis van door Eurostat verzamelde gegevens in het EU-scorebord voor justitie 2019 ook een **uitsplitsing van de totale uitgaven in verschillende categorieën** opgenomen. Uit grafiek 31 blijkt dat er aanzienlijke verschillen in uitgaven tussen de lidstaten zijn. 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 zeer laag of ontbreken deze in sommige gevallen zelfs geheel. Daartegenover staat dat in enkele lidstaten de uitgaven voor exploitatiekosten (bv. huur van gebouwen, rechtsbijstand en andere verbruiksgoederen) aanzienlijk hoger zijn (grafiek 31).
- **Vrouwen** zijn veruit in de meerderheid onder rechters. Bij de rechtbanken van eerste en tweede aanleg hebben zij in de meeste lidstaten de overhand (grafiek 33). Het omgekeerde is het geval bij hooggerechtshoven, waar vrouwen in de meeste lidstaten minder dan vijftig procent van de rechters uitmaken (grafiek 34). Het aandeel vrouwelijke rechters bij hooggerechtshoven is sinds 2010 in de meeste lidstaten echter toegenomen.
- Wat de **opleiding van rechters** betreft, voorzien de meeste lidstaten in permanente opleiding op het gebied van EU-recht, het recht van een andere lidstaat en rechterlijke vaardigheden. Minder lidstaten bieden opleidingen aan op het gebied van IT-vaardigheden, rechtbankbeheer en rechtsethiek (grafiek 37). Wat de opleiding voor de communicatie met kwetsbare groepen betreft, lijkt er verbetering te zijn opgetreden ten gunste van kinderen, slechtzienden en slechthorenden, en slachtoffers van gendergerelateerd geweld (grafiek 38) en in mindere mate met betrekking tot asielzoekers. Minder dan de helft van de lidstaten biedt opleidingen aan over de bewustmaking van en de omgang met nepnieuws en sociale media.

Beoordelingsinstrumenten

- In alle lidstaten is een systeem van **toezicht op en evaluatie van** de activiteiten van rechtbanken ingevoerd (grafiek 39). Daarbij wordt in het algemeen gebruikgemaakt van verschillende prestatie- en kwaliteitsindicatoren en regelmatige verslaglegging. Bijna alle lidstaten houden toezicht op het aantal en de duur van rechtszaken en beschikken over een systeem voor regelmatige evaluatie. In vergelijking met voorgaande jaren hebben verscheidene lidstaten het toezicht uitgebreid tot meer specifieke elementen en bij sommige daarvan is gespecialiseerd justitieel personeel ingeschakeld om de kwaliteit te waarborgen.
- In veel lidstaten zijn de **ICT-systemen voor dossierbeheer** nog niet volledig ingevoerd en er is nog geen vooruitgang geboekt in vergelijking met voorgaande jaren (grafiek 40). Deze systemen dienen verschillende doeleinden, waaronder het opstellen van statistieken, en moeten in het hele rechtsstelsel op consistente wijze 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 afgenomen en steeds meer lidstaten kiezen ervoor geen enquêtes uit te voeren. Toegankelijkheid, klantenservice, terechtzitting en uitspraak/beslissing, alsook het algemene vertrouwen in het rechtsstelsel zijn nog steeds belangrijke enquêteonderwerpen, maar slechts enkele lidstaten hebben onderzoek gedaan naar de tevredenheid van groepen met speciale behoeften en het bewustzijn van rechten. Bijna alle lidstaten die enquêtes hebben uitgevoerd, hebben ook in een follow-up voorzien (grafiek 42). De mate waarin de follow-up plaatsvond, verschilde echter nog steeds aanzienlijk. De resultaten werden in het algemeen openbaar

gemaakt en in rapporten verwerkt, terwijl in de meeste lidstaten op grond van de enquêteresultaten de behoefte aan wetwijzigingen kon worden vastgesteld.

Normen

Normen kunnen de kwaliteit van de rechtsstelsels opschroeven. Ook in deze editie wordt dieper ingegaan op bepaalde normen die de timing van procedures en de aan de partijen verstrekte informatie moeten verbeteren. Het EU-scorebord voor justitie 2019 bevat voor het eerst ook gegevens over de normen inzake de kwaliteit van de beslissingen.

- Uit grafiek 43, die is gebaseerd op door ACA-Europe en het NPSJC verzamelde gegevens, blijkt dat de normen inzake de **kwaliteit van de beslissingen** aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten en in sommige lidstaten zelfs tussen de onderzochte rechtbanken. De meeste lidstaten bieden rechters echter een vorm van beroepsopleiding aan over de structuur, de motiveringsstijl en het opstellen van beslissingen.

In de meeste lidstaten omvat de **structuur en motivering van beslissingen** ook vooraf bepaalde elementen. Bovendien hebben in sommige lidstaten gebruikers van rechtbanken toegang tot mechanismen voor verduidelijking van rechterlijke beslissingen, een interessante praktijk om burgervriendelijke rechtsstelsels te verbeteren.

Hooggerichtshoven die **instrumenten voor zelfbeoordeling van de kwaliteit** van hun beslissingen inzetten, zijn in de minderheid. Een dergelijke praktijk kan echter wel tot verbeteringen leiden, mits de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt gerespecteerd.

- De meeste lidstaten gebruiken **normen op het gebied van timing**. Bepaalde lidstaten die met bijzondere efficiëntieproblemen te kampen hebben, passen deze normen echter nog niet toe. De normen betreffende achterstanden zijn nog niet zo wijdverbreid als normen voor de vaststelling van tijdslimieten (bv. de tijd tussen de registratie van een zaak en de eerste hoorzitting) en termijnen (bv. normen die een vooraf bepaald percentage zaken vaststellen dat binnen een bepaalde tijd moet zijn afgerond) (grafiek 44).
- Normen inzake **achterstanden** zijn een nuttig instrument dat kan bijdragen tot een beter dossierbeheer en een verbeterde efficiëntie. Uit grafiek 45 blijkt dat achterstanden meestal uitsluitend door de rechterlijke macht of in samenwerking met de uitvoerende macht worden vastgesteld. De monitoring en de follow-up vallen voornamelijk onder de verantwoordelijkheid van de rechterlijke macht, terwijl in sommige lidstaten de uitvoerende macht ook een rol speelt in de fase van monitoring en follow-up.
- Hoewel de meeste lidstaten normen voor **termijnen** hanteren (grafiek 46), zijn er slechts enkele die beschikken over mechanismen voor continue monitoring van de termijnen. Uit het EU-scorebord voor justitie 2019 blijkt dat de meerderheid van de lidstaten extra middelen voor follow-upmaatregelen inzet, die echter in reikwijdte verschillen. De meest voorkomende follow-upmaatregel is de reorganisatie van het rechtbankbeheer en slechts enkele lidstaten voorzien in de mogelijkheid van tijdelijke bijstand door speciale rechters.

3.3. Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht 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) ⁽¹⁰⁶⁾. Onafhankelijkheid waarborgt eerlijkheid, voorspelbaarheid en zekerheid van het rechtsstelsel, elementen die van wezenlijk belang zijn voor de rechtsstaat en voor een aantrekkelijk investeringsklimaat. De perceptie van onafhankelijkheid

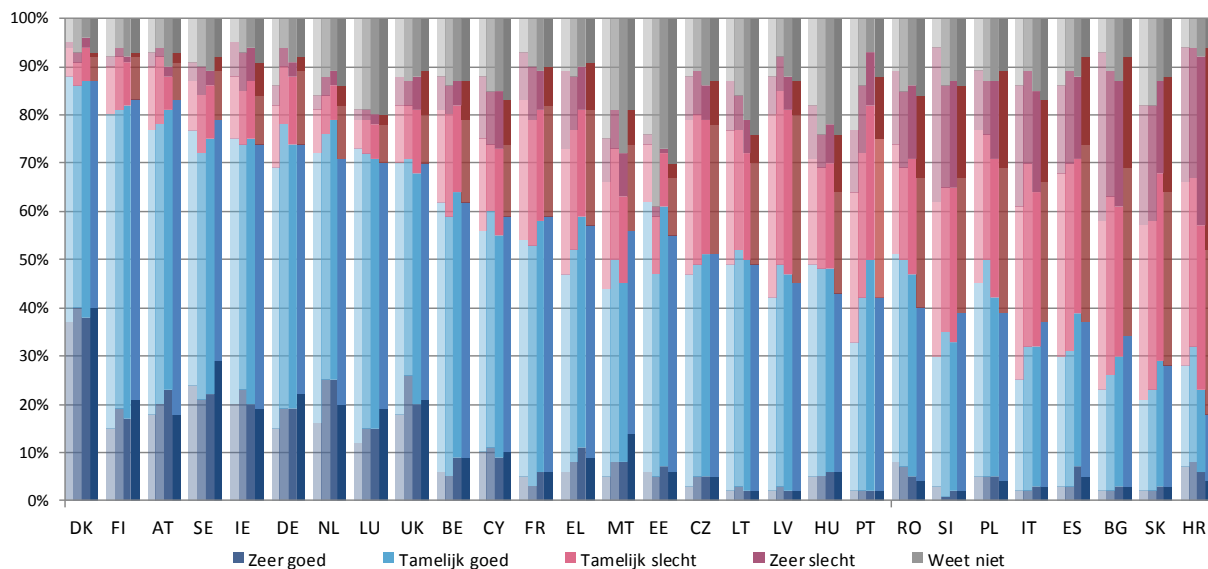
¹⁰⁶

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

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 scorebord 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 Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe) bevat het EU-scorebord voor justitie 2019 nieuwe of bijgewerkte indicatoren voor juridische waarborgen ten aanzien van de tuchtprocedures tegen rechters, de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak en de organisatie van de openbare ministeries.

