



Brussel, 8.7.2021
COM(2021) 389 final

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

EU-scoreboard voor justitie 2021

1. INLEIDING

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

Doeltreffende rechtsstelsels zijn ook cruciaal voor het wederzijds vertrouwen, het investeringsklimaat en de duurzaamheid van langdurige groei. De verbetering van de efficiëntie, de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de nationale rechtsstelsels blijft daarom een van de prioriteiten van het Europees Semester, de jaarlijkse cyclus van economische beleidscoördinatie van de EU. In de jaarlijkse strategie voor duurzame groei voor 2021 ⁽¹⁾, waarin de beleidsprioriteiten op het gebied van economie en werkgelegenheid voor de EU worden uiteengezet, wordt herhaald dat er een verband bestaat tussen doeltreffende rechtsstelsels en het ondernemingsklimaat in de lidstaten. Goed functionerende en volledig onafhankelijke rechtsstelsels kunnen een positieve impact hebben op investeringen en dragen daarom bij aan productiviteit en concurrentievermogen. Zij zijn ook van belang voor het waarborgen van effectieve grensoverschrijdende uitvoering van contracten en bestuurlijke besluiten en van geschillenbeslechting, wat van essentieel belang is voor de werking van de eengemaakte markt ⁽²⁾.

Tegen die achtergrond wordt in het EU-scorebord voor justitie jaarlijks een overzicht opgenomen van indicatoren die gericht zijn op de essentiële parameters voor een doeltreffend rechtsstelsel:

- efficiëntie;
- kwaliteit; en
- onafhankelijkheid.

In de editie van 2021 (het scorebord) worden de indicatoren voor alle drie de elementen verder ontwikkeld, onder meer wat betreft de digitalisering van justitie, die van bijzonder belang is geweest om de rechtbanken tijdens de COVID-19-pandemie te laten functioneren, en meer in het algemeen om efficiënte en toegankelijke rechtsstelsels te bevorderen ⁽³⁾.

– Het Europees rechtsstaatmechanisme –

Zoals aangekondigd in de politieke beleidslijnen van Commissievoorzitter Von der Leyen, heeft de Commissie een uitgebreid Europees rechtsstaatmechanisme opgericht om de monitoring van de situatie in de lidstaten te versterken. Het rechtsstaatmechanisme fungeert als een preventief instrument dat de dialoog en het gemeenschappelijk bewustzijn van

¹ COM(2020) 575 final.

² Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "In kaart brengen en aanpakken van belemmeringen voor de eengemaakte markt" COM(2020) 93 en het begeleidende werkdocument SWD(2020) 54.

³ Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden" COM(2020) 710 en het begeleidende document SWD(2020) 540.

rechtsstaatkwesties versterkt. Centraal in het nieuwe mechanisme staat het jaarlijkse verslag over de toestand van de rechtsstaat waarin een synthese wordt gegeven van belangrijke ontwikkelingen, zowel positieve als negatieve, in alle lidstaten en in de Unie als geheel. Het verslag over de rechtsstaat 2020 is op 30 september 2020 gepubliceerd en is gebaseerd op diverse bronnen, waaronder het EU-scorebord voor justitie ⁽⁴⁾. Het EU-scorebord voor justitie 2021 is verder ontwikkeld, mede om tegemoet te komen aan de vraag naar aanvullende vergelijkende informatie, zoals tijdens de voorbereiding van het verslag over de rechtsstaat 2020 is opgemerkt, en om meer ondersteuning te bieden voor de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat.

Wat is het EU-scorebord voor justitie?

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

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

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

Het scorebord geeft voornamelijk indicatoren over civielrechtelijke, handelsrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken, maar ook over bepaalde strafrechtelijke zaken. Het moet de lidstaten helpen bij het scheppen van een efficiënter investerings-, bedrijfs- en burgervriendelijk klimaat. Het scorebord is een vergelijkend instrument dat in overleg met de lidstaten en het Europees Parlement wordt ontwikkeld ⁽⁵⁾. Het doel ervan is de essentiële parameters van een doeltreffend rechtsstelsel te identificeren en jaarlijks relevante gegevens te verstrekken.

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

Het scorebord maakt gebruik van een reeks informatiebronnen. De Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (Cepej) van de Raad van Europa, waarmee de Commissie een overeenkomst heeft gesloten om een specifieke jaarlijkse studie uit te voeren, verstrekt een groot deel van de kwantitatieve gegevens. Deze gegevens betreffen de periode 2012–2019 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 ⁽⁶⁾.

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

⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_nl

⁵ Bv. de resolutie van het Europees Parlement van 29 mei 2018 over het EU-scorebord voor justitie 2017 (P8_TA(2018)0216).

⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

rechterlijke instanties bij het toepassen van het EU-recht op specifieke gebieden geven de gemiddelde duur van procedures weer op basis van de werkelijke duur van rechtszaken. Opgemerkt moet worden dat de duur van gerechtelijke procedures aanzienlijk kan verschillen tussen gebieden binnen een lidstaat. Dat is met name het geval in stedelijke centra, waar handelsactiviteiten tot een hogere werkbelasting kunnen leiden.

Andere gegevensbronnen die betrekking hebben op de periode 2012 tot en met 2020 zijn: de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels⁽⁷⁾, het Europees Netwerk van Raden voor de rechtspraak (ENCJ)⁽⁸⁾, het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC)⁽⁹⁾, de Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe)⁽¹⁰⁾, het Europees Mededingingsnetwerk (ECN)⁽¹¹⁾, het Comité voor communicatie (Cocom)⁽¹²⁾, het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten⁽¹³⁾, het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming (CPC)⁽¹⁴⁾, de groep van deskundigen voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (EGMLTF)⁽¹⁵⁾, Eurostat⁽¹⁶⁾ en het Europees netwerk voor justitiële opleiding (EJTN).

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

De beschikbaarheid van gegevens, met name voor indicatoren over de efficiëntie van rechtsstelsels, wordt verder verbeterd, aangezien veel lidstaten in de verbetering van hun gerechtelijke statistieken

⁷ Om het EU-scorebord voor justitie te helpen voorbereiden en om de uitwisseling van beste praktijken inzake de doeltreffendheid van rechtsstelsels van de lidstaten te bevorderen, verzocht de Commissie de lidstaten om twee contactpersonen aan te wijzen, een bij de rechterlijke macht en een bij het Ministerie van Justitie. Deze informele groep komt regelmatig bijeen.

⁸ 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/>

⁹ Het NPSJC biedt een forum dat Europese instellingen de mogelijkheid geeft advies te vragen aan hooggerechtshoven en dat hen dichterbij elkaar brengt door discussie en uitwisseling van ideeën aan te moedigen: <http://network-presidents.eu/>

¹⁰ ACA-Europe bestaat uit het Hof van Justitie van de EU en de Raden van State of de hoogste administratieve rechtscolleges van elke EU-lidstaat: <http://www.juradmin.eu/index.php/en/>

¹¹ Het ECN is opgericht als een forum waar Europese mededingingsautoriteiten kunnen discussiëren en samenwerken in gevallen waarin de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing zijn. Het ECN is het kader voor mechanismen van nauwe samenwerking als bedoeld in Verordening (EG) nr. 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

¹² 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>

¹³ 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>

¹⁴ Het CPC is een netwerk van nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming in de EU- en EER-landen: http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/consumer_protection_cooperation_network/index_en.htm

¹⁵ 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

¹⁶ Eurostat is het bureau voor de statistiek van de EU: <http://ec.europa.eu/eurostat/about/>

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 bijdragen van nationale autoriteiten. De Commissie blijft de lidstaten aanmoedigen om die gegevenskloof verder te verkleinen.

Hoe levert het EU-scorebord voor justitie informatie voor het Europees Semester en hoe verhoudt het zich tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit?

Het scorebord bevat aanknopingspunten voor de beoordeling van de efficiëntie, kwaliteit en onafhankelijkheid van nationale rechtsstelsels en helpt de lidstaten de doeltreffendheid van hun nationale rechtsstelsels te verbeteren. Dankzij het scorebord kunnen beste praktijken en tekortkomingen gemakkelijker worden vastgesteld, en uitdagingen en geboekte 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. Wanneer vastgestelde tekortkomingen van macro-economische betekenis zijn, kan de analyse in het kader van het Europees Semester ertoe leiden dat de Commissie de Raad voorstelt landspecifieke aanbevelingen te doen om nationale rechtsstelsels in individuele lidstaten te verbeteren⁽¹⁷⁾. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal meer dan 670 miljard EUR aan leningen en subsidies beschikbaar stellen, waarvan elke lidstaat ten minste 20 % aan de digitale transitie moet toewijzen. De herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt een kans om landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot nationale rechtsstelsels aan te pakken en de nationale inspanningen voor de voltooiing van de digitale transformatie van de rechtsstelsels te versnellen. In dit verband moet de Commissie beoordelen of de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten zullen bijdragen tot het effectief aanpakken van alle of een aanzienlijke deel van de uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen of in andere relevante, in de context van het Europees Semester vastgestelde documenten van de Commissie zijn geïdentificeerd⁽¹⁸⁾.

Waarom zijn doeltreffende rechtsstelsels van belang voor een investeringsvriendelijk ondernemingsklimaat?

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

¹⁷ In het kader van het Europees Semester deed de Raad, op voorstel van de Commissie, landspecifieke aanbevelingen aan zeven lidstaten ten aanzien van hun rechtsstelsel in 2019 (HR, IT, CY, HU, MT, PT en SK) en aan acht lidstaten in 2020 (HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT en SK). Bovendien houdt de Commissie toezicht op de justitiële hervormingen in BG en RO in het kader van het mechanisme voor samenwerking en toetsing.

¹⁸ Artikel 19, lid 3, punt b), van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021, blz. 17).

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

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

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

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

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

²¹ Zie bijvoorbeeld "What makes civil justice effective?", beleidsnota's van de afdeling Economische Zaken van de OESO, nr. 18 van juni 2013, en "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", werkdocumenten van de afdeling Economische Zaken van de OESO, nr. 1060.

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

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

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

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

²⁶ Zie voetnoot 25.

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

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

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

³⁰ COM(2020) 93 en SWD(2020) 54.

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

De lidstaten kunnen een beroep doen op technische ondersteuning door de Commissie via het directoraat-generaal Steun voor structurele hervormingen (DG REFORM) in het kader van het instrument voor technische ondersteuning⁽³²⁾, dat voor de periode 2021–2027 een totaalbudget van 864,4 miljoen EUR heeft. Van 2017 tot en met 2020 beschikte het steunprogramma voor structurele hervormingen over een budget van 222,8 miljoen EUR en heeft het meer dan 1 000 hervormingsprojecten in 27 lidstaten op tal van gebieden ondersteund. Op het gebied van justitie gaat het bijvoorbeeld om 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 dossierbeheersystemen, bij de selectie en promotie van rechters, voor de opleiding van rechters, de verbetering van insolventiestelsels en voor de buitengerechtelijke beslechting van consumentengeschillen. Bovendien vormt het instrument voor technische ondersteuning ook een aanvulling op de maatregelen van de Commissie om de economische gevolgen van de COVID-19-pandemie aan te pakken, namelijk de herstel- en veerkrachtfaciliteit, aangezien het instrument de lidstaten kan ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van hun herstel- en veerkrachtplannen.

Waarom monitort de Commissie de digitalisering van nationale rechtsstelsels?

De digitalisering van justitie is essentieel om de doeltreffendheid van de rechtsstelsels te vergroten en een voor de hand liggend instrument om de toegang tot justitie te verbeteren en te vergemakkelijken. De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt dat de lidstaten de moderniseringshervormingen op dit gebied moeten versnellen.

Sinds 2013 bevat het EU-scorebord voor justitie bepaalde vergelijkende informatie met betrekking tot de digitalisering van justitie in de lidstaten, bijvoorbeeld voor de onlinetoegang tot rechterlijke beslissingen of het online indienen van en een vervolg geven aan vorderingen.

De mededeling van de Commissie “Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden”⁽³³⁾, die in december 2020 is vastgesteld, bevat een strategie die erop is gericht om de toegang tot justitie en de doeltreffendheid van de rechtsstelsels met behulp van technologie te verbeteren. Zoals in de mededeling wordt uiteengezet, zal vanaf 2021 een aantal aanvullende indicatoren in het EU-scorebord voor justitie worden opgenomen. Het doel is om te zorgen voor een alomvattende en tijdige grondige monitoring van de voortgangsgebieden en uitdagingen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd tijdens hun inspanningen om hun rechtsstelsels te digitaliseren.

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

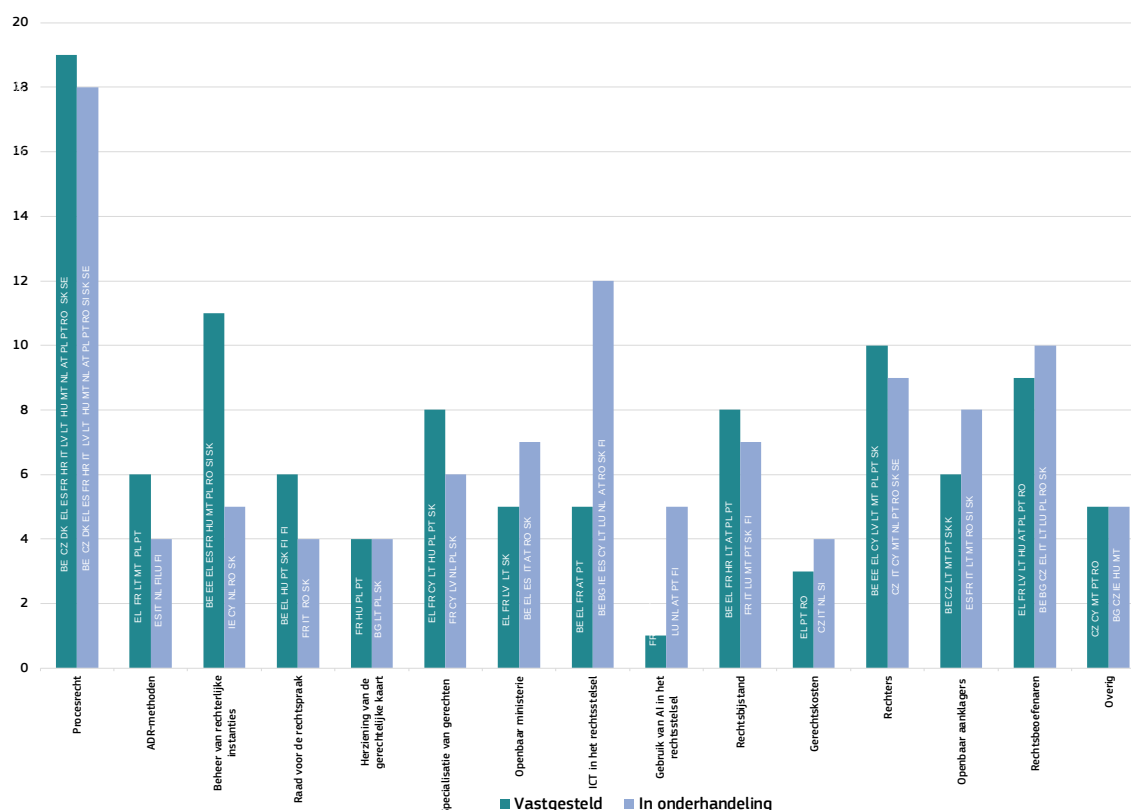
De verordening tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning is in maart 2021 vastgesteld en heeft overeenkomstig artikel 5 de ondersteuning tot doel van: “... institutionele hervorming en efficiënt, servicegericht functioneren van overheidsdiensten en de e-overheid, vereenvoudiging van de regelgeving en procedures, auditing, verbetering van het vermogen om fondsen van de Unie op te nemen, bevordering van administratieve samenwerking, **een doeltreffende rechtsstaat, hervorming van de justitiële stelsels**, capaciteitsopbouw van mededingings- en antitrustautoriteiten, versterking van het financieel toezicht en versterking van de bestrijding van fraude, corruptie en witwassen” (nadruk toegevoegd).

³³ COM(2020) 710 final.

2. ACHTERGROND: ONTWIKKELINGEN IN DE JUSTITIËLE HERVORMINGEN IN 2020

In 2020 hebben tal van lidstaten hun inspanningen voor een verdere verbetering van de doeltreffendheid van hun rechtsstelsel voortgezet. Grafiek 1 geeft een geactualiseerd overzicht van de vastgestelde en geplande maatregelen op de verschillende gebieden van de rechtsstelsels in de lidstaten die hervormingen doorvoeren.

Grafiek 1: wet- en regelgevende activiteiten betreffende rechtsstelsels in 2020 (vastgestelde maatregelen/initiatieven in onderhandeling, per lidstaat) (bron: Europese Commissie ⁽³⁴⁾)



In 2020 bleef het procesrecht een belangrijk aandachtsgebied in een groot aantal lidstaten, met tal van lopende of geplande wetgevende activiteiten. Voor hervormingen betreffende de status van rechters en de regels voor rechtsbeoefenaren was er eveneens sprake van toegenomen activiteiten. Een aantal lidstaten was bezig met de invoering van wetgeving voor het gebruik van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) in hun rechtsstelsels. De dynamiek uit de voorgaande jaren inzake maatregelen voor het beheer van de rechtbanken heeft zich in 2020 voortgezet. Op andere gebieden, zoals alternatieve geschillenbeslechting (ADR), regels inzake aanklagers of gerechtskosten, is de activiteit afgenomen. Sommige lidstaten maken al actief gebruik van artificiële intelligentie in hun rechtsstelsels, of zijn dat van plan. Het overzicht bevestigt de constatering dat justitiële hervormingen tijd vergen. Soms verstrijken er

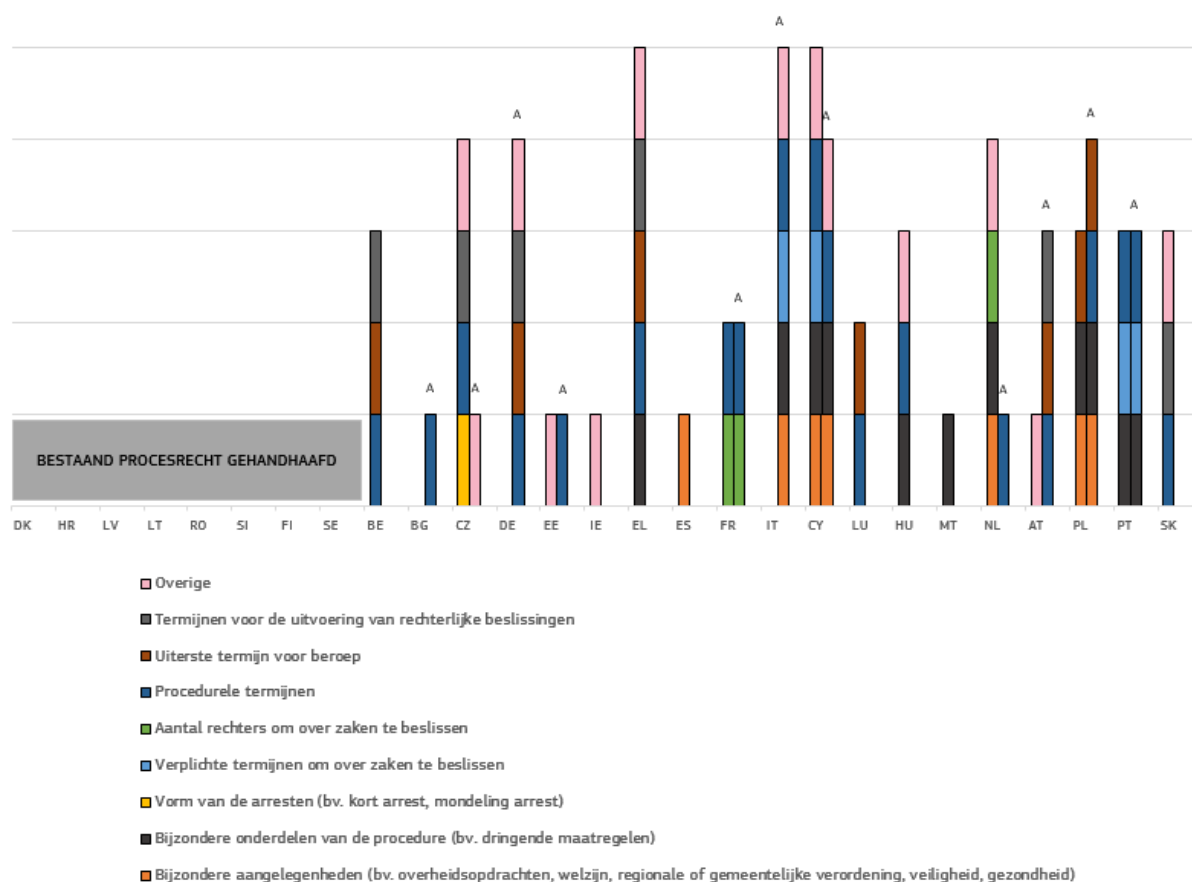
³⁴

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

meerdere jaren tussen de eerste aankondiging ervan en de vaststelling van wet- en regelgevende maatregelen en de uiteindelijke uitvoering van de maatregelen in de praktijk.

De COVID-19-pandemie heeft ook nieuwe uitdagingen doen ontstaan die duidelijk hebben gemaakt hoe belangrijk het is dat de hervormingen om justitie te digitaliseren, worden versneld. In dit verband hebben verscheidene lidstaten nieuwe maatregelen genomen om de correcte werking van de rechterlijke instanties te waarborgen en tegelijkertijd iedereen een ononderbroken en gemakkelijke toegang tot de rechter te garanderen, met name door de procedureregels aan te passen. De Vereniging van Raden van State en Hoogste Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie (ACA-Europe) heeft een vragenlijst opgesteld om na te gaan welke gevolgen de COVID-19-pandemie heeft voor de professionele activiteiten van de hooggerechtshoven. De respondenten waren onder meer de hoogste administratieve rechtbanken en de hooggerechtshoven (leden van het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC)). Zonder in te gaan op de inhoudelijke maatregelen die zijn genomen om de COVID-19-pandemie aan te pakken, geeft grafiek 2 een overzicht van de wijzigingen in het procesrecht die de lidstaten hebben doorgevoerd om de gerechtelijke taken van de rechtbanken te vergemakkelijken, hetzij door nieuwe wetgeving, uitspraken van het Hooggerechtshof, gerechtelijke regelgeving of gerechtelijke praktijken.

Grafiek 2: wijzigingen van de procedureregels in hooggerechtshoven als gevolg van de COVID-19-pandemie (bron: ACA-Europe en NPSJC ⁽³⁵⁾)



(*) Voor elke lidstaat zijn in de linker kolom 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. BE: Raad van State en Hof van Cassatie (Hooggerechtshof). BG: Върховен административен съд (Hooggerechtshof voor Administratieve zaken). CZ: Nejvyšší správní soud (Hooggerechtshof voor administratieve zaken) en Nejvyšší soud (Hooggerechtshof). DE: Bundesverwaltungsgericht (administratieve rechtbank op het niveau van de bondsstaat). EE: Riikohus (Hooggerechtshof). IE: An Chúirt Uachtarach (Hooggerechtshof). EL: Συμβούλιο της Επικρατείας (Raad van State). ES: Tribunal Supremo (Hooggerechtshof). FR: Conseil d'Etat (Raad van State), Cour de Cassation (Hooggerechtshof). HR: Visoki upravni (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). IT: Consiglio de Stato (Raad van State). CY: Supreme Court (Hooggerechtshof). LV: Augstākā tiesa (Hooggerechtshof). LT: Vyriausiasis Administracinis Teismas (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). LU: Cour administrative (administratieve rechtbank), Cour de Cassation (Hooggerechtshof). HU: Kúria (Hooggerechtshof). MT: Court of Appeal (constitutioneel gerechtshof). NL: Hoge Raad, Centrale Raad van Beroep, Raad van State. AT: Verwaltungsgerichtshof (Hooggerechtshof voor administratieve zaken), Personalsenat (speciale evaluatiekamer) van de hoogste rechterlijke instantie, Oberster Gerichtshof (Hooggerechtshof). PL: Naczelny Sąd

35

Deze grafiek is opgesteld op basis van twee vragenlijsten, een van ACA-Europe en een van het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU (NPSJC). Voor sommige lidstaten is er slechts één kolom in de grafiek. In deze gevallen bestaat er geen hoogste administratieve rechtbank, of werden er geen antwoorden gegeven op de vragenlijst die aan het NPSJC werd toegezonden.

Administracyjny (Hoogste Administratieve Gerecht). PT: Supremo Tribunal Administrativo (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). RO: Înalta Curte de Casație și Justiție (Hooggerechtshof). SI: Vrhovno sodišče (Hooggerechtshof). SK: Nejvyšší soud (Hooggerechtshof). FI: Korkein hallinto-oikeus (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). SE: Högsta förvaltningsdomstolen (Hooggerechtshof voor administratieve zaken). Geen gegevens van: BG: Върховен касационен съд (Hooggerechtshof); HR: Vrhovni sud (Hooggerechtshof); IT: Corte Suprema di Cassazione (Hooggerechtshof); SE: Högsta domstolen (Hooggerechtshof).

3. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN VAN HET EU-SCOREBORD VOOR JUSTITIE 2021

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

3.1. Efficiëntie van rechtsstelsels

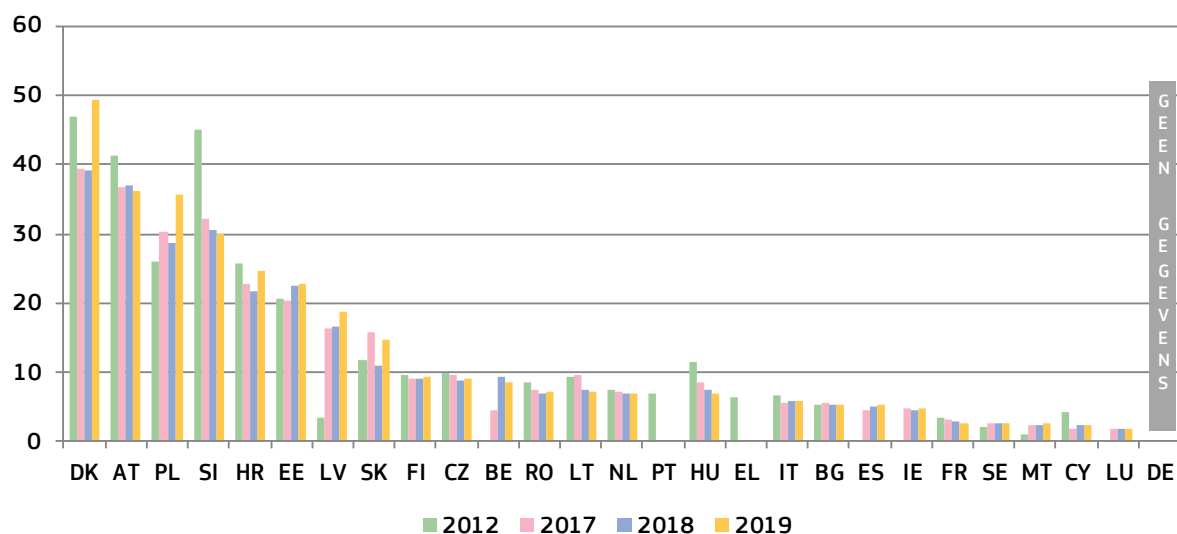
Het scorebord bevat indicatoren voor de efficiëntie van de procedures op het brede gebied van civielrechtelijke, handelsrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken en op specifieke gebieden waarop bestuurlijke en rechterlijke instanties uitvoering geven aan het EU-recht ⁽³⁶⁾.

3.1.1. Ontwikkelingen in werkbelasting

De werkbelasting van de nationale rechtsstelsels is in verschillende lidstaten toegenomen ten opzichte van het voorgaande jaar, terwijl deze in andere lidstaten is afgenomen of gelijk is gebleven. Het niveau blijft tussen de lidstaten aanzienlijk variëren (grafiek 3). Het blijft belangrijk om de ontwikkelingen in de werklast in de gaten te houden en op die manier de doeltreffendheid van rechtsstelsels te verzekeren.

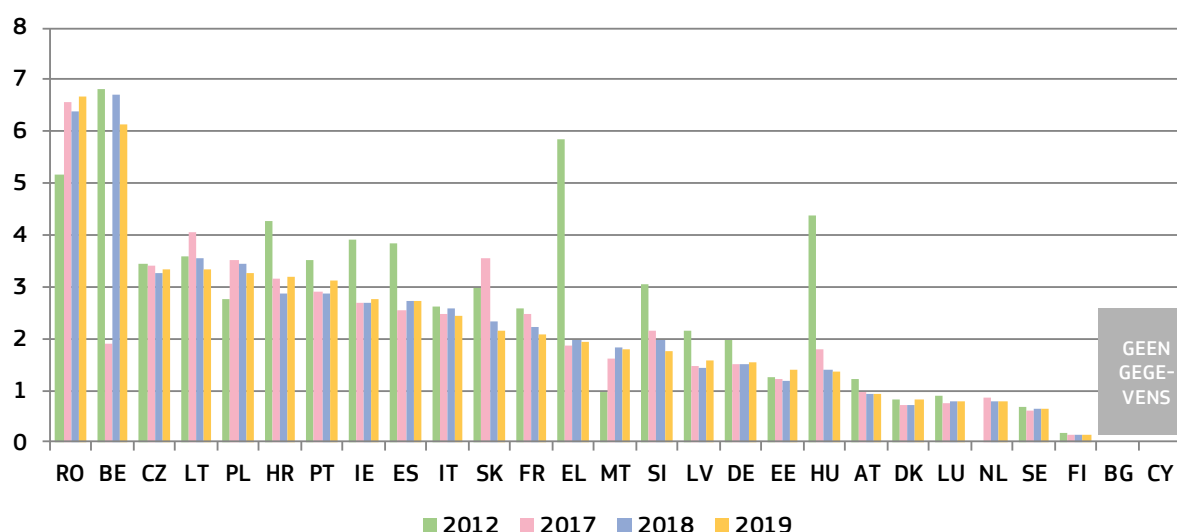
³⁶ De handhaving van rechterlijke beslissingen is ook van belang voor de efficiëntie van een rechtsstelsel. In de meeste lidstaten zijn vergelijkbare gegevens echter niet voorhanden.

Grafiek 3: aantal binnenkomende civielrechtelijke, handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en andere zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek ⁽³⁷⁾)



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

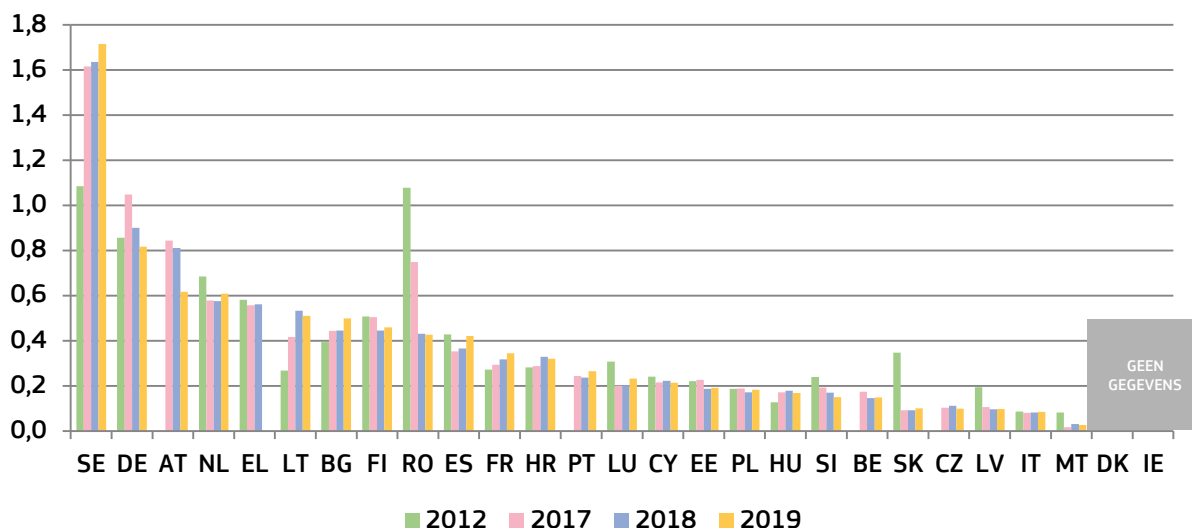
Grafiek 4: aantal binnenkomende litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



³⁷ Onderzoek inzake het functioneren van rechtsstelsels in de EU-lidstaten (2020), 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

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

Grafiek 5: aantal binnenkomende bestuursrechtelijke zaken in 2012, 2017–2019 (*)
(eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



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

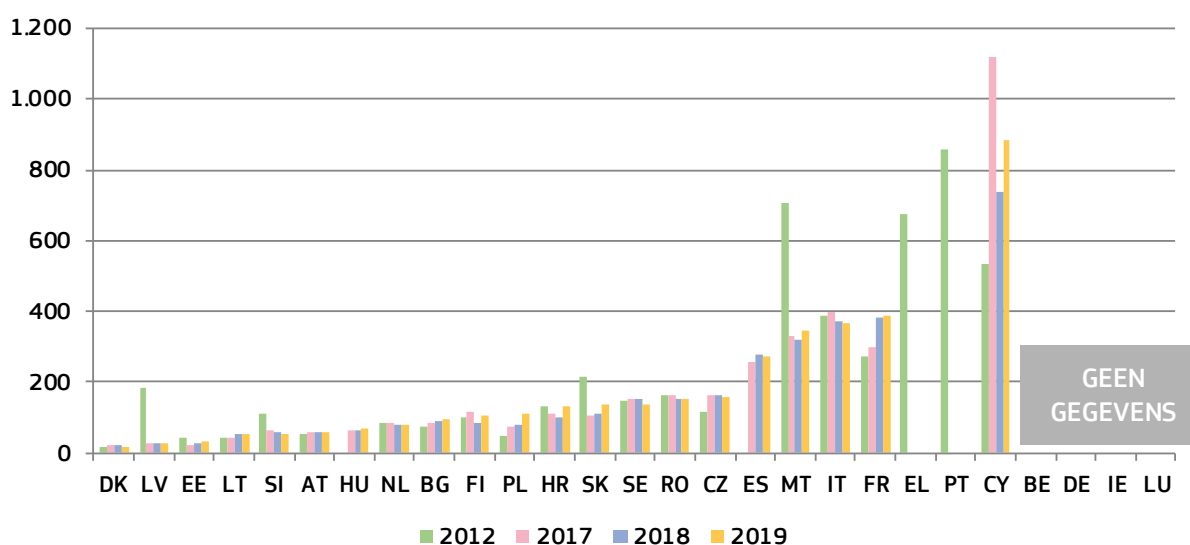
3.1.2. Algemene gegevens over efficiëntie

De indicatoren voor de efficiëntie van de procedure op het brede gebied van civielrechtelijke, handelsrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken zijn: i) de geschatte duur van de procedure (beslissingstermijn), ii) het afhandelingspercentage en iii) het aantal aanhangige zaken.

– Geschatte duur van de procedure –

De duur van de procedure is de tijd (in dagen) die naar schatting nodig is om een zaak voor de rechter te behandelen, met andere woorden de tijd die de rechter nodig heeft om een uitspraak in eerste aanleg te doen. De indicator “beslissingstermijn” is het aantal niet-afgehandelde zaken gedeeld door het aantal afgehandelde zaken aan het einde van een jaar, vermenigvuldigd met 365 (dagen)⁽³⁸⁾. Deze berekende termijn duidt de geschatte minimumtijd aan die een rechter nodig zou hebben om een zaak te behandelen, waarbij de huidige arbeidsomstandigheden gehandhaafd blijven. Hoe hoger de waarde, hoe waarschijnlijker de rechter meer tijd nodig heeft om een uitspraak te doen. De cijfers hebben vooral betrekking op procedures in eerste aanleg en vergelijken, voor zover beschikbaar, gegevens van 2012, 2017, 2018 en 2019⁽³⁹⁾. De grafieken 8 en 10 geven de beslissingstermijn in 2019 weer in litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken alsook bestuursrechtelijke zaken in alle rechterlijke instanties. Grafiek 22 toont de gemiddelde duur van de procedure in eerste aanleg van zaken betreffende witwasmisdrijven.