3.3.1. Perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid

Grafiek 47: Perceptie van onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het grote publiek (*) (bron: Eurobarometer ¹⁰⁷) — lichte kleuren: 2016, 2017 en 2018, donkere kleuren: 2019

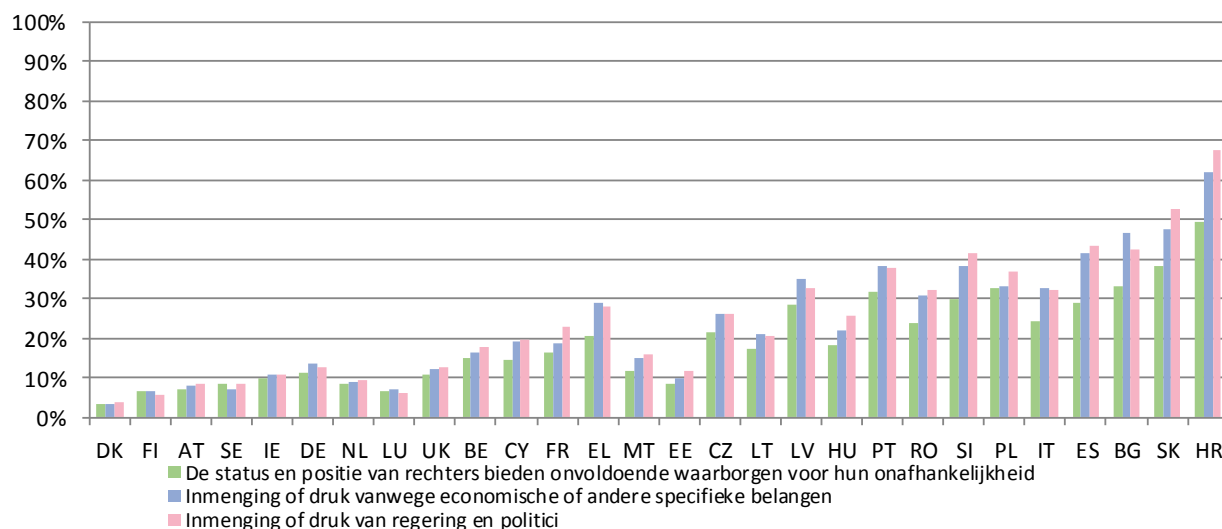


(*) De lidstaten worden eerst gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed of tamelijk goed (totaal goed) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het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

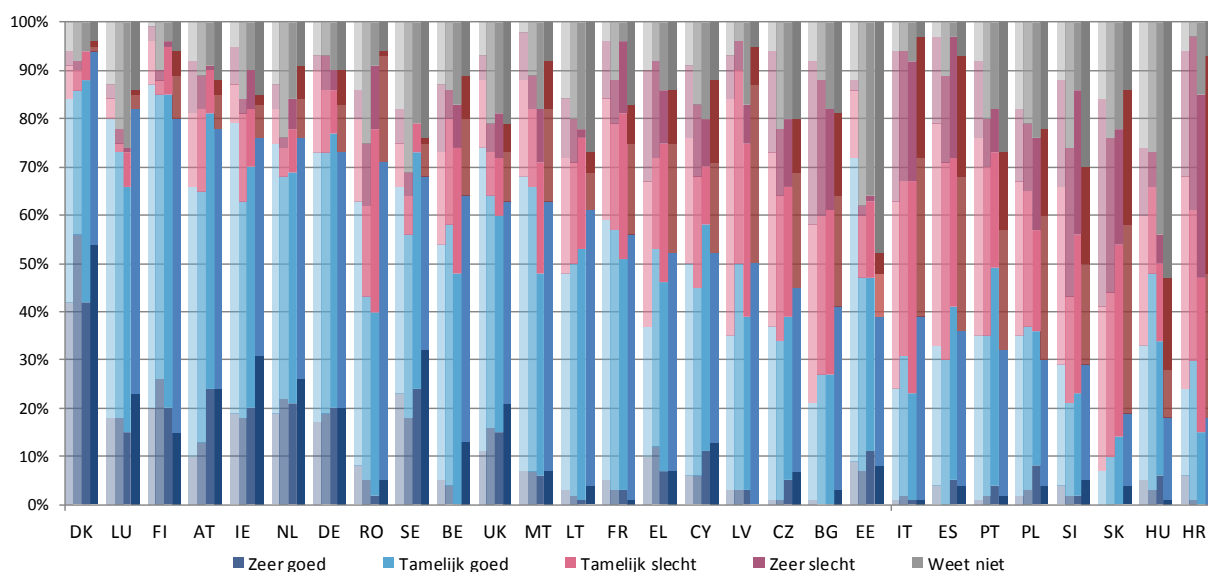
Grafiek 48 geeft de voornaamste redenen weer die door de respondenten werden aangevoerd voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters. De respondenten onder het grote publiek die de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel als "tamelijk slecht" of "zeer slecht" beoordeelden, konden als verklaring voor die beoordeling uit drie redenen kiezen. De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 47.

¹⁰⁷ Eurobarometer-enquête FL474, uitgevoerd tussen 9 en 11 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

Grafiek 48: 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: Eurobarometer (¹⁰⁸))



Grafiek 49: Perceptie van onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij ondernemingen (*) (bron: Eurobarometer (¹⁰⁹) — lichte kleuren: 2016, 2017 en 2018, donkere kleuren: 2019)



(*) 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

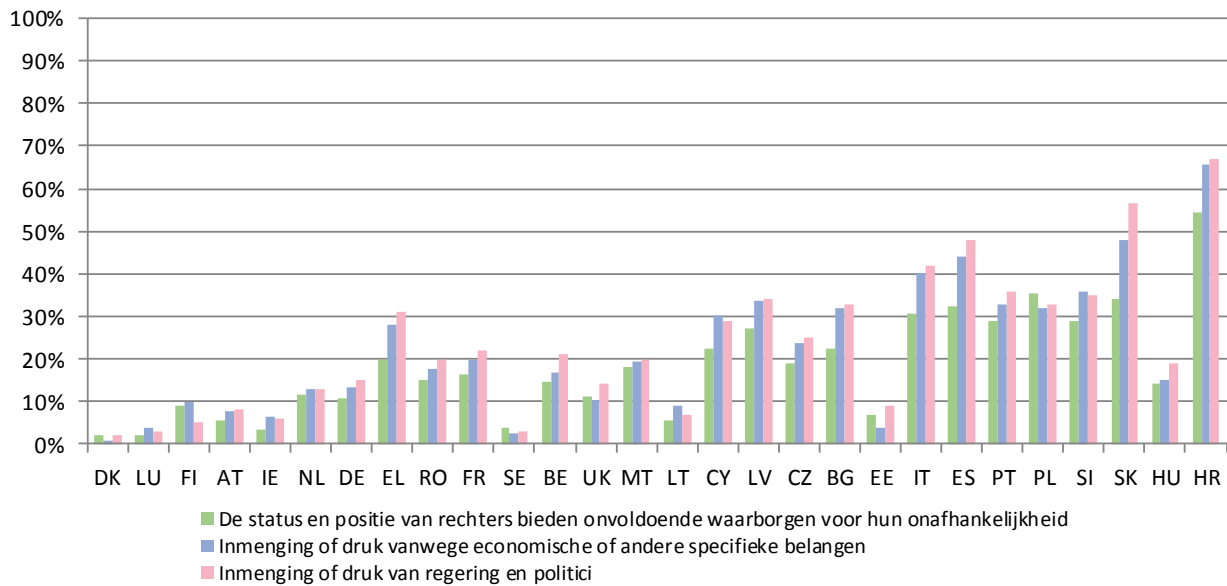
¹⁰⁸ Eurobarometer-enquête FL474; antwoorden op de vraag: "Kunt u zeggen in hoeverre elk van de volgende redenen uw evaluatie van de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel in (ons land) verklaart: in hoge mate, enigszins, niet echt, in het geheel niet?"

¹⁰⁹ Eurobarometer-enquête FL475, uitgevoerd tussen 7 januari en 16 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>

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.

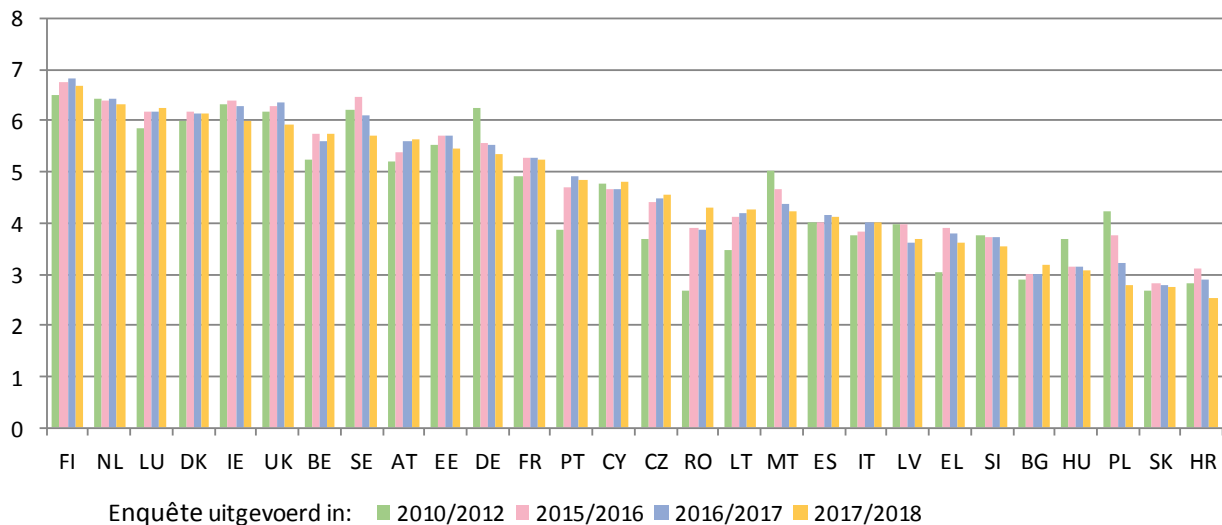
Grafiek 50 geeft de voornaamste redenen weer die door de respondenten werden aangevoerd voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters. De respondenten in het bedrijfsleven die de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel als "tamelijk slecht" of "zeer slecht" beoordeelden, konden als verklaring voor die beoordeling uit drie redenen kiezen. De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 49.

Grafiek 50: Voornaamste redenen bij ondernemingen voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid (percentage van alle respondenten — hogere waarde wijst op meer invloed) (bron: Eurobarometer (¹¹⁰))



¹¹⁰ Eurobarometer-enquête FL475; 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 51: WEF: perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij het bedrijfsleven (perceptie — hogere waarde wijst op betere perceptie) (bron: Economisch Wereldforum ⁽¹¹¹⁾)



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 verschoning, 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 bannen ⁽¹¹²⁾.

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, efficiëntie en*

¹¹¹ 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/the-global-competitiveness-report-2018>

¹¹² Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, 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 ten minste 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 te geven die in de praktijk worden opgevolgd door desbetreffende benoemingsautoriteit.

verantwoordelijkheden (¹¹³). Het scorebord laat zien hoe de rechtsstelsels zijn georganiseerd om rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen.

In deze editie van het Scorebord zijn voor het eerst ook indicatoren opgenomen over organen en autoriteiten die betrokken zijn bij tuchtprocedures tegen rechters (grafieken 52 en 53), en net zoals vorig jaar bevat het een indicator over de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak (grafiek 54) (¹¹⁴). Het EU-scorebord voor justitie 2019 bevat een nader overzicht van het beheer en de organisatie van de openbare ministeries in de lidstaten (grafieken 55, 56 en 57) (¹¹⁵). De cijfers hebben betrekking op de nationale kaders die van kracht waren in december 2018.

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 bijzonderheden van de waarborgen weer te geven. Het hebben van meerdere waarborgen is als zodanig geen garantie voor de doeltreffendheid van een rechtsstelsel. 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 de vereiste onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook 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." (¹¹⁶) 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 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 (¹¹⁷). 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

¹¹³ 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).

¹¹⁴ De cijfers zijn gebaseerd op de antwoorden op een geactualiseerde vragenlijst die de Commissie in nauwe samenwerking met het ENCJ heeft 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.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 67.

¹¹⁷ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 67.

daarvoor geschikt achten" (¹¹⁸). Het Hof voegde eraan toe dat elke nationale regel die deze bevoegdheid belemmert "om te vermijden [...] dat tuchtsancties worden opgelegd", "afbreuk doet 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" (¹¹⁹). Het Hof stelde later 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" (¹²⁰).

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 (¹²¹). 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 (¹²²). 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 en de sanctie. Tuchtsancties moeten proportioneel zijn (¹²³).

Grafiek 52 geeft een overzicht van de autoriteiten die uitspraak doen over tuchtsancties tegen gewone rechters, waarbij het kan gaan om (a) reguliere onafhankelijke autoriteiten zoals rechtbanken (Hoogerechtshof, 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 om uitspraak te doen in tuchtprocedures tegen rechters.

Grafiek 52: Autoriteit die uitspraak doet over tuchtsancties tegen rechters (*) (¹²⁴)



(*) **BG**: de voorzitter van de rechtbank kan lichtere tuchtsancties opleggen. **CZ**: tuchtzaken worden onderzocht door tuchtkamers van het Administratief Hoogerechtshof. De leden worden door de voorzitter van de rechtbank voorgedragen uit een lijst van rechters en worden door loting aangewezen. **DK**: er wordt uitspraak gedaan door het Bijzonder Klachtgerecht, waarvan de leden

¹¹⁸ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punt 17.

¹¹⁹ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 5 juli 2016, Ognyanov, C-614/14, ECLI:EU:C:2016:514, punt 25.

¹²⁰ Zie Hof van Justitie van de Europese Unie, beschikking van 12 februari 2019, RH, C-8/19, ECLI:EU:C:2019:110, punt 47.

¹²¹ Punt 69 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12.

¹²² Punt 66 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12.

¹²³ Punt 69 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12.

¹²⁴ 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.

worden voorgedragen door verscheidene actoren (rechterlijke macht, advocatenkantoor en openbare instantie) en worden benoemd door het ministerie van Justitie op aanbeveling van de Raad voor rechterlijke benoemingen (onafhankelijke instantie). **DE:** tuchtmaatregelen kunnen in formele tuchtprocedures worden toegepast (artikel 63 van de Duitse wet op de rechterlijke organisatie) door dienstgerechten ("Dienstgerichte der Länder" voor deelstaatrechters en "Dienstgericht des Bundes" voor federale rechters), speciale kamers van gewone rechtbanken. De leden van deze kamers worden benoemd door de rechters ("Präsidium") van de desbetreffende rechtbank (hogere regionale rechtbank of regionale rechtbank, of het Federale Hof van Justitie). Minder ernstige tuchtmaatregelen, zoals een berisping, kunnen bij tuchtrechtelijke uitspraak worden opgelegd (artikel 64 van de Duitse wet op de rechterlijke organisatie) 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:** 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:** 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. **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). **LT:** in eerste aanleg wordt uitspraak gedaan door de ererechtbank, waarvan de leden en de voorzitter (rechter, gekozen door de Raad voor de rechterlijke macht) worden genoemd in de uitspraak van de Raad voor de rechterlijke macht. De ererechtbank is samengesteld uit zes rechters die door de Raad voor de rechterlijke macht 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. **MT:** er wordt uitspraak gedaan door de Commissie voor de Rechtspraak. **PL:** de minister van Justitie selecteert de tuchtrechters na een niet-bindende raadpleging van de Nationale Raad voor Justitie. **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:** 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. **UK (EN WL):** de Lord Chief Justice (hoogste rechter van Engeland en Wales) is bevoegd om met instemming van de Lord Chancellor een rechter formeel advies, een formele waarschuwing of een berisping te geven, of om hem in bepaalde omstandigheden te schorsen. **UK (NI):** in tuchtzaken wordt uitspraak gedaan door de Lord Chief Justice en de Judicial Appointments Ombudsman (Ombudsman voor rechterlijke benoemingen).

Grafiek 53 geeft een 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 53: Voor formele tuchtprocedures tegen rechters verantwoordelijke onderzoeker

(*) ⁽¹²⁵⁾



(*) **BG**: het onderzoek wordt verricht door het betrokken administratieve hoofd van het gerecht of het college van rechters van de Bulgaarse Hoge Raad voor de Magistratuur. **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**: het onderzoek wordt 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 Kanselier van Justitie (ombudsman) kan een onderzoek verrichten. **IE**: de 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**: civiele en strafrechtbanken: de gerechtelijke controle instantie, die door loting wordt aangewezen uit de rechters. 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 rechtspraak; 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. **IT**: de procureur-generaal bij het Hooggerechtshof (die lid is van de Raad voor de Rechtspraak) is gerechtigd het onderzoek 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 rechterlijke macht) worden vermeld in de uitspraak van de Raad voor de rechterlijke macht, die bestaat uit vier rechters die worden benoemd door de Raad voor de rechterlijke macht, 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 de Commissie voor de Rechtspraak. **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 kunnen aanwijzen uit door rechters voorgedragen kandidaten, maar in bepaalde omstandigheden plaatsvervangers van hun keuze kunnen aanwijzen) 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 rechterlijke macht 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. **UK (EN WL)**: afhankelijk van de aard van de zaak en van de fase van de tuchtprocedure waarin de zaak zich bevindt, worden klachten in verschillende fasen van de tuchtprocedure door verschillende autoriteiten behandeld: de Judicial Conduct and Investigations Office beoordeelt de documenten in eerste aanleg; voorgedragen rechters, gekozen door de Lord Chief Justice, beslissen doorgaans alleen op basis van de documenten, maar hebben wel de vrijheid om de partijen te horen; tuchtpanels, gekozen door de Lord Chief Justice en de Lord Chancellor, kijken doorgaans naar de documenten en nemen getuigenverklaringen af van de indiener van de klacht persoonlijk; en onderzoeksrechters, gekozen door de Lord Chief Justice, horen gewoonlijk de indiener van de klacht en kunnen ook andere partijen horen. Opgemerkt moet worden dat niet elke klacht al deze fasen doorloopt. **UK (NI)**: Lord Chief Justice voor Noord-Ierland.