Grafiek 6: geschatte tijd voor het afhandelen van civielrechtelijke, handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en andere zaken in 2012, 2017-2019 (*) (eerste aanleg/in dagen)
(bron: Cepej-onderzoek)



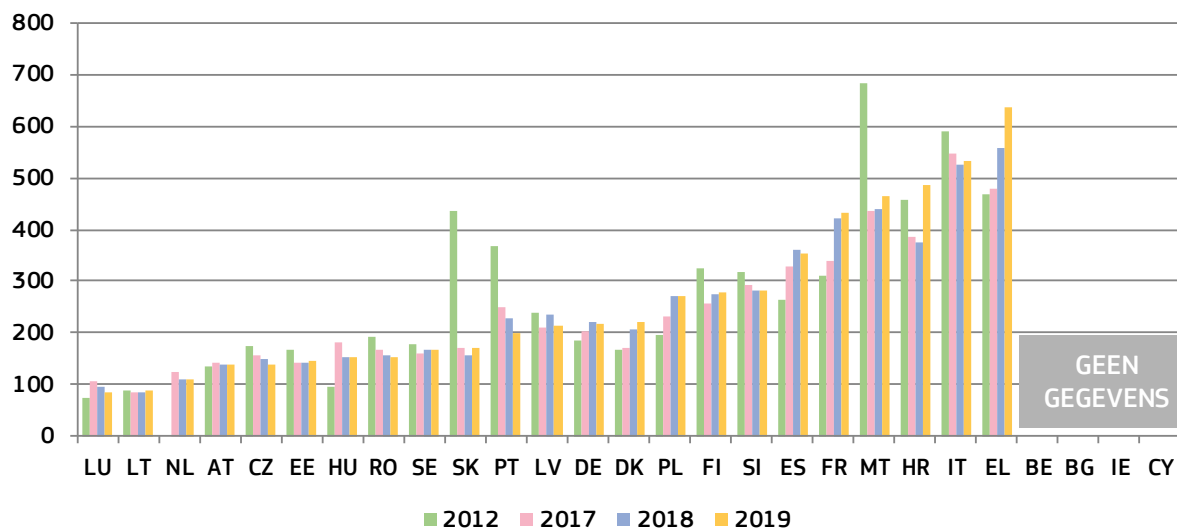
(*) Volgens de Cepej-methodologie heeft deze grafiek betrekking op alle litigieuze en niet-litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken, niet-litigieuze kadastrale en handelsregisterzaken, andere register-

³⁸ 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

³⁹ De jaren zijn zo gekozen dat gegevens van acht jaren kunnen worden vergeleken met 2012 als uitgangspunt en dat een overdaad aan cijfers wordt vermeden. Gegevens voor 2010, 2013, 2014, 2015 en 2016 zijn te vinden in het Cepej-verslag.

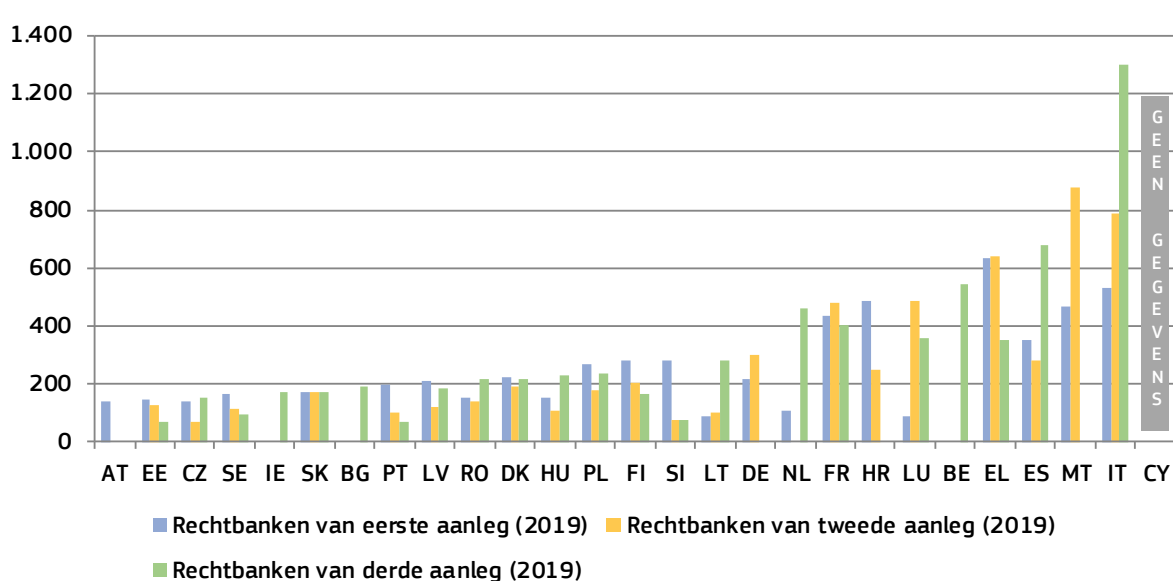
en andere niet-litigieuze zaken, bestuursrechtelijke zaken en andere niet-strafrechtelijke zaken. Methodologische veranderingen in **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **LV**: de sterke afname is het gevolg van een hervorming van het rechtsstelsel en van foutencontroles en het opschonen van gegevens in het informatiesysteem van justitie.

Grafiek 7: geschatte tijd voor het afhandelen van litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken in eerste aanleg in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Cepej-onderzoek)



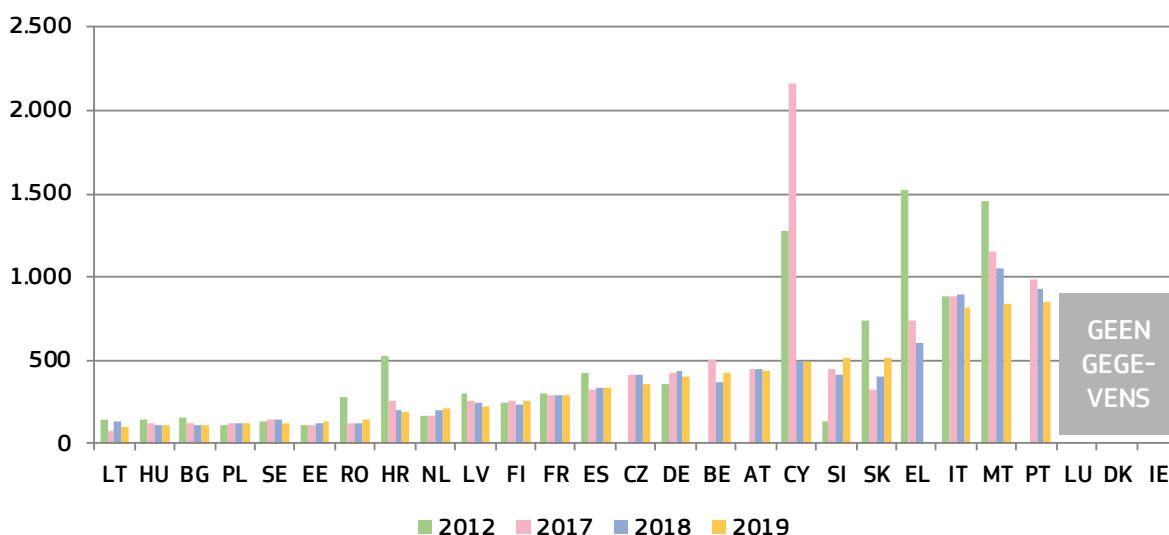
(*) Litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken betreffen volgens de Cepej-methodologie geschillen tussen partijen, bijvoorbeeld geschillen over overeenkomsten. Niet-litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken betreffen niet-contentieuze procedures, bijvoorbeeld onbetwiste betalingsopdrachten.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

Grafiek 8: geschatte tijd voor het afhandelen van litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken in alle rechterlijke instanties in 2019 (*) (eerste, tweede en derde aanleg/in dagen) (bron: Cepej-onderzoek)



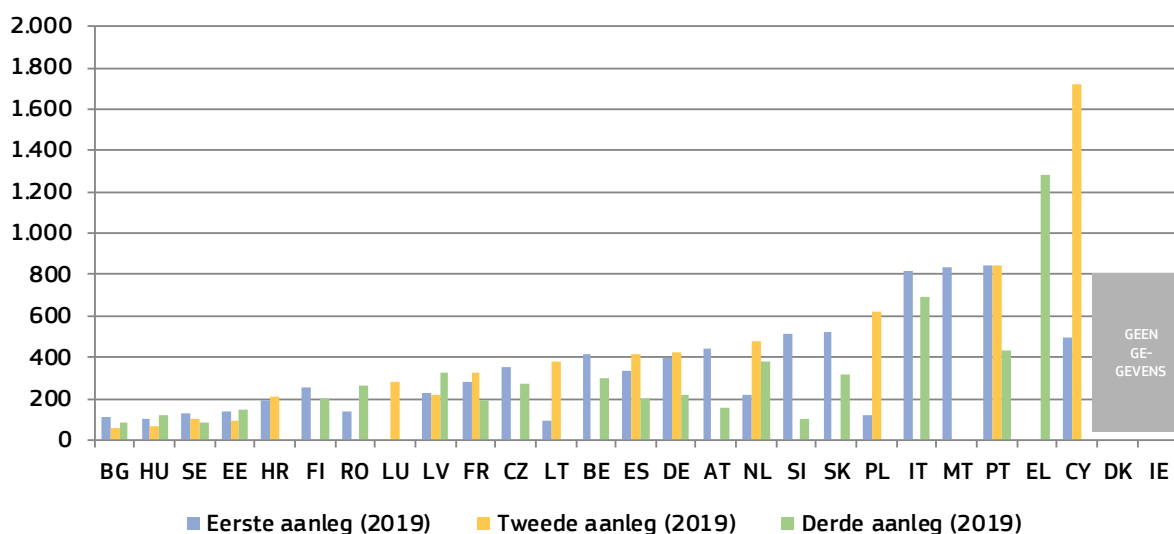
(*) De volgorde wordt bepaald door de rechterlijke instantie met de langste procedures in elke lidstaat. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor rechtbanken van eerste en tweede aanleg in **BE**, **BG** en **IE**, rechtbanken van tweede aanleg in **NL**, rechtbanken van tweede en derde aanleg in **AT**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

Grafiek 9: geschatte tijd voor het afhandelen van bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg in 2012, 2017-2019 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Cepej-onderzoek)



(*) Bestuurszaken betreffen volgens de Cepej-methodologie geschillen tussen individuen en lokale, regionale of nationale autoriteiten. Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle rechterlijke instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **DK** en **IE** registreren bestuursrechtelijke zaken niet afzonderlijk. **CY**: in 2018 is het aantal afgehandelde zaken toegenomen als gevolg van bij elkaar gevoegde zaken, de intrekking van 2 724 geconsolideerde zaken en de oprichting van een administratieve rechtbank in 2015.

Grafiek 10: geschatte tijd voor het afhandelen van bestuursrechtelijke zaken in alle rechterlijke instanties in 2019 (*) (eerste aanleg en, waar van toepassing, tweede en derde aanleg/in dagen) (bron: Cepej-onderzoek)

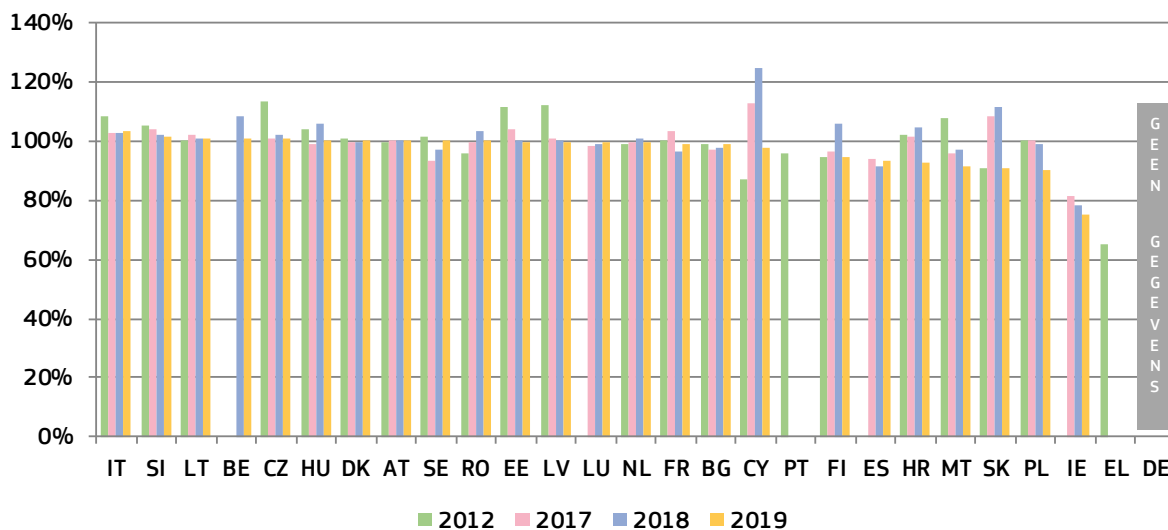


(*) De volgorde wordt bepaald door de rechterlijke instantie met de langste procedures in elke lidstaat. Er zijn geen gegevens beschikbaar voor: rechtbanken van eerste aanleg in **LU**, rechtbanken van tweede aanleg in **MT** en **RO**, en rechtbanken van derde aanleg in **PL**. Het hooggerechtshof of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

– Afhandelingspercentage –

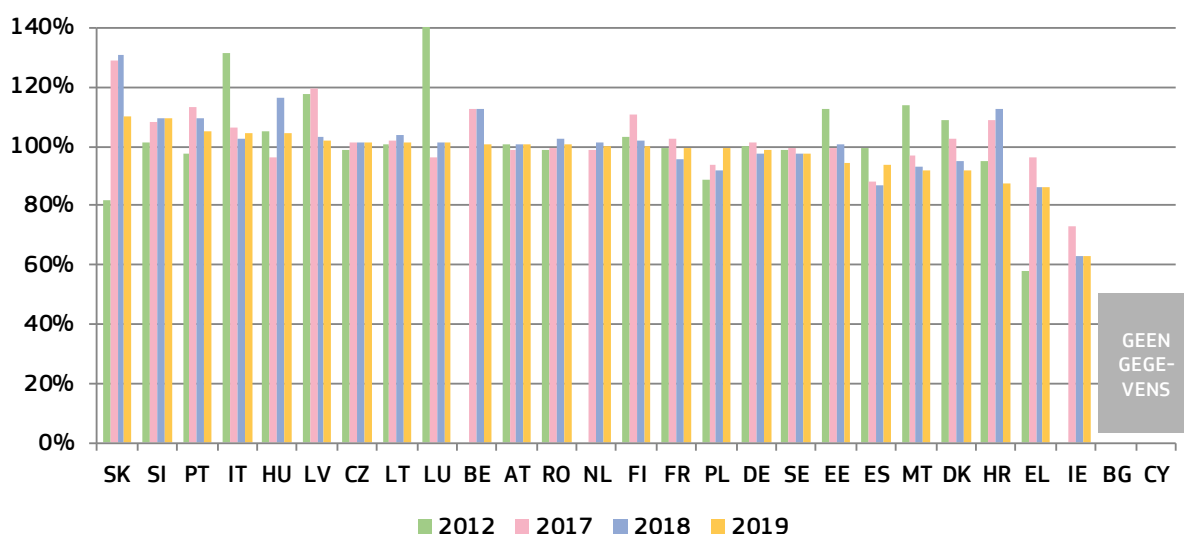
Het afhandelingspercentage is de verhouding tussen het aantal afgehandelde zaken en het aantal binnenkomende zaken. Dit percentage meet of een rechterlijke instantie gelijke tred houdt met het aantal binnenkomende zaken. Wanneer het afhandelingspercentage ongeveer 100 % of meer bedraagt, betekent dit 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 11: afhandelingspercentage civielrechtelijke, handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en andere zaken in 2012, 2017–2019 (*) (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-onderzoek)



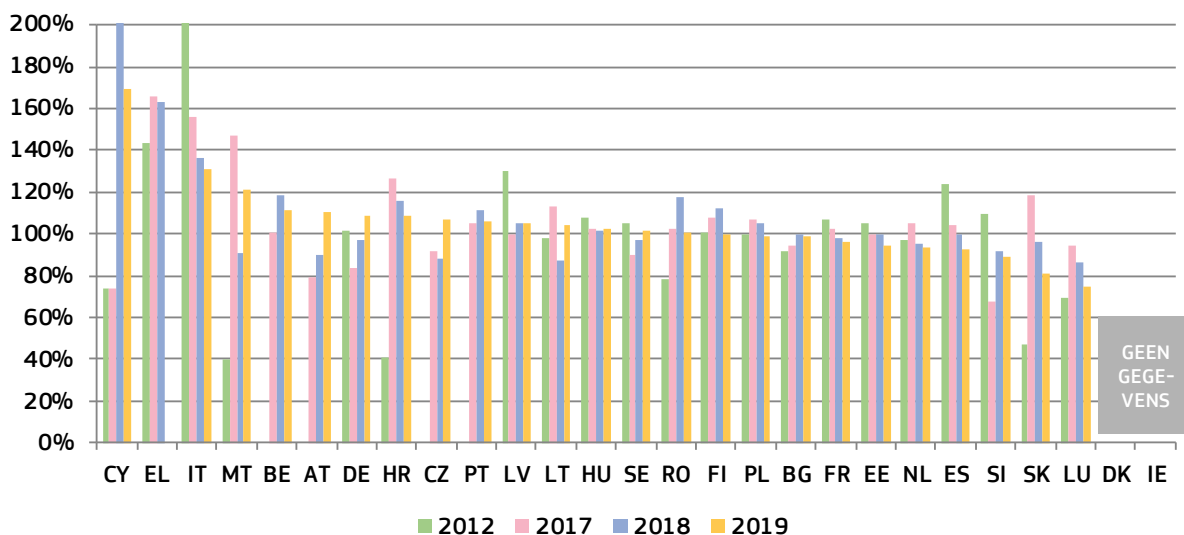
(*) Volgens de Cepej-methodologie heeft deze grafiek betrekking op alle litigieuze en niet-litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken, niet-litigieuze kadastrale en handelsregisterzaken, andere register- en andere niet-litigieuze zaken, bestuursrechtelijke zaken en andere niet-strafrechtelijke zaken. Methodologische veranderingen in **SK**, **IE**: het aantal afgehandelde zaken zou als gevolg van de methodologie een onderschatting zijn. **IT**: andere indeling van civielrechtelijke zaken ingevoerd in 2013.

Grafiek 12: afhandelingspercentage litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/in %) (bron: Cepej-onderzoek)



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

Grafiek 13: afhandelingspercentage bestuursrechtelijke zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/in %) (bron: Cepej-onderzoek)

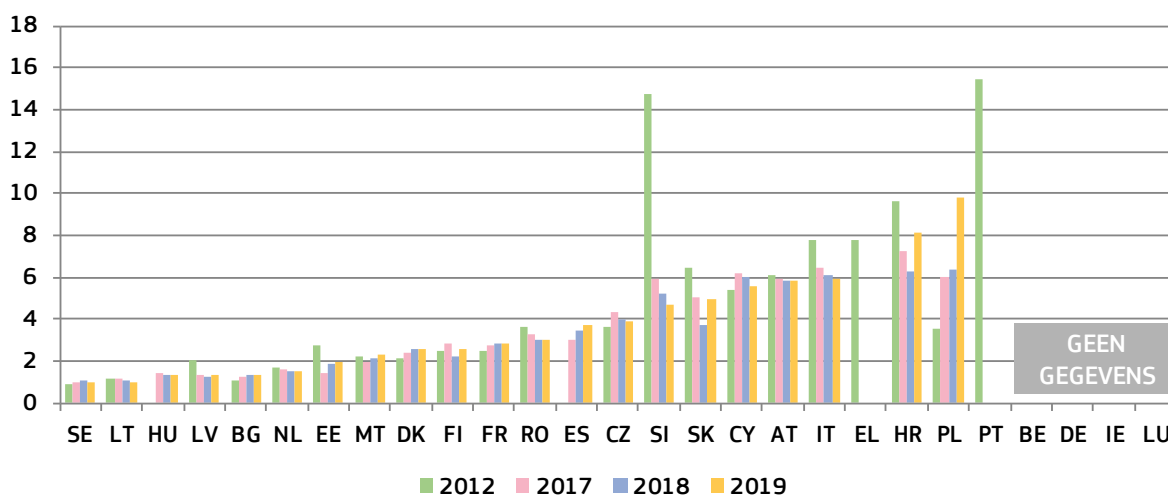


(*) De historische waarden voor sommige lidstaten zijn verlaagd voor presentatiedoeleinden (**CY** in 2018 = 219 %; **IT** in 2012 = 279,8 %); Methodologische veranderingen in **EL** en **SK**. **DK** en **IE** registreren bestuursrechtelijke zaken niet afzonderlijk. In **CY** is het aantal afgehandelde zaken toegenomen als gevolg van bij elkaar gevoegde zaken, de intrekking van 2 724 geconsolideerde zaken en de oprichting van een administratieve rechtbank in 2015.

– Aanhangige zaken –

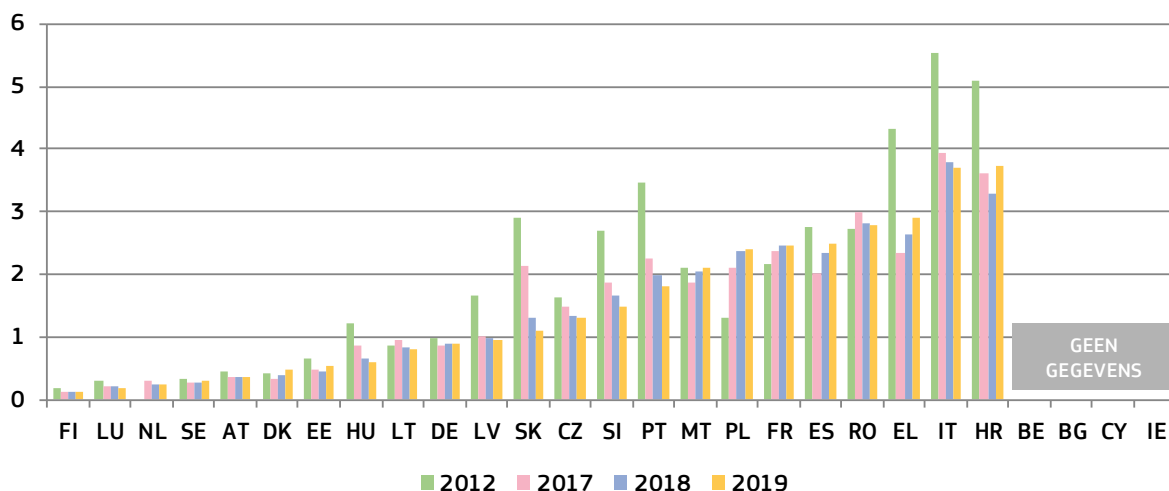
Het aantal aanhangige zaken is het aantal zaken waarin aan het einde van het betreffende jaar nog uitspraak moet worden gedaan. Dit aantal is ook van invloed op de beslissingstermijn.

Grafiek 14: aantal aanhangige civielrechtelijke, handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en andere zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



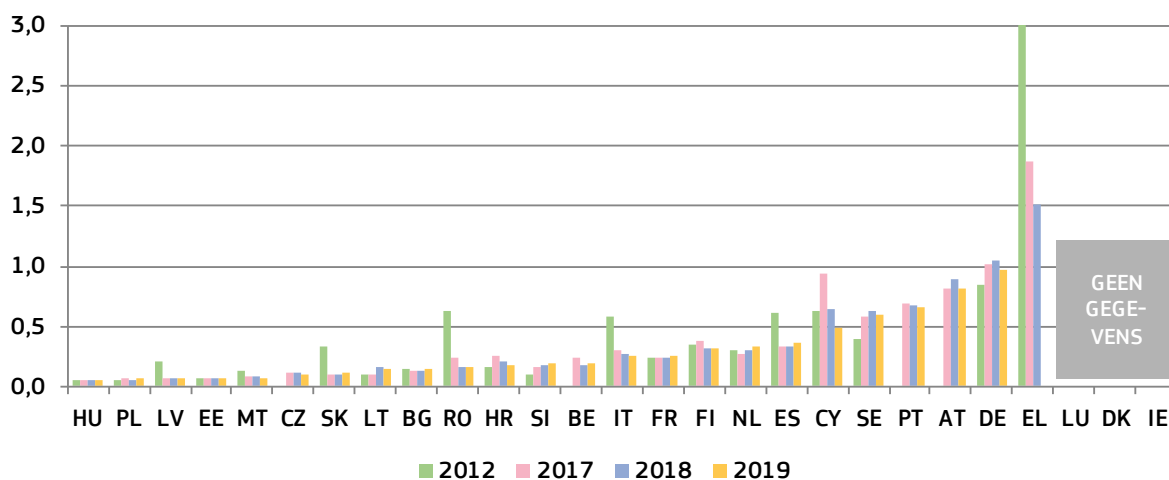
(*) Volgens de Cepej-methodologie heeft deze grafiek betrekking op alle litigieuze en niet-litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken, niet-litigieuze kadastrale en handelsregisterzaken, andere register- en andere niet-litigieuze zaken, bestuursrechtelijke zaken en andere niet-strafrechtelijke zaken. Methodologische veranderingen in **SK**. Aanhangige zaken omvatten alle instanties in **CZ** en, tot 2016, in **SK**. **IT**: andere indeling van civielrechtelijke zaken ingevoerd in 2013.

Grafiek 15: aantal aanhangige litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



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

Grafiek 16: aantal aanhangige bestuursrechtelijke zaken in 2012, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/per 100 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



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

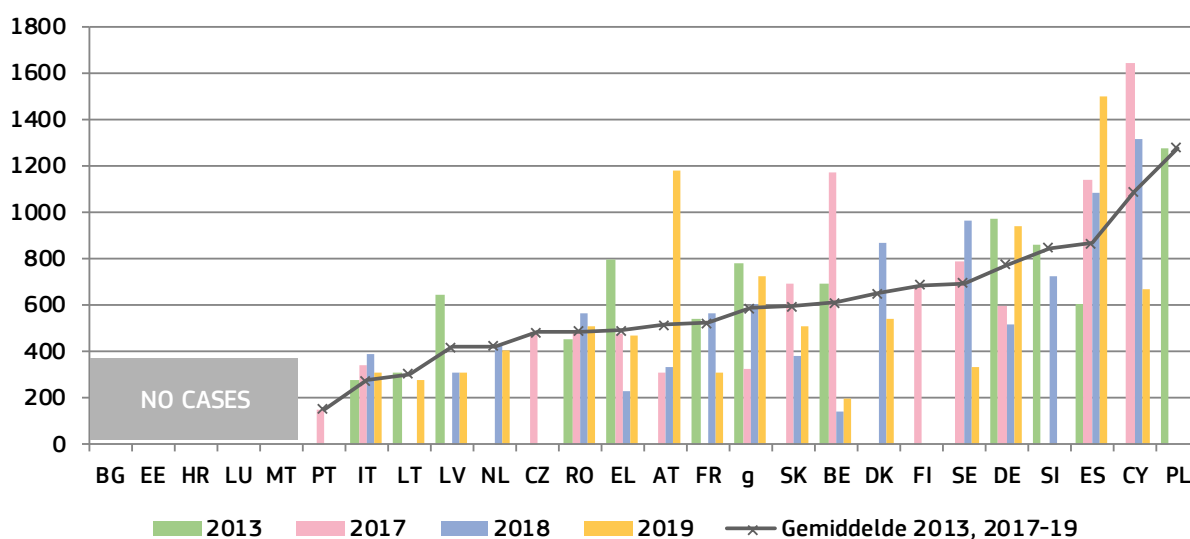
3.1.3. Efficiëntie op specifieke gebieden van het EU-recht

Dit onderdeel is een aanvulling op de algemene gegevens over de efficiëntie van rechtsstelsels en geeft de gemiddelde duur weer van procedures⁽⁴⁰⁾ op specifieke gebieden waarop het EU-recht van toepassing is. Het scorebord 2021 is gebaseerd op eerdere gegevens over mededinging, elektronische communicatie, Uniemerken, consumentenrecht en het witwassen van geld. De gebieden zijn geselecteerd vanwege hun relevantie voor de eengemaakte 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 17 geeft de gemiddelde duur weer van zaken tegen besluiten van nationale mededingingsautoriteiten op grond van de artikelen 101 en 102 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)⁽⁴¹⁾.

Grafiek 17: mededinging: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing in 2013, 2017–2019
(*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het Europees Mededingingsnetwerk)



⁴⁰ De duur van de procedure op specifieke gebieden wordt berekend in kalenderdagen, te rekenen vanaf de dag waarop een vordering of beroep bij het gerecht is ingesteld (of de aanklacht definitief werd) tot de dag waarop het gerecht de eindbeslissing heeft genomen (grafieken 16-21). De waarden zijn gerangschikt op basis van een gewogen gemiddelde van de gegevens voor 2013 en 2017–2019 voor de grafieken 16–18, de gegevens voor 2013, 2016, 2018 en 2019 voor grafiek 19, en de gegevens voor 2014 en 2016–2019 voor de grafieken 20 en 21. Indien er geen gegevens beschikbaar zijn voor alle jaren, geeft het gemiddelde de beschikbare gegevens weer, berekend op basis van alle zaken, een steekproef van zaken of ramingen.

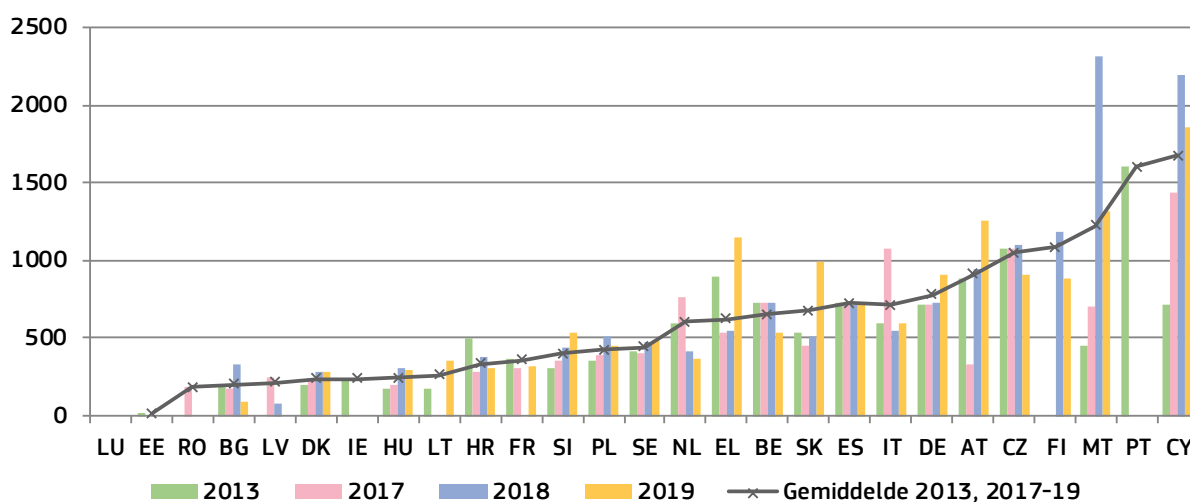
⁴¹ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=NL> en Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (Voor de EER relevante tekst) (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1, en met name artikelen 3 en 5).

(*) **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 **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.

– Elektronische communicatie –

De EU-wetgeving inzake elektronische communicatie heeft tot doel de concurrentie te bevorderen, aan de ontwikkeling van de eengemaakte markt bij te dragen en investeringen, innovatie en groei te genereren. De positieve effecten voor de consument kunnen worden bereikt door middel van een doeltreffende handhaving van deze wetgeving, die kan leiden tot lagere prijzen voor eindgebruikers en een betere kwaliteit van de dienstverlening. Grafiek 18 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⁽⁴²⁾. Onder deze categorie valt een grotere verscheidenheid van zaken, variërend van uitgebreide evaluaties van “marktanalyses” tot consumentgerichte vraagstukken.

Grafiek 18: elektronische communicatie: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing in 2013, 2017–2019 (*) (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 2017–2019, en **RO** voor 2018: geen gegevens). In sommige gevallen kunnen de jaargegevens als gevolg van het beperkte aantal relevante zaken (**CY**, **MT**, **SK**, **FI**, **SE**) sterk beïnvloed zijn 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. **EE**: de gemiddelde duur van de rechterlijke toetsing

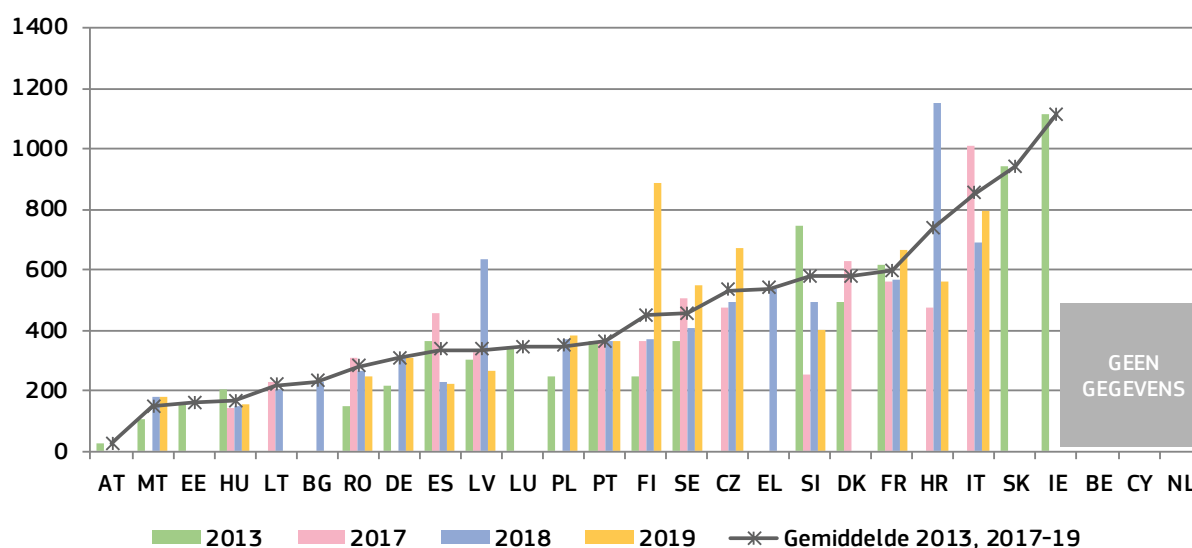
⁴² De berekening is gemaakt op basis van de duur van beroepszaken tegen besluiten van nationale regelgevende instanties op grond van nationale wetgeving ter uitvoering van het EU-regelgevingskader voor elektronische communicatie (Richtlijn 2002/19/EG (Toegangsrichtlijn), Richtlijn 2002/20/EG (Machtigingsrichtlijn), Richtlijn 2002/21/EG (Kaderrichtlijn), Richtlijn 2002/22/EG (Universele dienstrichtlijn), 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.

in 2013 bedroeg 18 dagen. **ES, AT en PL:** verschillende rechterlijke instanties bevoegd, afhankelijk van het onderwerp.

– Uniemerk –

Een doeltreffende handhaving van intellectuele-eigendomsrechten is van essentieel belang om investeringen in innovatie te stimuleren. De EU-wetgeving inzake Uniemerken (⁴³) kent een belangrijke rol toe aan nationale rechterlijke instanties, die als EU-gerechten optreden en beslissingen nemen die de hele eengemaakte markt raken. Grafiek 19 geeft de gemiddelde tijd weer die nodig is voor de afhandeling van zaken tussen particulieren met betrekking tot inbreuk op een EU-merk.

Grafiek 19: EU-merk: gemiddelde duur van zaken met betrekking tot inbreuk op een Uniemerk in 2013, 2017–2019 (*) (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. **DK:** gegevens van alle zaken met betrekking tot handelsmerken (niet alleen Uniemerken) bij hooggerechtshoven voor maritieme en handelsrechtelijke zaken; voor 2018 en 2019 zijn er geen gegevens over de gemiddelde duur beschikbaar vanwege wijzigingen in het gegevensverzamelingsstelsel. **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.

– Consumentenbescherming –

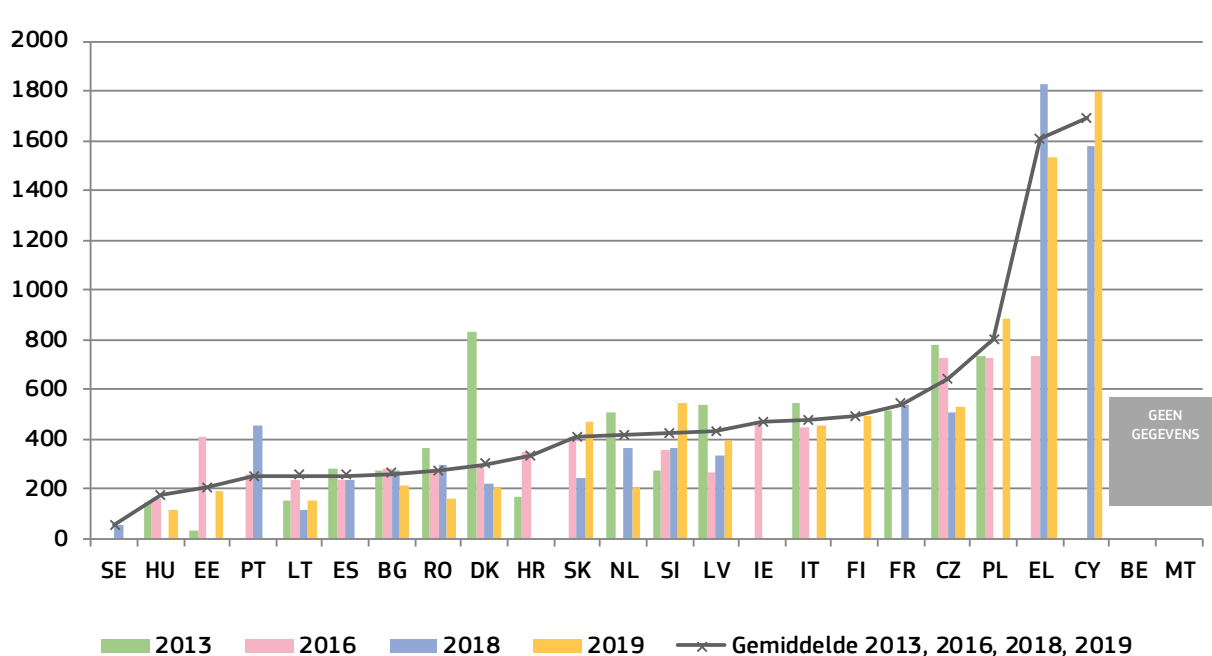
De doeltreffende handhaving van wetgeving inzake consumentenbescherming garandeert dat consumenten hun rechten kunnen uitoefenen en dat ondernemingen die inbreuk maken op consumentenwetgeving geen oneerlijk voordeel verkrijgen. De consumentenbeschermingsautoriteiten en rechterlijke instanties spelen een centrale rol bij de

⁴³ 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).

handhaving van EU-wetgeving inzake consumentenbescherming ⁽⁴⁴⁾ binnen de verschillende nationale handhavingssystemen. Grafiek 20 geeft de gemiddelde tijd weer die nodig is voor rechterlijke toetsing van besluiten van consumentenbeschermingsautoriteiten op grond van de EU-wetgeving.

Voor consumenten en ondernemingen kan een keten van actoren bij de doeltreffende handhaving zijn betrokken, niet alleen rechterlijke instanties maar ook administratieve autoriteiten. Om deze handhavingketen verder te onderzoeken, wordt de duur van de procedure bij consumentenautoriteiten weergegeven. Uit grafiek 21 blijkt de gemiddelde duur van bestuurlijke besluiten van nationale consumentenbeschermingsautoriteiten in 2014, 2016, 2018–2019 vanaf het moment dat een zaak wordt geopend. Desbetreffende besluiten betreffen het vaststellen van inbreuken op wezenlijke regels, tussentijdse maatregelen, administratieve verboden, inleiding van gerechtelijke procedures en het sluiten van een zaak.

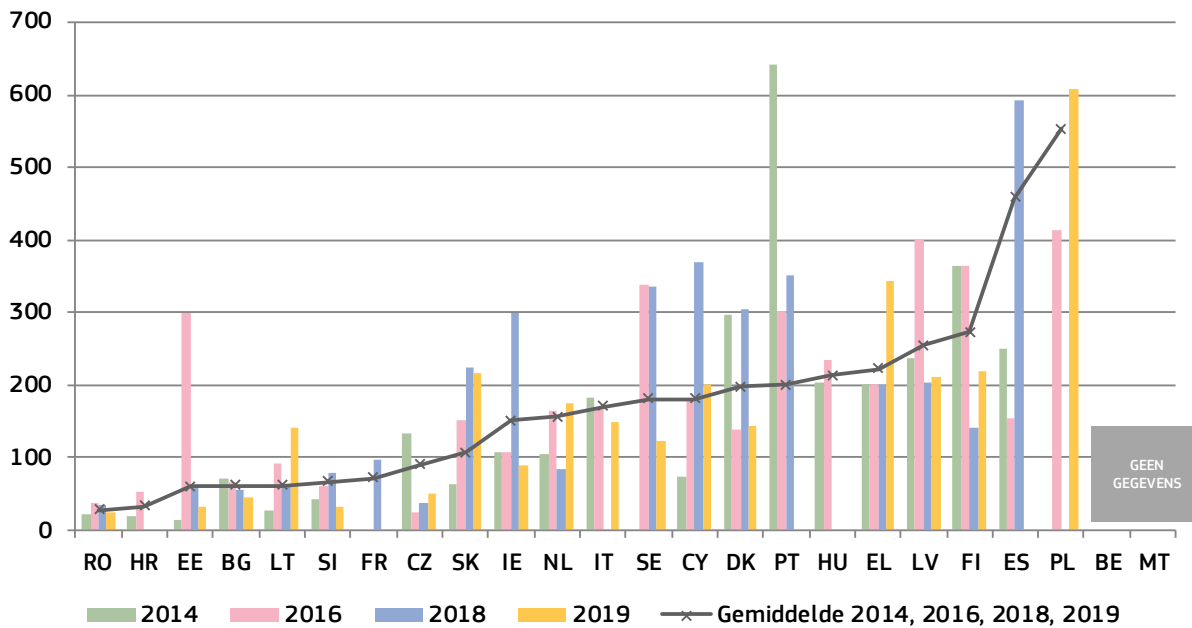
Grafiek 20: consumentenbescherming: gemiddelde duur van rechterlijke toetsing in 2013, 2016, 2018–2019 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming)



(*) **DE, LU, AT:** scenario is niet van toepassing, aangezien consumentenbeschermingsautoriteiten niet bevoegd zijn voor het nemen van besluiten betreffende inbreuken op desbetreffende consumentenvoorschriften. Het aantal relevante zaken voor 2019 is gering (minder dan vijf) in **EE, CY, NL, SI** en **FI**. **EL** en **RO** hebben voor bepaalde jaren een raming van een gemiddelde duur gegeven.

Grafiek 21: consumentenbescherming: gemiddelde duur van bestuurlijke besluiten van autoriteiten voor consumentenbescherming in 2014, 2016, 2018–2019 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met het samenwerkingsnetwerk voor consumentenbescherming)

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



(*) **DE, LU, AT**: scenario is niet van toepassing, aangezien consumentenbeschermingsautoriteiten niet bevoegd zijn voor het nemen van besluiten betreffende inbreuken op desbetreffende consumentenvoorschriften. Het aantal relevante zaken voor 2019 is gering (minder dan vijf) in **CY, DK, EL, FR, RO** en **FI** hebben voor bepaalde jaren een raming van de gemiddelde duur gegeven.

– Witwassen –

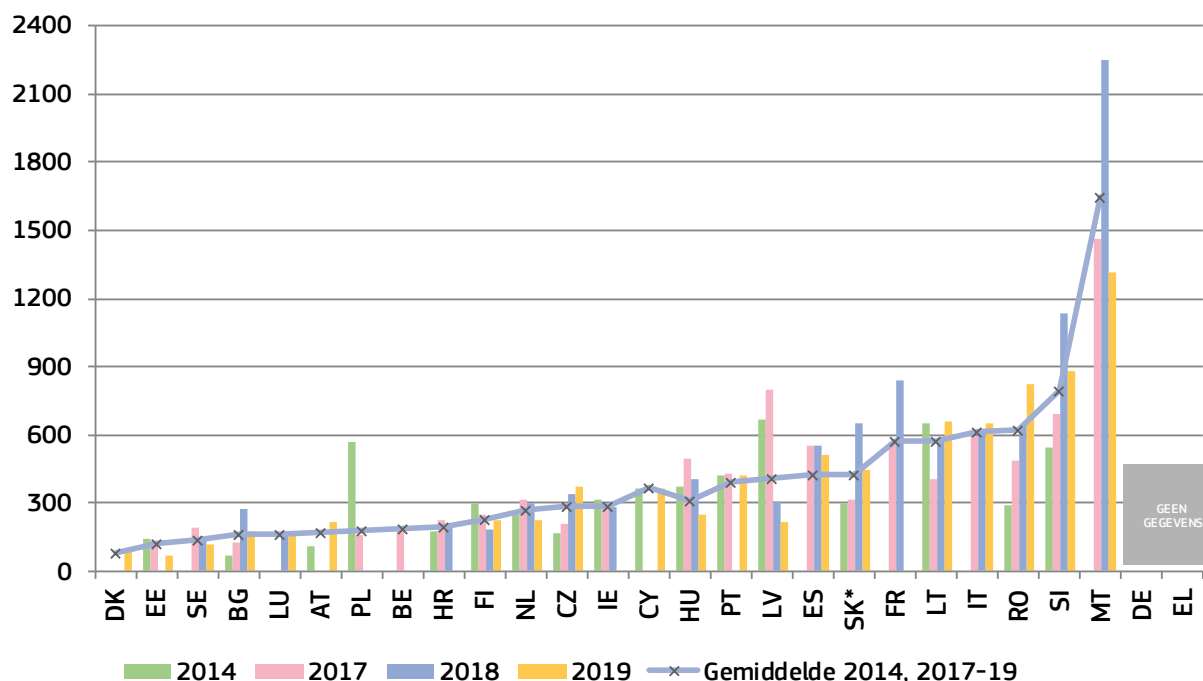
De doeltreffende bestrijding van witwaspraktijken draagt niet alleen bij aan de bestrijding van criminaliteit, maar is ook belangrijk voor de soliditeit, integriteit en stabiliteit van de financiële sector, het vertrouwen in het financiële stelsel en een eerlijke mededinging in de eengemaakte markt⁽⁴⁵⁾. Witwaspraktijken kunnen 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⁽⁴⁶⁾. 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⁽⁴⁷⁾. In samenwerking met de lidstaten is een bijgewerkte vragenlijst gebruikt om gegevens te verzamelen over de gerechtelijke fasen van de nationale regelingen ter bestrijding van het witwassen van geld. Grafiek 22 toont de gemiddelde duur van de behandeling in eerste aanleg van zaken betreffende witwasmisdrijven.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ IMF factsheet, 8 maart 2018: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/31/Fight-Against-Money-Laundering-the-Financing-of-Terrorism>

⁴⁷ 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 in januari 2020 door de lidstaten ten uitvoer moest worden gelegd.

Grafiek 22: witwassen: gemiddelde duur van rechtszaken in 2014, 2017–2019 (*) (eerste aanleg/in dagen) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



(*) Geen gegevens voor 2019: **BE, DE, IE, EL, FR, HR, CY** en **PL**. **BG**: De gemiddelde duur van de zaken is berekend vanaf de dag waarop de rechtszaak werd ingeleid tot de dag waarop de rechterlijke beslissing werd gegeven, in maanden. **LU**: mediaan — in 201: 36 dagen, in 2018: 49 dagen; gemiddelde duur in 2018: 57 dagen (7 zaken). **ES, NL**: geschatte duur. **CZ**: duur in maanden. **HU**: het gemiddeld aantal dagen werd alleen berekend op basis van het aantal zaken dat met een veroordeling werd afgesloten. **PT**: het gemiddeld aantal dagen werd berekend op basis van een steekproef. **IT**: gegevens hebben betrekking op de responderende rechtbanken en bestrijken ongeveer 99 % in 2017; gegevens hebben betrekking op zowel de inleidende hoorzitting als op de rest van het proces; **CY**: ernstige zaken komen gemiddeld binnen een jaar voor het Hof van Assisen. Minder ernstige strafbare feiten komen voor de districtsrechtbanken, op een langere termijn. **SK***: de gegevens komen overeen met de gemiddelde duur van de volledige procedure, met inbegrip van de procedure bij het hof van beroep.

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 2021 bevat efficiëntiegegevens over een periode van acht jaar (2012-2019). Deze periode biedt voldoende ruimte om bepaalde trends te identificeren en om in aanmerking te nemen dat justitiële hervormingen vaak pas na verloop van tijd effect sorteren.

Uit de beschikbare gegevens vanaf 2012 over civielrechtelijke, handelsrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken blijkt dat de efficiëntie in tien lidstaten is verbeterd of stabiel is gebleven en in negen lidstaten is verminderd, zij het vaak slechts marginaal.

Er zijn positieve ontwikkelingen te constateren in sommige lidstaten die in het kader van het Europees Semester zijn aangewezen als lidstaten met specifieke problemen (⁴⁸):

- Sinds 2012 en op basis van de beschikbare gegevens voor deze lidstaten is in de meeste onder hen de **duur van de procedures in eerste aanleg** in de brede categorie “alle zaken” (grafiek 6) en de litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken (grafiek 7) afgenomen of stabiel gebleven. In bestuursrechtelijke zaken (grafiek 9) is de duur van de procedures sinds 2012 in bijna al deze lidstaten eveneens afgenomen of stabiel gebleven. In het algemeen is de duur van de procedures in 2019 in de helft van de lidstaten toegenomen.
- Het scorebord bevat gegevens over de **duur van de procedures in alle rechterlijke instanties** voor litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken (grafiek 8) en bestuursrechtelijke zaken (grafiek 10). 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. In sommige andere lidstaten met problemen is de gemiddelde duur van procedures bij hogere rechtbanken echter langer dan bij rechtbanken van eerste aanleg.
- In de brede categorie “alle zaken” en de categorie litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken (grafieken 11 en 12) is het totale aantal lidstaten met een **afhandelingspercentage** van minder dan 100 % sinds 2012 afgenomen. In 2019 meldde het grootste deel van 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 bestuursrechtelijke zaken (grafiek 13) 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, blijven sommige lidstaten goede vorderingen maken. Met name meldden meer dan de helft van de lidstaten met problemen een toename van het afhandelingspercentage in bestuursrechtelijke zaken sinds 2012.
- Sinds 2012 wordt in bijna alle lidstaten die met de grootste problemen te kampen hebben, verdere vooruitgang geboekt ten aanzien van hun **achterstand**, ongeacht de categorie zaken. In veel gevallen is in het terugdringen van de aanhangige zaken aanzienlijke vooruitgang geboekt bij zowel litigieuze civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken (grafiek 15) als bestuursrechtelijke zaken (grafiek 16). 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 17-22) verschaffen inzicht in de werking van rechtsstelsels in deze soorten

⁴⁸

HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT en SK, die in het kader van het Europees Semester 2020 landspecifieke aanbevelingen hebben gekregen, en BE, BG, IE, EL, ES, RO, en SI, waarvoor de problemen zijn besproken in de overwegingen van hun landspecifieke aanbevelingen en landverslagen van 2020.

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

bedrijfsgerelateerde geschillen.

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

De cijfers voor specifieke gebieden van het EU-recht laten de volgende trends zien:

- Wat **mededingingszaken** (grafiek 17) betreft, is de totale werkbelasting van rechtbanken over alle lidstaten gezien enigszins afgenomen en de duur van de rechterlijke toetsing in zeven lidstaten afgenomen of stabiel gebleven, terwijl deze in negen andere lidstaten is toegenomen. Net als in 2018 meldden slechts twee lidstaten in 2019 een gemiddelde duur van meer dan 1 000 dagen, waarmee de positieve trend in dit opzicht wordt voortgezet.
- Op het gebied van **elektronische communicatie** (grafiek 18) is de werklast van de rechtbanken ten opzichte van de vorige jaren afgenomen, waardoor de in 2018 waargenomen negatieve trend van langere procedures werd omgebogen. In 2019 tekenden de meeste lidstaten een daling op van de gemiddelde duur van de procedures of bleven de cijfers stabiel in vergelijking met 2018, terwijl in slechts enkele lidstaten een stijging werd opgemerkt.
- Voor **zaken met betrekking tot inbreuk op een Uniemerk** (grafiek 19) bleven de trends in 2019 stabiel ten opzichte van de voorgaande jaren. De meeste lidstaten slaagden erin hun werklast beter aan te pakken en tekenden een kortere of gelijkblijvende duur van de procedures op, terwijl in enkele andere lidstaten de gemiddelde duur van de zaken duidelijk toenam.
- Het mogelijke gecombineerde effect van de handhavingsketen, dat zowel bestuurlijke procedures als rechterlijke toetsing omvat, wordt gepresenteerd op het gebied van het **EU-consumentenrecht** (grafieken 20 en 21). In 2019 meldden zes lidstaten dat hun consumentenbeschermingsautoriteiten gemiddeld minder dan drie maanden nodig hadden om een beslissing uit te vaardigen in een zaak die onder het consumentenrecht van de EU viel. In zes andere lidstaten werd daar echter meer dan zes maanden over gedaan. Als de besluiten van de consumentenbeschermingsautoriteiten voor de rechter werden betwist, liepen de trends met betrekking tot de duur van de rechterlijke toetsing van een bestuurlijk besluit in 2019 uiteen, met een stijging in zes en een daling in zes andere lidstaten ten opzichte van 2018. In twee lidstaten bedraagt de gemiddelde duur van rechterlijke toetsing nog steeds meer dan 1 000 dagen.
- 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. Grafiek 22 bevat geactualiseerde gegevens over de duur van gerechtelijke procedures met betrekking tot witwasmisdrijven. Uit deze gegevens blijkt dat, hoewel in meer dan de helft van de lidstaten de procedures in eerste aanleg gemiddeld een jaar kunnen duren, deze procedures in verscheidene lidstaten gemiddeld ongeveer twee jaar in beslag nemen ⁽⁴⁹⁾.

3.2. Kwaliteit van rechtsstelsels

Er bestaat geen algemeen aanvaard systeem om de kwaliteit van rechtsstelsels te meten. Het EU-scorebord voor justitie 2021 bevat een voortzetting van het onderzoek naar factoren die over het algemeen als relevant worden aangemerkt om de kwaliteit van de rechtspleging te verbeteren. Deze factoren zijn ingedeeld in vier categorieën:

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

3.2.1. Toegankelijkheid

In de hele justitieketen is toegankelijkheid een vereiste, opdat mensen relevante informatie kunnen verkrijgen (over het rechtsstelsel, de wijze waarop een vordering wordt ingesteld en de financiële aspecten daarvan, en over de stand van zaken tot aan het einde van de procedure) en de beslissing online kunnen raadplegen.

– *Rechtsbijstand, gerechtskosten en juridische kosten* –

De kosten in verband met rechtszaken spelen een belangrijke rol bij de toegang tot de rechter. Hoge proceskosten, waaronder gerechtskosten ⁽⁵⁰⁾ en juridische kosten ⁽⁵¹⁾, kunnen de toegang tot de rechter belemmeren. De proceskosten in civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken zijn niet op EU-niveau geharmoniseerd. Zij vallen onder nationale wetgeving en verschillen daarom tussen de lidstaten onderling.

Toegang tot rechtsbijstand is een grondrecht dat is verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU ⁽⁵²⁾. Hiermee wordt toegang tot de rechter verleend voor degenen die de proceskosten niet zouden kunnen dragen of voorschieten. De meeste lidstaten verlenen rechtsbijstand op basis van het inkomen van de aanvrager ⁽⁵³⁾.

⁴⁹ 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 moesten de richtlijn vóór 8 december 2020 in nationaal recht omzetten.

⁵⁰ Onder gerechtskosten wordt verstaan een te betalen bedrag om een niet-strafrechtelijke procedure in een rechtbank of gerechtshof in te stellen.

⁵¹ Juridische kosten vormen de vergoeding voor diensten die advocaten aan hun cliënten verlenen.

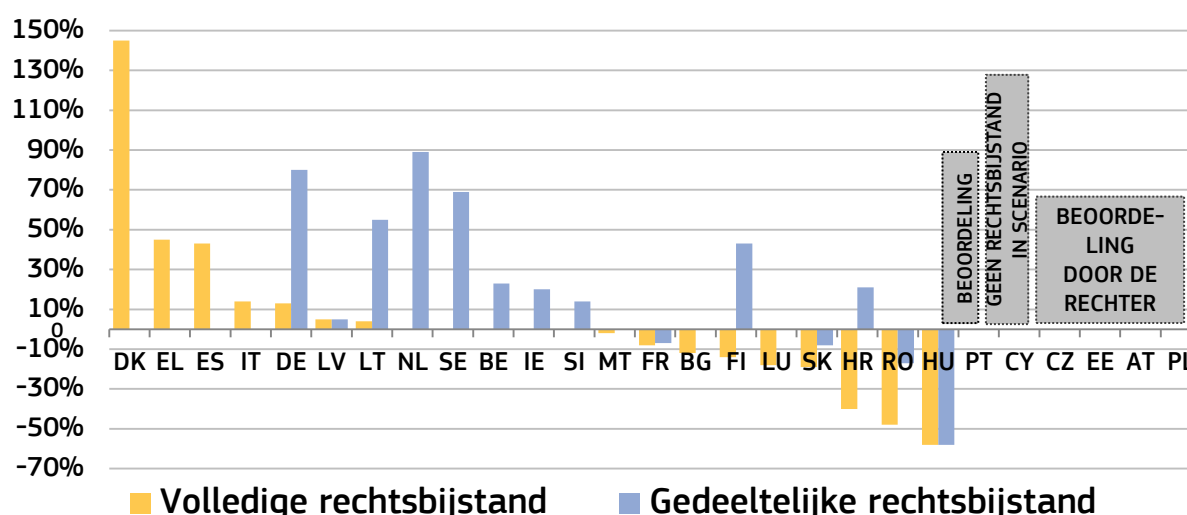
⁵² Artikel 47, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de EU.

⁵³ 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, BG, IE, ES, FR, HR, HU, LT, LU, NL en PT hebben bepaalde groepen mensen (bv. personen die een bepaalde

Grafiek 23 toont de beschikbaarheid van volledige of gedeeltelijke rechtsbijstand in een specifieke consumentenzaak met een vordering van 6 000 EUR. De grafiek vergelijkt de inkomensgrenzen voor de toekenning van rechtsbijstand, uitgedrukt als percentage van de Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat⁽⁵⁴⁾. Indien bijvoorbeeld de grens om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen op 20 % ligt, betekent dit dat aanvragers met een inkomen van 20 % boven de Eurostat-armoedegrens toch rechtsbijstand kunnen krijgen in hun lidstaat. Is echter 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 met gedeeltelijke rechtsbijstand.

Grafiek 23: inkomensgrens voor rechtsbijstand in een specifieke consumentenzaak, 2020
(*) (verschillen in % van Eurostat-armoedegrens) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE⁽⁵⁵⁾)



(*) **EE**: bij de beslissing tot verlening van rechtsbijstand wordt geen rekening gehouden met de financiële middelen van de aanvrager. **IE**: bij gedeeltelijke rechtsbijstand wordt ook rekening gehouden met het

uitkering genieten) automatisch recht op rechtsbijstand in civielrechtelijke en handelsrechtelijke geschillen. Aanvullende criteria die de lidstaten kunnen hanteren, zoals de grond van de zaak, zijn niet in deze grafiek weerspiegeld. Hoewel niet direct gerelateerd aan de grafiek, is in verscheidene lidstaten (AT, CZ, DE, DK, IT, NL, PL, SI) rechtsbijstand niet beperkt tot natuurlijke personen.

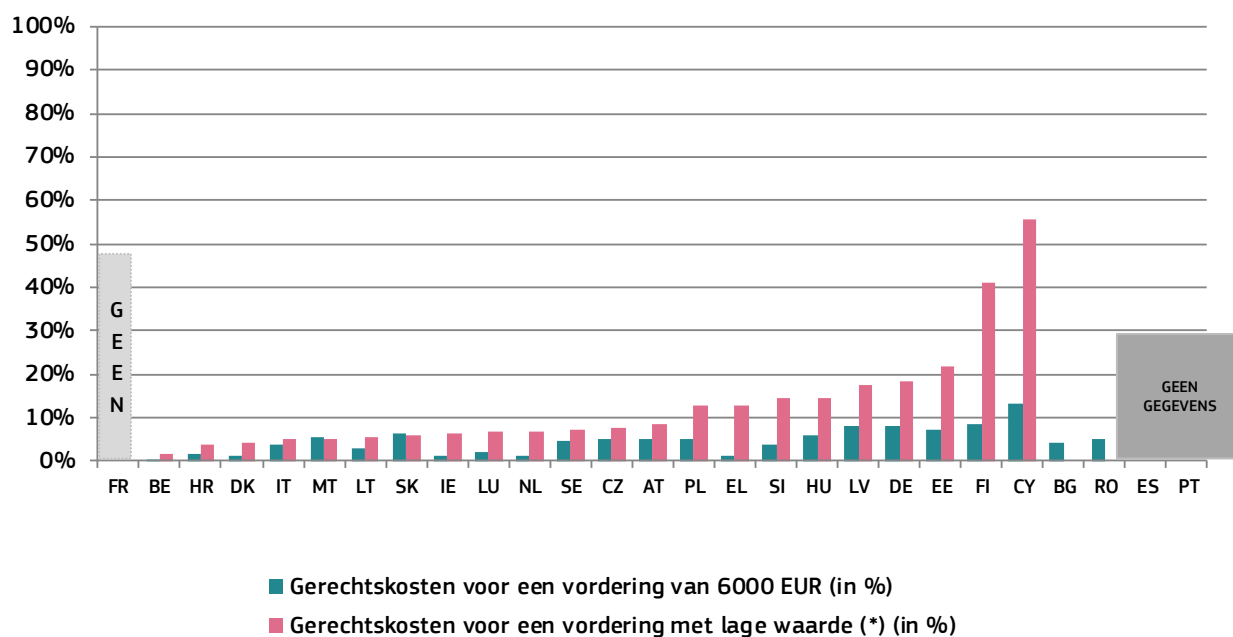
⁵⁴ Om vergelijkbare gegevens te verzamelen, is de desbetreffende Eurostat-armoedegrens van elke lidstaat uitgedrukt in een maandinkomen. De armoededrempel werd vastgelegd op 60 % van het beschikbare nationaal equivalent beschikbaar mediaaninkomen van een gezin. European Survey on Income and Living Conditions, Eurostat-tabel ilc_li01, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_li01/default/table?lang=en

⁵⁵ De gegevens van 2020 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 armoederisicodrempel van Eurostat voor 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.

beschikbare vermogen van de aanvrager. **LV:** drempels verschillen volgens gemeente, de bovengrens wordt in de grafiek weergegeven. **PT:** over de verlening van rechtsbijstand wordt beslist door de overheidsadministratie, waarbij het ministerie van Sociale Zekerheid de financiële toestand van de aanvrager beoordeelt op grond van de wet.

De meeste lidstaten verlangen van de partijen bij aanvang van een gerechtelijke procedure betaling van de gerechtskosten. Ontvangers van rechtsbijstand zijn vaak vrijgesteld van het betalen van gerechtskosten. Alleen in Bulgarije, Estland, Ierland, Nederland, Polen en Slovenië worden ontvangers van rechtsbijstand niet automatisch vrijgesteld van het betalen van gerechtskosten. In Tsjechië beslist de rechtbank per geval of een ontvanger van rechtsbijstand wordt vrijgesteld van betaling van gerechtskosten. In Luxemburg hoeven partijen die rechtsbijstand genieten, geen deurwaarderskosten te betalen. Grafiek 24 vergelijkt voor de twee scenario's de hoogte van de gerechtskosten als percentage van de waarde van de vordering. Indien bijvoorbeeld in onderstaande grafiek de gerechtskosten 10 % van een vordering van 6 000 EUR bedragen, moet de consument 600 EUR aan gerechtskosten betalen om een gerechtelijke procedure te starten. De vordering met een lage waarde is gebaseerd op de Eurostat-armoederisicodrempel voor elke lidstaat.

Grafiek 24: gerechtskosten bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke consumentenzaak, 2020 (*) (hoogte van de gerechtskosten als percentage van de waarde van de vordering) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE ⁽⁵⁶⁾)



(*) "Vordering met een lage waarde" is een vordering die overeenkomt met de Eurostat-armoedegrens per persoon voor elke lidstaat, uitgedrukt in maandinkomen (deze waarde varieerde bijvoorbeeld in 2019 van 193 EUR in **RO** tot 1 824 EUR in **LU**). **ES, PT:** er werden geen gegevens verstrekt. **BG, 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 < 2 325 EUR/maand. **AT:** het maximumbedrag van de gerechtskosten hangt af van het niveau van de rechtbank.

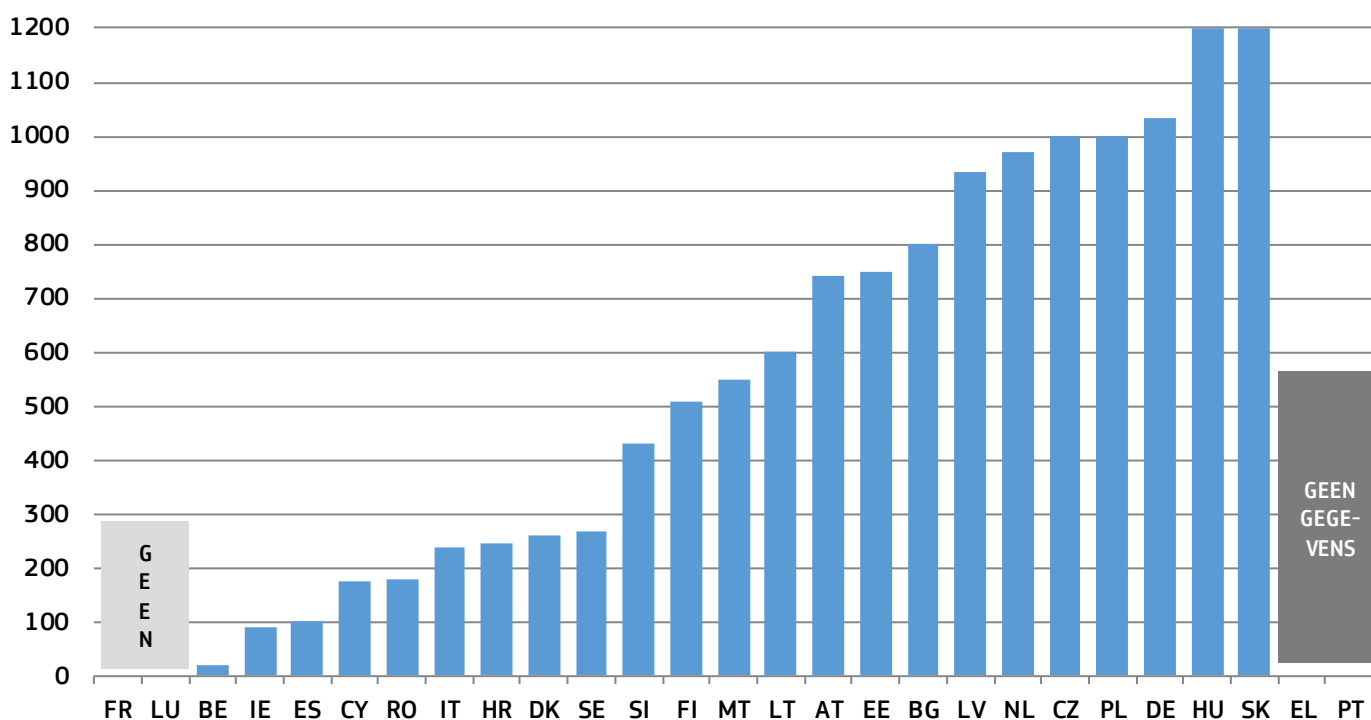
56

De gegevens hebben betrekking op inkomensgrenzen van 2020 en zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op het volgende specifieke scenario: een consumentengeschil tussen een individu en een bedrijf (de vordering heeft twee verschillende waarden: 6 000 EUR en de armoederisicodrempel van Eurostat voor elke lidstaat).

SE: de gerechtskosten in civielrechtelijke zaken verschillen naar gelang van het soort zaak. Voor geschillen waarbij de waarde van de vordering < 2 253 EUR, bedragen de gerechtskosten 86 EUR. Voor zaken waarin de waarde van de vordering > 2 253 EUR, bedragen de gerechtskosten 267 EUR. Voor andere soorten vorderingen gelden er andere gerechtskosten.

Efficiënte handhaving van overeenkomsten is essentieel voor de economie. De waarschijnlijkheid dat de werkelijke kosten in verband met rechtszaken kunnen worden teruggevorderd, versterkt de positie van de kredietverlener die een overeenkomst probeert te handhaven. Doorgaans moet de kredietverlener, als eiser, gerechtskosten betalen voor het instellen van een procedure. De rechtbank gelast in het algemeen de verweerder die de zaak verliest om de door de eiser voorgeschoten gerechtskosten volledig terug te betalen. Grafiek 25 geeft de hoogte van de gerechtskosten weer bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke handelsrechtelijke zaak betreffende een conflict tussen twee bedrijven in een handelsrechtelijk geschil met grensoverschrijdende gevolgen betreffende de handhaving van een overeenkomst, waarbij de waarde van de vordering 20 000 EUR bedraagt.

Grafiek 25: gerechtskosten bij aanvang van een gerechtelijke procedure in een specifieke handelsrechtelijke zaak, 2020 (*) (in EUR) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE (⁵⁷))



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

Het is gebruikelijk dat de kredietverlener de kosten van zijn eigen advocaat niet alleen in de litigieuze fase maar ook tijdens de prelitigieuze fase voorschiet. Wat terugbetaling betreft, passen de meeste lidstaten de regel toe dat van de verliezende partij wordt verwacht dat zij

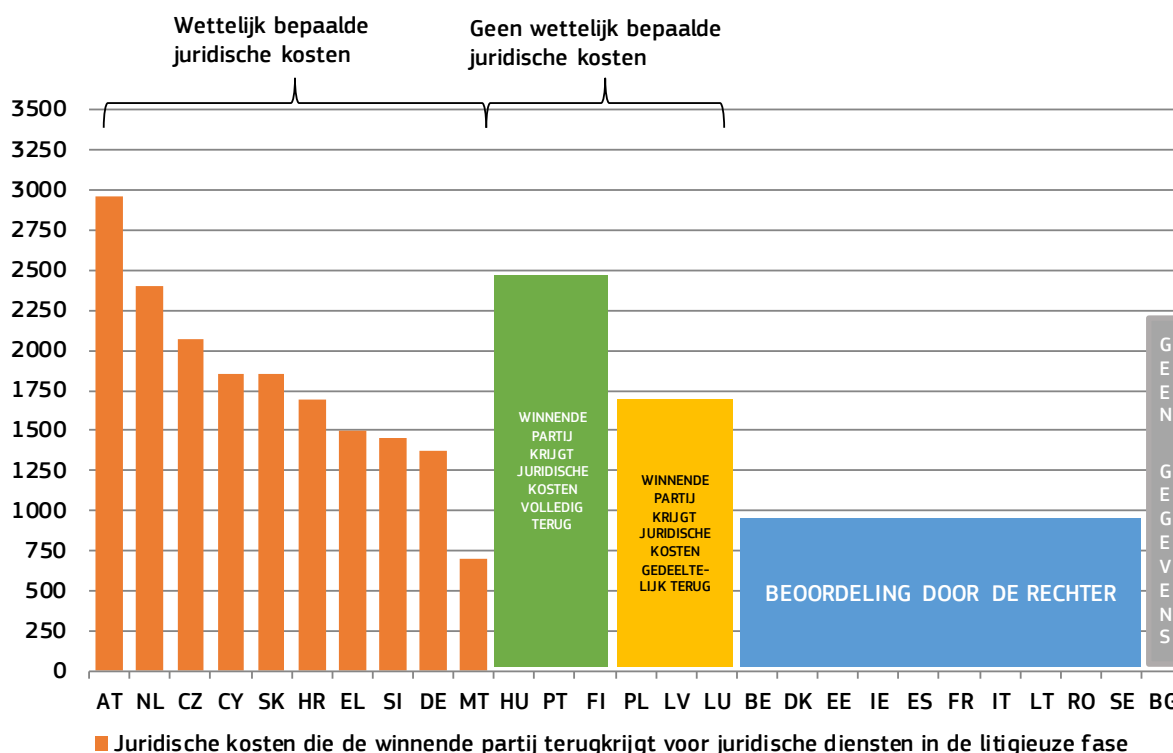
⁵⁷ De gegevens zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op het hierboven omschreven scenario. CCBE-leden werd gevraagd informatie te verstrekken over de verschuldigde gerechtskosten voor het instellen van de procedure in de zaak van het scenario.

niet alleen haar eigen juridische kosten draagt, maar ook die van de winnende partij. Een dergelijke regel heeft een afschrikkende werking op procedures die een geringe kans maken om te winnen, terwijl het instellen van procedures met een hoge kans om te winnen wordt aangemoedigd. Grafiek 26 toont het bedrag dat de rechter zou toekennen aan een winnende eiser in het scenario van een specifieke handelsrechtelijke zaak (zie voetnoot 58).