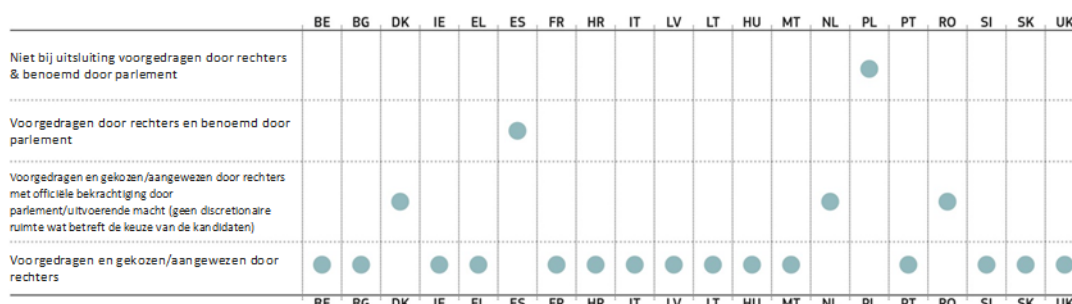
¹²⁵

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.

– 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"⁽¹²⁶⁾. In onderstaande grafiek wordt beschreven of de rechterlijke macht betrokken is bij de benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak.

Grafiek 54: Benoeming van leden-rechters van de raden voor de rechtspraak: betrokkenheid van de rechterlijke macht (*) ⁽¹²⁷⁾



(*) De lidstaten zijn gerangschikt in de alfabetische volgorde van hun geografische benaming in de oorspronkelijke taal. De cijfers hebben betrekking op de nationale kaders die van kracht waren in december 2017. **DK:** leden-rechters van de raad worden gekozen door rechters. Alle leden worden formeel benoemd door de minister van Justitie. **EL:** leden-rechters worden door loting aangewezen. **ES:** leden-rechters worden benoemd door het parlement. De raad deelt het parlement de lijst mee van kandidaten die de steun hebben verkregen van een vereniging van rechters of van 25 rechters. **NL:** leden-rechters worden door de rechterlijke macht gekozen en op voorstel van de raad benoemd op basis van onder andere het advies van een selectiecommissie (voornamelijk bestaande uit rechters en justitieel personeel). Alle leden van de raad worden formeel benoemd bij Koninklijk Besluit, een bestuurshandeling, dat 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 en de verkiezing van leden-rechters worden georganiseerd door de Hoge Raad voor de Magistratuur. Nadat de definitieve lijst van gekozen leden-rechters is bevestigd, 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. **UK:** leden-rechters worden gekozen door rechters.

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

Het openbaar ministerie speelt een belangrijke rol in het strafrechtstelsel en de samenwerking in strafzaken. Voor de bestrijding van witwassen en corruptie is het belangrijk dat het nationale openbaar ministerie naar behoren functioneert. Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie

¹²⁶ 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.

¹²⁷ De gegevens zijn verzameld aan de hand van een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met het ENJC is opgesteld.

kan in de context van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel (¹²⁸) het openbaar ministerie worden beschouwd als de justitiële autoriteit van een lidstaat die verantwoordelijk is voor de toepassing van het strafrecht wanneer het openbaar ministerie kan worden onderscheiden van de uitvoerende macht, overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten dat kenmerkend is voor de werking van de rechtsstaat (¹²⁹).

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 is aan of verbonden is met de uitvoerende macht (¹³⁰). Beheersbevoegdheden over nationale openbare aanklagers kunnen samen met procedures voor de benoeming en het ontslag van openbare aanklagers van invloed zijn op de mate van onafhankelijkheid van een openbaar ministerie. Ongeacht het model van het nationale rechtsstelsel of de rechtstraditie waarin het 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 passende wettelijke en organisatorische omstandigheden (¹³¹) en zonder ongerechtvaardigde inmenging (¹³²). 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 (¹³³). Wanneer de overheid bevoegd is instructies uit te vaardigen voor de vervolging in een bepaalde zaak, moeten dergelijke instructies vergezeld gaan van passende waarborgen (¹³⁴). 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 (¹³⁵). Belanghebbenden (waaronder slachtoffers) moeten beroep kunnen instellen tegen een beslissing van een openbare aanklager om in een zaak niet tot vervolging over te gaan (¹³⁶).

Grafiek 55 geeft een overzicht van de verdeling van de belangrijkste beheersbevoegdheden over nationale openbare aanklagers tussen verschillende autoriteiten. De grafiek laat zien welke autoriteit, hetzij de procureur-generaal, hetzij de Raad voor de Rechtspraak/Raad voor Rechtsvervolging, de minister van Justitie/regering/president of het parlement, de volgende beheersbevoegdheden heeft:

1) het uitvaardigen van algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid;

¹²⁸ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

¹²⁹ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 10 november 2016, Openbaar Ministerie tegen Ruslanas Kovalkovas, zaak C-477/16 PPU, punten 34 en 36, ECLI:EU:C:2016:861; arrest van 10 november 2016, Openbaar Ministerie tegen Halil Ibrahim Özçelik, C-453/16 PPU, ECLI:EU:C:2016:860, punten 32 en 34. 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.

¹³⁰ 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.

¹³¹ 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.

¹³² De 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.

¹³³ De Aanbeveling van 2000, punt 13, letter c).

¹³⁴ De Aanbeveling van 2000, punt 13, letter d).

¹³⁵ De 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.

¹³⁶ De Aanbeveling van 2000, punt 34.

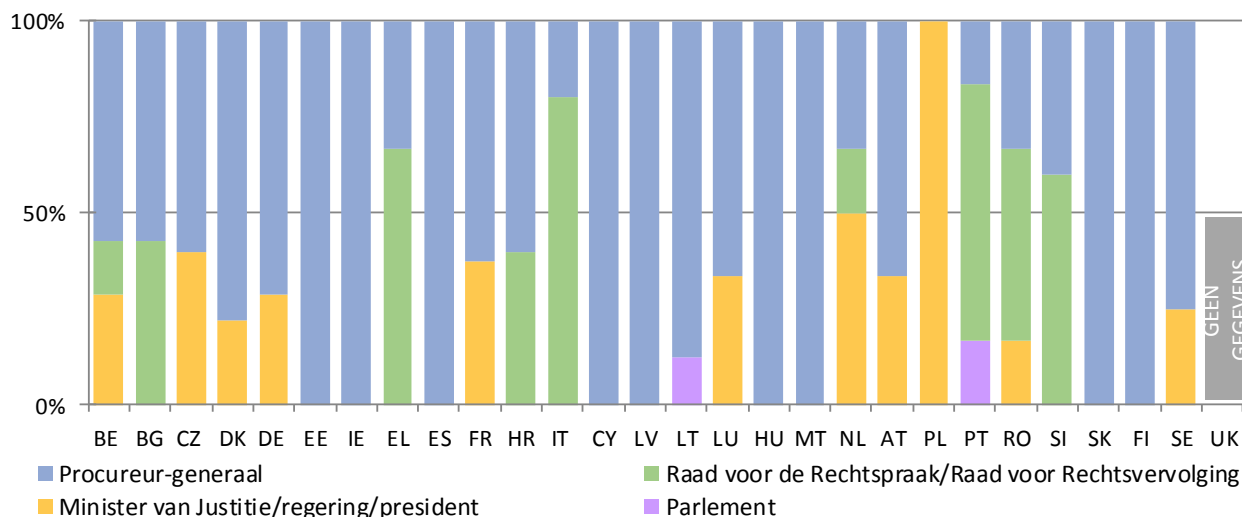
- 2) het geven van instructies voor strafvervolging in individuele gevallen;
- 3) het beoordelen van een openbare aanklager;
- 4) het bevorderen van een openbare aanklager;
- 5) het weghalen van een individuele zaak bij een openbare aanklager aan wie de zaak was toegewezen (een zaak overdragen);
- 6) het opleggen van een tuchtmaatregel aan een openbare aanklager; en
- 7) het overplaatsen van openbare aanklagers zonder hun instemming.