Er kunnen drie belangrijke vergoedingssystemen worden onderscheiden:

- 1) in lidstaten met een systeem van wettelijk bepaalde juridische kosten hangt de terugbetaling van gerechtskosten af van de hoogte van de wettelijk bepaalde kosten voor de door de advocaat verleende diensten, die aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten onderling;
- 2) in lidstaten zonder een systeem van wettelijk bepaalde juridische kosten worden gerechtskosten volledig (Hongarije, Portugal, Finland) dan wel gedeeltelijk (Polen, Letland, Luxemburg) terugbetaald; en
- 3) in een aantal lidstaten wordt door de rechtbank per geval over de terugbetaling beslist.

Grafiek 26: terugvordering van juridische kosten in een handelsrechtelijke zaak, 2020
 (*) (in EUR) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE ⁽⁵⁸⁾)



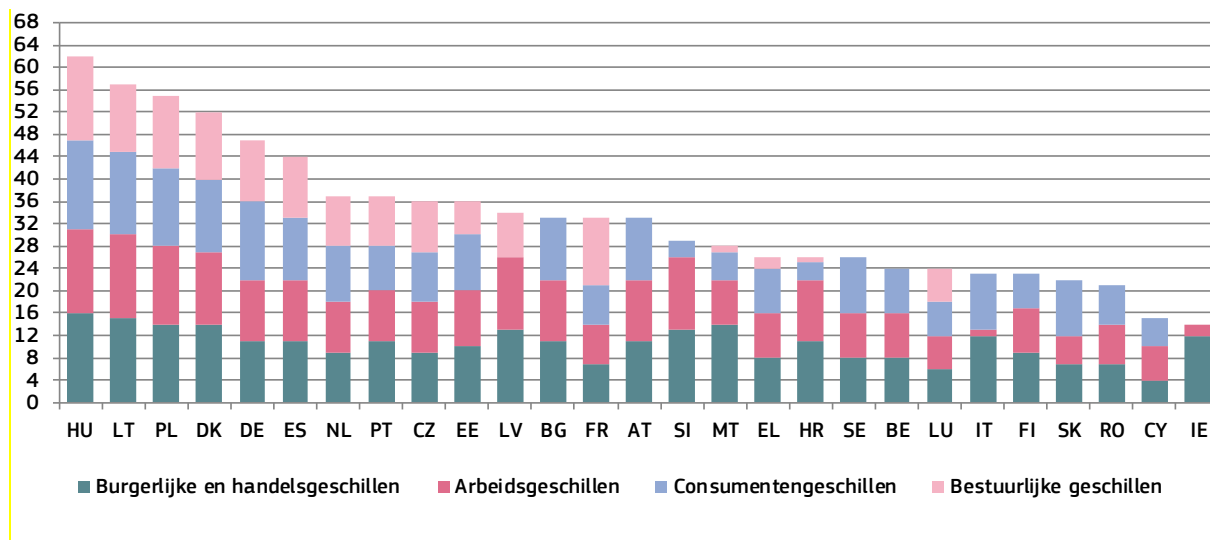
(*) In deze grafiek zijn juridische kosten exclusief administratieve kosten en btw, indien verschuldigd. De hypothetische juridische kosten voor de beslechting van het geschil in het scenario bedragen 1 650 EUR. Volledige terugvordering in systemen zonder wettelijk bepaalde juridische kosten houdt in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

⁵⁸ De gegevens zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst die was gebaseerd op dezelfde hypothetische zaak als in grafiek 25 (zie voetnoot 62). Het volgende scenario werd gebruikt als grondslag voor de berekening van de juridische kosten: het bedrijf dat de overeenkomst trachtte te handhaven, schakelde een gespecialiseerde en ervaren advocaat in die de volgende werkzaamheden verrichtte: in de prelitigieuze fase: 3 uur werk, één document opgesteld tegen een uurtarief van 200 EUR (in totaal 600 EUR). Litigieuze fase: 11 uur werk, 3 documenten opgesteld, 2 hoorzittingen tegen een uurtarief van 200 EUR netto (in totaal 2 200 EUR). CCBE-leden werd gevraagd informatie te verstrekken over a) de wettelijk bepaalde juridische kosten voor het werk in de (pre-)litigieuze fase, indien van toepassing, en b) de hoogte van de gerechtskosten die de verliezende partij redelijkerwijs op last van de rechter zou moeten terugbetalen. (Er wordt op gewezen dat het hypothetische uurtarief voor juridische bijstand is gewijzigd ten opzichte van het EU-scorebord voor justitie 2020, waardoor de antwoorden niet vergelijkbaar zijn).

– Toegang tot alternatieve geschillenbeslechting –

Grafiek 27 geeft de inspanningen van de lidstaten weer om het vrijwillige gebruik van methoden voor alternatieve geschillenbeslechting (ADR) aan te moedigen via specifieke stimuleringsmaatregelen, die kunnen verschillen naar gelang van het rechtsgebied (⁵⁹).

Grafiek 27: aanmoediging en stimulering van het gebruik van ADR-methoden, 2020 (*)
(bron: Europese Commissie (⁶⁰))



(*) Maximale score: 68 punten. Geaggregeerde indicatoren gebaseerd op de volgende indicatoren: 1) website met informatie over alternatieve geschillenbeslechting, 2) voorlichtingscampagnes in de media, 3) brochures voor het grote publiek, 4) specifieke voorlichtingsbijeenkomsten over alternatieve geschillenbeslechting die gerechten op verzoek organiseren, 5) aanwezigheid coördinator voor alternatieve geschillenbeslechting/mediation bij gerechten, 6) publicatie evaluaties van het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting, 7) publicatie statistieken over het gebruik van alternatieve geschillenbeslechting, 8) rechtsbijstand dekt (geheel of gedeeltelijk) de kosten van alternatieve geschillenbeslechting, 9) volledige of gedeeltelijke terugbetaling van gerechtskosten, ook zegelrecht, als de alternatieve geschillenbeslechting succes heeft, 10) geen advocaat vereist voor de alternatieve geschillenbeslechtsprocedure, 11) de rechter kan als mediator optreden, 12) door de partijen bereikte overeenkomst wordt in rechte afdwingbaar, 13) mogelijkheid om online een procedure in te leiden / een vordering in te dienen en bewijsstukken over te maken, 14) partijen kunnen elektronisch op de hoogte worden gebracht van de inleiding en de verschillende stappen van de procedure, 15) mogelijkheid tot onlinebetaling van toepasselijke vergoedingen, 16) gebruik van technologieën (artificiële intelligentie-toepassingen, chatbots) om indiening en beslechting van de geschillen te vergemakkelijken, en 17) overige middelen. Voor elk van deze 17 indicatoren werd één punt toegekend aan elk rechtsgebied. **IE:** bestuursrechtelijke zaken worden opgenomen in de categorie civielrechtelijke en handelsrechtelijke zaken. **EL:** alternatieve geschillenbeslechting wordt toegepast op het gebied van openbare aanbesteding voor administratieve hoven van beroep. **ES:** alternatieve geschillenbeslechting is verplicht in arbeidsrechtelijke zaken. **PT:** de gerechtskosten voor civielrechtelijke en handelsrechtelijke geschillen 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. **FI:** consumenten- en arbeidsgeschillen worden ook als civielrechtelijke zaken beschouwd. **SE:** rechters hebben een procedurele beslissingsbevoegdheid op het gebied van alternatieve geschillenbeslechting. De rechter is verplicht te streven naar een minnelijke schikking, tenzij dit niet passend is vanwege de aard van de zaak.

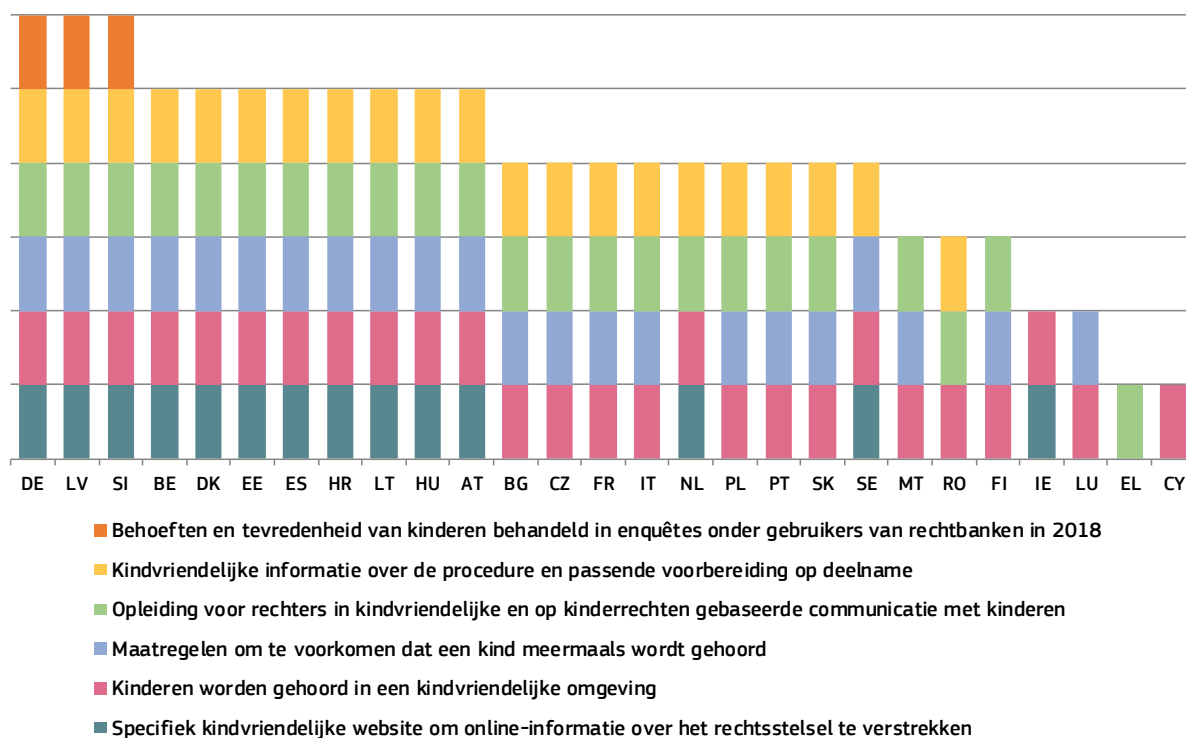
⁵⁹ Het verplichte gebruik van ADR vóór het zich tot de rechter wenden is geen methode voor het aanmoedigen en stimuleren van het gebruik van ADR. Het is immers niet zeker of dergelijk verplicht gebruik in overeenstemming is met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor een rechter als opgenomen in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁶⁰ De gegevens van 2020 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

– Kindvriendelijke justitie –

Grafiek 28 geeft de verschillende regelingen in de lidstaten weer die het rechtsstelsel toegankelijker maken voor kinderen en op hun behoeften afgestemd, bijvoorbeeld door het verstrekken van kindvriendelijke informatie over procedures of het treffen van maatregelen om te voorkomen dat het kind verschillende hoorzittingen moet bijwonen.

Grafiek 28: kindvriendelijke justitie, 2020 (*) (bron: Europese Commissie (⁶¹))



3.2.2. Middelen

Toereikende middelen, inclusief de noodzakelijke investeringen in fysieke en technische infrastructuur, en goed gekwalificeerd, geschoold en adequaat betaald 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.

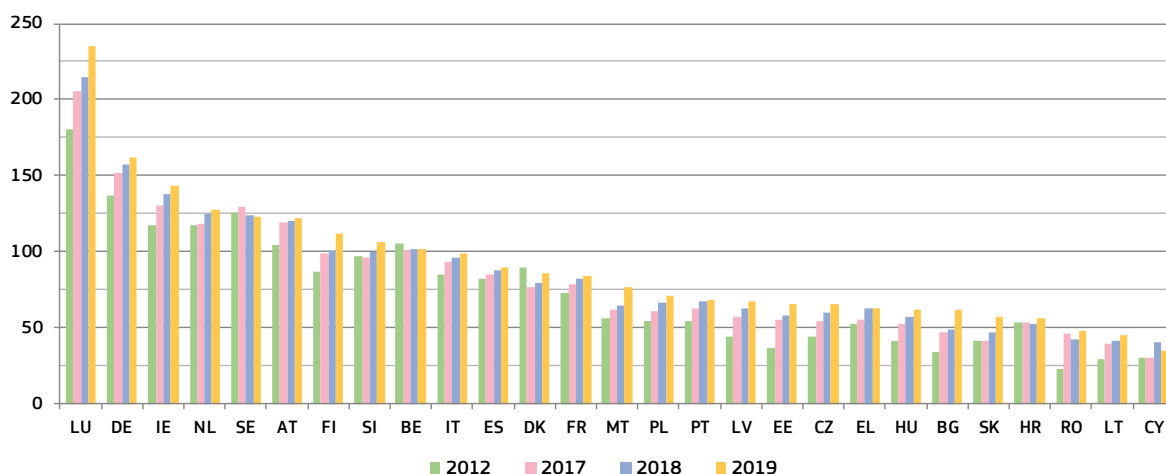
– Financiële middelen –

De onderstaande grafieken tonen de werkelijke overheidsuitgaven voor de werking van het rechtsstelsel (uitgezonderd gevangenis), zowel per inwoner (grafiek 29) als uitgedrukt in een percentage van het bruto binnenlands product (bbp) (grafiek 30) en tot slot de belangrijkste categorieën uitgaven voor rechtbanken (grafiek 31) (⁶²).

⁶¹ De gegevens van 2020 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels en het Europees netwerk voor justitiële opleiding.

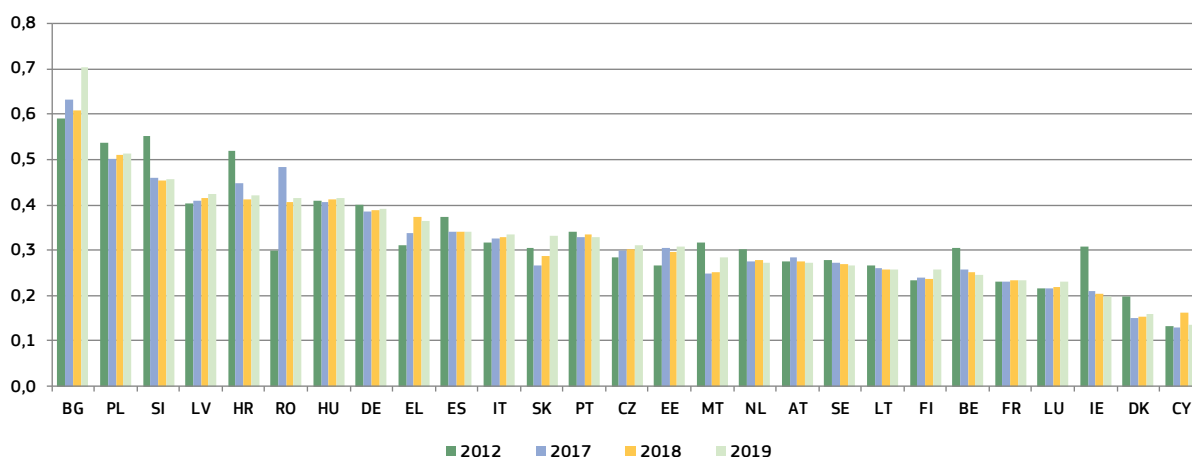
⁶² De totale (werkelijke) algemene overheidsuitgaven voor het beheer, de werking en de ondersteuning van administratieve, civiele en strafrechtbanken en het rechtsstelsel, inclusief de inning van boetes en de tenuitvoerlegging van door de rechter opgelegde schikkingen en de werking van systemen voor

Grafiek 29: totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging in EUR per inwoner, 2012, 2017–2019 (*) (bron: Eurostat)



(*) De lidstaten zijn gerangschikt op basis van de uitgaven in 2019 (van hoog tot laag). De volgende gegevens zijn voorlopig: **ES** (2019), **FR** (2018, 2019), **PT** (2019) en **SK** (alle jaren). Gegevens van 8 april 2021.

Grafiek 30: totale algemene overheidsuitgaven voor rechtspleging als percentage van het bbp, 2012, 2017–2019 (*) (bron: Eurostat)



(*) De lidstaten zijn gerangschikt op basis van de uitgaven in 2019 (van hoog tot laag). De volgende gegevens zijn voorlopig: **ES** (2019), **FR** (2018, 2019), **PT** (2019) en **SK** (alle jaren). Gegevens van 8 april 2021.

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*, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Grafiek 31 toont de belangrijkste economische categorieën overheidsuitgaven voor rechtbanken:

- 1) lonen van rechters en justitieel personeel, inclusief sociale premies (“beloning van werknemers”⁽⁶³⁾);
- 2) exploitatiekosten voor goederen en diensten die door de rechtbanken worden verbruikt, zoals huur van gebouwen, kantoorbenodigdheden, energie en rechtsbijstand (“intermediair verbruik”⁽⁶⁴⁾);
- 3) investering in vaste activa, zoals gerechtsgebouwen en software (“bruto-investeringen in vaste activa”⁽⁶⁵⁾); en
- 4) overige uitgaven.

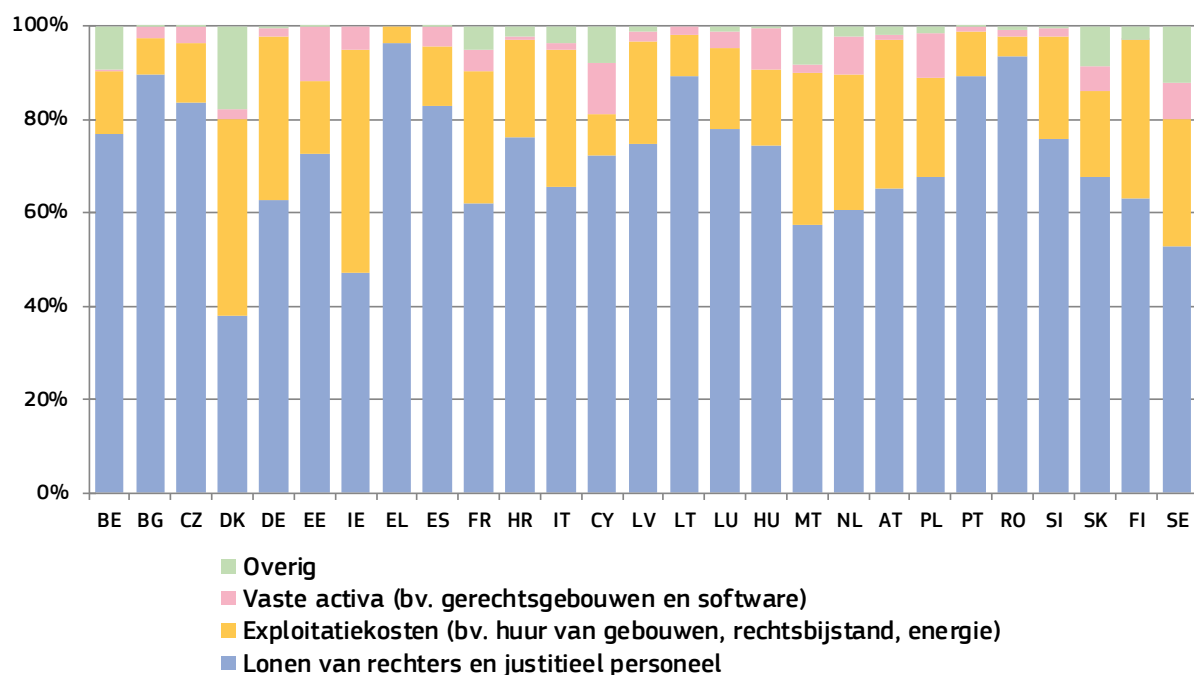
⁶³ Beloning van werknemers omvat lonen in geld of in natura (D.11) en werkelijke en toegerekende sociale premies ten laste van werkgevers (D.121 en D.122). Zie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Compensation_of_employees

⁶⁴ 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

⁶⁵ 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 per categorie (*) (in 2019 als percentage van de totale uitgaven) (bron: Eurostat)

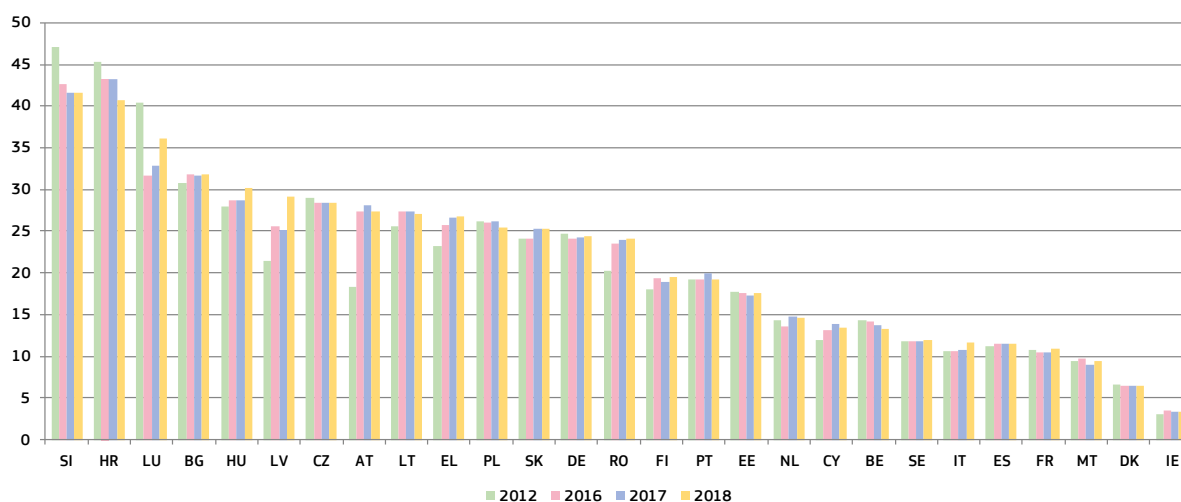


(*) De volgende gegevens zijn voorlopig: **ES** (2019), **FR** (2018, 2019), **PT** (2019) en **SK** (alle jaren). Gegevens van 8 april 2021.

– 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.

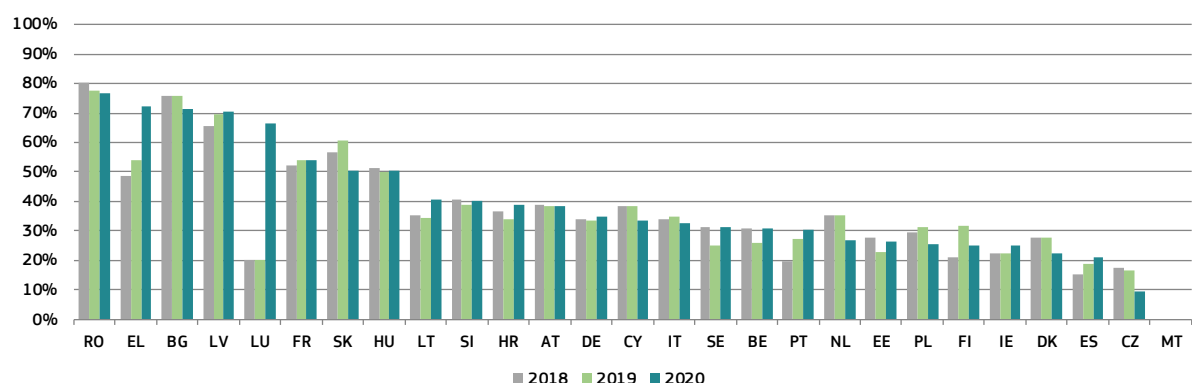
Grafiek 32: Aantal rechters, 2012–2019 (*) (per 100 000 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



(*) 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:** gegevens over administratieve

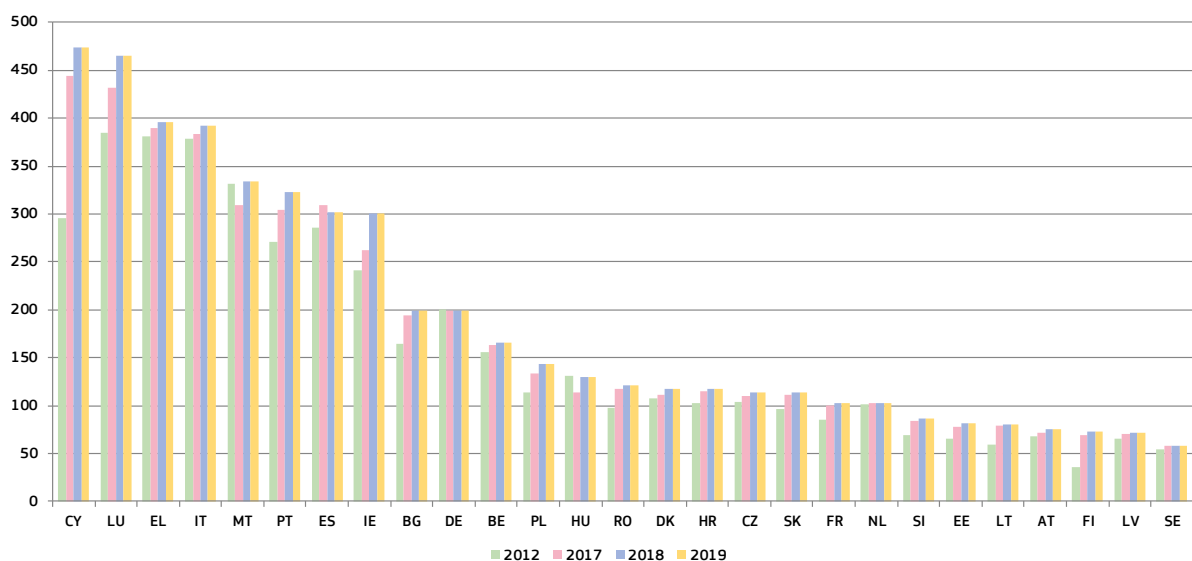
rechtspraak zijn in de cijfers opgenomen sinds 2016. **EL:** vanaf 2016 worden in de gegevens over het aantal beroepsrechters alle rangen voor strafrechtspraak en politieke rechtspraak, evenals bestuursrechters opgenomen. **IT:** de regionale auditcommissies, lokale belastingcommissies en militaire rechtbanken zijn niet in aanmerking genomen. Sinds 2018 wordt rekening gehouden met administratieve rechtspraak.

Grafiek 33: percentage vrouwelijke beroepsrechters bij hooggerechtshoven in 2018-2020
(*) (bron: Europese Commissie ⁽⁶⁶⁾)



(*) De gegevens zijn gesorteerd op de waarden van 2020, van hoogste naar laagste.

Grafiek 34: aantal advocaten, 2012–2019 (*) (per 100 000 inwoners) (bron: Cepej-onderzoek)



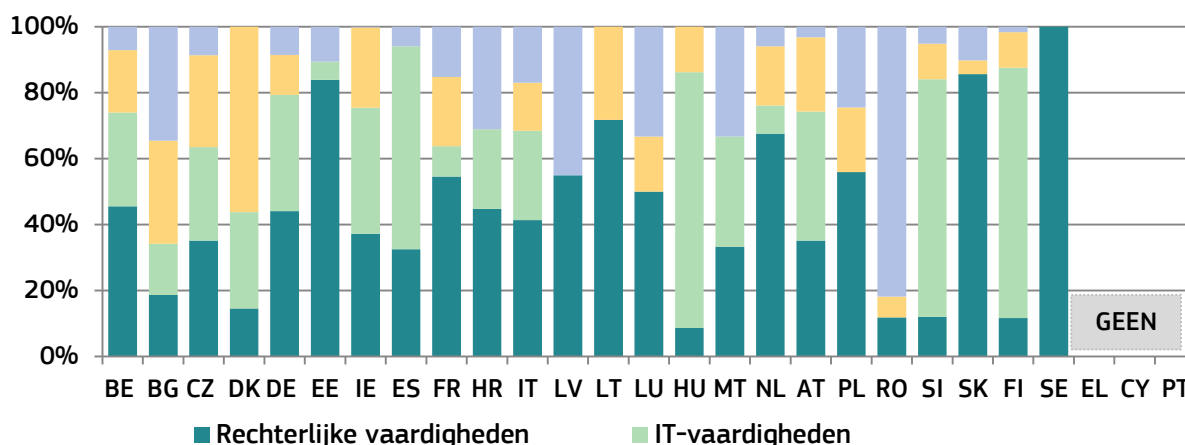
(*) Een advocaat is volgens de Cepej-methodologie een persoon die overeenkomstig het nationale recht gekwalificeerd en bevoegd is om namens zijn of haar cliënt te pleiten en te handelen, het recht te beoefenen, voor rechtbanken op te treden of zijn of haar cliënt te vertegenwoordigen en te adviseren 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.

⁶⁶ Europees Instituut voor gendergelijkheid, gegevensbank voor genderstatistiek:
https://eige.europa.eu/gender-statistics/dgs/indicator/wmidm_jud_natcrt_wmid_natcrt_supcrt/datatable

– 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.

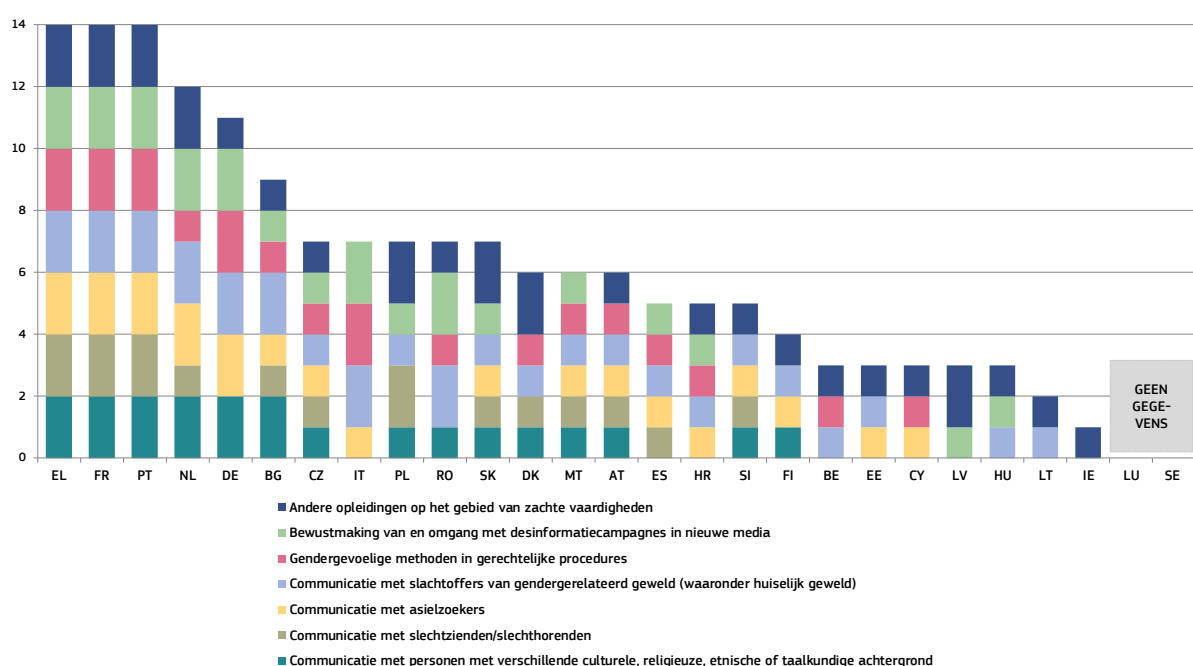
Grafiek 35: percentage permanente opleiding van rechters voor verschillende soorten vaardigheden, 2019 (*) (als percentage van het totale aantal rechters dat de hier bedoelde opleidingen volgt) (bron: Europese Commissie ⁽⁶⁷⁾)



(*) Grafiek 35 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**, **MT** en **PT** boden geen specifieke opleidingsactiviteiten aan voor de geselecteerde vaardigheden. **DK**: inclusief justitieel personeel. **AT**: inclusief openbare aanklagers.

⁶⁷ Gegevens voor 2019 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.

Grafiek 36: beschikbaarheid van communicatieopleiding voor rechters, 2020 (*) (bron: Europese Commissie ⁶⁸)



(*) Maximale score: 14 punten. De lidstaten kregen 1 punt als zij een basisopleiding aanbieden en 1 punt als zij een permanente opleiding aanbieden (maximaal 2 punten per soort opleiding). De bron van de gegevens is gewijzigd ten opzichte van vorige edities van het scorebord voor justitie, wat van invloed is op de vergelijkbaarheid van de gegevens. **DK:** de COVID-19-pandemie heeft een ernstig negatief effect gehad op het aanbod van bijscholingscursussen en seminars in 2020. **HU:** sommige opleidingen moesten worden afgelast vanwege de COVID-19-pandemie.

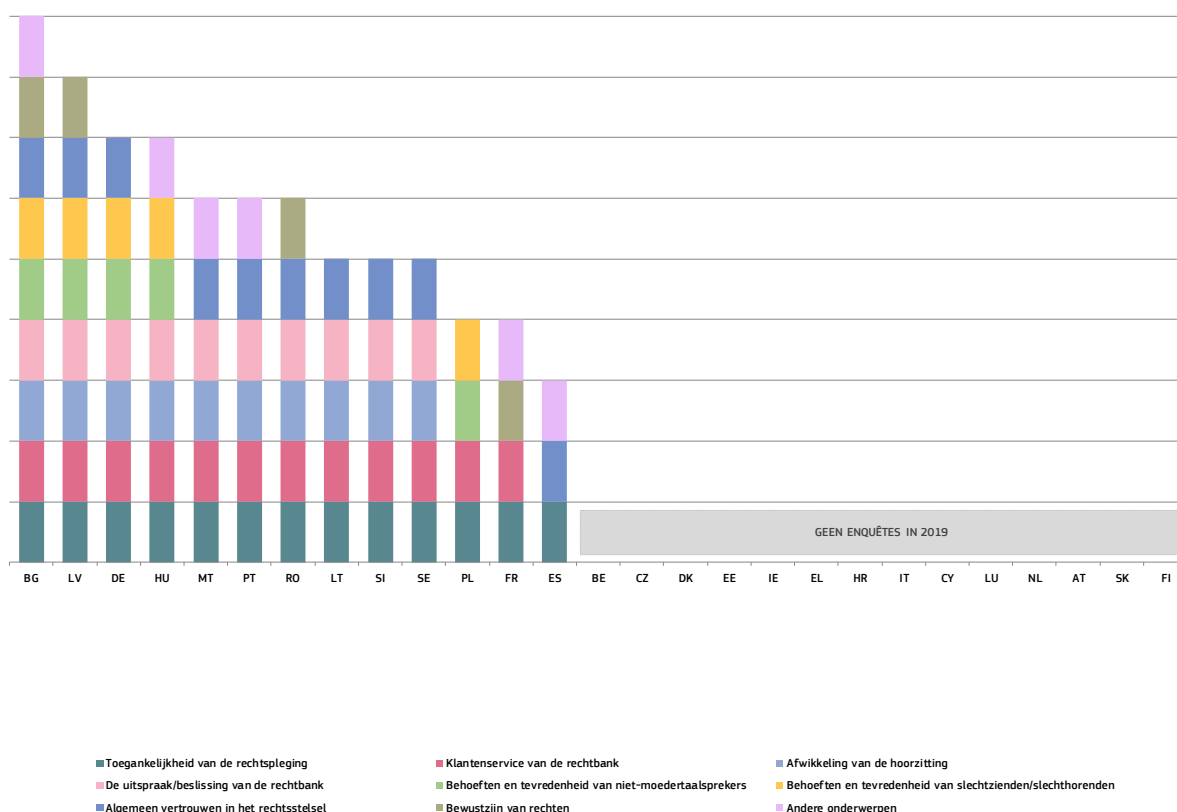
3.2.3. Beoordelingsinstrumenten

Regelmatige evaluatie kan bewerkstelligen dat het rechtsstelsel beter kan inspelen op bestaande en toekomstige uitdagingen en draagt daardoor bij aan het verbeteren van de kwaliteit van het rechtsstelsel. Enquêtes (grafiek 37) zijn belangrijk om te beoordelen hoe de rechtsstelsels vanuit het oogpunt van rechtsbeoefenaren en gebruikers van rechtbanken opereren. Een adequate follow-up van de bevindingen van enquêtes (grafiek 38) is belangrijk om de kwaliteit van rechtsstelsels te verbeteren.

⁶⁸

Gegevens voor 2020 verzameld in samenwerking met het Europees netwerk voor justitiële opleiding.

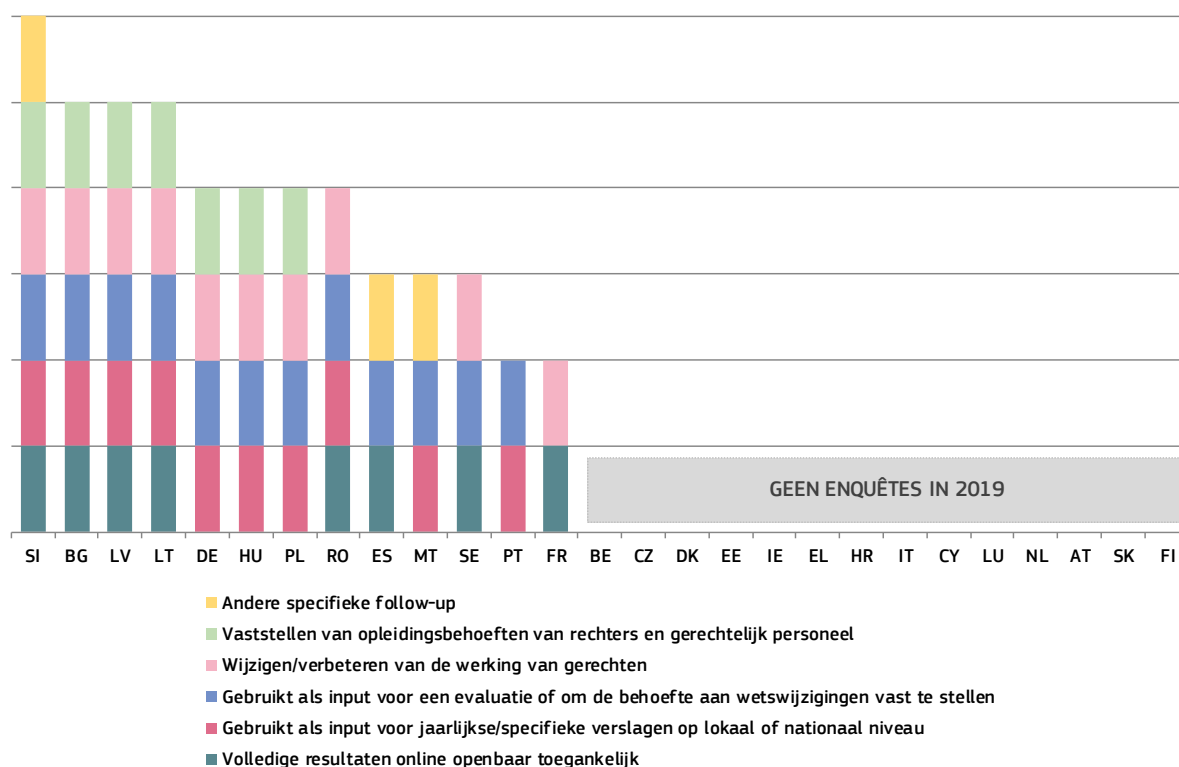
Grafiek 37: onderwerpen van enquêtes uitgevoerd onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren, 2019 (*) (bron: Europese Commissie ⁽⁶⁹⁾)



(*) De lidstaten kregen één punt per aangegeven enquêteonderwerp, ongeacht of de enquête op nationaal, regionaal of rechtbankniveau werd uitgevoerd. “Andere onderwerpen” zijn onder meer: enquêtes onder advocaten over de werking van bepaalde rechtbanken (ES); enquêtes onder partijen over de werking van bepaalde rechtbanken (LV); enquête onder het justitieel personeel en hulprechters over een reeks onderwerpen, waaronder fysieke toegankelijkheid en faciliteiten voor kinderen, respectvolle behandeling van partijen en de behoefte aan een straftoemettingsbeleid (MT). In DE, werd een aantal verschillende enquêtes uitgevoerd op het niveau van de deelstaten.

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

Grafiek 38: follow-up van enquêtes uitgevoerd onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren, 2019 (*) (bron: Europese Commissie ⁽⁷⁰⁾)



(*) De lidstaten kregen één punt per soort follow-up.

3.2.4. Digitalisering

Het gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) kan de rechtsstelsels van de lidstaten versterken, ze toegankelijker, efficiënter en veerkrachtiger maken, en ze klaarstomen voor de uitdagingen van vandaag en morgen. De COVID-19-pandemie heeft ook op de nationale rechtsstelsels een negatieve invloed gehad en heeft een aantal problemen aan het licht gebracht die de werking van de rechterlijke macht beïnvloeden.

In eerdere edities van het EU-scorebord voor justitie zijn vergelijkende gegevens opgenomen over bepaalde aspecten van ICT in rechtsstelsels. Zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie van 2 december 2020 over de digitalisering van justitie in de EU ⁽⁷¹⁾, is het scorebord aanzienlijk uitgebreid met verdere gegevens over digitalisering in de lidstaten. Hierdoor zullen voortgangsgebieden en resterende uitdagingen grondiger kunnen worden onderzocht.

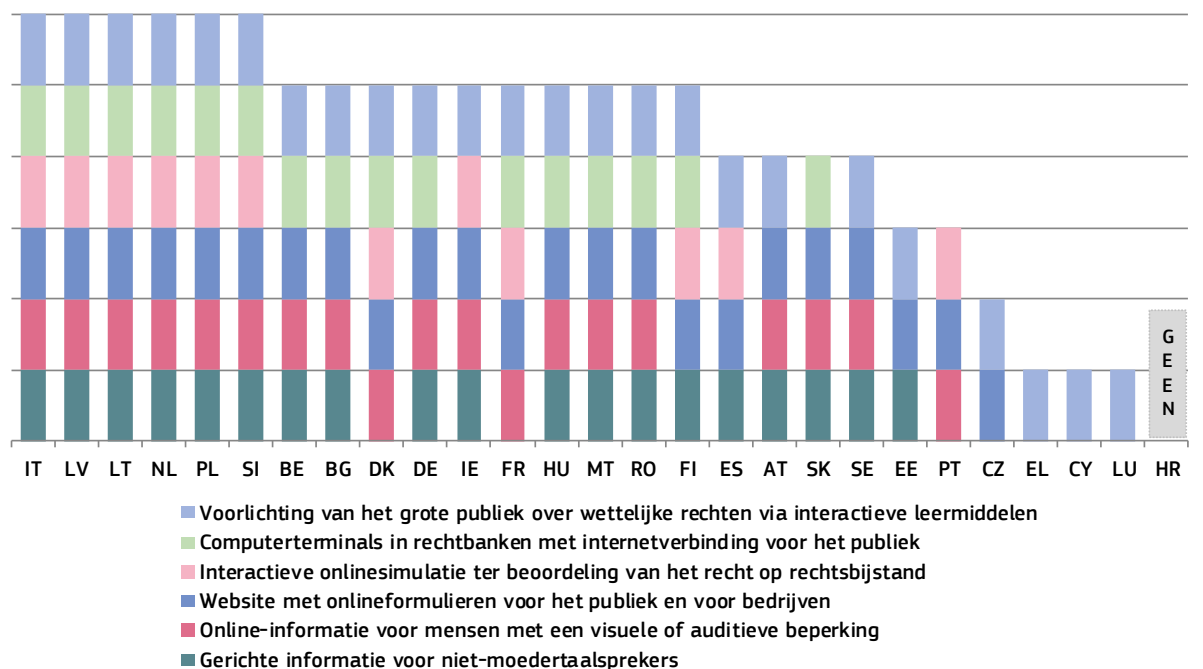
Burgervriendelijke rechtspraak vereist dat informatie over nationale rechtsstelsels niet alleen gemakkelijk toegankelijk is, maar ook is aangepast aan specifieke groepen in de samenleving die anders moeite zouden hebben om de informatie te raadplegen. Grafiek 39 toont de

⁷⁰ De gegevens van 2019 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

⁷¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden" COM(2020) 710 en het begeleidende document SWD(2020) 540.

beschikbaarheid van online-informatie over specifieke aspecten van nationale rechtsstelsels en voor specifieke groepen in de samenleving.

Grafiek 39: beschikbaarheid van online-informatie over het rechtsstelsel voor het grote publiek, 2020 (*) (bron: Europese Commissie ⁽⁷²⁾)



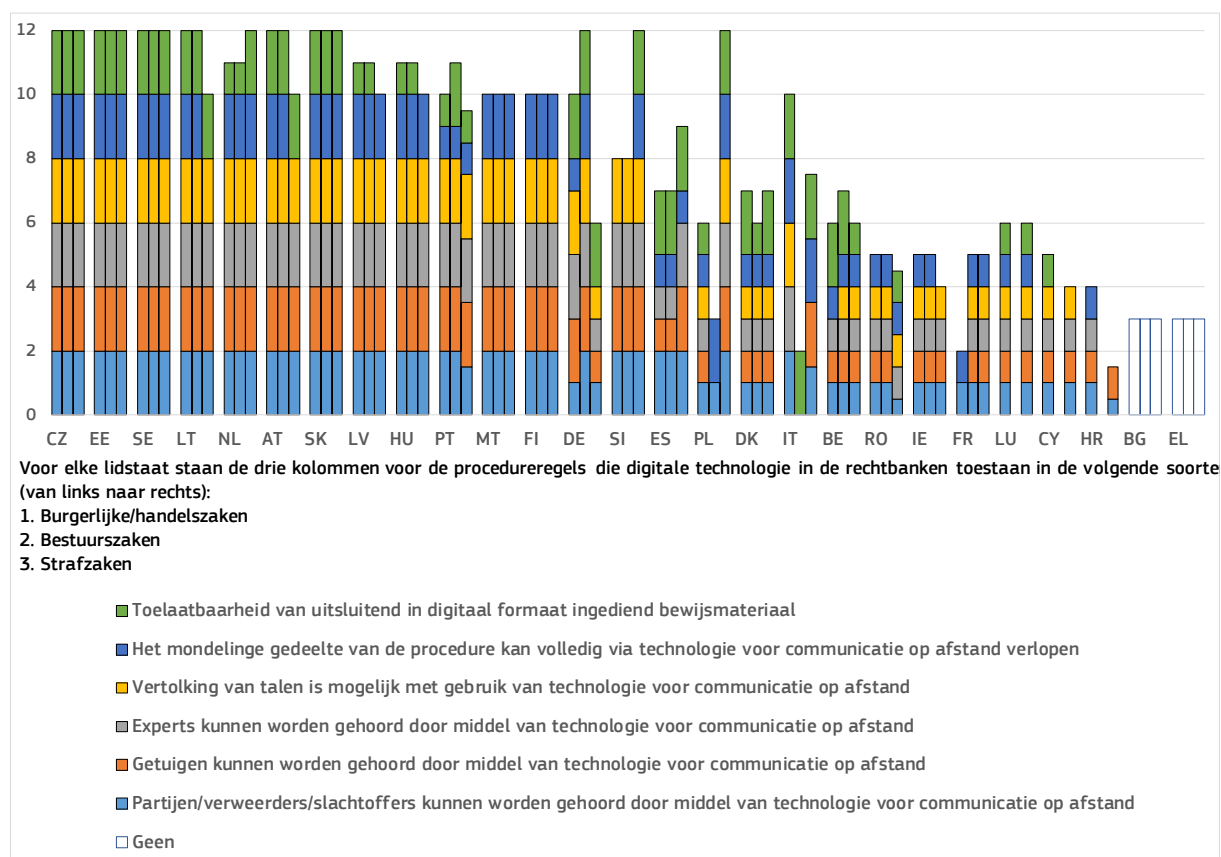
(*) **DE**: in elke deelstaat en op federaal niveau wordt individueel bepaald welke informatie online wordt verstrekt.

– Regels die klaar zijn voor het digitale tijdperk –

Het gebruik van digitale oplossingen in civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken vereist vaak passende regelgeving in het nationale procedurerecht. Grafiek 40 illustreert de mogelijkheid voor verschillende betrokkenen om deel te nemen door middel van technologie voor communicatie op afstand (zoals videoconferenties), en weerspiegelt de huidige situatie met betrekking tot de toelaatbaarheid van digitaal bewijsmateriaal.

⁷² De gegevens van 2020 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

Grafiek 40: procedureregels die digitale technologie in de rechtbanken toestaan in civielrechtelijke/handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken (*)



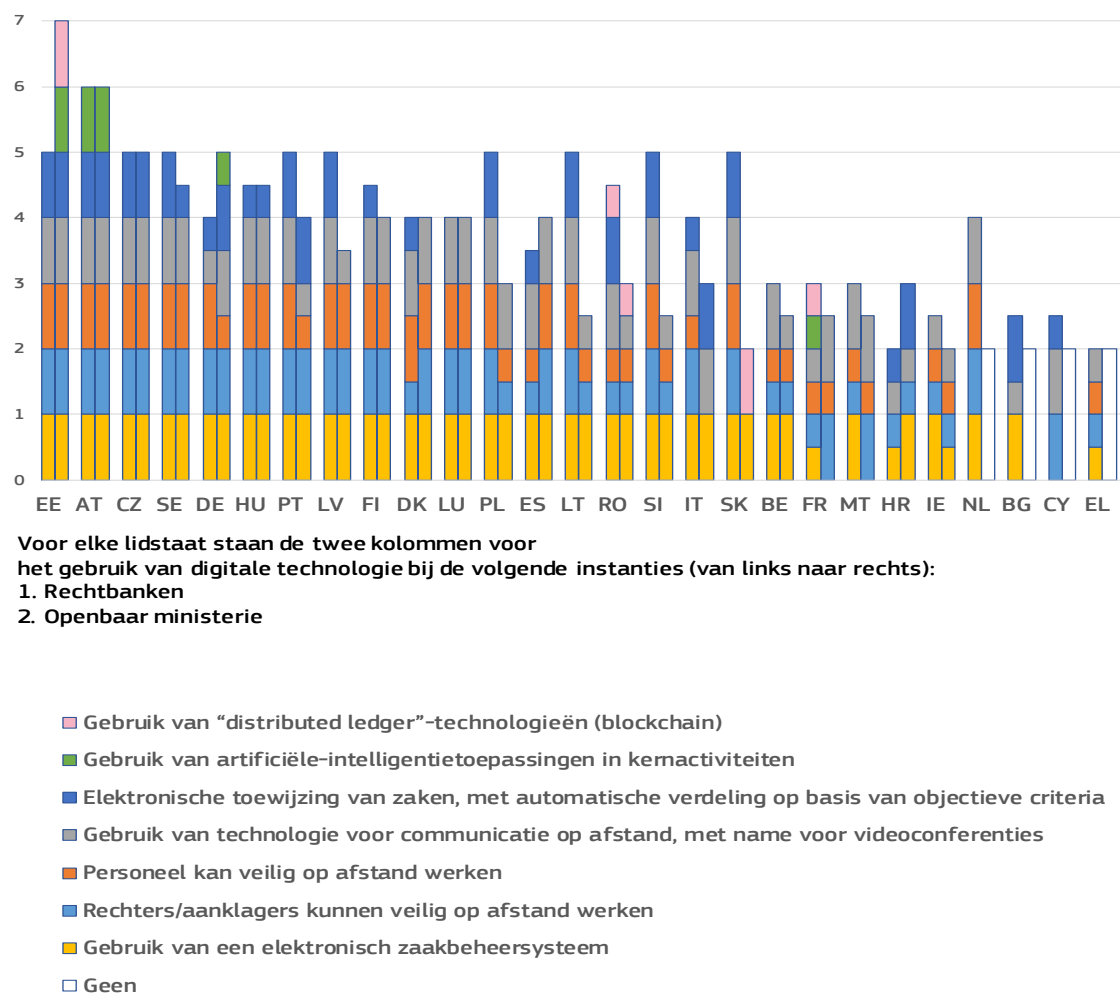
(*) Voor elke lidstaat geeft de eerste kolom de procedureregels voor civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken weer, de tweede kolom die voor bestuursrechtelijke zaken en de derde kolom de procedureregels voor strafrechtelijke zaken. Maximale score: 12 punten. Voor elk criterium werden twee punten gegeven indien de mogelijkheid bestaat in respectievelijk alle civielrechtelijke/handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken (in strafrechtelijke zaken werd de mogelijkheid om de partijen te horen opgesplitst naar zowel beklaagden als slachtoffers). De punten worden door twee gedeeld als de mogelijkheid niet in alle gevallen bestaat. Bij lidstaten die geen onderscheid maken tussen civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken, is voor beide gebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **LU**, **CY** en **HR**: geen voor bestuursrechtelijke zaken.

– Gebruik van digitale hulpmiddelen –

Behalve regels die klaar zijn voor het digitale tijdperk moeten rechtbanken en openbare ministeries ook beschikken over de juiste hulpmiddelen en infrastructuur voor communicatie op afstand en veilige toegang op afstand tot de werkplek (grafiek 41). Adequate infrastructuur en apparatuur is ook nodig voor de beveiligde elektronische communicatie tussen rechtbanken/openbare ministeries en rechtsbeoefenaren en instellingen (grafieken 42 en 43).

ICT, met inbegrip van innovatieve technologie, speelt een belangrijke rol bij de ondersteuning van de werkzaamheden van de justitiële autoriteiten, en draagt aldus in aanzienlijke mate bij tot de kwaliteit van de rechtsstelsels. De beschikbaarheid van verschillende digitale instrumenten voor rechters, aanklagers en justitieel personeel kan werkprocessen stroomlijnen, voor een eerlijke verdeling van de werklast zorgen en tot een aanzienlijke tijdsbesparing leiden.

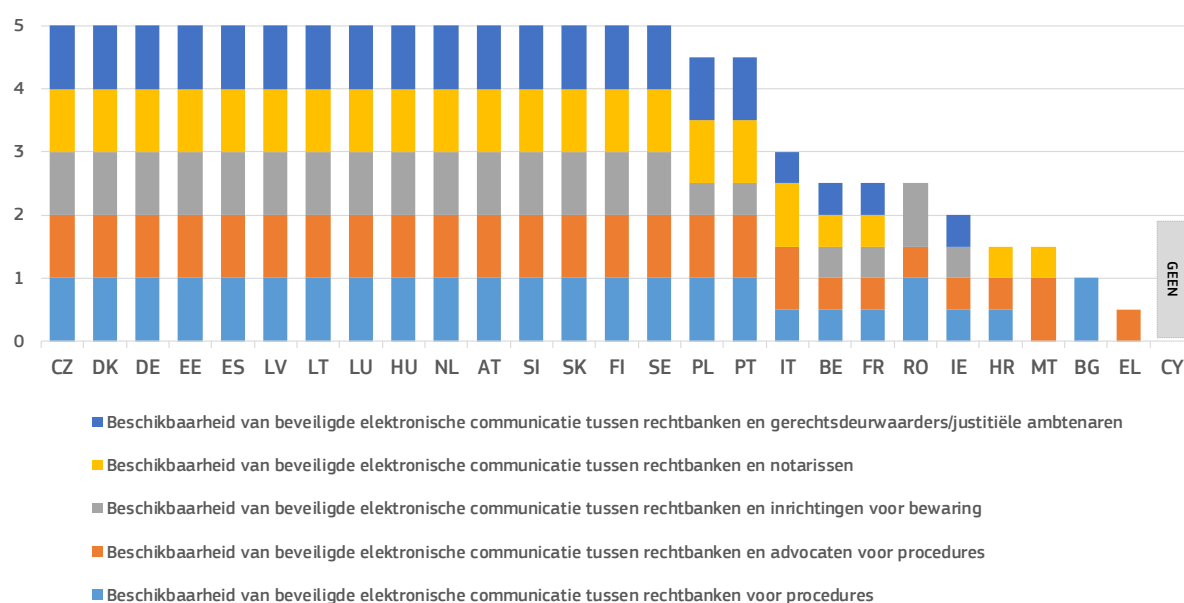
Grafiek 41: gebruik van digitale technologie door rechtbanken en openbare ministeries (*)



(*) Maximale score: 7 punten. Voor elk criterium werd één punt toegekend indien respectievelijk rechtbanken en openbare ministeries een bepaalde technologie gebruiken en werd 0,5 punt toegekend wanneer de technologie niet altijd door hen wordt gebruikt.

Veilige elektronische communicatie kan bijdragen tot de verbetering van de kwaliteit van de rechtsstelsels. De mogelijkheid voor rechtbanken om onderling en met rechtsbeoefenaren en andere instellingen elektronisch te communiceren, kan de processen stroomlijnen en de behoefte aan communicatie op papier en fysieke aanwezigheid verminderen, wat de duur van de activiteiten die aan het proces voorafgaan en van de gerechtelijke procedures kan verkorten.

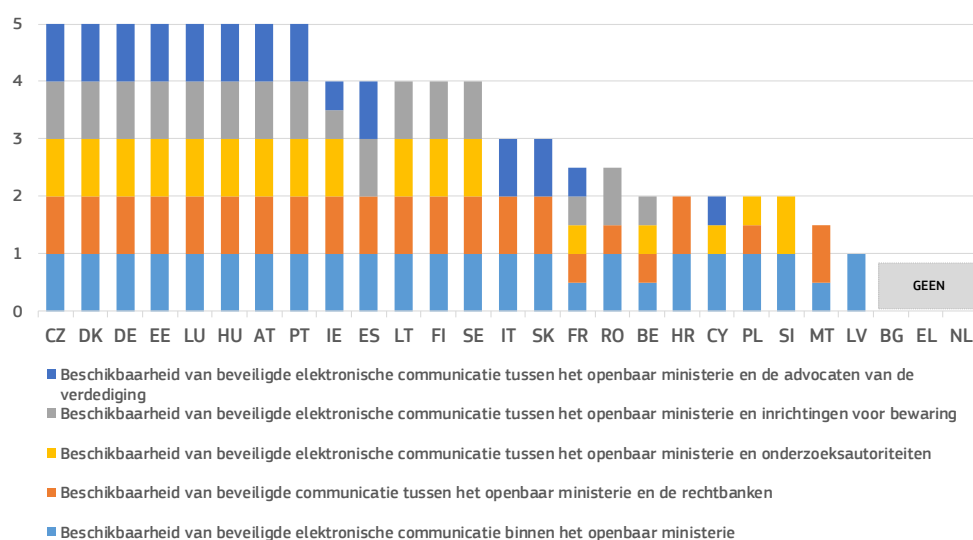
Grafiek 42: rechtbanken: elektronische communicatiemiddelen (*)



(*) Maximale score: 5 punten. Voor elk criterium werd één punt toegekend indien beveiligde elektronische communicatie beschikbaar is voor de rechtbanken. Wanneer de mogelijkheid niet in alle gevallen bestaat, werd 0,5 punt toegekend.

Openbare ministeries zijn van essentieel belang voor de werking van het strafrechtstelsel. Zij kunnen ook baat hebben bij toegang tot een beveiligd elektronisch communicatiekanaal, dat hun werk kan vergemakkelijken en tot een betere kwaliteit van de gerechtelijke procedures kan leiden. De mogelijkheid van beveiligde elektronische communicatie tussen openbare ministeries en onderzoeksautoriteiten, advocaten van de verdediging en rechtbanken zou een vlottere en efficiëntere voorbereiding van de procedure voor de rechter ten goede komen.

Grafiek 43: openbaar ministerie: elektronische communicatiemiddelen (*)



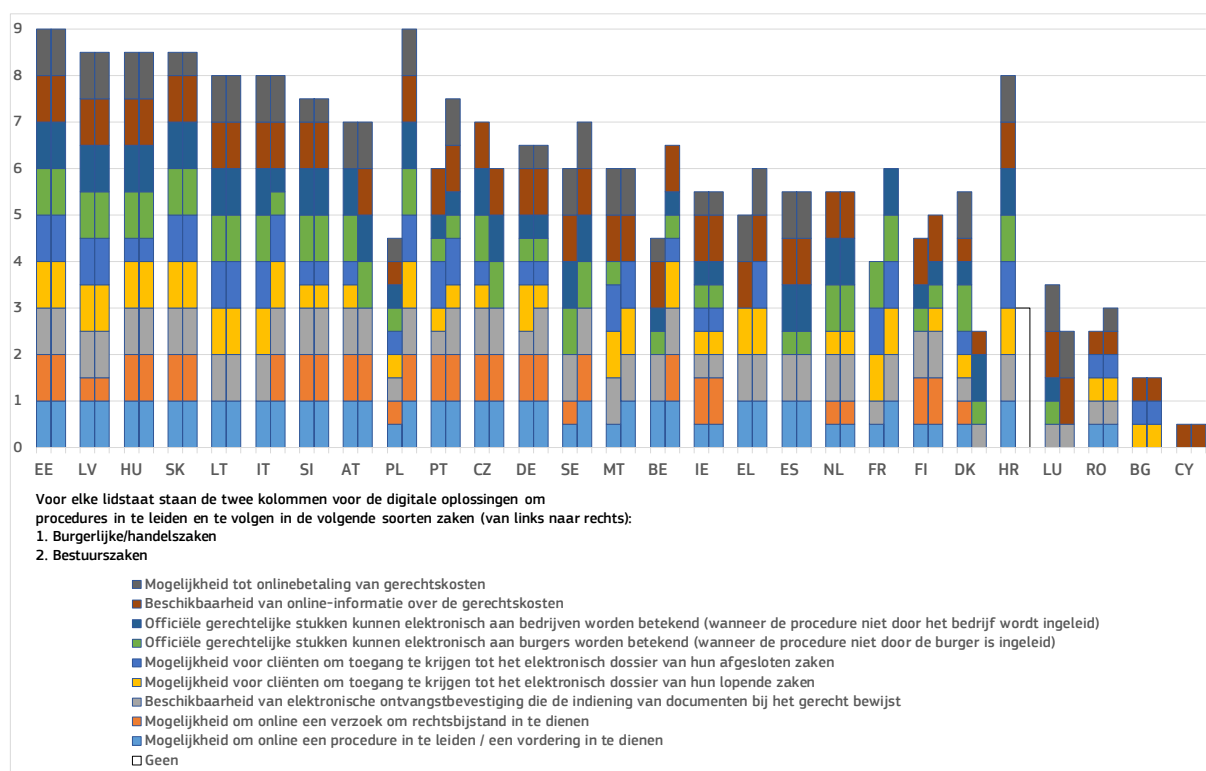
(*) Maximale score: 5 punten. Voor elk criterium werd één punt toegekend indien beveiligde elektronische communicatie beschikbaar is voor het openbaar ministerie. Wanneer de mogelijkheid niet in alle gevallen bestaat, werd 0,5 punt toegekend.

bestaat, werd 0,5 punt toegekend. De beschikbaarheid van elektronische communicatiemiddelen bij het openbaar ministerie omvat ook de communicatie met de advocaten die bij het openbaar ministerie in dienst zijn.

– Onlinetoegang tot rechtbanken –

De mogelijkheid om specifieke stappen van de gerechtelijke procedure elektronisch te voltooien, is een belangrijk onderdeel van de kwaliteit van rechtsstelsels. De elektronische indiening van vorderingen, de mogelijkheid om een procedure online te volgen en vooruit te helpen, en de elektronische betekening of kennisgeving van stukken kunnen de toegang tot justitie voor burgers en bedrijven (of hun wettelijke vertegenwoordigers) merkbaar vergemakkelijken, vertragingen beperken en kosten doen dalen. De beschikbaarheid van dergelijke digitale overheidsdiensten draagt ertoe bij dat de rechtbanken een stap dichterbij de burgers en de ondernemingen komen te staan, en leidt bijgevolg tot een groter vertrouwen in het rechtsstelsel.

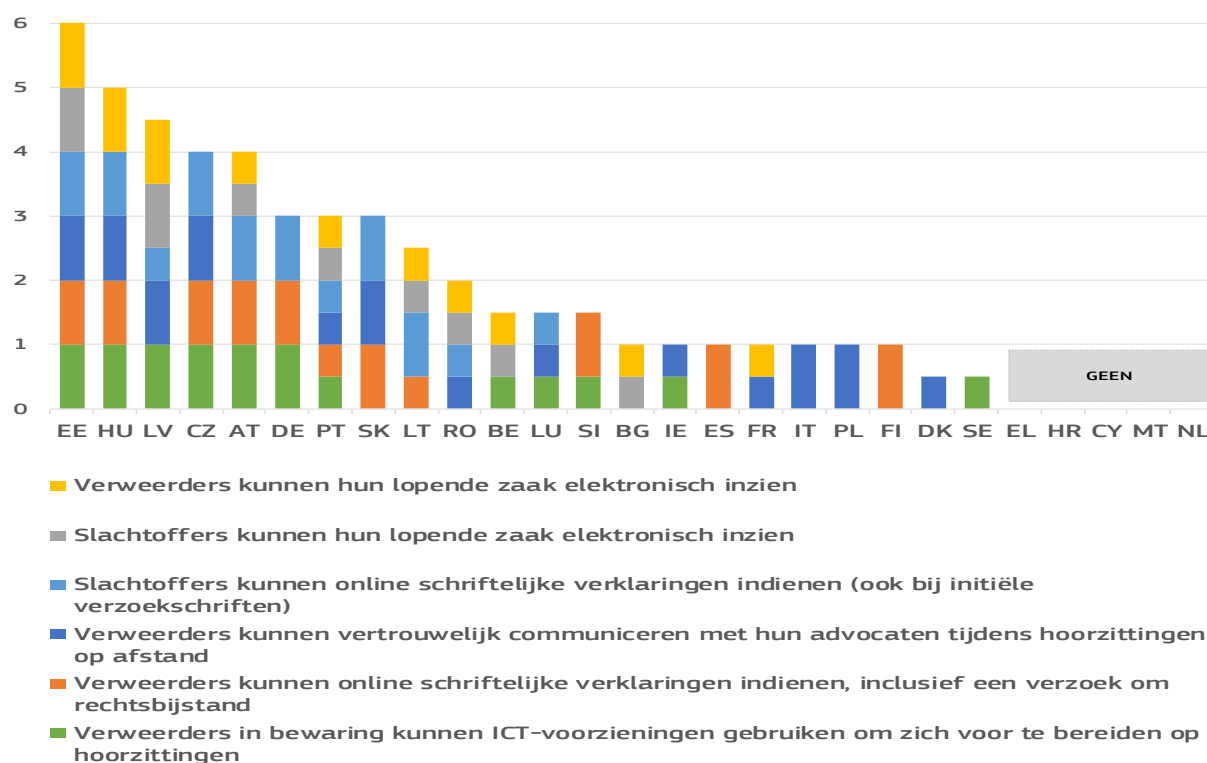
Grafiek 44: digitale oplossingen voor het inleiden en volgen van procedures in civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken (*)



(*) Maximale score: 9 punten. Voor elk criterium werd een punt gegeven indien de mogelijkheid bestaat in respectievelijk alle civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken. Wanneer de mogelijkheid niet in alle gevallen bestaat, werd 0,5 punt toegekend. Bij lidstaten die geen onderscheid maken tussen civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken, is voor beide gebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **HR:** geen voor bestuursrechtelijke zaken.

Ook het gebruik van digitale hulpmiddelen voor het voeren en volgen van gerechtelijke procedures in strafzaken kan de rechten van slachtoffers en verweerders helpen waarborgen. Digitale oplossingen kunnen bijvoorbeeld voorzien in vertrouwelijke communicatie op afstand tussen verweerders en hun advocaten, verweerders in hechtenis in staat stellen zich voor te bereiden op hun hoorzitting, of slachtoffers van misdrijven helpen secundaire victimisatie te voorkomen.

Grafiek 45: digitale oplossingen voor het voeren en volgen van gerechtelijke procedures in strafzaken (*)



(*) Maximale score: 6 punten. Voor elk criterium werd een punt gegeven indien de mogelijkheid bestaat in alle strafzaken. Wanneer de mogelijkheid niet in alle gevallen bestaat, werd 0,5 punt toegekend.

– Toegang tot rechterlijke beslissingen –

De onlinetoegankelijkheid van rechterlijke beslissingen vergroot de transparantie van de rechtsstelsels, helpt burgers en bedrijven te begrijpen wat hun rechten zijn en kan bijdragen tot consistentie in de rechtspraak. De regelingen voor de onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen zijn essentieel voor het creëren van gebruikersvriendelijke zoekfaciliteiten⁷³, die de rechtspraak toegankelijker maken voor rechtsbeoefenaren en het grote publiek. Vlotte toegang tot en eenvoudig hergebruik van jurisprudentie maakt innovatieve “legal tech”-toepassingen mogelijk ter ondersteuning van beroepsbeoefenaren.

Bij onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen moeten verschillende belangen worden afgewogen, binnen de grenzen van wettelijke en beleidskaders. De algemene verordening

⁷³ 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.

gegevensbescherming⁽⁷⁴⁾ is volledig van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door rechtbanken. Er moet een billijk evenwicht worden gevonden tussen het recht op gegevensbescherming en het recht op openbaarheid van rechterlijke beslissingen en transparantie van het rechtsstelsel bij het beoordelen welke gegevens openbaar moeten worden gemaakt. Dit is met name het geval als er een zwaarwegend openbaar belang is dat de openbaarmaking van die gegevens rechtvaardigt. In tal van landen vereist het recht of de praktijk de anonimisering of pseudonimisering⁽⁷⁵⁾ van rechterlijke beslissingen voordat zij worden gepubliceerd, hetzij stelselmatig hetzij op verzoek. Door de rechterlijke macht geproduceerde gegevens vallen ook onder EU-wetgeving inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie⁽⁷⁶⁾.

De beschikbaarheid van rechterlijke beslissingen in een machineleesbaar formaat⁽⁷⁷⁾ vergemakkelijkt een algoritmevriendelijk rechtsstelsel⁽⁷⁸⁾.

Grafiek 46: onlinetoegang tot bekendgemaakte beslissingen voor het grote publiek, 2020 (*) (civielrechtelijke/handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken, alle instanties) (bron: Europese Commissie⁽⁷⁹⁾)

⁷⁴ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1).

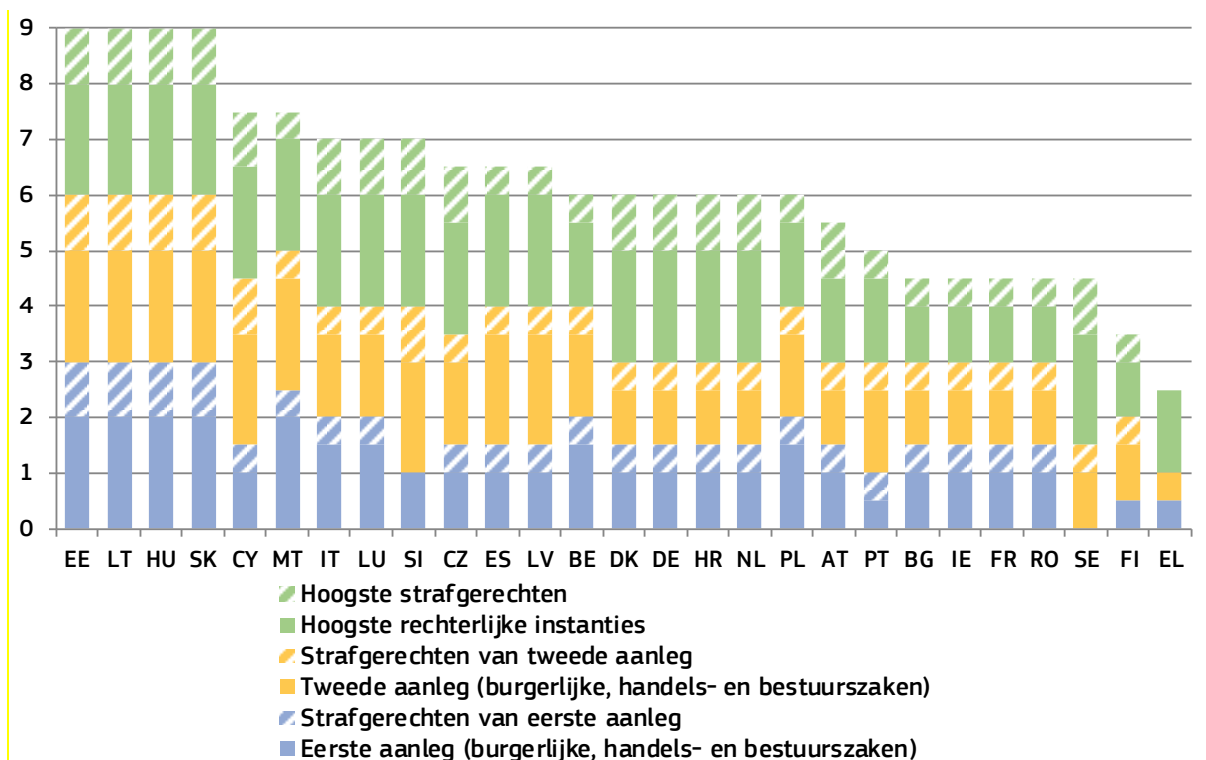
⁷⁵ Anonimisering/pseudonimisering is efficiënter met ondersteuning van een algoritme. Menselijk toezicht is echter nodig, omdat algoritmen geen inzicht hebben in context.

⁷⁶ Richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 345 van 31.12.2003, blz. 90) en Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie (PB L 172 van 26.6.2019, blz. 56).

⁷⁷ Beslissingen die zijn gemodelleerd volgens normen (bv. Akoma Ntoso) en hun bijbehorende metadata, zijn gratis te downloaden in de vorm van een databank of andere geautomatiseerde middelen (bv. interfaces voor applicatieprogrammering).