Afgezien van deze geselecteerde belangrijkste beheersbevoegdheden kunnen dezelfde of andere instanties beschikken over aanvullende bevoegdheden over nationale openbare ministeries (bv. de bevoegdheid om bevoegdheidsconflicten tussen openbare ministeries van de lidstaten op te lossen of om gegevens en informatie van lagere openbare ministeries te vergaren). Opgemerkt moet worden dat andere instanties een rol kunnen spelen in bovengenoemde beheersbevoegdheden (bv. een tuchtgericht kan bepaalde tuchtmaatregelen opleggen).

In grafiek 55 wordt alleen een feitelijk overzicht gegeven van bepaalde aspecten van de organisatie van de openbare ministeries en wordt geen beoordeling gegeven van de doeltreffendheid ervan. Daarvoor is een kwalitatieve beoordeling vereist, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke omstandigheden van elke lidstaat.

Het percentage staat voor de verdeling van de bovengenoemde zeven beheersbevoegdheden over de vier mogelijke autoriteiten, zonder enige weging van het belang van elk punt.

Grafiek 55: Verdeling van de belangrijkste beheersbevoegdheden over nationale openbare ministeries (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



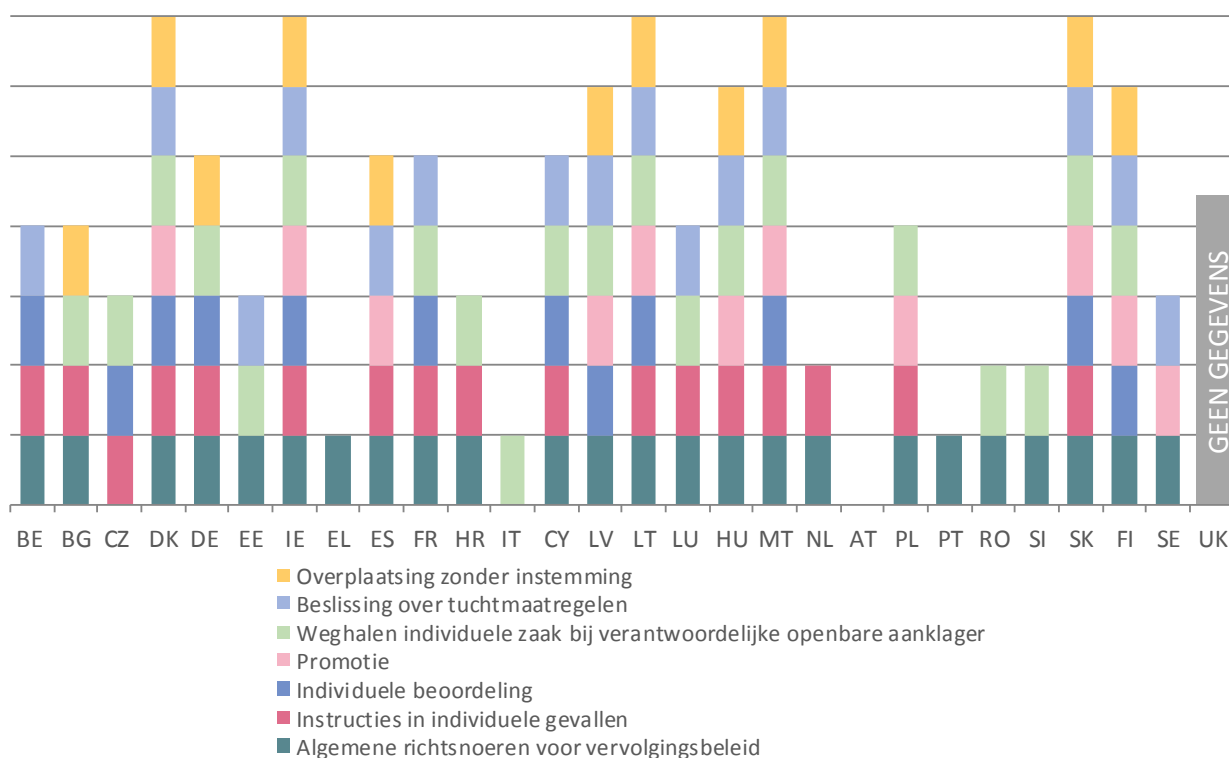
(*) De lidstaten zijn gerangschikt in de alfabetische volgorde van hun geografische benaming in de oorspronkelijke taal. De belangrijkste beheersbevoegdheden van de procureur-generaal worden beschreven in grafiek 56. **BE:** Raad voor de Rechtspraak: beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de promotie van openbare aanklagers. Minister van Justitie: bevoegdheid om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen na advies te hebben ingewonnen bij het College van procureurs-generaal en om instructies te geven 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). **BG:** Raad voor de Rechtspraak (college van openbare aanklagers van de Hoge Raad voor de Magistratuur): bevoegdheid om een tuchtmaatregel op te leggen aan een openbare aanklager en om te beslissen over individuele beoordeling en over promotie van openbare aanklagers. De minister van Justitie mag voorstellen doen voor de benoeming, promotie, demotie, overplaatsing en functieonthefing van rechters, openbare aanklagers en onderzoeksrechters. **CZ:** minister van Justitie: beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de promotie van openbare aanklagers; bevoegdheid om openbare aanklagers zonder hun instemming over te plaatsen alleen in geval van organisatorische wijzigingen op basis van de wet. **DK:** minister van Justitie: bevoegdheid om tuchtmaatregelen op te leggen aan openbare aanklagers en om te beslissen over promotie van openbare aanklagers. **DE:** minister van Justitie: bevoegdheid om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen en om instructies te geven ten

aanzien van strafvervolging in individuele gevallen. **EE:** de minister van Justitie leidt op verzoek van een belanghebbende persoon of op eigen initiatief een tuchtprocedure in tegen de procureur-generaal, de hoogste openbare aanklager of de hoofdofficier van justitie. **EL:** Hoge Raad voor de Magistratuur: bevoegdheid om openbare aanklagers te bevorderen en over te plaatsen bij presidentieel besluit. Het is de minister van Justitie bij wijze van uitzondering toegestaan richtlijnen met algemene informatie aan openbare aanklagers uit te vaardigen met betrekking tot de toepassing van de door de Raad van de Europese Unie vastgestelde rechtsinstrumenten betreffende de justitiële samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van de preventie en bestrijding van bepaalde soorten misdrijven. **ES:** de Begrotingsraad (Raad voor Rechtsvervolging) is bevoegd beslissingen van de procureur-generaal in bij wet bepaalde gevallen te herzien. **FR:** minister van Justitie: bevoegdheid om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen; bevoegdheid om tuchtmaatregelen op te leggen aan openbare aanklagers, na advies te hebben ingewonnen bij de Hoge Raad voor de Magistratuur (Conseil Supérieur de la Magistrature) (artikel 65 van de Franse grondwet en de artikelen 48, 58-1 en 59 van het wetsbesluit). Indien de minister voornemens is een beslissing te nemen die verder gaat dan die welke door de Hoge Raad voor de Magistratuur is voorgesteld, moet de raad opnieuw worden geraadpleegd (artikel 58, lid 1, van het wetsbesluit). De president van de Republiek vaardigt een besluit uit om een openbare aanklager te bevorderen, na advies te hebben ingewonnen bij de Hoge Raad voor de Magistratuur. De Hoge Raad voor de Magistratuur geeft advies over tuchtmaatregelen, overplaatsingen van openbare aanklagers zonder instemming, en promotie van openbare aanklagers. **HR:** Raad van Openbare Aanklagers: bevoegdheid om tuchtmaatregelen op te leggen aan openbare aanklagers te bevorderen. **IT:** Raad voor de Rechtspraak: bevoegdheid om een tuchtmaatregel op te leggen aan een openbare aanklager, om openbare aanklagers zonder hun instemming over te plaatsen, om te beslissen over individuele beoordeling van een openbare aanklager, en om een openbare aanklager te bevorderen. **CY:** de Raad voor de Rechtspraak heeft de bevoegdheid de procureur-generaal uit zijn/haar functie te ontheffen. **LV:** Raad van de procureur-generaal: volgens artikel 29, deel 2, van de Wet op het openbaar ministerie beoordeelt de raad als collegiale adviesinstelling de belangrijkste kwesties in verband met de organisatie en werking van het openbaar ministerie en vervult hij andere bij wet bepaalde taken (bv. de ontwikkeling en goedkeuring van wetgeving inzake de selectie, het stageprogramma en het kwalificatie-examen van kandidaten voor de functie van openbare aanklager en wetgeving voor de beoordeling van de beroepsprestaties van openbare aanklagers). **LT:** het parlement (Seimas) bepaalt de operationele prioriteiten van het openbaar ministerie en oefent parlementair toezicht uit op niet-procedurele activiteiten. **LU:** de minister van Justitie mag het openbaar ministerie opdracht geven om in een zaak tot vervolging over te gaan (maar mag geen opdracht geven om niet tot vervolging over te gaan). Er zijn echter al ruim twintig jaar geen opdrachten tot vervolging 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. De groothertog heeft als staatshoofd beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de promotie van openbare aanklagers, op basis van een gunstig advies van de magistraat van het openbaar ministerie/de procureur-generaal. **MT:** de politie heeft de exclusieve bevoegdheid om tot strafvervolging over te gaan en als openbare aanklager voor lagere rechtbanken op te treden; de procureur-generaal treedt als openbare aanklager bij de hogere rechtbanken op wanneer de bewijsverzameling bij de lagere rechtbanken is afgerond. **NL:** College van procureurs-generaal: bevoegdheid om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen. minister van Justitie: bevoegdheid om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen en om bepaalde tuchtmaatregelen aan openbare aanklagers op te leggen. 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 ruim twintig jaar heeft zich echter slechts eenmaal een dergelijke zaak voorgedaan. Het hoofd van het openbaar ministerie in het arrondissement waar de officier van justitie werkzaam is, heeft de bevoegdheid om tuchtmaatregelen op te leggen en officieren van justitie te beoordelen. **AT:** minister van Justitie: bevoegdheid om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen en om instructies voor strafvervolging in individuele gevallen te geven met goedkeuring van een onafhankelijke instantie (Weisungsrat) van het openbaar ministerie. De bevoegdheden van de procureur-generaal strekken zich niet uit tot het directe beheer van het openbaar ministerie zoals vermeld in de grafiek. De andere in de grafiek vermelde beheersbevoegdheden worden uitgeoefend door de hoogste openbare aanklager of door de onafhankelijke personeelscommissie (Personalkommission), die bestaat uit vier leden die openbare aanklager moeten zijn (zie opmerkingen onder grafiek 56). Om voor promotie in aanmerking te komen, moet een openbare aanklager solliciteren naar een hogere functie. Daarbij gelden de regels die van toepassing zijn op een benoeming tot openbaar aanklager (voorstel van de onafhankelijke personeelscommissie (Personalkommission), benoeming door de bondsprezident gedelegeerd aan de minister van Justitie). De bevoegdheid tot het opleggen van een tuchtmaatregel aan een openbare aanklager berust bij de tuchtgerechten, die ook de bevoegdheid hebben om als sanctie een openbare aanklager over te plaatsen. **PL:** de minister van Justitie vervult tevens het ambt van procureur-generaal. **PT:** Raad voor de Rechtspraak: bevoegdheid om een tuchtmaatregel op te leggen aan een openbare aanklager, om openbare aanklagers zonder hun instemming over te plaatsen, om te beslissen over individuele beoordeling van een openbare aanklager en over promotie van een openbare aanklager. Het parlement kan algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uitvaardigen. **RO:** Raad voor de Rechtspraak: bevoegdheid om een tuchtmaatregel op te leggen aan een openbare aanklager en om te beslissen over promotie van een openbare aanklager (volgens artikel 40, lid 2, onder i), van Wet nr. 317/2004 geeft de sectie Rechtsvervolging van de Hoge Raad voor de Magistratuur (HRM) de beslissing tot promotie van de openbare aanklagers, maar wordt pas na een sollicitatieprocedure tot de promotie besloten (artikel 43 van Wet nr. 303/2004). Volgens het recent gewijzigde artikel 69 van Wet nr. 304/2004 inzake de rechterlijke organisatie kan de minister van Justitie de algemene openbare aanklager van het Bureau van de openbare aanklager naast het Hoge Hof van Cassatie en Justitie of, in voorkomend geval, de algemene openbare aanklager van het Nationaal Bureau van de openbare aanklager ter bestrijding van de corruptie om informatie verzoeken over de activiteiten van de bureaus van de openbare aanklager en schriftelijke richtsnoeren uitvaardigen over de stappen die moeten worden ondernomen in de preventie en bestrijding van criminaliteit. Volgens artikel 40, lid 2, onder h), van Wet nr. 317/2004 inzake de HRM is de sectie Rechtsvervolging van de HRM bevoegd te beslissen over klachten tegen de definitieve beslissing van de evaluatiecommissie (de beoordeling). Volgens artikel 39, lid 3, van Wet nr. 303/2004 inzake de wetgeving betreffende rechters en openbare aanklagers wordt de individuele beoordeling van de openbare aanklagers uitgevoerd door speciale commissies die zijn ingesteld bij beslissing van de HRM. **SI:** Raad voor Rechtsvervolging: bevoegdheid om openbare aanklagers zonder hun instemming over te plaatsen, om te beslissen over individuele beoordeling van een openbare aanklager, en om te beslissen over promotie van een openbare aanklager. Bovendien is de Raad voor Rechtsvervolging verantwoordelijk voor het benoemen en ontslaan van de hoofden van districts bureaus van de openbare aanklager, prestatiebeoordeling en promotie, overplaatsingen, detacheringen en

deelname aan de benoemingsprocedure voor openbare aanklagers, het verstrekken van adviezen over het vervolgingsbeleid, prestatiebeoordeling en de efficiëntie van het functioneren van de bureaus van de openbare aanklager, het beschermen van de onafhankelijkheid in de dienstverlening van de openbare aanklager en de uitvoering van andere taken overeenkomstig de Wet inzake openbare aanklagers. **SK**: de bevoegdheden van de Raad voor Rechtsvervolging (College van openbare aanklagers) strekken zich niet uit tot het directe beheer van het openbaar ministerie zoals vermeld in de grafiek. Het College van openbare aanklagers heeft andere bevoegdheden (bv. beslissen over de bezwaren van een openbare aanklager tegen de inhoud van de beoordeling, wanneer het hoofd van het openbaar ministerie niet aan de bezwaren is tegemoetgekomen, en het geven van advies over de tijdelijke toewijzing van een openbare aanklager aan een ander openbaar ministerie). **SE**: de regering kan algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uitvaardigen.

Grafiek 56 geeft een feitelijk overzicht van de belangrijkste beheersbevoegdheden van de procureur-generaal ten aanzien van openbare aanklagers: 1) het uitvaardigen van algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid, 2) het geven van instructies voor strafvervolging in individuele gevallen, 3) het beoordelen van een openbare aanklager, 4) het bevorderen van een openbare aanklager, 5) het weghalen van een individuele zaak bij een openbare aanklager aan wie de zaak was toegewezen (een zaak overdragen), 6) het opleggen van een tuchtmaatregel aan een openbare aanklager, en 7) het overplaatsen van openbare aanklagers zonder hun instemming. Naast deze bevoegdheden kan de procureur-generaal andere bevoegdheden hebben, die niet in de grafiek zijn vermeld (¹³⁷).

Grafiek 56: Beheersbevoegdheden van de procureur-generaal (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



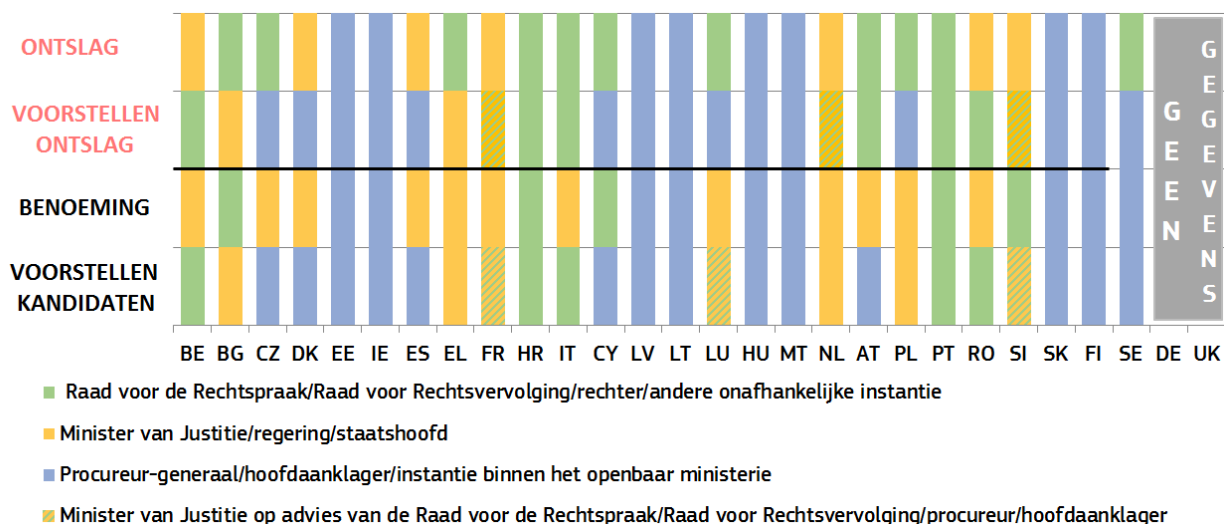
(*) De lidstaten zijn gerangschikt in de alfabetische volgorde van hun geografische benaming in de oorspronkelijke taal. **BE**: Wat betreft de bevoegdheid om instructies te geven ten aanzien van strafvervolging in individuele gevallen, voorziet artikel 364 van het Wetboek van Strafvordering in een injunctierecht om tot vervolging over te gaan op verzoek van de procureur des Konings. Artikel 150, lid 2, en artikel 138, lid 2, van het Gerechtelijk Wetboek voorzien in een algemeen recht om gezag uit te oefenen op verzoek van de procureur des Konings. **CZ**: de bevoegdheid om instructies te geven ten aanzien van strafvervolging in individuele gevallen komt alleen toe aan het Bureau van de procureur-generaal en aan bureaus van hoge openbare aanklagers. **EL**: de procureur van het Hooggerechtshof (de procureur-generaal) heeft het recht om alle openbare aanklagers in het land algemene instructies en aanbevelingen te geven met betrekking tot de uitoefening van hun taken, uiteraard zonder dat de adressaten van zijn richtlijnen en aanbevelingen zijn gebonden door de formulering en de uitdrukking van zijn adviezen. **ES**: de procureur-generaal

¹³⁷ Zo kan de procureur-generaal een rol spelen in organen die verantwoordelijk zijn voor beslissingen ten aanzien van openbare aanklagers, ook als hij dergelijke beslissingen niet rechtstreeks neemt.