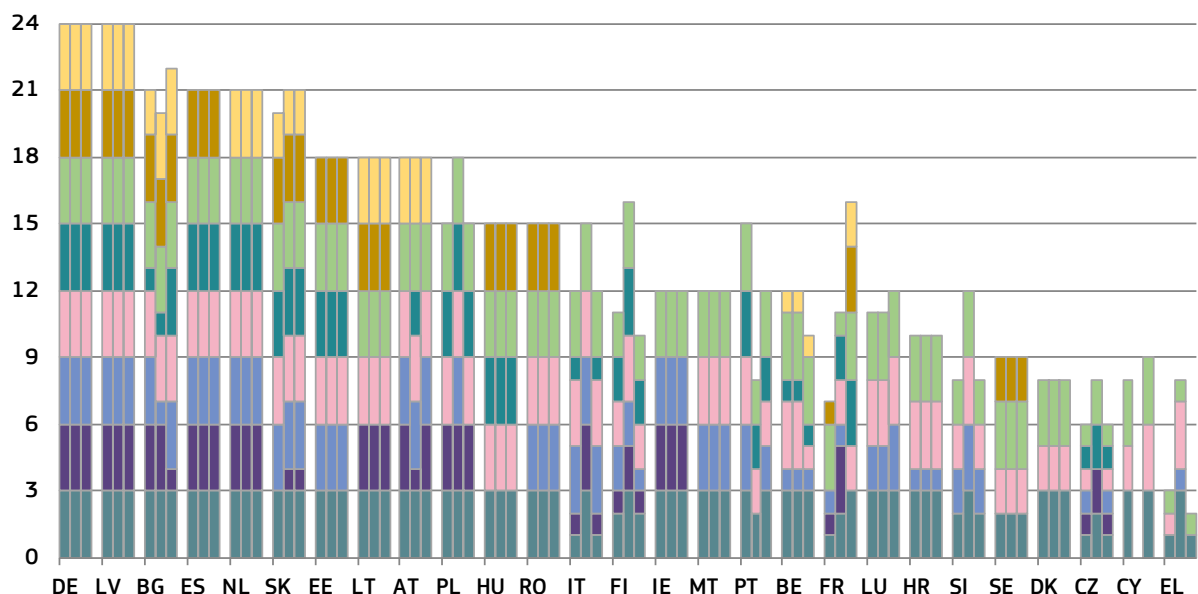
⁷⁸ Zie ook de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Een Europese datastrategie, COM(2020) 66 final, witboek van de Commissie over kunstmatige intelligentie — Een Europese benadering op basis van excellentie en vertrouwen, COM(2020) 65 final, en conclusies van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, over beste praktijken voor de onlinepublicatie van rechterlijke beslissingen (PB C 362 van 8.10.2018, blz. 2).

⁷⁹ De gegevens van 2020 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.



(*) Maximale score: 9 punten. Voor elke rechterlijke instantie is één punt toegekend indien alle beslissingen beschikbaar zijn voor respectievelijk civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken, en een half punt indien sommige beslissingen beschikbaar zijn. Indien een lidstaat slechts twee rechterlijke instanties heeft, zijn punten toegekend voor drie instanties door de betrokken hogere aanleg in de niet-bestaande aanleg te weerspiegelen. Bij lidstaten die geen onderscheid maken tussen de twee rechtsgebieden (civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken), is voor beide gebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **BE:** voor civielrechtelijke en strafrechtelijke zaken mag elke rechtbank zelf besluiten over de publicatie van zijn beslissingen. **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. **AT:** bij zaken in eerste en tweede aanleg beslist de rechter welke uitspraken worden gepubliceerd. Beslissingen van het Hooggerechtshof waarin een beroep zonder uitvoerige motivering wordt afgewezen, worden niet gepubliceerd. **NL:** rechtbanken beslissen over publicatie op basis van bekendgemaakte criteria. **PT:** in civielrechtelijke en strafrechtelijke zaken beslist een commissie van de rechtbank over de publicatie. **SK:** voor civielrechtelijke en strafrechtelijke zaken worden beslissingen in procedures waarin het publiek is uitgesloten van berechting en betalingsbevelen niet bekendgemaakt. **FI:** de rechtbanken beslissen welke vonnissen worden gepubliceerd.

Grafiek 47: regelingen voor het produceren van machineleesbare rechterlijke beslissingen, 2020 (*) (civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken, bestuursrechtelijke zaken en strafrechtelijke zaken, alle instanties) (bron: Europese Commissie ⁽⁸⁰⁾)



Voor elke lidstaat geven de drie kolommen de regelingen weer voor de volgende soorten zaken (van links naar rechts):

1. Burgerlijke/handelszaken
2. Bestuurszaken
3. Strafzaken

- Beslissingen en hun bijbehorende metadata zijn gratis te downloaden in de vorm van een databank of via andere geautomatiseerde middelen
- Anonimisering/pseudonimisering wordt door een algoritme ondersteund
- Er bestaan regels om te bepalen of persoonsgegevens al dan niet openbaar worden gemaakt in online gepubliceerde beslissingen
- Beslissingen bevatten bijbehorende informatie ("metadata") over citaten en verwijzingen naar nationale en/of EU-wetgeving of -jurisprudentie
- Beslissingen bevatten bijbehorende informatie ("metadata") over trefwoorden, datum van het besluit enz.
- Beslissingen krijgen een Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI) toegewezen
- Beslissingen worden gemodelleerd volgens een norm die hun machineleesbaarheid mogelijk maakt
- Website is gratis toegankelijk voor het grote publiek

(*) Maximale score: 24 punten per soort zaken. Voor elk van de drie instanties (eerste, tweede en derde aanleg) kan één punt worden gegeven als alle rechterlijke beslissingen daaronder vallen. Als alleen sommige rechterlijke beslissingen onder een bepaalde instantie vallen, wordt slechts een halve punt toegekend. Indien een lidstaat slechts twee instanties heeft, zijn punten toegekend voor drie instanties door de betrokken hogere aanleg als de niet-bestaande aanleg te weerspiegelen. Bij lidstaten die geen onderscheid maken tussen bestuursrechtelijke zaken en civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken, is aan beide rechtsgebieden hetzelfde aantal punten toegekend. **ES**: het gebruik van de databank van de Algemene Raad voor de Rechterlijke Macht voor commerciële doeleinden of het massaal downloaden van informatie is niet toegestaan. Voor het hergebruik van deze informatie voor de ontwikkeling van databanken of voor commerciële doeleinden moet worden voldaan aan de procedure en voorwaarden die zijn vastgesteld door de Algemene Raad voor de Rechterlijke Macht via zijn centrum voor justitiële documentatie. **IE**: het anonimiseren van vonnissen gebeurt in strafzaken (d.w.z. wanneer de wet vereist of een rechter, overeenkomstig beginselen uit de rechtspraak, heeft bevolen dat de identiteit van

⁸⁰

De gegevens van 2020 zijn verzameld in samenwerking met de groep van contactpersonen inzake de nationale rechtsstelsels.

partijen of personen niet bekend mag worden gemaakt), en de opstellende rechter moet aangeven welke redactie moet worden toegepast op alle inhoud die ertoe zou kunnen leiden dat de identiteit van een persoon wiens identiteit moet worden beschermd, wordt achterhaald.

3.2.5. Samenvatting van de kwaliteit van rechtsstelsels

Eenvoudige toegang, toereikende middelen, doeltreffende beoordelingsinstrumenten en digitalisering zijn de factoren die bijdragen aan een hoge kwaliteit van rechtsstelsels. Burgers en bedrijven verwachten van een doeltreffend rechtsstelsel beslissingen van hoge kwaliteit. Het EU-scorebord voor justitie 2021 bevat een uitwerking van de vergelijkende analyse van deze factoren.

Toegankelijkheid

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

- De beschikbaarheid van **rechtsbijstand en de hoogte van de gerechtskosten** hebben een grote invloed op de toegang tot de rechter, met name voor mensen die in armoede leven. Uit grafiek 23 blijkt dat in sommige lidstaten consumenten met een inkomen dat onder de armoededrempel van Eurostat ligt, geen rechtsbijstand zouden krijgen. In vergelijking met 2019 is de toegankelijkheid van de rechtsbijstand in ongeveer een derde van de lidstaten gedaald en in vijf lidstaten verbeterd, met name wat de gedeeltelijke rechtsbijstand betreft. Deze ontwikkeling sluit aan bij de trend op langere termijn, waarbij rechtsbijstand in sommige lidstaten minder toegankelijk is geworden. De hoogte van de gerechtskosten (grafiek 24) is sinds 2016 grotendeels ongewijzigd gebleven, hoewel in verschillende lidstaten de gerechtskosten voor vorderingen met een lage waarde zijn gestegen. De gerechtskosten liggen nog steeds proportioneel hoger voor vorderingen met een lage waarde. De moeite om voor rechtsbijstand in aanmerking te komen in combinatie met hoge gerechtskosten in sommige lidstaten, kan mensen in armoede ervan weerhouden een beroep op de rechter te doen.
- De hoogte van de **gerechtskosten voor litigieuze handelsrechtelijke zaken** (grafiek 25) verschilt enorm tussen de lidstaten onderling (variërend van 0,1 % tot 6 % van de waarde van de vordering), waarbij in slechts twee lidstaten helemaal geen gerechtskosten worden geheven. Grafiek 26 toont **in welke mate juridische kosten** door de winnende partij in een handelsrechtelijke zaak **kunnen worden teruggevorderd**. Er zijn grote verschillen wat betreft de terugvordering van juridische kosten voor de litigieuze fase, zowel tussen lidstaten met en lidstaten zonder systeem van wettelijk bepaalde kosten als binnen elk van deze groepen (met name tussen meer en minder genereuze systemen van wettelijk bepaalde kosten). Bovendien wordt de terugvordering van juridische kosten in tal van lidstaten naar inzicht van de rechter bepaald. De mate van generositeit van het systeem voor terugvordering van juridische kosten kan ofwel stimulerend ofwel afschrikkend werken voor de waarschijnlijkheid van instelling van een procedure, en dus voor de algemene toegang tot de rechter.
- In het EU-scorebord voor justitie 2021 wordt een grondiger analyse gegeven van de wijzen waarop de lidstaten het vrijwillige gebruik van **alternatieve geschillenbeslechting** (ADR) (grafiek 27) voor civielrechtelijke geschillen bevorderen, met name wat betreft de mogelijkheid om gebruik te maken van digitale technologieën. Zeventien lidstaten voorzien in de mogelijkheid om in ten minste bepaalde soorten geschillen online een procedure in te leiden of een vordering in te stellen en bewijsstukken over te leggen. In 19 lidstaten kunnen partijen elektronisch op de hoogte worden gebracht van de inleiding en de verschillende stappen van de procedure en in 12 lidstaten kunnen zij de toepasselijke kosten online betalen. In acht lidstaten kunnen technologieën zoals artificiële-intelligentietoepassingen of chatbots worden gebruikt om het indienen en oplossen van geschillen te vergemakkelijken.

- Het EU-scorebord voor justitie 2021 bevat voor de tweede keer een geconsolideerd overzicht van de maatregelen die de lidstaten hebben getroffen voor een **kindvriendelijk rechtsstelsel** (grafiek 28). Alle lidstaten brengen ten minste enkele aanpassingen aan, in de meeste gevallen in de vorm van maatregelen voor kindvriendelijke hoorzittingen (waaronder de omgeving) en ter voorkoming van meerdere hoorzittingen voor een kind. Bijna alle lidstaten organiseren ook opleidingen voor rechters over kindvriendelijke justitie.

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 2021 blijkt het volgende:

- Wat de **financiële middelen** betreft, blijkt uit de gegevens dat in 2019 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 29 en 30). Bijna alle lidstaten hebben hun uitgaven per hoofd van de bevolking in 2019 verhoogd (een toename vergeleken met 2018) en een meerderheid heeft ook zijn uitgaven als percentage van het bbp verhoogd.
- Net als in 2020 toont het EU-scorebord voor justitie 2021 ook de **uitsplitsing van de totale uitgaven in verschillende categorieën** op basis van door Eurostat verzamelde gegevens. Grafiek 31 geeft grote verschillen in uitgaven tussen de lidstaten weer. Terwijl in de meeste lidstaten de salarissen van rechters en justitieel personeel (inclusief sociale premies) het grootste aandeel vertegenwoordigen, zijn de investeringen in vaste activa zoals gerechtsgebouwen en software doorgaans lager. Daartegenover staat dat in enkele lidstaten de uitgaven voor exploitatiekosten (bv. huur van gebouwen, rechtsbijstand en andere verbruiksgoederen) significant hoger zijn dan in de meeste andere lidstaten. Deze uitsplitsing is van jaar tot jaar relatief stabiel gebleven.
- **Vrouwen** maken in de meeste lidstaten nog steeds minder dan vijftig procent van de rechters uit bij **hooggerechtshoven** (grafiek 33). De evolutie gedurende de periode van drie jaar tussen 2018 en 2020 toont aan dat trends verschillen tussen de lidstaten, maar dat in de meeste lidstaten het percentage vrouwelijke rechters bij hooggerechtshoven sinds 2010 is toegenomen.
- Wat de **opleiding van rechters** betreft, voorzien bijna alle lidstaten ten minste in enige permanente opleiding op het gebied van rechterlijke vaardigheden. Minder lidstaten bieden opleidingen aan op het gebied van IT-vaardigheden, rechtbankbeheer en rechtsethiek. In vergelijking met het voorgaande jaar is het aandeel van de rechters dat deelneemt aan opleidingen over IT-vaardigheden licht gestegen (grafiek 35). Wat de opleiding voor communicatie met kwetsbare groepen betreft (grafiek 36), bieden de meeste lidstaten opleidingen aan met betrekking tot slachtoffers van gendergerelateerd geweld en organiseert meer dan de helft van de lidstaten opleidingen over gendergevoelige praktijken, asielzoekers of personen met een andere culturele, religieuze, etnische of taalkundige achtergrond. Opleidingen over het communiceren met mensen met een visuele of auditieve beperking zijn beschikbaar in ongeveer de helft van de lidstaten. Opleidingen over bewustmaking en de omgang met desinformatie zijn slechts in iets meer dan de helft van de lidstaten beschikbaar.

Beoordelingsinstrumenten

- Het **gebruik van enquêtes** onder gebruikers van rechtbanken en rechtsbeoefenaren (grafiek 37) is in 2019 licht gestegen en het aantal lidstaten dat ervoor kiest geen enquêtes uit te voeren, is stabiel gebleven. Er lijkt echter enig verschil te bestaan ten aanzien van de lidstaten die geen enquêtes hebben uitgevoerd, wat erop wijst dat enquêtes soms slechts om het jaar of om de paar jaar worden afgenomen. Toegankelijkheid, klantenservice, hoorzittingen en uitspraken/beslissingen, alsook het algemene vertrouwen in het rechtsstelsel zijn nog steeds terugkerende enquêteonderwerpen, maar slechts enkele lidstaten hebben onderzoek gedaan naar de tevredenheid van groepen met speciale behoeften en de mate waarin personen zich bewust zijn van hun rechten. Alle lidstaten die enquêtes hebben uitgevoerd, hebben ook in een follow-up voorzien (grafiek 38). De mate waarin deze follow-up plaatsvond, verschilde echter nog steeds aanzienlijk. De resultaten werden in het algemeen gebruikt in jaar- of specifieke verslagen en in tal van lidstaten werden zij gebruikt voor een evaluatie of om de noodzaak van wetswijzigingen vast te stellen.

Digitalisering

- Vanaf de editie van 2021 bevat het EU-scorebord voor justitie een uitgebreide component waarin aspecten in verband met de digitalisering van justitie in detail worden onderzocht. Hoewel de meeste lidstaten in verschillende contexten en in verschillende mate reeds gebruikmaken van digitale oplossingen, is er nog veel ruimte voor verbetering.
- 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 39). Er komen verschillen tot uiting als het gaat om de inhoud van de informatie en in hoeverre deze tegemoetkomt aan de behoeften van mensen. Zo biedt bijvoorbeeld slechts een beperkt aantal lidstaten (twaalf) een interactieve onlinesimulatie aan waarmee mensen kunnen nagaan of ze in aanmerking komen voor rechtsbijstand. In de meeste lidstaten is echter een website met onlineformulieren voor het publiek en bedrijven of informatie voor niet-moedertaalsprekers beschikbaar.
- Minder dan de helft van de lidstaten beschikt over **procedureregels die klaar zijn voor het digitale tijdperk** om het gebruik van communicatie op afstand en de toelaatbaarheid van bewijs in uitsluitend digitale vorm mogelijk maken. In de overige lidstaten is dit slechts in een beperkt aantal situaties mogelijk.
- Wat het **gebruik van digitale technologie door rechtbanken en openbare ministeries** betreft, beschikken de meeste lidstaten reeds over verschillende digitale hulpmiddelen die ter beschikking staan van de rechtbanken, de openbare ministeries en het personeel. Hoewel de meeste lidstaten over dossierbeheerssystemen en videoconferentiesystemen beschikken en de mogelijkheid tot telewerken aanbieden, moet er nog meer vooruitgang worden geboekt om systemen voor automatische toewijzing van zaken, artificiële intelligentie en op blockchain gebaseerde hulpmiddelen op grotere schaal beschikbaar te maken.
- In de meeste lidstaten beschikken de rechtbanken over **beveiligde elektronische communicatiemiddelen**. In een aantal lidstaten kunnen rechtbanken echter alleen via beveiligde elektronische oplossingen communiceren met bepaalde rechtsbeoefenaren en/of nationale autoriteiten. In minder dan een derde van de lidstaten beschikken de diensten van het openbaar ministerie over een uitgebreid en beveiligd elektronisch systeem voor

communicatie met rechtsbeoefenaren en nationale instellingen.

- In civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken bieden de meeste lidstaten **onlinetoegang** aan burgers en ondernemingen (of hun wettelijke vertegenwoordigers) **voor hun lopende of afgesloten zaken**, zij het in verschillende mate. Niettemin hebben in de meeste lidstaten verweerders en slachtoffers in strafzaken slechts zeer beperkte mogelijkheden om een deel van hun zaak met behulp van digitale oplossingen te volgen of uit te voeren, terwijl in sommige lidstaten deze mogelijkheid niet bestaat.
- Vergeleken met voorgaande jaren is geen vooruitgang geboekt in de **onlinetoegang tot rechterlijke uitspraken** (grafiek 46), met name wat betreft de publicatie van uitspraken van de hoogste instantie: 17 lidstaten publiceren alle uitspraken in civielrechtelijke/handelsrechtelijke zaken en bestuursrechtelijke zaken en 15 lidstaten publiceren ook strafrechtelijke beslissingen van de hoogste instantie. Deze aantallen sporen alle lidstaten aan om verdere verbeteringen door te voeren, aangezien beslissingen van de hoogste instantie een belangrijke rol spelen bij de consistentie van de rechtspraak. Ook met de publicatie van beslissingen van rechtbanken van tweede aanleg is geen vooruitgang geboekt. In 2020 hebben slechts negen lidstaten alle beslissingen in civielrechtelijke/handelsrechtelijke en bestuursrechtelijke zaken van rechtbanken van tweede aanleg online gepubliceerd en zes lidstaten hebben dat gedaan voor strafrechtelijke beslissingen in tweede aanleg, wat minder is dan in 2019.
- Het EU-scorebord voor justitie 2021 bevat opnieuw een analyse van de **regelingen in de lidstaten die kunnen helpen om machineleesbare rechterlijke beslissingen te produceren** (grafiek 47). Alle lidstaten beschikken ten minste over enkele regelingen voor civielrechtelijke/handelsrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke zaken, waarbij wel een aanzienlijke variatie tussen de lidstaten onderling kan worden opgetekend. Het blijkt dat administratieve rechtbanken relatief geavanceerder zijn wat betreft het creëren van de sleutelfactoren voor een algoritmevriendelijk rechtsstelsel. In het algemeen kan een tendens tot invoering van meer regelingen worden waargenomen, met name voor de beschikbaarheid van metadata in beslissingen wat betreft sleutelwoorden, de datum van de beslissing en regels inzake persoonsgegevens in de gepubliceerde beslissingen. De meeste lidstaten meldden een verbetering in 2020 in vergelijking met 2019. Rechtsstelsels die beschikken over regelingen voor het modelleren van beslissingen volgens normen die machineleesbaarheid mogelijk maken, lijken in potentie betere resultaten te behalen in de toekomst.

3.3. Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht — een onlosmakelijk onderdeel van rechterlijke besluitvorming — is een vereiste die voortvloeit uit het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming zoals bedoeld in artikel 19 VEU, en uit het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ⁽⁸¹⁾. Deze vereiste veronderstelt:

a) **externe onafhankelijkheid**, als de betrokken instantie haar functies volledig autonoom uitvoert, zonder onder hiërarchische beperkingen te vallen of ondergeschikt te zijn aan andere instanties en zonder bevelen of instructies van welke andere bron dan ook te hoeven volgen, en dus beschermd te zijn tegen externe tussenkomst of druk die het onafhankelijke oordeel van haar leden in gevaar kan brengen en hun besluiten kan beïnvloeden; en

b) **interne onafhankelijkheid en onpartijdigheid**, als gelijke afstand tussen de partijen in de procedure en hun respectieve belangen ten aanzien van het voorwerp van die procedure wordt gehandhaafd ⁽⁸²⁾.

Onafhankelijkheid van de rechterlijke macht waarborgt dat alle rechten die individuen van het EU-recht ontlenden, beschermd zullen worden en dat de gemeenschappelijke waarden van de lidstaten zoals bedoeld in artikel 2 VEU, met name de waarde van de rechtsstaat, veilig zullen worden gesteld ⁽⁸³⁾. Het behoud van de EU-rechtsorde is fundamenteel voor alle burgers en bedrijven wier rechten en vrijheden uit hoofde van het EU-recht worden beschermd.

De perceptie van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een groeibevorderende factor, aangezien een gepercipieerd gebrek aan onafhankelijkheid investeringen kan ontmoedigen ⁽⁸⁴⁾. 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 Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering bevat het scorebord indicatoren over de betrokken autoriteiten en de status van kandidaat-rechters voor het Hooggerechtshof, een overzicht van de hiërarchische bevoegdheden binnen het openbaar ministerie, alsook van de mogelijkheid tot toetsing van de beslissing van een openbaar aanklager om een zaak niet te vervolgen.

⁸¹ Zie <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=NL>

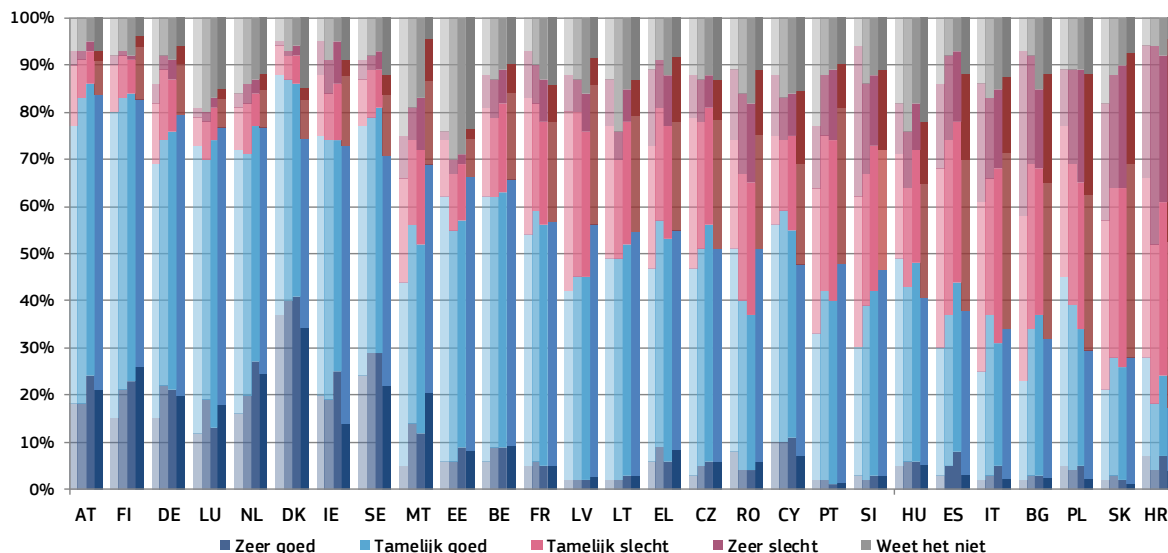
⁸² Hof van Justitie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a., C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punten 121 en 122; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 73 en 74; arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punt 44; arrest van 25 juli 2018, minister van Justitie en Gelijke Kansen, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, punt 65.

⁸³ Hof van Justitie, arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 44.

⁸⁴ In 2020 heeft het Economisch Wereldforum de ranglijst van de Global Competitiveness Index (GCI) niet gepubliceerd vanwege de COVID-19-pandemie.

3.3.1. Perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid

Grafiek 48: perceptie van onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het grote publiek (*) (bron: Eurobarometer ⁽⁸⁵⁾ — lichte kleuren: 2016, 2019 en 2020, donkere kleuren: 2021)

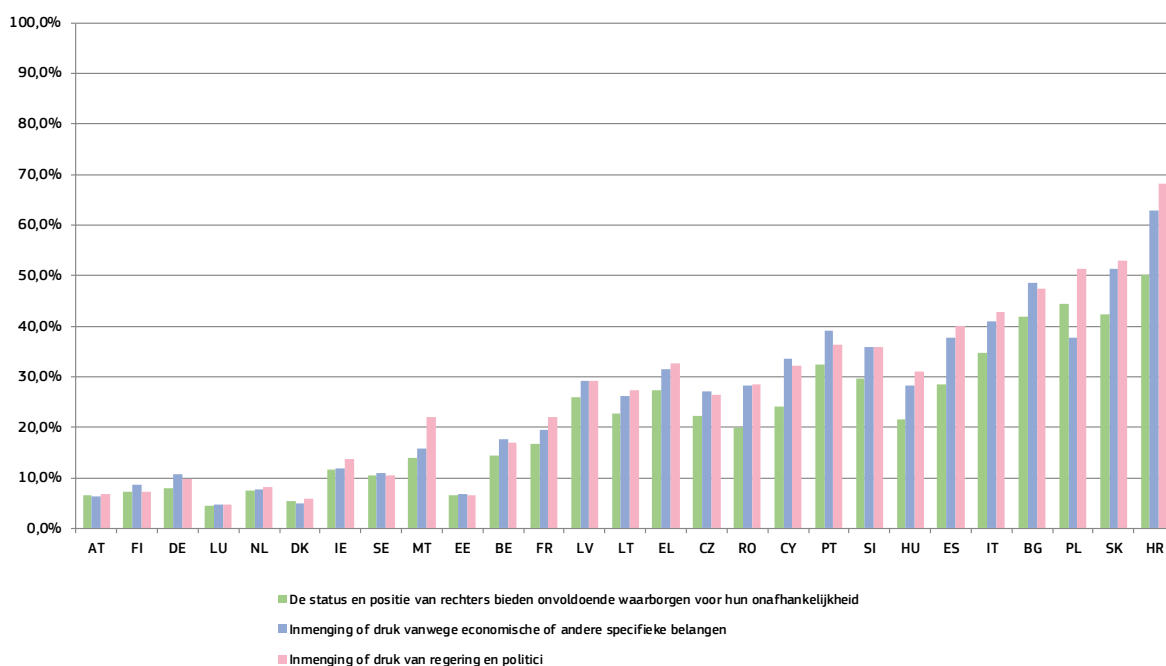


(*) De lidstaten worden eerst gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed of tamelijk goed (totaal goed) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het 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 49 geeft de voornaamste redenen weer voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het grote publiek. De respondenten onder het grote publiek die de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel als “tamelijk slecht” of “zeer slecht” beoordeelden, konden als verklaring voor die beoordeling uit drie redenen kiezen. De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 48.

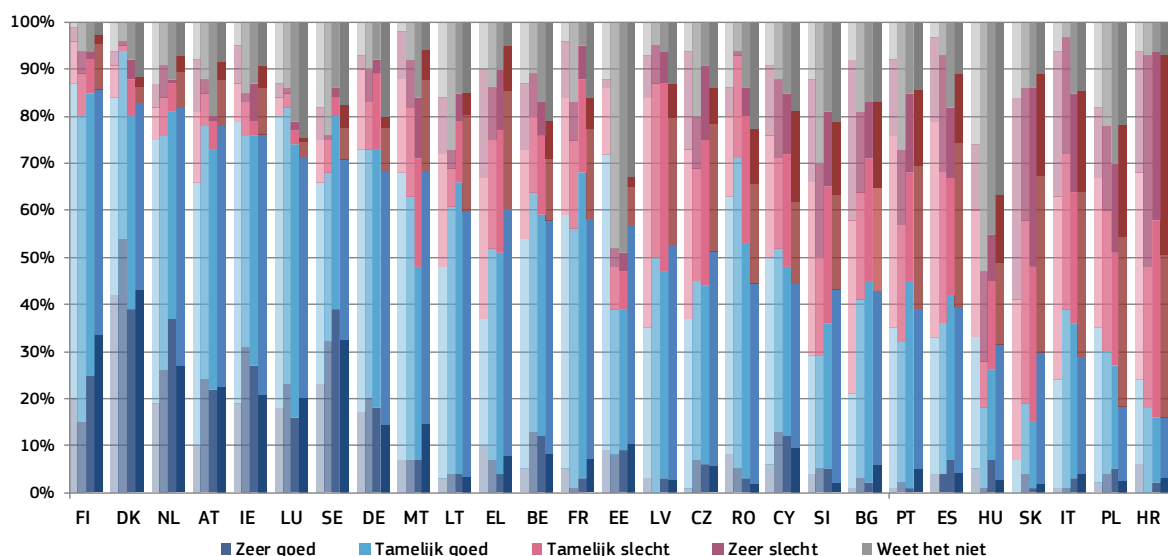
⁸⁵ Eurobarometer-enquête FL489, uitgevoerd tussen 29 maart en 9 april 2021. Antwoorden op de vraag: “Voor zover u op de hoogte bent, hoe zou u het rechtsstelsel in (ons land) beoordelen wat betreft de onafhankelijkheid van gerechten en rechters? Zou u het zeer goed, tamelijk goed, tamelijk slecht of zeer slecht noemen?”, zie: https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

Grafiek 49: 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 ⁸⁶)



⁸⁶ Eurobarometer-enquête FL489; antwoorden op de vraag: “Kunt u zeggen in hoeverre elk van de volgende redenen uw beoordeling van de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel in (ons land) verklaart: in hoge mate, enigszins, niet echt, in het geheel niet?”.

Grafiek 50: perceptie van onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij ondernemingen (*) (bron: Eurobarometer ⁽⁸⁷⁾ — lichte kleuren: 2016, 2019 en 2020, donkere kleuren: 2021)

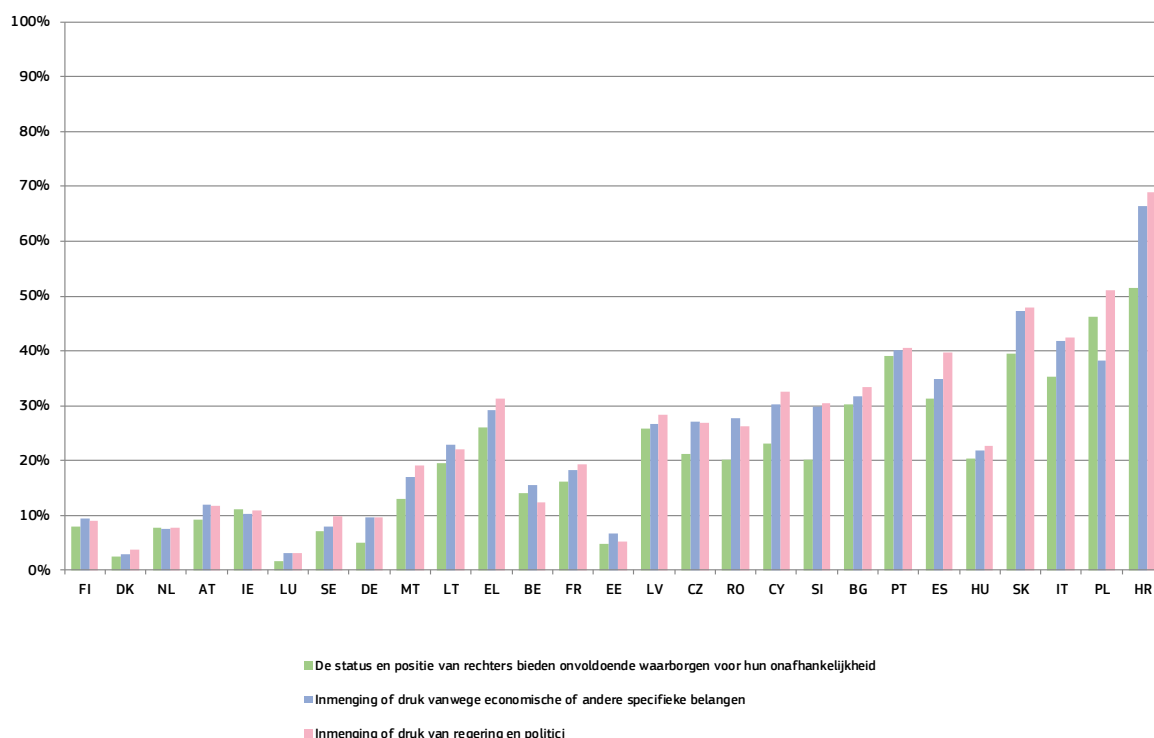


(*) De lidstaten worden eerst gerangschikt naar het percentage van de respondenten dat verklaarde dat de onafhankelijkheid van gerechten en rechters zeer goed of tamelijk goed (totaal goed) is; indien sommige lidstaten hetzelfde percentage totaal goed hebben, worden zij vervolgens gerangschikt naar het 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 51 geeft de voornaamste redenen weer voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters bij het grote publiek. De respondenten in het bedrijfsleven die de onafhankelijkheid van het rechtsstelsel als “tamelijk slecht” of “zeer slecht” beoordeelden, konden als verklaring voor die beoordeling uit drie redenen kiezen. De lidstaten zijn in dezelfde volgorde vermeld als in grafiek 50.

⁸⁷ Eurobarometer-enquête FL490, uitgevoerd tussen 29 maart en 20 april 2021. 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; in 2021 werd de omvang van de steekproef van te onderzoeken ondernemingen verhoogd tot 500 voor alle lidstaten behalve MT, CY en LU. In eerdere jaren was de omvang van de steekproef 200 voor alle lidstaten behalve DE, ES, FR, PL en IT, waarvoor een omvang van 400 gold.

Grafiek 51: voornaamste redenen voor de perceptie bij ondernemingen van een gebrek aan onafhankelijkheid (percentage van alle respondenten — hogere waarde wijst op meer invloed) (bron: Eurobarometer ⁽⁸⁸⁾)



3.3.2. Structurele onafhankelijkheid

Voor de waarborgen van structurele onafhankelijkheid zijn regels nodig, met name met betrekking tot de samenstelling van de rechtbank en de benoeming, de ambtstermijn en de gronden voor verschooning, wraking en afzetting van zijn leden, die het mogelijk maken elke legitieme twijfel bij de justitiabelen omtrent de onvatbaarheid van die rechtbank voor externe factoren en omtrent zijn neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen weg te nemen ⁽⁸⁹⁾. Die regels moeten er met name voor zorgen dat niet alleen directe invloed in de

⁸⁸ Eurobarometer-enquête FL490; antwoorden op de vraag: “Kunt u zeggen in hoeverre elk van de volgende redenen uw beoordeling van de onafhankelijkheid van het rechtssysteem in (ons land) verklaart: in hoge mate, enigszins, niet echt, in het geheel niet?”.

⁸⁹ Hof van Justitie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punten 121 en 122; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punten 73 en 74; arrest van 25 juli 2018, LM, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punt 66. Zie ook de punten 46 en 47 van Aanbeveling CM/Rec(2010)12 over “rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid” (vastgesteld door het Comité van Ministers van de Raad van Europa op 17 november 2010) en de bijlage daarbij, waarin is bepaald dat de autoriteit die beslist over de selectie en loopbaan van rechters onafhankelijk moet zijn van de uitvoerende macht en de wetgevende macht. Om deze onafhankelijkheid te waarborgen, moet 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

vorm van instructies wordt voorkomen maar ook soorten beïnvloeding die meer indirect zijn en een effect kunnen hebben op de beslissingen van de betrokken rechters ⁽⁹⁰⁾.

Er zijn Europese normen ontwikkeld, met name door de Raad van Europa, bijvoorbeeld in de *Aanbeveling van de Raad van Europa van 2010 over rechters: onafhankelijkheid, bekwaamheid en verantwoordelijkheid* ⁽⁹¹⁾. Het EU-scorebord voor justitie bevat een aantal indicatoren over aangelegenheden die van belang zijn bij de beoordeling van de wijze waarop rechtsstelsels zijn georganiseerd om rechterlijke onafhankelijkheid te waarborgen.

Meer bepaald bevat deze editie van het EU-scorebord voor justitie nieuwe indicatoren over de betrokken autoriteiten en de status van kandidaat-rechters voor het Hooggerechtshof (grafieken 52–54) ⁽⁹²⁾. Zij geeft ook een overzicht van de hiërarchische bevoegdheden binnen de openbare ministeries, alsook van de mogelijkheid tot toetsing van de beslissing van een openbaar aanklager om een zaak niet te vervolgen (grafieken 55–57) ⁽⁹³⁾. De cijfers hebben betrekking op de nationale kaders die van kracht waren in december 2020.

De cijfers die worden gepresenteerd in het scorebord geven geen beoordeling of verschaffen geen kwantitatieve gegevens over de doeltreffendheid van de waarborgen. Zij zijn niet bedoeld om de complexiteit en bijzonderheden van de procedures en de bijbehorende waarborgen weer te geven. 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 onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen. Uiteindelijk vereist de doeltreffende bescherming van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, naast alle noodzakelijke normen, ook een cultuur van integriteit en onpartijdigheid, die wordt gedeeld door magistraten en wordt gerespecteerd door de samenleving in het algemeen.

– Benoeming van rechters voor het Hooggerechtshof –

Hooggerechtshoven zijn als hoogste rechterlijke instantie van essentieel belang om de eenvormige toepassing van het recht in de lidstaten te waarborgen. Het is aan de lidstaten om de procedure voor de benoeming van de rechters van het Hooggerechtshof zo te organiseren dat hun onafhankelijkheid en onpartijdigheid gewaarborgd zijn. In dat verband moeten de lidstaten er volgens het Europees recht voor zorgen dat rechters na hun benoeming tijdens de uitoefening van hun ambt vrij zijn van invloed of druk van de benoemingsautoriteit ⁽⁹⁴⁾.

voor de rechtspraak in hoofdstuk IV), de bevoegdheid krijgen om aanbevelingen te doen of adviezen af te geven die in de praktijk worden opgevolgd door de desbetreffende benoemingsautoriteit.

⁹⁰ Hof van Justitie, arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van het Hooggerechtshof), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punt 123; arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punt 112.

⁹¹ 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).

⁹² 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 en PL), zijn verkregen in samenwerking met het netwerk van voorzitters van de Hoge Rechtscolleges van de EU.

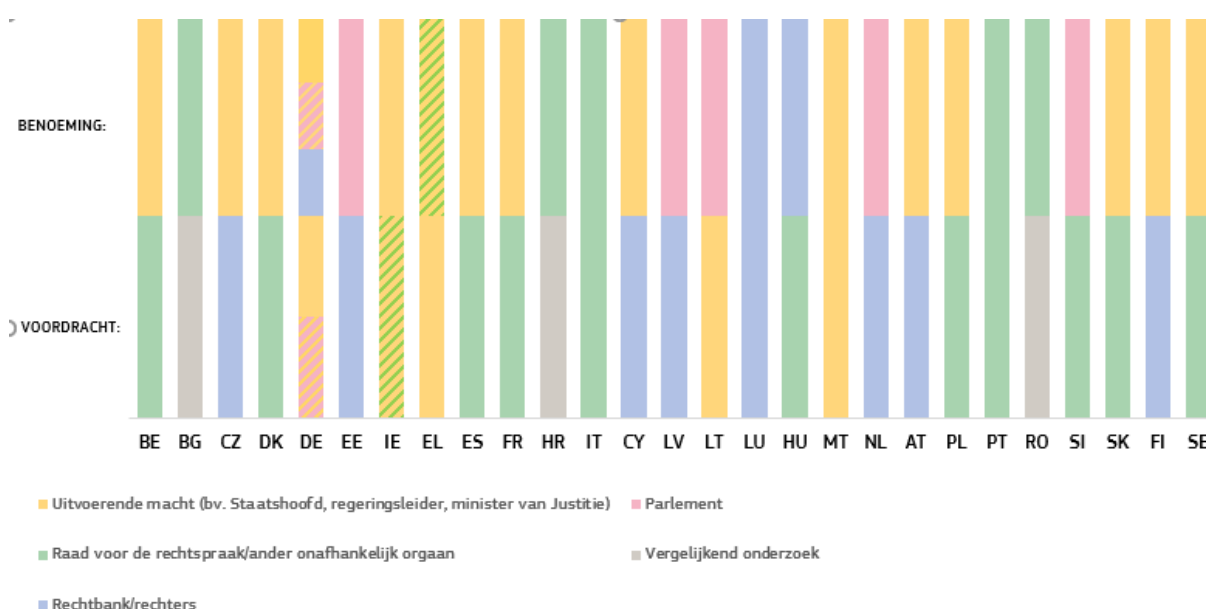
⁹³ De cijfers zijn gebaseerd op de antwoorden op een geactualiseerde vragenlijst die door de Commissie in nauwe samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering is opgesteld.

⁹⁴ Sinds 2019 heeft het Hof van Justitie een aantal uitspraken gedaan over rechterlijke benoemingen en de vereisten van het EU-recht in dat verband (zie in die zin het arrest van 20 april 2021 in zaak C-896/19,

Voorts moeten de materiële voorwaarden en de gedetailleerde procedureregels voor de vaststelling van benoemingsbesluiten van dien aard zijn dat zij elke legitieme twijfel omtrent de onvatbaarheid van die rechters voor externe factoren en omtrent hun neutraliteit ten opzichte van de met elkaar strijdende belangen uit de geest van de justitiabelen bannen⁽⁹⁵⁾. Deelname van onafhankelijke organen, zoals raden voor de rechtspraak, aan de procedure voor de benoeming van rechters kan in beginsel ertoe bijdragen dat deze procedure objectiever wordt, mits een dergelijk orgaan zelf voldoende onafhankelijk is van de wetgevende en de uitvoerende macht⁽⁹⁶⁾.

Grafiek 52 geeft een overzicht van de instanties en autoriteiten die rechters voordragen voor benoeming tot rechter van het Hooggerechtshof en de autoriteiten die hen benoemen, alsook de autoriteiten die worden geraadpleegd (bv. rechters).

Grafiek 52: benoeming van rechters voor het Hooggerechtshof: voordragende en benoemende autoriteiten (*)⁽⁹⁷⁾



AT: voordracht: speciale kamer van het Hooggerechtshof; benoeming: president op advies van minister van Justitie. **LU:** voordracht en benoeming: Cour supérieure de justice. **DE:** voordracht: Richterwahlausschuss (comité voor de verkiezing van rechters, bestaande uit de ministers van Justitie van de 16 deelstaten en 16 door het federale parlement ("Bundestag") gekozen leden) of ministerie van Justitie; benoeming: Richterwahlausschuss na advies van de Präsidialrat (de presidentiële

Repubblica/Il-Prim Ministru, punt 56; arrest van 2 maart 2021 in zaak C-824/18, AB, punt 122; arrest van 19 november 2019 in gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, AK e.a., punt 133.

⁹⁵ Arrest van 20 april 2021 in zaak C-896/19, Repubblica/Il-Prim Ministru, punt 57; arrest van 2 maart 2021 in zaak C-824/18, AB, punt 123; arrest van 19 november 2019 in gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, AK e.a., punten 134 en 135.

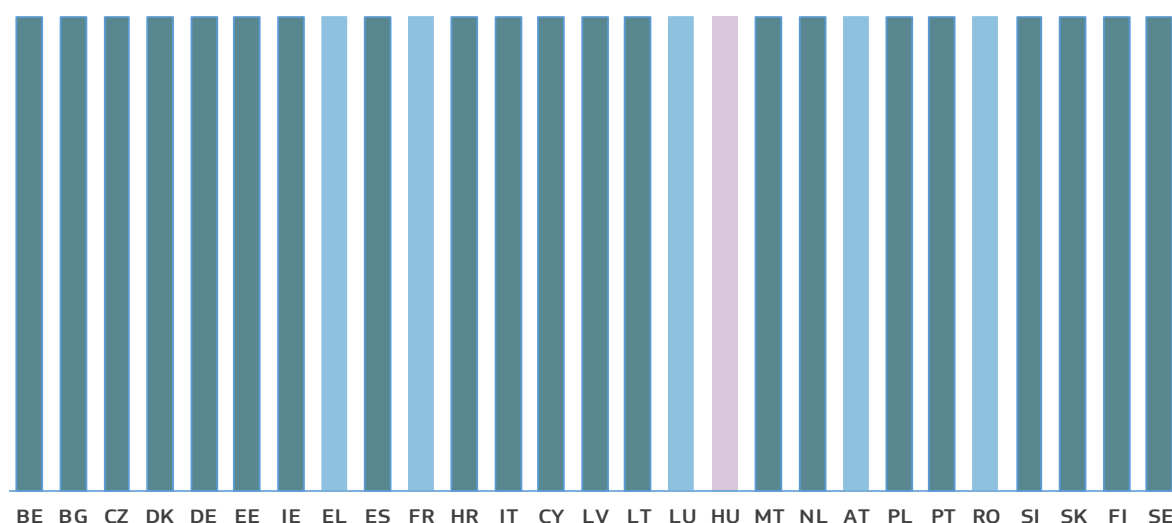
⁹⁶ Arrest van 20 april 2021 in zaak C-896/19, Repubblica/Il-Prim Ministru, punt 66; arrest van 2 maart 2021 in zaak C-824/18, AB, punten 66, 124 en 125; arrest van 19 november 2019 in gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, AK e.a., punten 137 en 138.

⁹⁷ De gegevens zijn verzameld aan de hand van 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, zijn verkregen in samenwerking met het NPSC.

raad van het Hooggerechtshof, bestaande uit de president en rechters die door alle rechters van het hof worden gekozen, brengt een met redenen omkleed advies uit over de persoonlijke en professionele geschiktheid van elke kandidaat) en met de verplichte instemming van de minister van Justitie; formele benoeming door de president. **SK**: voordracht: voorzitters van het hof of de Raad van Justitie; benoeming: staatshoofd op advies van de Raad van Justitie. **SE**: voordracht: Raad inzake de voordracht van rechters; benoeming: regering. **HR**: voordracht: kandidaten melden zich zelf voor het vergelijkend onderzoek. **EE**: voordracht: de voorzitter van het Hooggerechtshof na een algemeen vergelijkend onderzoek; de voorzitter van het Hooggerechtshof neemt eerst het standpunt van het Hooggerechtshof "en banc" en de Raad voor de rechtspraak in overweging. **NL**: voordracht: Hoge Raad; benoeming: parlement. **PL**: voordracht: Nationale Raad voor Justitie; benoeming: president van de Republiek. **RO**: geen voordracht voor de benoeming; er wordt een vergelijkend onderzoek georganiseerd door de Hoge Raad voor de magistratuur via het Nationaal Instituut voor de magistratuur. **CY**: de president benoemt op advies van de voorzitter van het Hooggerechtshof. **EL**: voordracht: minister van Justitie; benoeming: Raad voor de rechtspraak, gevolgd door een presidentieel decreet tot uitvoering van het besluit. **BG**: geen voordracht, maar een vergelijkend onderzoek; benoeming: het betrokken college van de Hoge Raad voor de Magistratuur. **LT**: de grafiek geeft de procedure voor het Hooggerechtshof weer. Rechters van het Hooggerechtshof worden benoemd door de Seimas. Voordracht: president van de Republiek. De kandidaten worden geselecteerd door de selectiecommissie. De Raad van justitie brengt ook advies uit aan de president; benoeming: parlement. De rechters van het Administratief Hooggerechtshof worden benoemd door de president van de Republiek. **LV**: voordracht: de voorzitter van het Hof met bindend advies van het departement van het Hooggerechtshof; benoeming: het parlement voor externe kandidaten en de Raad van Justitie voor rechters. **IT**: op voorstel van de Raad voor de rechtspraak (CPGA) vaardigt de president van de Republiek een decreet uit tot benoeming van de rechters van de Raad van State. **FR**: de benoemende autoriteit is de president van de Republiek, die de rechters (na advies van de CSM) bij decreet formeel moet benoemen. **BE**: voordracht: Raad voor de rechtspraak op basis van een verplicht advies van het Hooggerechtshof. **DK**: de Raad voor rechterlijke benoemingen, met een doorlichtingsprocedure door het Hooggerechtshof, draagt een kandidaat voor aan de minister van Justitie (formele benoeming door het staatshoofd). **IE**: voordracht: het adviesorgaan voor rechterlijke benoemingen selecteert kandidaten die nog geen rechterlijk ambt bekleden en beveelt ze aan de regering aan als zijnde geschikt voor benoeming in een rechterlijk ambt. De regering kan zittende rechters selecteren voor benoeming in een hoger rechterlijk ambt; benoeming: de president van Ierland, op advies van de regering. **HU**: de voorzitter van de Kúria stelt de voorzitter van het OBH (Nationaal Bureau voor de rechterlijke macht) in kennis wanneer een rechterambt vacant is. De president van het OBH kondigt een openbare sollicitatieoproep aan voor het vacante rechterlijke ambt. Het bevoegde college van de Kúria vormt bij geheime stemming een oordeel over elke kandidaat. Het geeft de kandidaten een score van 0 tot en met 20. De Raad van Justitie van de Kúria vormt een oordeel over de kandidaten en rangschikt hen door scores te geven om hun vaardigheden en eigenschappen te beoordelen. De scores worden gedefinieerd door het decreet van de minister van Justitie. De scores kunnen dezelfde zijn als voor alle lagere rechterlijke ambten. De voorzitter van de Kúria kan als volgt besluiten: a) de als eerste gerangschikte kandidaat benoemen. Indien de kandidaat voordien geen rechter was, moet de voorzitter van de Kúria het verzoek aan de president van de Republiek toezenden met het oog op de benoeming van de rechter; b) indien de voorzitter van de Kúria de tweede of de derde gerangschikte kandidaat wil benoemen, is de goedkeuring van de Nationale Raad voor Justitie (OBT) vereist. De redenen ervoor moeten in het voorstel aan de OBT worden gemotiveerd. De tweede of de derde gerangschikte kandidaat kan alleen worden benoemd als de OBT daarmee instemt; c) de kandidatuur nietig verklaren indien: er geen ontvankelijke kandidatuur is, de Raad van Justitie de procedureregels heeft geschonden, de benoeming tot een belangenconflict zou leiden, de Raad van Justitie onvoldoende motivatie heeft verstrekt, indien er zich sinds het begin van de aanvraagprocedure wijzigingen in de werklust of begrotingskwesties hebben voorgedaan, of indien de functie volgens de wet zonder kandidatuur moet worden ingevuld wegens bepaalde omstandigheden die zich sinds het begin van de aanvraagprocedure hebben voorgedaan. **MT**: voordracht: eerste minister op advies van de Commissie voor de Rechtspraak; benoeming: staatshoofd op advies van de eerste minister. **ES**: benoeming: staatshoofd (de koning) op advies van de Raad voor de rechtspraak.

Grafiek 53 laat zien of de benoeming tot rechter van het Hooggerechtshof alleen mogelijk is voor bestaande rechters, dan wel of externe kandidaten tot rechter van het Hooggerechtshof kunnen worden benoemd, hetzij volgens dezelfde procedure als rechters, hetzij volgens een speciale procedure die alleen geldt voor personen die nog geen rechter in een civiele rechtbank, strafrechtbank of bestuursrechtbank zijn.

Grafiek 53: status van kandidaat-rechters van het Hooggerechtshof (*)



■ Alleen bestaande rechters kunnen worden benoemd

■ Ook een persoon die geen rechter is geweest, kan worden benoemd volgens dezelfde procedure als voor rechters

■ Ook een persoon die geen rechter is geweest, kan via een bijzondere procedure worden benoemd

(*) **BE:** afgezien van de minimumvereisten om rechter te worden, moet een kandidaat voor het ambt van rechter van het Hooggerechtshof 15 jaar beroepservaring hebben, waarvan de laatste 10 jaar als magistraat. **BG:** de kandidaat voor het ambt van rechter van het Hof van Cassatie / Hooggerechtshof voor administratieve zaken moet deelnemen aan een vergelijkend onderzoek. **CZ:** de kandidaat moet gedurende minstens tien jaar een juridische activiteit hebben uitgeoefend en blijkt geven van een grote vakkennis en ervaring. **DK:** de kandidaat moet blij hebben gegeven van geschiktheid om bij wijze van test in ten minste vier zaken, waaronder ten minste één civielrechtelijke zaak, als rechter op te treden. **DE:** afgezien van de vereisten om rechter te worden, kunnen kandidaten alleen worden bevorderd op basis van hun bekwaamheid, kwalificaties en beroepsprestaties. **EE:** de kandidaat moet beschikken over de bekwaamheden en persoonlijke eigenschappen die nodig zijn om als rechter te kunnen werken, en moet een ervaren en erkend jurist zijn. **IE:** "High Court": advocaat ("barrister" of "solicitor") met ten minste twaalf jaar ervaring, waarvan een ononderbroken periode van ten minste twee jaar onmiddellijk voorafgaand aan de benoeming. Een kandidaat die gedurende deze periode van twee jaar rechter bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Gerecht van de Europese Unie, advocaat-generaal bij het Hof van Justitie van de Europese Unie, rechter bij het EHRM, rechter bij het Internationaal Gerechtshof, rechter bij het Internationaal Strafhof, rechter bij een internationaal tribunaal in de zin van artikel 2 van de International War Crimes Tribunals Act van 1998, en vóór zijn/haar benoeming tot rechter praktiserend advocaat ("barrister" of "solicitor") is geweest, komt in aanmerking voor benoeming tot rechter van de "Supreme Court" (Hooggerechtshof), de "Court of Appeal" (rechtbank in tweede aanleg), of de "High Court" (rechtbank in eerste aanleg). **EL:** ten minste 15 jaar dienst bij de rechtbanken van eerste en tweede aanleg, met een uitstekende uitvoering van de taken. **ES:** opleiding, leeftijd en verdienste. **FR:** een kandidaat kan niet worden benoemd zonder na het ambt bij de Hoge Raad als Conseiller référendaire een andere hiërarchische functie of een andere functie van eerste rang te hebben bekleed, en moet die functie ten minste drie jaar hebben uitgeoefend wegens de opleiding die nodig is om zich de techniek van cassatie eigen te maken. **HR:** minimaal vijftien jaar als justitieambtenaar, advocaat of notaris; universiteitsprofessor in de rechten (met minimaal 15 jaar beroepservaring na het slagen voor het gerechtelijk examen); een gerenommeerd jurist die met succes het gerechtelijk examen heeft afgelegd en over ten minste twintig jaar beroepservaring beschikt, en die zich heeft bewezen met zijn of haar professionele activiteiten op een specifiek rechtsgebied en met de publicatie van professionele en onderzoekspapers. **IT:** hoogleraren in de rechtswetenschappen en juristen die 15 jaar in dienst zijn, kunnen wegens buitengewone verdiensten tot rechter van het Hooggerechtshof worden benoemd. Hogere ambtenaren kunnen tot rechter bij de Raad van State worden benoemd. **CY:** Ten minste twaalf jaar ervaring (met inbegrip van het uitoefenen van een rechterlijk ambt) en hoge morele normen zijn vereist. **LV:** personen die de leeftijd van 40 jaar hebben bereikt. Rechters in eerste of tweede aanleg: ten minste tien jaar ervaring als rechter en een positief advies van het departement van het Hooggerechtshof; ten minste 15 dienstjaren in een

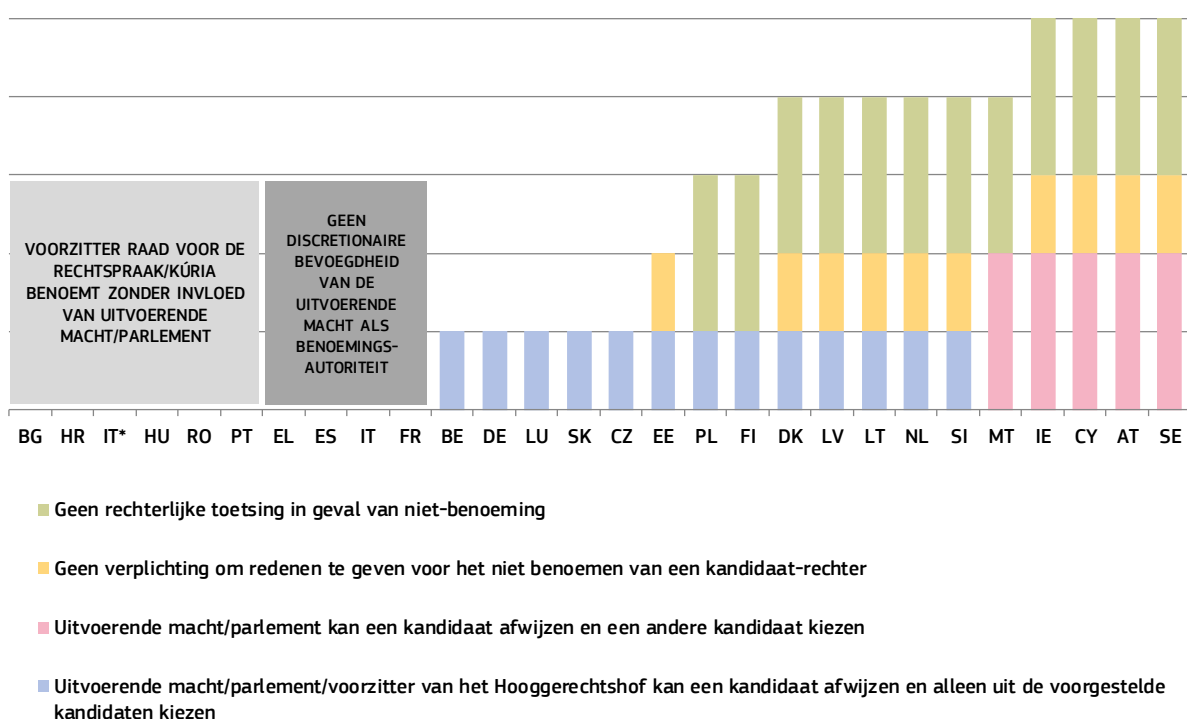
juridische academische functie aan een instelling voor hoger onderwijs, als beëdigd advocaat of aanklager, geslaagd zijn voor het bekwaamheidsexamen, alsmede een positief advies van het departement van het Hooggerechtshof; personen die het ambt van rechter van het Grondwettelijk Hof, rechter van een internationaal hof of rechter van een supranationaal hof heeft uitgeoefend, met een positief advies van het departement van het Hooggerechtshof. **LT**: rechters en personen met een doctorstitel in de rechtswetenschappen, met ten minste tien jaar ervaring als rechter of (en) pedagogische werkervaring op juridisch gebied. **LU**: rechters die ten minste 35 jaar oud zijn en ten minste zeven jaar ervaring hebben. **HU**: buitengewone procedure: leden van het Grondwettelijk Hof kunnen beslissen rechter te worden; nadat zij het Grondwettelijk Hof hebben verlaten, worden zij automatisch rechter bij het Hooggerechtshof. Gewone procedure: voor personen die al rechter zijn, is de procedure vergelijkbaar met de sollicitatieprocedure voor elk ander rechterlijk ambt, hoewel de kandidaten in de praktijk meestal oudere rechters met een langere ervaring binnen justitie zijn. Indien de kandidaat voordien geen rechter was, moet de voorzitter van de Kúria het verzoek aan de president van de Republiek toezenden met het oog op de benoeming van de rechter. **MT**: twaalf jaar ervaring aan de balie. **NL**: een ruime ervaring als rechtsbeoefenaar, en uitblinken in een of meer rechtsgebieden. **AT**: geen specifieke vormvereisten, afgezien van die om rechter te worden. Gewoonlijk worden alleen rechters van het hof van beroep of openbare aanklagers bij de hoven van beroep of bij het Hooggerechtshof benoemd. **PL**: personen die in Polen een hogere opleiding in de rechtswetenschappen hebben afgerond en de mastertitel hebben behaald; gedurende ten minste tien jaar een functie hebben bekleed als rechter, openbaar aanklager, voorzitter, vicevoorzitter of raadslid bij de Generale Raad van Polen, of gedurende ten minste tien jaar een functie hebben bekleed als advocaat, juridisch adviseur of notaris; niet in dienst waren, niet werkten voor en geen medewerker waren van de veiligheidsdiensten die vermeld staan in de wet betreffende het Instituut voor Nationale Herdenking – Commissie voor de vervolging van misdaden tegen de Poolse natie; gehabiteerde doctoren in de rechtswetenschappen die werkzaam zijn geweest aan een Poolse instelling voor hoger onderwijs, de Poolse Academie van Wetenschappen, een onderzoeksinstituut of een andere academische instelling. **PT**: rechters in tweede aanleg die kandidaten zijn voor de inschrijvingsprocedure. **RO**: een examen wordt georganiseerd door de Afdeling rechters van de Hoge Raad voor de Magistratuur telkens wanneer dat nodig is, waaraan kan worden deelgenomen door rechters die gedurende de drie voorgaande jaren het ambt van rechter bij een hof van beroep hebben bekleed, bij hun laatste drie beoordelingen de beoordeling “zeer goed” hebben gekregen, de voorbije drie jaar niet disciplinair zijn gestraft, en een anciënniteit van ten minste 18 jaar als rechter hebben. **SI**: een persoon die voldoet aan de algemene voorwaarden om tot rechter te worden benoemd, indien die persoon ten minste 15 jaar met succes een rechterlijk ambt heeft vervuld of ten minste 20 jaar werkervaring in de juridische sector heeft opgedaan na het slagen voor het staatsexamen voor advocaat. Ook buitengewoon hoogleraren in de rechtswetenschappen kunnen tot rechter in het Hooggerechtshof worden benoemd. **SK**: De kandidaat moet een gerechtelijk beroepsexamen hebben afgelegd en alle gerechtelijke competenties bezitten die nodig zijn om rechter te worden, en meer dan 15 jaar ervaring hebben in een juridisch beroep (advocaat, rechter, academicus enz.). **FI**: kandidaten moeten door hun vroegere ambt in een gerechtelijke instantie of in een andere functie blijf hebben gegeven van de nodige kennis van het betrokken gebied en van de noodzakelijke persoonlijke eigenschappen om de taken van het te bekleden ambt met succes te kunnen vervullen. **SE**: de rechters van het Hooggerechtshof vullen elkaar aan doordat dit rechtscollege is samengesteld uit juristen uit de verschillende juridische beroepen die beschikken over verschillende ervaring.

Grafiek 54 toont de bevoegdheid van de uitvoerende macht en het parlement bij de benoeming van rechters bij het Hooggerechtshof op voorstel van de voordragende autoriteiten (bv. de Raad voor de rechtspraak of het hof). De grootte van de kolommen geeft weer of de uitvoerende macht of het parlement de mogelijkheid hebben om een kandidaat-rechter voor het Hooggerechtshof af te wijzen, of ze alleen kunnen kiezen uit de voorgedragen kandidaten, dan wel of ze andere kandidaten kunnen kiezen en benoemen die niet door de bevoegde autoriteit zijn voorgedragen. Een belangrijke waarborg in het geval van niet-benoeming van een kandidaat is de plicht om de beslissing te motiveren⁽⁹⁸⁾ en de mogelijkheid van rechterlijke toetsing van de beslissing⁽⁹⁹⁾.

⁹⁸ Arrest van 20 april 2021 in zaak C-896/19, Repubblica/Il-Prim Ministru, punt 71.

⁹⁹ Arrest van 19 november 2019 in gevoegde zaken C-585/18, C-624/18 en C-625/18, AK e.a., punt 145.

Grafiek 54: benoeming van rechters voor het Hooggerechtshof: bevoegdheid van de uitvoerende macht en het parlement (*)



(*) **DK:** de Raad voor rechterlijke benoemingen beveelt de minister van Justitie per vacature één kandidaat aan voor alle rechterlijke benoemingen, met uitzondering van de benoeming van de voorzitter van het Hooggerechtshof. **DE:** indien de minister weigert in te stemmen met het besluit van de verkiezingscommissie voor rechters of indien de minister instemt met de verkiezing van een persoon die door de Präsidialrat (de presidentiële raad van het Hooggerechtshof, bestaande uit de voorzitter en de rechters die door alle rechters van het hof worden verkozen) ongeschikt wordt geacht, moet dit besluit met redenen worden omkleed. **IE:** de grafiek weerspiegelt de bevoegdheid van de regering. Krachtens artikel 13.9 van de grondwet (d.w.z. een grondwettelijk vereiste en geen praktijk) kan de president zijn/haar benoemingsbevoegdheid alleen uitoefenen op advies van de regering. **EL:** de president van de Republiek vaardigt een presidentieel decreet uit op voorstel van de minister van Justitie, nadat eerst door de Hoge Raad van Justitie een besluit is vastgesteld. **IT*:** Hooggerechtshof van Cassatie (voor strafrechtelijke en civielrechtelijke zaken): rechters worden benoemd door de Hoge Raad voor de Magistratuur (CSM). **IT:** Raad van State (voor bestuursrechtelijke zaken): op voordracht van de Raad voor bestuursrechters (CPGA) benoemt de president van de Republiek rechters, zonder discretionaire bevoegdheid ter zake. **CY:** de president van de Republiek is bij de benoeming van een rechter van het Hooggerechtshof niet grondwettelijk of wettelijk verplicht het advies van het Hooggerechtshof te volgen, maar volgt het in de regel wel. **HU:** de president van de Republiek moet zich baseren op een voordracht. De voorzitter van de Kúria kan de kandidatuur nietig verklaren. **MT:** de voordragende autoriteit is de eerste minister. **AT:** volgens de grondwet zijn voorstellen van het Hooggerechtshof niet bindend. Het is echter gebruikelijk dat er uitsluitend kandidaten worden benoemd die zijn voorgedragen door het Hooggerechtshof. Wat de voorzitter van het Hooggerechtshof betreft, kan de bondspresident de door de minister van Justitie voorgedragen kandidaat afwijzen, maar hij/zij kan geen persoon benoemen die niet was voorgedragen. **LU:** er bestaat geen bindende tekst over dit onderwerp, maar tot nu toe heeft de benoemingsautoriteit de benoeming van een door het Hof voorgestelde kandidaat nog nooit geweigerd. **SK:** het is nooit voorgekomen dat bij een weigering van een kandidaat voor het ambt van rechter/voorzitter bij het Hooggerechtshof, de benoemingsautoriteit verplicht wordt hem/haar de redenen daarvoor mee te delen. **HR:** de Raad voor de rechtspraak kan besluiten een kandidaat voor het ambt van rechter bij het Hooggerechtshof niet te benoemen. Alleen een kandidaat voor het ambt van rechter bij het Hooggerechtshof kan in beroep gaan of om een herziening verzoeken, indien hij/zij niet wordt benoemd. **ES:** het staatshoofd (de koning) is als benoemingsautoriteit verplicht om het voorstel van de Raad voor de rechtspraak inzake rechterlijke benoemingen en promoties te volgen. De koning heeft dus geen discretionaire bevoegdheid en is niet verplicht zijn beslissing te motiveren. Het besluit van de koning heeft de vorm van een koninklijk besluit, wordt bekendgemaakt in het Staatsblad en kan als zodanig niet worden aangevochten. Tegen het voorafgaande besluit van de Raad voor de rechtspraak om een kandidaat voor te dragen voor rechterlijke benoeming of promotie kan beroep worden ingesteld, in eerste instantie door middel van een administratief beroep (beslist

door de voltallige zitting van de Raad voor de rechtspraak) en vervolgens door middel van rechterlijke toetsing voor de afdeling bestuursrechtspraak van het Hooggerechtshof. **PL:** de president van de Republiek is wettelijk niet verplicht de niet-benoeming van een rechter te motiveren en is wettelijk niet verplicht een door de raad voorgedragen kandidaat te benoemen. de president hoeft zijn prerogatieven niet te motiveren en er is geen termijn vastgesteld voor het uitoefenen van het prerogatief van de president.

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

Het openbaar ministerie speelt een cruciale rol in het strafrechtstelsel en de samenwerking tussen de lidstaten in strafzaken. Voor de doeltreffende bestrijding van criminaliteit, waaronder economische en financiële criminaliteit, zoals witwassen en corruptie, is het belangrijk dat het nationale openbaar ministerie naar behoren functioneert. Volgens jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan in de context van het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel ⁽¹⁰⁰⁾ het openbaar ministerie worden beschouwd als de justitiële autoriteit van een lidstaat voor het uitvaardigen en uitvoeren van een Europees aanhoudingsbevel, wanneer het onafhankelijk kan optreden, zonder het risico te lopen direct of indirect ondergeschikt te zijn aan bevelen of instructies in een specifieke zaak van de uitvoerende macht, zoals een minister van Justitie ⁽¹⁰¹⁾.

De organisatie van nationale openbare ministeries kent verschillen binnen de EU en er bestaat geen uniform model voor alle lidstaten. Er is echter sprake van een algemene tendens richting een meer onafhankelijk openbaar ministerie, in plaats van een openbaar ministerie dat ondergeschikt of verbonden is aan de uitvoerende macht ⁽¹⁰²⁾. Volgens de Adviesraad van Europese openbare aanklagers is een doeltreffend en autonoom openbaar ministerie, dat zich inzet voor de handhaving van de rechtsstaat en de mensenrechten in de rechtsbedeling, een van de pijlers van een democratische staat ⁽¹⁰³⁾. Ongeacht het model van het nationale rechtstelsel of de rechtstraditie waarin het openbaar ministerie is verankerd, zijn de lidstaten uit hoofde van de Europese normen gehouden doeltreffende maatregelen te nemen om te waarborgen dat openbare aanklagers uitvoering kunnen geven aan hun professionele taken en

¹⁰⁰ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1).

¹⁰¹ Hof van Justitie van de Europese Unie, arrest van 27 mei 2019, OG en PI (openbaar ministerie van Lübeck en Zwickau), gevoegde zaken C-508/18 en C-82/19 PPU, punten 73, 74 en 88, ECLI:EU:C:2019:456; arrest van 27 mei 2019, C- 509/18, punt 52, ECLI:EU:C:2019:457; zie ook arresten van 12 december 2019, Parquet général du Grand-Duché de Luxembourg en Openbaar Ministerie (openbare aanklagers van Lyon en Tours), in gevoegde zaken C-566/19 PPU en C-626/19, ECLI:EU:C:2019:1077; Openbaar Ministerie (Zweeds openbaar ministerie), C-625/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1078, en Openbaar Ministerie (openbaar aanklager in Brussel), C-627/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:1079; arrest van 24 november 2020, AZ, C-510/19, punt 54, ECLI:EU:C:2020:953. Zie ook arrest van 10 november 2016, Kovalkovas, C-477/16 PPU, punten 34 en 36, ECLI:EU:C:2016:861, en arrest van 10 november 2016, Poltorak, C-452/16 PPU, punt 35, ECLI:EU:C:2016:858, over de term “rechterlijke macht”, “die moet worden onderscheiden van de uitvoerende macht, overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten dat kenmerkend is voor de werking van de rechtsstaat”. Zie ook advies nr. 13 (2018) over onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en ethiek van openbare aanklagers, vastgesteld door de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE), aanbeveling xii.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) Opinion No. 15 (2020) on the role of prosecutors in emergency situations, in particular when facing a pandemic (Advies nr. 15 (2020) van de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE) over de rol van openbare aanklagers in noodsituaties, in het bijzonder wanneer zij worden geconfronteerd met een pandemie).

verantwoordelijkheden onder passende wettelijke en organisatorische omstandigheden⁽¹⁰⁴⁾ en zonder ongerechtvaardigde inmenging⁽¹⁰⁵⁾. Met name in gevallen waarin de overheid instructies van algemene aard uitvaardigt, zoals met betrekking tot het misdaadbestrijdingsbeleid, moeten dergelijke instructies schriftelijk worden uitgevaardigd en op passende wijze worden bekendgemaakt⁽¹⁰⁶⁾. Wanneer de overheid bevoegd is instructies uit te vaardigen voor de vervolging in een bepaalde zaak, moeten dergelijke instructies vergezeld gaan van passende waarborgen⁽¹⁰⁷⁾. Volgens de aanbeveling van 2000 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa zijn instructies om niet tot vervolging over te gaan, in principe verboden of uitzonderlijk en onderworpen aan specifieke waarborgen⁽¹⁰⁸⁾. Belanghebbenden (onder wie slachtoffers) moeten beroep kunnen instellen tegen een beslissing van een openbaar aanklager om in een zaak niet tot vervolging over te gaan⁽¹⁰⁹⁾, wat ook voor een vorm van verantwoordingsplicht voor aanklagers zorgt⁽¹¹⁰⁾.

Om een beeld te geven van de autonomie van de openbare ministeries in de lidstaten, wordt in onderstaande grafieken een overzicht gegeven van de hiërarchische bevoegdheden binnen de openbare ministeries, alsook van de mogelijkheid tot toetsing van de beslissing van een openbaar aanklager om een zaak niet te vervolgen. Deze cijfers geven geen oordeel over de effectieve werking van de openbare ministeries; daarvoor zou een kwalitatieve beoordeling nodig zijn waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van elke lidstaat.