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. De algemene richtsnoeren zijn essentieel om het beginsel van eenheid van optreden te handhaven en worden in wezen gedefinieerd in circulaires, instructies en raadplegingen. Overplaatsing zonder instemming vindt slechts plaats in geval van een hoge werkbelasting. **IT:** de procureurs-generaal bij het Hof van Beroep hebben de bevoegdheid om in geval van inactiviteit een individuele zaak weg te halen bij een territoriale openbare aanklager aan wie de zaak was toegewezen. Daarnaast zijn de procureurs-generaal bij het Hof van Beroep bevoegd om gegevens en informatie van de openbare ministeries van het district (of territoriaal) te vergaren en naar de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie te sturen om de correcte en uniforme werking van de openbare ministeries en de naleving van de regels van een goede procesvoering te verifiëren. De procureur-generaal bij het Hof van Cassatie is bij wet belast met de controle op het Nationaal Directoraat voor de bestrijding van de maffia. Bovendien is de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie belast met het oplossen van bevoegdheidsconflicten tussen twee of meer territoriale openbare ministeries. **CY:** de procureur-generaal is bevoegd om tuchtmaatregelen op te leggen aan openbare aanklagers in geval van lichte tuchtrechtelijke inbreuken. In geval van ernstige tuchtrechtelijke overtredingen stelt de procureur-generaal geen sancties voor, maar beveelt hij aan dat de Commissie voor de openbare dienst tuchtmaatregelen neemt. **LT:** de procureur-generaal is bevoegd om instructies te geven over individuele zaken, maar kan niet voorschrijven welke beslissing moet worden genomen; wat de beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de promotie van openbare aanklagers betreft, beslist de procureur-generaal op basis van de conclusies van de Selectiecommissie voor openbare aanklagers of de Selectiecommissie voor hoofdaanklagers. **LU:** de procureur-generaal is bevoegd het openbaar ministerie opdracht te geven om in een zaak tot vervolging over te gaan (maar mag geen opdracht geven om niet tot vervolging over te gaan). Wat de promotie van een openbare aanklager betreft, doet de procureur-generaal met een gunstig advies een voorstel tot promotie aan de uitvoerende macht en ondertekent het staatshoofd de voordracht. **AT:** De bevoegdheden van de procureur-generaal strekken zich niet uit tot het directe beheer van het openbaar ministerie zoals vermeld in de grafiek. Hogere openbare aanklagers hebben de volgende bevoegdheden: het uitvaardigen van algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid binnen hun respectieve districten, het geven van instructies ten aanzien van strafvervolging in individuele gevallen, het overplaatsen van openbare aanklagers zonder hun instemming om organisatorische redenen (bv. buitensporige werkbelasting of langdurig ziekteverlof bij een vervolgingsautoriteit, alleen binnen zijn of haar district en voor een beperkte periode). Het hoofd van de betrokken vervolgingsautoriteit is bevoegd om instructies te geven ten aanzien van strafvervolging in individuele gevallen en om een individuele zaak weg te halen bij een openbare aanklager aan wie de zaak was toegewezen (een zaak overdragen). De onafhankelijke personeelscommissie (Personalkommission), die bestaat uit vier leden die openbare aanklager moeten zijn, is bevoegd om een openbare aanklager te beoordelen. **PL:** de minister van Justitie vervult tevens het ambt van procureur-generaal. **RO:** de procureur-generaal is bevoegd om een individuele zaak aan een andere vervolgingseenheid over te dragen en om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid (aanbevelingen) uit te vaardigen, teneinde een unitaire aanpak van strafrechtelijke onderzoeken te waarborgen. **SI:** zowel de procureur-generaal als het hoofd van de bureaus van de openbare aanklager is bevoegd om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen en om een individuele zaak weg te halen bij een openbare aanklager aan wie de zaak was toegewezen.

Grafiek 57 geeft een overzicht van de autoriteiten (Raad voor de Rechtspraak/Raad voor Rechtsvervolging/rechtbank, ministerie van Justitie, procureur-generaal/openbaar ministerie) die betrokken zijn bij de benoeming en het ontslag van nationale openbare aanklagers. De benoeming en het ontslag van procureurs-generaal en daarmee gelijkgestelde beheersfuncties zijn buiten beschouwing gelaten. De grafiek laat de verscheidenheid aan organisatiemodellen van het openbaar ministerie in de verschillende lidstaten zien bij de uitvoerende macht en de rechterlijke macht. De grafiek toont ook de rol van de procureur-generaal en de raden voor de rechtspraak/raden voor rechtsvervolging als belangrijke actoren zowel bij de benoeming als bij het ontslag van openbare aanklagers.

Grafiek 57: Benoeming en ontslag van nationale openbare aanklagers (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



(*) **BE:** voorstel voor benoeming: Raad voor de Rechtspraak. Beslissing over benoeming: staatshoofd op advies van de minister van Justitie. Voorstel voor ontslag: tuchtgerecht. Beslissing over ontslag: staatshoofd op advies van de minister van Justitie. **BG:** beslissing over benoeming en ontslag: kamer van openbare aanklagers van de Raad voor de Rechtspraak. **CZ:** voorstel voor benoeming: procureur-generaal. Voorstel voor ontslag: procureur-generaal, hoofdaanklager en minister van Justitie. Beslissing over ontslag: rechtbank. **DK:** voorstel voor benoeming: de procureur-generaal draagt de uiteindelijke kandidaten voor de functie van aanklager in opleiding (voor een periode van ongeveer drie jaar) voor aan het ministerie van Justitie, dat de kandidaten benoemt. Indien een aanklager in opleiding voor het examen en vervolgens voor de opleiding slaagt, wordt de kandidaat openbaar aanklager. **EE:** voorstel voor benoeming: sollicitatiecommissie openbare aanklagers voor gespecialiseerde openbare aanklagers, districtsanklagers en assistent-aanklagers; hoofdaanklagers voor hooggeplaatste aanklagers. beslissing over benoeming en ontslag: procureur-generaal. **IE:** voorstel voor benoeming: wervingsprocedure op basis van een door de Commissie voor benoemingen van openbare diensten (CPSA) afgegeven wervingsvergunning die doorgaans in het bezit is van het Bureau van de directeur van het openbaar ministerie (of de Dienst voor openbare benoemingen). Beslissing over benoeming: directeur van het openbaar ministerie. Voorstel voor ontslag: Bureau van de directeur van het openbaar ministerie, overeenkomstig de door de minister van Financiën, Openbare Uitgaven en Hervormingen vastgestelde voorwaarden. Beslissing over ontslag: plaatsvervangend directeur van het openbaar ministerie (directeur van het openbaar ministerie voor openbare aanklagers met de rang van "principal officer" of hoger). **ES:** voorstel voor benoeming: nationale openbare aanklager op basis van een verslag van de Begrotingsraad, na raadpleging van de Hoge Begrotingsraad van de betrokken autonome gemeenschap in geval van functies bij de bureaus van de openbare aanklager binnen haar territoriale werkingssfeer. Beslissing over benoeming: de regering. Voorstel voor ontslag: procureur-generaal. Beslissing over ontslag: minister van Justitie, na een gunstig verslag van de Begrotingsraad. **EL:** voorstel voor benoeming: ministerie van Justitie vaardigt jaarlijks een ministerieel besluit uit betreffende het toelatingsexamen van de Nationale School voor de magistratuur voor kandidaat-openbare aanklagers. De selectieprocedure — uitgevoerd door een uit vijf leden bestaande commissie — bestaat momenteel uit een schriftelijke en een mondelinge fase. Na toelating tot de Griekse Nationale School voor de magistratuur beginnen de succesvolle kandidaten aan een 16 maanden durende studie in zowel theorie als praktijk. Deze opleiding wordt gevolgd door een examen om de kandidaten te rangschikken in volgorde van verdienste. Afhankelijk van hun positie in de rangorde worden zij benoemd bij de bevoegde rechtbank. Beslissing over benoeming: kandidaten worden bij presidentieel besluit benoemd tot openbare aanklager. Voorstel voor ontslag: minister van Justitie. Beslissing over ontslag: een rechterlijke beslissing door uit beroepsrechters bestaande tuchtraden als bedoeld in artikel 91, lid 2, van de grondwet. **FR:** voorstel voor benoeming: minister van Justitie op basis van een niet-bindend advies van de Raad voor de Rechtspraak. Beslissing over benoeming: president van de Republiek. Voorstel voor ontslag: minister van Justitie op basis van een niet-bindend advies van de Raad voor de Rechtspraak. Beslissing over ontslag: president van de Republiek. **IT:** Beslissing over benoeming: na het voorstel van de raad vaardigt de minister van Justitie een ministerieel besluit uit, zonder enige discretionaire bevoegdheid om al dan niet een andere kandidaat dan de voorgestelde kandidaat-openbare aanklager te benoemen. **CY:** voorstel voor benoeming/ontslag: procureur-generaal. Beslissing over benoeming/ontslag: Commissie voor de openbare dienst met het advies van de procureur-generaal. **LT:** voorstel voor benoeming: Selectiecommissie voor het openbaar ministerie (bestaande uit twee door de Collegiale Raad voorgedragen openbare aanklagers, twee door de procureur-generaal voorgedragen openbare aanklagers en één lid dat wordt voorgedragen door elk de president van de Republiek, de voorzitter van de Seimas en de minister-president). Beslissing over benoeming: procureur-generaal. Voorstel voor ontslag: Ethische commissie voor openbare aanklagers (zelfde samenstelling als de Selectiecommissie voor het openbaar ministerie). **LU:** voorstel voor benoeming: de minister van Justitie doet op basis van een gunstig advies van de procureur-generaal een voordracht aan de groothertog. Beslissing over benoeming: staatshoofd. Voorstel voor ontslag: procureur-generaal. Beslissing over ontslag: rechtbank. **HU:** voorstel/beslissing over benoeming: hooggeplaatste openbare aanklager. Voorstel voor ontslag: hooggeplaatste openbare aanklager. Beslissing over ontslag: procureur-generaal. **MT:** de politie heeft de exclusieve bevoegdheid om tot strafvervolgving over te gaan en als openbare aanklager voor lagere rechtbanken op te treden; de procureur-generaal treedt als openbare aanklager bij de hogere rechtbanken op wanneer de bewijsverzameling bij de lagere rechtbanken is afgerond. **NL:** voorstel voor benoeming: minister van Justitie. Beslissing over benoeming wordt genomen bij koninklijk besluit (de benoemende autoriteit is bij grondwettelijk gebruik verplicht het voorstel voor de benoeming van de kandidaat voor de functie van officier van justitie te volgen). Voorstel voor ontslag: minister van Justitie op advies van het hoofd van het openbaar ministerie. Beslissing over ontslag wordt genomen bij koninklijk besluit. **AT:** voorstel voor benoeming: onafhankelijke personeelscommissie (Personalkommission), bestaande uit vier leden die openbare aanklager moeten zijn. Beslissing over benoeming: bondspresident

delegeert de beslissing aan de minister van Justitie. Voorstel voor en beslissing over ontslag: tuchtgerecht. **PL**: voorstel voor en beslissing over benoeming: procureur-generaal — die tevens het ambt van minister van Justitie vervult — op verzoek van de nationale openbare aanklager. Een bevoegde commissie van het bureau van de openbare aanklager brengt advies uit over een kandidaat voor de functie van openbare aanklager. Voorstel voor ontslag: nationale openbare aanklager. Beslissing over ontslag: tuchtgerecht; in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan ook de procureur-generaal een openbare aanklager ontslaan op verzoek van de nationale openbare aanklager. Het advies over ontslag van een openbare aanklager wordt uitgebracht door de vergadering van openbare aanklagers van het nationale openbaar ministerie of het bevoegde regionale openbaar ministerie. **RO**: voorstel voor benoeming: Hoge Raad van de magistratuur. Beslissing over benoeming: president (de benoemende autoriteit is wettelijk verplicht het voorstel voor de benoeming van de kandidaat voor de functie van openbare aanklager te volgen). **SI**: voorstel voor benoeming: minister van Justitie op advies van de Raad voor het Openbaar Ministerie. Beslissing over benoeming: Raad voor het Openbaar Ministerie (de benoemende autoriteit is niet verplicht het voorstel voor de benoeming van de kandidaat voor de functie van openbare aanklager te volgen). Voorstel voor ontslag: Raad voor het Openbaar Ministerie. Beslissing over ontslag: regering op voorstel van de minister van Justitie. **SK**: voorstel voor benoeming: voorzitter van de selectiecommissie van het Bureau van de procureur-generaal. Benoeming en ontslag: procureur-generaal. **FI**: benoeming en ontslag: procureur-generaal. **SE**: voorstel voor en beslissing over benoeming: hoofd personeelszaken van de Zweedse vervolgingsautoriteit, op advies van de procureur-generaal. Voorstel voor ontslag: hoofd personeelszaken van de Zweedse vervolgingsautoriteit. Beslissing over ontslag: rechtbank op advies van de procureur-generaal.

3.3.3. Overzicht van de rechterlijke onafhankelijkheid

Rechterlijke onafhankelijkheid is fundamenteel voor een efficiënt rechtsstelsel en 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 rechtsstaat handhaven en moeten 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 voor het beheer van de openbare ministeries. 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 2019 presenteert de ontwikkelingen in de **perceptie van onafhankelijkheid** op basis van enquêtes bij burgers (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 51), die voor de zevende keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid bij het bedrijfsleven in circa drie vijfde van de lidstaten is *verbeterd* of *stabiel is gebleven* in vergelijking met 2010. Ook bij de lidstaten met specifieke problemen ⁽¹³⁸⁾ is de perceptie van onafhankelijkheid gedurende de periode van acht jaar in bijna drie vijfde van die landen *verbeterd* of *stabiel gebleven*. In vergelijking met 2016/2017 is de perceptie van onafhankelijkheid bij het bedrijfsleven evenwel in circa drie vijfde van alle lidstaten *verminderd*.
 - De Eurobarometer-enquête onder het grote publiek (grafiek 47), die voor de vierde 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 vier 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 drie vijfde van alle lidstaten (in meer dan twee derde van de lidstaten met specifieke problemen, en in ongeveer de helft van de andere lidstaten).

¹³⁸

Zie voetnoot 70.

- De Eurobarometer-enquête onder de bedrijven (grafiek 49), die voor de vierde keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid in circa twee derde van de lidstaten is *verbeterd*, zowel vergeleken met 2016 als met vorig jaar (vergeleken met vorig jaar was dit het geval in meer dan twee derde van de lidstaten met specifieke problemen, en in circa drie vijfde van de andere lidstaten).
- 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. Beide redenen vallen nog steeds op bij een aantal lidstaten waar de perceptie van onafhankelijkheid zeer laag is (grafieken 48 en 50).
- Bijna vier vijfde van de bedrijven en burgers (respectievelijk 40 % en 44 % van alle respondenten) noemde 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 2019 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, en een aantal beheerstechnische en organisatorische aspecten van de openbare ministeries:
 - Grafiek 52 geeft een 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 53 geeft een 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.
 - Grafiek 54 geeft een overzicht van de betrokkenheid van de rechterlijke macht bij de **benoeming van leden-rechters van de Raad voor de Rechtspraak**. Het staat aan de lidstaten om hun rechtsstelsel te organiseren en om al dan niet een raad voor de rechtspraak in te stellen. Wanneer een lidstaat een raad voor de rechtspraak heeft ingesteld, moet evenwel de onafhankelijkheid ervan worden gewaarborgd overeenkomstig Europese normen. In vrijwel alle lidstaten worden de leden-rechters van de Raad voor de Rechtspraak voorgedragen en gekozen of geselecteerd door rechters.
 - Grafiek 55 geeft een overzicht van de verdeling over verschillende autoriteiten van de **belangrijkste beheersbevoegdheden over nationale openbare aanklagers**. Grafiek 56 geeft een feitelijk overzicht van de belangrijkste beheersbevoegdheden van de procureur-generaal ten aanzien van openbare aanklagers. Uit deze cijfers blijkt dat in sommige lidstaten sprake is van een bepaalde mate van concentratie bij één autoriteit van de belangrijkste beheersbevoegdheden ten aanzien van de openbare ministeries. Grafiek 57 geeft een overzicht van de autoriteiten die betrokken zijn bij **benoemings- en ontslagprocedures voor nationale openbare aanklagers**. Hoewel de situatie in de verschillende lidstaten sterk uiteenloopt, is in de meeste landen de Raad voor de Rechtspraak/Raad voor Rechtsvervolgving of het openbaar ministerie erbij betrokken.

4. CONCLUSIES

Uit deze zevende editie van het EU-scorebord voor justitie blijkt dat een groot aantal lidstaten hun inspanningen hebben voortgezet om de doeltreffendheid van hun nationale rechtsstelsel verder te verbeteren. Er blijven echter 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. De Commissie heeft de nodige maatregelen genomen en blijft de situatie in de lidstaten volgen. Zij zet zich ervoor in dat justitiële hervormingen worden doorgevoerd met inachtneming van het EU-recht en de Europese normen inzake de rechtsstaat.