Grafiek 55 geeft de belangrijkste beheersbevoegdheden van de procureur-generaal ten aanzien van openbare aanklagers met een lagere rang om:

- 1) algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen;
- 2) instructies voor strafvervolging in individuele gevallen te geven;
- 3) een openbaar aanklager te beoordelen;
- 4) een openbaar aanklager te bevorderen;
- 5) een individuele zaak weg te halen bij een openbaar aanklager aan wie de zaak was toegewezen (een zaak overdragen);

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ Aanbeveling van 2000, punten 11 en 13. Zie ook: advies nr. 13 (2018) over onafhankelijkheid, verantwoordingsplicht en ethiek van openbare aanklagers, vastgesteld door de Adviesraad van Europese openbare aanklagers (CCPE), aanbevelingen i en iii; Groep van Staten tegen Corruptie (Greco), vierde evaluatie rond preventie van corruptie met betrekking tot parlementsleden, rechters en openbare aanklagers (“Corruption prevention - Members of Parliament, Judges and Prosecutors”) — in een groot aantal aanbevelingen wordt verzocht om de invoering van regelingen om het openbaar ministerie te beschermen tegen ongepaste beïnvloeding en tussenkomst in het onderzoek van strafzaken.

¹⁰⁶ Aanbeveling van 2000, punt 13, c).

¹⁰⁷ Aanbeveling van 2000, punt 13, d).

¹⁰⁸ Aanbeveling van 2000, punt 13, 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.

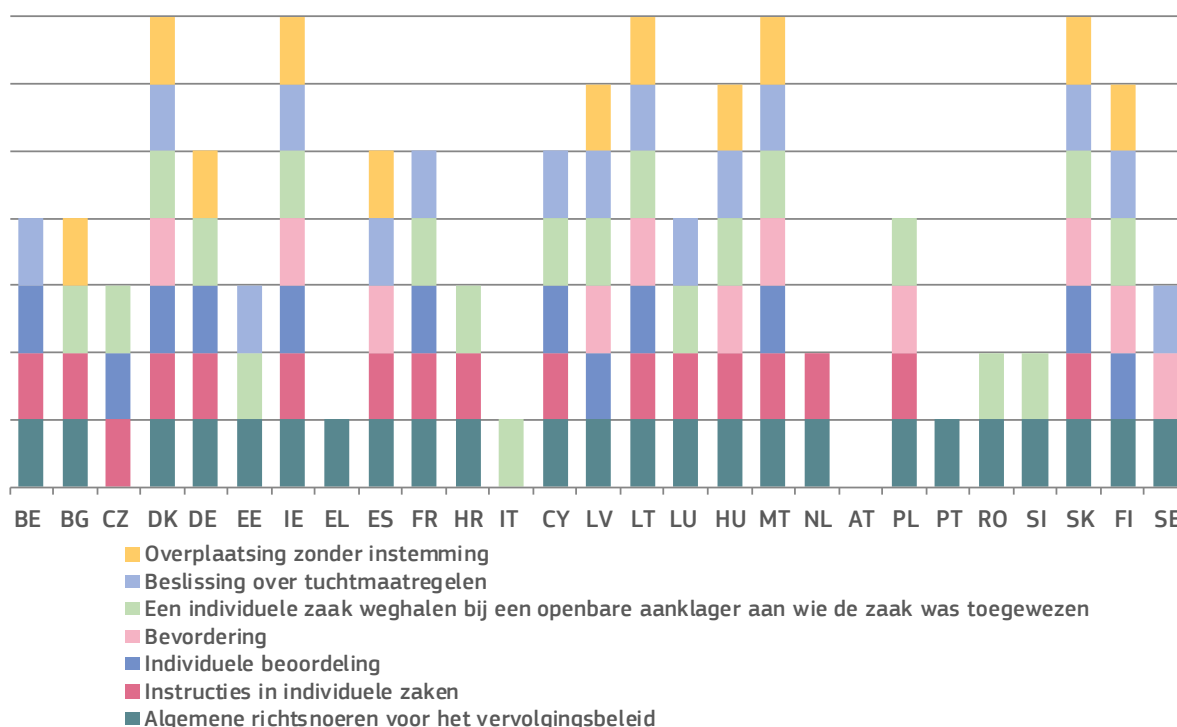
¹⁰⁹ Aanbeveling van 2000, punt 34.

¹¹⁰ 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 45.

- 6) een tuchtmaatregel op te leggen aan een openbaar aanklager; en
- 7) openbare aanklagers zonder hun instemming over te plaatsen.

Afgezien van deze geselecteerde belangrijkste beheersbevoegdheden kunnen de procureur-generaal of andere instanties beschikken over aanvullende bevoegdheden ten aanzien van nationale openbare ministeries (¹¹¹). Opgemerkt moet worden dat andere instanties een rol kunnen spelen in bovengenoemde beheersbevoegdheden (bv. een tuchtgerecht kan bepaalde tuchtmaatregelen opleggen) (¹¹²).

Grafiek 55: beheersbevoegdheden van de procureur-generaal (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



(*) De lidstaten staan in alfabetische volgorde van hun geografische namen in de oorspronkelijke taal. **BE:** het wetboek van strafvordering voorziet in een injunctierecht voor de openbaar aanklager om tot vervolging over te gaan. **CZ:** de bevoegdheid om instructies te geven in individuele gevallen komt alleen toe aan het Bureau van de procureur-generaal en aan bureaus van hoge openbare aanklagers. **EL:** de procureur-generaal heeft het recht algemene aanwijzingen en aanbevelingen te richten tot alle openbare aanklagers van het land, zonder gebonden te zijn aan de formulering of de uiting van hun advies. **ES:** de procureur-generaal vaardigt interne orders en instructies uit die passen bij het openbaar ministerie en bij de uitoefening van de vervolgingsfuncties. De orders

¹¹¹ Bijvoorbeeld de bevoegdheid om bevoegdheidsconflicten tussen openbare ministeries van de lidstaten op te lossen; om gegevens en informatie van lagere openbare ministeries te vergaren. Bovendien kan de procureur-generaal een rol spelen in organen die verantwoordelijk zijn voor beslissingen ten aanzien van openbare aanklagers, ook als hij/zij dergelijke beslissingen niet rechtstreeks neemt. Zie ook grafiek 55 in het EU-scorebord voor justitie 2019, waarin de verdeling van de beheersbevoegdheden over de nationale openbare ministeries wordt weergegeven.

¹¹² Een overzicht van de autoriteiten die betrokken zijn bij tuchtprocedures tegen aanklagers wordt gegeven in de grafieken 53 en 54 in het EU-scorebord voor justitie 2020.

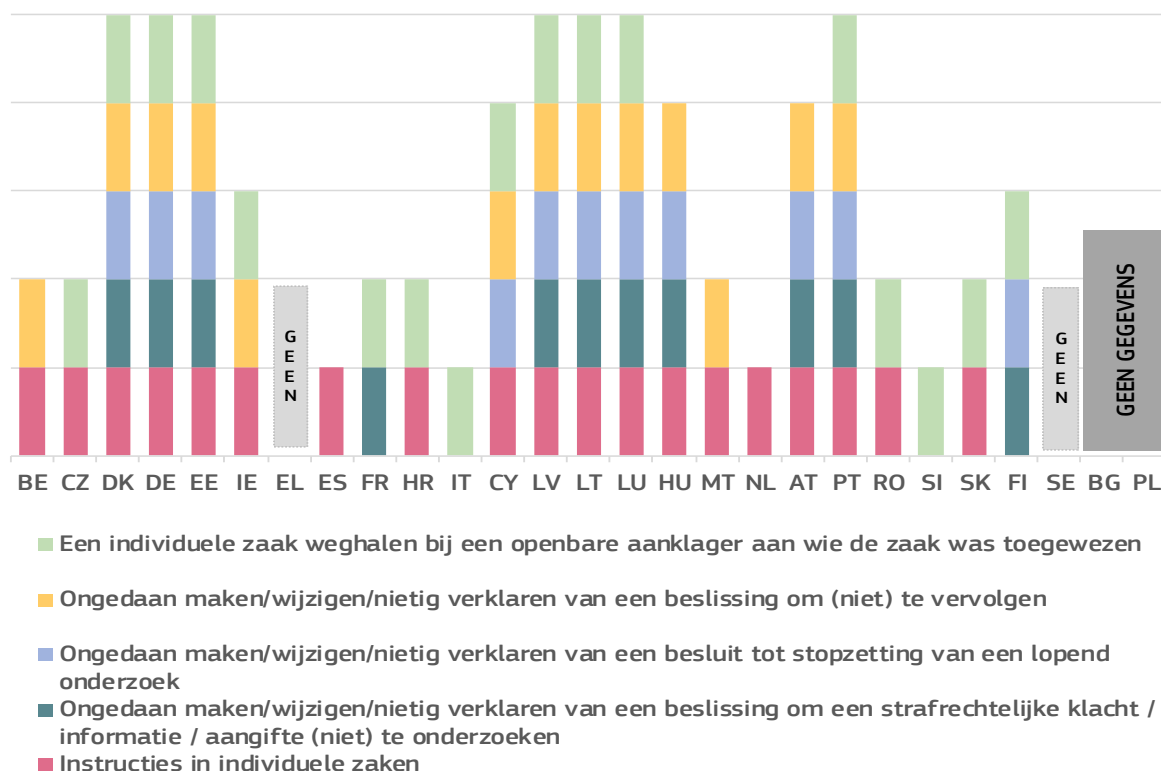
en instructies kunnen van algemene aard zijn of op specifieke zaken betrekking hebben. Overplaatsing zonder instemming is alleen mogelijk in geval van een hoge werkbelasting. **IT:** de procureurs-generaal bij het Hof van Beroep hebben de bevoegdheid om in geval van inactiviteit een individuele zaak te verwijderen; daarnaast kunnen zij gegevens en informatie van de openbare ministeries van het district vergaren en naar de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie 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 en met het oplossen van bevoegdheidsconflicten tussen twee of meer territoriale openbare ministeries. **CY:** de procureur-generaal beslist over lichte tuchtrechtelijke inbreuken. Bij ernstige tuchtrechtelijke overtredingen stelt de procureur-generaal geen sancties voor, maar beveelt hij/zij aan dat de Commissie voor de openbare dienst tuchtmaatregelen neemt. **LT:** wat betreft het geven van instructies over individuele zaken, kan de procureur-generaal niet voorschrijven welke beslissing moet worden genomen; wat 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; wat besluiten over tuchtrechtelijke maatregelen betreft, beslist de procureur-generaal op basis van de conclusies van de ethische commissie voor openbare aanklagers of de commissie voor intern onderzoek. De procureur-generaal heeft niet het recht de openbaar aanklager van het gerechtelijk vooronderzoek te halen. **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 openbaar 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. De onafhankelijke personeelscommissie, die bestaat uit vier openbare aanklagers, beoordeelt een openbaar aanklager. **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 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 openbaar aanklager is bevoegd om algemene richtsnoeren voor het vervolgingsbeleid uit te vaardigen en om een individuele zaak weg te halen bij een openbaar aanklager aan wie de zaak was toegewezen.

Grafiek 56 geeft een feitelijk overzicht van de belangrijkste beheersbevoegdheden van de hooggeplaatste openbare aanklagers ten aanzien van openbare aanklagers met een lagere rang, namelijk:

- 1) het geven van instructies voor strafvervolging in individuele gevallen;
- 2) het ongedaan maken, wijzigen of nietig verklaren van een beslissing om een strafrechtelijke klacht, informatie of aangifte (niet) te onderzoeken;
- 3) het ongedaan maken, wijzigen of nietig verklaren van een besluit tot stopzetting van een lopend onderzoek;
- 4) het ongedaan maken, wijzigen of nietig verklaren van een beslissing om (niet) te vervolgen; en
- 5) het weghalen van een individuele zaak bij een openbaar aanklager aan wie de zaak was toegewezen (een zaak overdragen).

Afgezien van deze geselecteerde belangrijkste beheersbevoegdheden, kunnen de hooggeplaatste openbare aanklagers nog andere bevoegdheden hebben die hierboven niet zijn genoemd.

Grafiek 56: beheersbevoegdheden van de hooggeplaatste openbare aanklagers (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



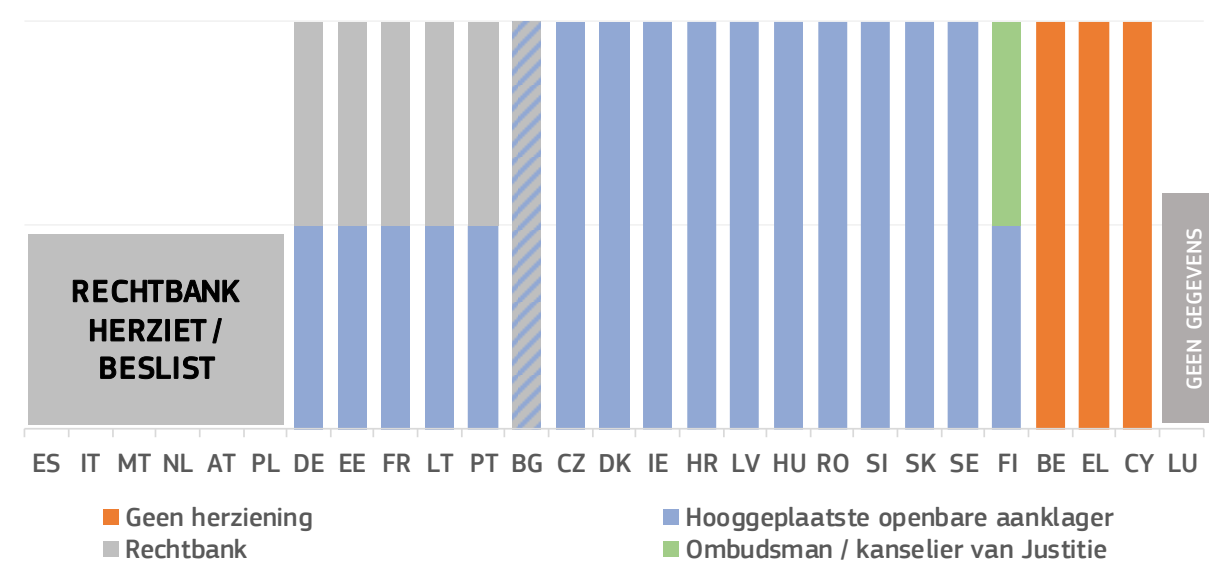
(*) **FR:** hooggeplaatste openbare aanklagers kunnen instructies geven in geval van betwisting van een seponering van een zaak (“classements sans suite”). **IT:** het weghalen moet met redenen worden omkleed en schriftelijk worden meegedeeld. **LT:** de hooggeplaatste openbaar aanklager is niet bevoegd om instructies te geven over de aard van de te nemen procedurele beslissing. De hooggeplaatste openbaar aanklager heeft niet het recht om de openbaar aanklager van het gerechtelijk vooronderzoek te halen. **NL:** wat de instructies in individuele zaken betreft, voorziet de wet in een rechtsgrondslag voor hooggeplaatste openbare aanklagers om algemene of specifieke instructies te geven. De wet specificeert niet over welk onderwerp (bijvoorbeeld specifieke zaken). Daarom is het in de praktijk niet in alle afdelingen van het openbaar ministerie gebruikelijk dat de hooggeplaatste openbare aanklagers instructies geven voor specifieke zaken.

Grafiek 57 toont de autoriteiten die beslissen over een verzoek om herziening van een beslissing van een openbaar aanklager om in een individuele zaak niet te vervolgen. Hieruit blijkt wie het werk van individuele openbare aanklagers controleert, wat gevolgen heeft voor de werking van het openbaar ministerie. Volgens de Europese normen schept de beslissing om niet te vervolgen een probleem op het gebied van de verantwoordingsplicht van de openbare aanklagers, en daarom is een rechtsmiddel van belang¹¹³). In verschillende lidstaten wordt deze beslissing door verschillende autoriteiten getoetst: hetzij hooggeplaatste openbare aanklagers (met inbegrip van de procureur-generaal indien relevant), een rechtbank of andere autoriteiten (ombudsdienst, kanselier van Justitie). In sommige lidstaten kan de beslissing niet worden herzien. Waar een dergelijke herziening bestaat, kan ze worden ingesteld door een vermeend slachtoffer, of door hooggeplaatste openbare aanklagers op

¹¹³ 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 45.

eigen initiatief. In sommige lidstaten kan de beslissing van de hooggeplaatste openbaar aanklager tot herziening voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn. Niet opgenomen in de grafiek is het recht om particuliere vervolging in te stellen, waarbij degenen die zichzelf als slachtoffer van een misdrijf beschouwen, het recht hebben om de vervolging voort te zetten door een particuliere advocaat in de arm te nemen, die hen voor de strafrechter vertegenwoordigt in de rol van particuliere aanklager (bestaat in België, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Slovenië, Finland en Zweden¹¹⁴).

Grafiek 57: autoriteit bevoegd voor herziening van de beslissing van een openbaar aanklager om geen vervolging in te stellen (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de Deskundigengroep witwassen en terrorismefinanciering)



(*) **BG:** de openbaar aanklager beslist of aan de voorwaarden van de wet voor het inleiden van een vooronderzoek is voldaan. Is dat niet het geval, dan vaardigt de openbaar aanklager een besluit uit tot weigering van het instellen van een vooronderzoek (de weigering om een onderzoek in te stellen). Tegen deze weigering kan alleen beroep worden aangetekend bij het hogere echelon van de openbaar aanklager, behalve tegen de weigering van de procureur-generaal of diens plaatsvervangers om een onderzoek in te stellen, die onderworpen kan worden aan een rechterlijke toetsing bij de gespecialiseerde strafrechtbank. Indien een vooronderzoek is ingesteld, kan de openbaar aanklager dit beëindigen of de zaak aanhangig maken bij de rechter (de beslissing tot vervolging). Tegen het besluit om geen vervolging in te stellen voor misdrijven met een slachtoffer, kan binnen zeven dagen beroep worden aangetekend. Indien niet aan deze termijn wordt voldaan, kan tegen de beslissing nog beroep worden ingesteld, maar alleen bij het hogere echelon van de openbaar aanklager. Bij delicten zonder slachtoffers kan de beslissing om niet te vervolgen alleen ambtshalve worden herroepen door het hogere echelon van de openbaar aanklager, door een signaal of op eigen initiatief. **DE:** beslissingen kunnen worden herzien door de procureur-generaal. Bovendien kan het slachtoffer zich tot de hogere regionale rechtbank wenden indien de procureur-generaal de beslissing om niet te vervolgen heeft goedgekeurd. **EE:** niet van toepassing in geval van een delict zonder slachtoffers. Een slachtoffer kan bij het openbaar ministerie beroep aantekenen tegen de beslissing van de onderzoeksinstantie om geen strafprocedure in te leiden. De beslissing van het openbaar ministerie om geen strafprocedure in te stellen of om de procedure te beëindigen, kan worden aangevochten bij de procureur-generaal. De beslissing van de procureur-generaal kan worden aangevochten bij de districtsrechtbank. **ES:** Tegen een weigering om tot vervolging over te gaan, kan slechts de persoon die erom heeft verzocht beroep tot herziening instellen, binnen drie dagen na de desbetreffende kennisgeving. Verdachten op wie het besluit van de onderzoeksrechter inzake het beroep tot herziening

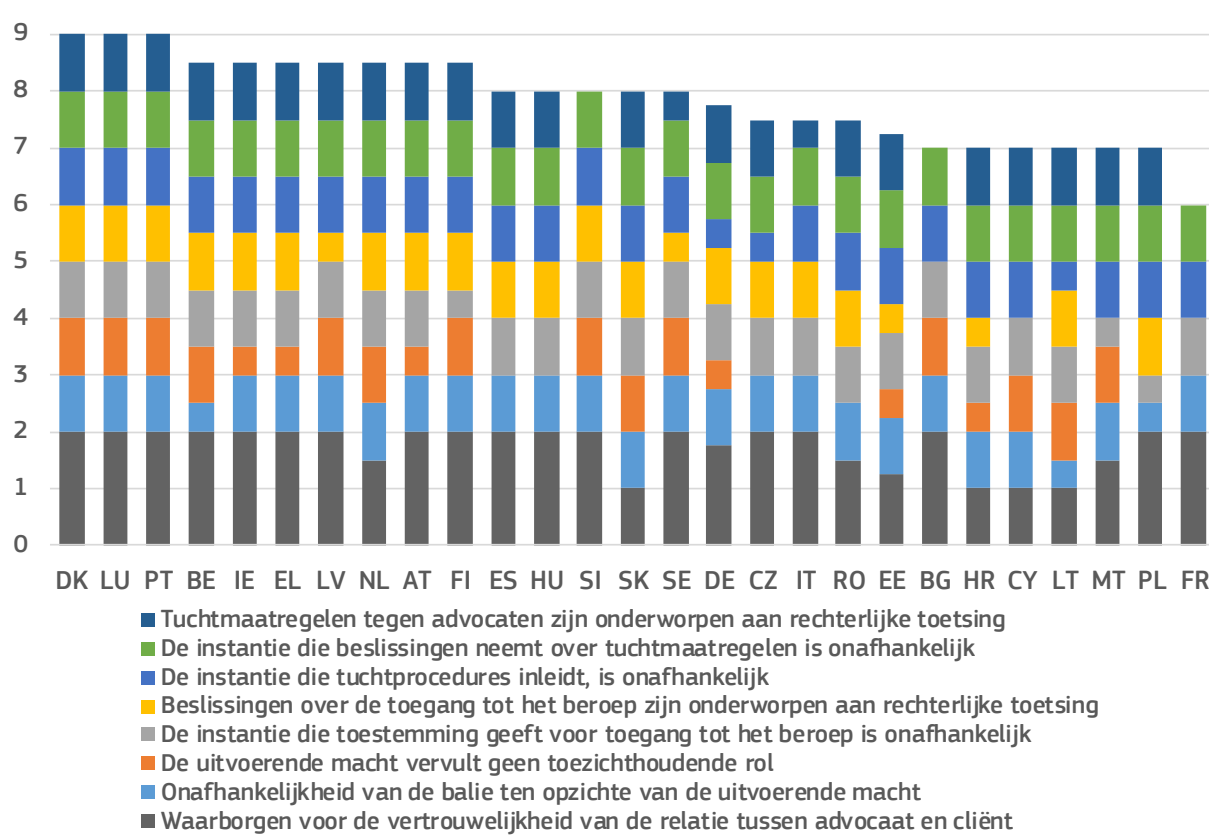
¹¹⁴ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, <https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/prosecution>

betrekking heeft, kunnen gewoon beroep instellen binnen vijf dagen na de kennisgeving van de beschikking waartegen beroep is ingesteld of van de beschikking inzake het beroep tot herziening. **FR:** de procureur-generaal kan de beslissing van de openbaar aanklager om niet te vervolgen, op verzoek van het slachtoffer herzien. Het slachtoffer kan een klacht indienen bij de onderzoeksrechter. **HR:** bij delicten zonder slachtoffer kan de instelling/persoon die de strafrechtelijke kennisgeving heeft ingediend en indien het corruptiebestrijdingsbureau (USKOK) de kennisgeving afwijst, verzoeken om toetsing door het college van USKOK, en vervolgens door het college van het openbaar ministerie (DORH). Het slachtoffer kan particuliere vervolging instellen bij de bevoegde rechtbank. **CY:** Indien de procureur-generaal heeft beslist in een zaak niet tot vervolging over te gaan (op basis van het voorhanden bewijs en op aanbeveling van de aanklagers van het openbaar ministerie), kan slechts de procureur-generaal die beslissing ongedaan maken. **IE:** een slachtoffer kan zowel om een motivering als om een herziening van de beslissing om niet te vervolgen verzoeken, uitgevoerd door een advocaat van de slachtoffereenheid van het Bureau van de directeur van het openbaar ministerie. Bij delicten zonder slachtoffers kan An Garda Síochána (de Ierse politie) verzoeken om een herziening van een beslissing om niet te vervolgen, uitgevoerd door een hooggeplaatste advocaat van de Directing Division, een afdeling van het Bureau van de directeur van het openbaar ministerie die daarvoor speciaal bevoegd is. **LT:** de beslissing van een met het gerechtelijk vooronderzoek belaste ambtenaar om geen gerechtelijk vooronderzoek te beginnen, wordt slechts genomen met instemming van het hoofd van de met het gerechtelijk vooronderzoek belaste autoriteit. De beslissing om binnen 24 uur geen gerechtelijk vooronderzoek in te stellen, wordt toegezonden aan de openbaar aanklager, die de beslissing binnen 10 dagen toetst, indien het om een delict zonder slachtoffers gaat. Tegen de afgewezen beslissing van de openbaar aanklager kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank. Tegen de beslissing van een met het gerechtelijk vooronderzoek belaste ambtenaar kan ook beroep worden ingesteld bij de openbaar aanklager. Indien afgewezen, kan de beslissing van de openbaar aanklager bij de rechtbank worden aangevochten. Tegen het besluit van de rechter kan opnieuw beroep worden aangetekend bij de hoogste rechterlijke instantie. **MT:** de vervolging van strafbare feiten wordt overgeheveld van de politie naar het bureau van de procureur-generaal. In oktober 2020 heeft de procureur-generaal de beslissing tot vervolging en de instelling van vervolgingen van bepaalde ernstige misdrijven voor de lagere rechtbanken overgenomen. De overdracht zou eind 2024 moeten zijn afgerond. Regelgeving die in oktober 2020 in werking is getreden, voorziet in rechterlijke toetsing (door de civiele rechter) van beslissingen van de procureur-generaal om niet te vervolgen op grond van onwettigheid of onredelijkheid. Indien de beslissing om tot vervolging over te gaan en de vervolging zelf aan het hoofd van de politie toekomen, kan beroep worden ingesteld bij het Court of Magistrates. **AT:** een herziening kan worden geïnitieerd door het slachtoffer of in sommige gevallen (waaronder ernstige delicten zonder slachtoffers) door de commissaris voor rechtsbescherming. **PT:** de beslissing van de openbaar aanklager om niet te vervolgen kan worden herzien via een autonome procedurele fase, de instrução (heropening van het onderzoek), die specifiek voorziet in de rechterlijke bevestiging van de beslissing tot tenlastelegging of tot klassering van het onderzoek. Deze heropening van het onderzoek mag worden gevraagd door een “assistente”, indien de procedure niet afhankelijk is van particuliere vervolging met betrekking tot feiten waarvan het openbaar ministerie geen beschuldigingen heeft ingebracht. De beslissing van een openbaar aanklager om niet tot vervolging over te gaan, kan ook worden herzien ten overstaan van een directe hiërarchische overste van de openbaar aanklager binnen twintig dagen vanaf de datum waarop niet langer om de opening van het onderzoek kan worden verzocht. In dat geval kan de hiërarchische overste van de openbaar aanklager, op eigen initiatief of op verzoek, bepalen dat een aanklacht wordt ingediend of dat het onderzoek wordt voortgezet. **RO:** de hooggeplaatste openbaar aanklager kan (ambtshalve) elke beslissing om niet te vervolgen herzien; het besluit tot heropening van het onderzoek moet door de rechter worden bevestigd. Iedereen van wie de rechtmatige belangen door de beslissing om niet te vervolgen zijn geschaad, kan een klacht indienen bij de bevoegde rechter van de voorlopige kamer. Bij delicten zonder slachtoffers kan de hooggeplaatste openbaar aanklager de beslissing om niet te vervolgen herzien. **FI:** iedereen kan tegen een beslissing klacht indienen bij de procureur-generaal, de kanselier van justitie of de ombudsdienst van het parlement. **SI:** openbare aanklagers kunnen strafklachten voor bepaalde strafbare feiten niet seponeren zonder de medeondertekening van het hoofd van het bureau van de openbaar aanklager. openbare aanklagers moeten bepaalde categorieën van personen en overheidsinstanties (waaronder de financiële-inlichtingeneenheid) die een strafklacht hebben ingediend, in kennis stellen van hun voornemen om deze klacht te seponeren en de redenen daarvoor, en deze personen en overheidsinstanties in staat stellen zich uit te spreken over de redenen voor het sepot. Wanneer het besluit om de strafklacht te seponeren of de strafvervolging te beëindigen is genomen, is dit besluit definitief, hoewel de benadeelde partij kan overgaan tot particuliere vervolging. **SE:** de beslissing is openbaar. Zowel het slachtoffer van een misdrijf als de verdachte kunnen om een herziening vragen. Het verzoek wordt in behandeling genomen door de openbaar aanklager die de beslissing heeft genomen. In geval van nieuwe bewijzen of omstandigheden kan de openbaar aanklager besluiten om maatregelen te nemen. Indien er geen nieuwe informatie is, beslist het Ontwikkelingscentrum over de herziening.

– Onafhankelijkheid van balies en advocaten in de EU –

Advocaten en hun beroepsverenigingen spelen een fundamentele rol bij het waarborgen van de bescherming van de grondrechten en de versterking van de rechtsstaat. Voor een eerlijke rechtsbedeling moeten advocaten vrij zijn om hun cliënten advies te verlenen en hen te vertegenwoordigen. Het lidmaatschap van advocaten bij een vrij beroep en het gezag dat uit dit lidmaatschap voortvloeit, draagt bij tot de handhaving van de onafhankelijkheid, en de balies spelen een belangrijke rol bij het helpen waarborgen van de onafhankelijkheid van advocaten. De Europese normen vereisen onder meer de vrije uitoefening van het beroep van advocaat en de onafhankelijkheid van de balies, en leggen de basisbeginselen voor tuchtprocedures tegen advocaten vast ⁽¹¹⁵⁾.

Grafiek 58: onafhankelijkheid van balies en advocaten, 2020 (*) (bron: Europese Commissie in samenwerking met de CCBE ⁽¹¹⁶⁾)



(*) Maximale score: 9 punten. Voor de vraag over waarborgen voor de vertrouwelijkheid van de relatie tussen advocaat en cliënt werden 0,5 punten toegekend voor elk van de vier scenario's (huiszoeking en inbeslagneming van e-gegevens in het bezit van de advocaat, huiszoeking in de gebouwen van de advocaat, onderschepping van communicatie tussen advocaat en cliënt, observatie van de advocaat of zijn gebouwen) die volledig in acht zijn genomen. Voor alle andere criteria waaraan volledig werd voldaan, werd 1 punt toegekend. De toegekende punten werden door 2 gedeeld indien niet volledig aan het criterium is voldaan.

¹¹⁵ Aanbeveling nr. R(2000)21 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

¹¹⁶ De gegevens van 2020 zijn verzameld via de antwoorden van CCBE-leden op een vragenlijst.

3.3.3. Samenvatting inzake de rechterlijke onafhankelijkheid

Rechterlijke onafhankelijkheid is fundamenteel voor een efficiënt rechtsstelsel. Het is van vitaal belang voor de handhaving van de rechtsstaat, het eerlijke verloop van gerechtelijke procedures en het vertrouwen van burgers en bedrijven in het rechtsstelsel. Justitiële hervormingen moeten dan ook de beginselen van de rechtsstaat handhaven en voldoen aan de Europese normen inzake rechterlijke onafhankelijkheid. Het scorebord toont tendensen in de perceptie van rechterlijke onafhankelijkheid bij het grote publiek en bedrijven. In deze editie worden tevens enkele indicatoren met betrekking tot de benoeming van rechters voor het Hooggerechtshof gepresenteerd, alsmede een overzicht van de hiërarchische bevoegdheden binnen de openbare ministeries en de mogelijkheid tot toetsing van de beslissing van een openbaar aanklager om een zaak niet te vervolgen. 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 2021 presenteert de ontwikkelingen in de **perceptie van onafhankelijkheid** op basis van publieksenquêtes (Eurobarometer) en enquêtes onder bedrijven (Eurobarometer en Economisch Wereldforum):
 - De Eurobarometer-enquête onder het algemene publiek (grafiek 48), die voor de zesde keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid in meer dan twee derde van de lidstaten is *verbeterd* in vergelijking met 2016. De perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek is gedurende de periode van vijf jaar in meer dan drie vijfde van de lidstaten met specifieke problemen *verbeterd*. In vergelijking met vorig jaar is de perceptie van onafhankelijkheid bij het grote publiek echter *verminderd* in bijna de helft van alle lidstaten en in ongeveer de helft van de lidstaten met specifieke problemen, en in enkele lidstaten blijft de mate van perceptie van onafhankelijkheid bijzonder laag.
 - De Eurobarometer-enquête onder het algemene publiek (grafiek 49), die voor de zesde keer werd gehouden, laat zien dat de perceptie van onafhankelijkheid in meer dan de helft van de lidstaten is *verbeterd* in vergelijking met 2016. Vergeleken met vorig jaar is bij ondernemingen de perceptie van onafhankelijkheid echter *verminderd* in meer dan de helft van alle lidstaten (vorig jaar in twee derde van de andere lidstaten) en in ongeveer drie vijfde van de lidstaten met specifieke problemen. In enkele lidstaten blijft de mate van perceptie van onafhankelijkheid bijzonder laag.
 - De meest aangehaalde reden voor de perceptie van een gebrek aan onafhankelijkheid van gerechten en rechters is de *inmenging of druk van regering of politici*, gevolgd door *druk vanwege economische of andere specifieke belangen*. Vergeleken met eerdere jaren worden beide redenen nog steeds genoemd in een aantal lidstaten waar de perceptie van onafhankelijkheid zeer laag is (grafieken 50 en 51).
 - Bijna twee vijfde van de bedrijven en het grote publiek (respectievelijk 43 % en 38 % van alle respondenten) noemden de *waarborgen die de status en positie van rechters bieden* als reden voor de perceptie van een goede onafhankelijkheid van gerechten en rechters.
- De grafieken 52, 53 en 54 tonen de situatie in verband met de benoeming van rechters voor het Hooggerechtshof in alle lidstaten. Grafiek 52 toont de autoriteiten die kandidaat-rechters voor het Hooggerechtshof voordragen en de autoriteiten die hen benoemen. Grafiek 53 laat zien of de benoeming tot rechter van het Hooggerechtshof alleen mogelijk

is voor personen die al rechter zijn, dan wel of externe kandidaten tot rechter van het Hooggerechtshof kunnen worden benoemd, hetzij volgens dezelfde procedure als rechters, hetzij volgens een speciale procedure die alleen geldt voor personen die nog geen rechter in een civiele rechtbank, strafrechtbank of bestuursrechtbank zijn. Grafiek 54 toont de bevoegdheid van de uitvoerende macht en het parlement bij de benoeming van rechters bij het Hooggerechtshof op voorstel van de voordragende autoriteiten.

- Grafieken 55, 56 en 57 geven een eerste overzicht van de interne werking en toetsing van het werk van de openbare ministeries. Grafieken 54 en 55 tonen de beheersbevoegdheden van de hogere openbare aanklagers, met inbegrip van de procureur-generaal, ten opzichte van de bevoegdheden van lager geplaatste aanklagers. Grafiek 56 toont de waarborgen met betrekking tot beslissingen van een aanklager om geen vervolging in te stellen.
- Grafiek 58 laat zien dat hoewel de uitvoerende macht in bepaalde lidstaten een zekere toezichthoudende rol speelt ten aanzien van de advocatuur, de onafhankelijkheid van advocaten in het algemeen is gewaarborgd, zodat zij vrij zijn activiteiten te ondernemen om hun cliënten te adviseren en te vertegenwoordigen.

4. CONCLUSIES

Het EU-scorebord voor justitie 2021 toont dat in een grote meerderheid van de lidstaten de doeltreffendheid van het rechtsstelsel verder is verbeterd. Het is nog te vroeg om in deze editie reeds een volledig beeld te geven van de impact van de COVID-19-pandemie op de efficiëntie van de gerechten ten aanzien van de afhandeling van zaken, maar enkele cijfers bieden toch al enig inzicht in de respons van de rechtsstelsels op de pandemie, onder meer de wijze waarop de hoogste gerechtelijke instanties hun procedures hebben aangepast. Met name laat het nieuwe onderdeel van het scorebord inzake de digitalisering van de rechtsstelsels zien dat er in de meeste lidstaten al verschillende digitale instrumenten ter beschikking staan van rechters en aanklagers en hun personeel, maar dat er significante ruimte is voor verbetering. Er blijven niettemin uitdagingen waar het gaat om het winnen van het volledige vertrouwen van de burgers in het rechtsstelsel van de lidstaten, wanneer waarborgen voor de status en positie van rechters en dus hun onafhankelijkheid in gevaar kunnen zijn. De informatie in het EU-scorebord voor justitie draagt bij aan het toezicht dat wordt uitgeoefend in het kader van het Europees rechtsstaatmechanisme en wordt opgenomen in het jaarlijkse verslag van de Commissie over de rechtsstaat.