

Rechtstelsels in Europa tegen de meetlat gelegd

Dr. Pim Albers
Special advisor CEPEJ, Raad van Europa

1 Inleiding

Wanneer je als burger of als rechtzoekende een willekeurig gerecht in Europa binnenwandeld, dan wordt je in de regel geconfronteerd met een keur van verschillende procedures, werkwijzen en rechtsculturen. Zaken kunnen berecht worden door lekenrechters in plaats van full time professionele rechters, het recht op gefinancierde rechtsbijstand kan variëren, in strafzaken wordt al dan niet juryrechtspraak toegepast, de manier waarop een rechtszaak dient te worden aangebracht kan verschillend zijn, enzovoorts.

Als gevolg van een toenemende mobiliteit van burgers in Europa en een vergroting van de grensoverschrijdende handel ontstaat er een groeiende behoefte aan inzicht hoe de verschillende rechtssystemen in Europa zijn gestructureerd en functioneren. Teneinde in deze behoefte te kunnen voorzien is ongeveer zes jaar geleden de *'European Commission for the Efficiency of Justice'* – afgekort CEPEJ – van de Raad van Europa opgericht. Eén van de belangrijkste taken van deze Commissie betreft het bestuderen van de verschillende rechtstelsels, gezien vanuit de centrale principes die in Resolutie 2002(12) *Establishing the European Commission for the Efficiency of Justice* zijn vastgelegd. Deze principes zijn allemaal terug te voeren tot de algemene doelstelling van de Commissie, namelijk het bevorderen van een kwalitatief hoogwaardige en efficiënte rechtspleging, waarbij alle rechtszaken binnen een redelijke termijn worden afgedaan en de rechten van de justitiabele op een afdoende wijze zijn gewaarborgd.

Indien Resolutie 2002(12) nader wordt bestudeerd dan kunnen de volgende principes worden onderscheiden: het bewaken van de toegang tot het recht, efficiënte rechterlijke procedures, de bescherming van de (onafhankelijke) status van juridische beroepsbeoefenaren (rechters, officieren van justitie, advocaten), een adequate management van gerechten en het bevorderen van informatietechnologie binnen de rechterlijke organisaties. Ieder van de bovengenoemde principes zijn gebaseerd op verscheidene aanbevelingen (*Recommendations*) van de Raad van Europa. Zo is bijvoorbeeld het bevorderen van de onafhankelijke positie van de rechter af te leiden uit Recommendation 94(12)¹ en is de rol van de officier van justitie in het strafrechterlijke systeem nader uiteengezet in Recommendation 2000(19)². Alle principes die in de Resolutie over de CEPEJ staan vermeld vormen dan ook een belangrijke leidraad in het

1 Rec 94(12) on the independence, efficiency and role of judges, Straatsburg.

2 Rec 2000(19) on the role of public prosecution in the criminal justice system, Straatsburg.

werk van de Commissie.

Zoals in het begin is aangegeven, betreft het evualeren van de rechtstelsels één van de belangrijkste hoofdtaken van de Commissie. In aanvulling op deze taak is er eveneens een rol weggelegd ten behoeve van het verlenen van assistentie of het verschaffen van informatie aan lidstaten van de Raad van Europa met betrekking tot de werking van rechtssystemen of oplossingsmogelijkheden teneinde de efficiency en kwaliteit van de rechtspraak te vergroten. Zo zijn er bijvoorbeeld expert-meetings en seminars georganiseerd over de territoriale verdeling van gerechten (op verzoek van Nederland), de problematiek van doorlooptijden rechtspraak (ten behoeve van Slovenië en Kroatië), ADR (ten behoeve van Malta en Zwitserland) en de executieproblematiek van rechterlijke vonnissen (Rusland). Een derde en laatste taak van de CEPEJ is gerelateerd aan de klassieke instrumentaria van de Raad van Europa, namelijk het ontwikkelen van nieuwe aanbevelingen of het wijzigen van bestaande aanbevelingen³.

In het vervolg van dit artikel zal ik nader ingaan op de ervaringen met het evalueren van rechtstels in Europa. Daarnaast zal ik aandacht schenken aan twee andere belangrijke thema's van de CEPEJ, te weten de problematiek van de doorlooptijden gerechten en de kwaliteit van de rechtspraak. Tenslotte zal aan het eind van dit artikel de samenwerking met de Europese Unie worden toegelicht.

2 Evalueren van rechtstelsels in Europa

Eén van de eerste taken na de officiële oprichting van de CEPEJ in 2002 betrof meteen ook één van de moeilijkste opdrachten, namelijk het ontwikkelen van een evaluatiemethodiek waarmee het mogelijk wordt om de inrichting en werking van de verschillende rechtstelsels in Europa met elkaar te vergelijken. Verschillen in typen rechtssystemen (civil law versus common law), rechtshistorie, rechtsculturen en manier van registreren van judiciële-informatie leidden ertoe dat het ontwikkelen van een dergelijke methodiek geen eenvoudige opdracht betrof.

Ook definitie- en interpretatieproblemen vormden (en vormen nog steeds) een belangrijk obstakel om de rechtstelsels van de 47 lidstaten van de Raad van Europa op een eenduidige wijze te beschrijven. Bijvoorbeeld eenvoudige begrippen als "advocaat" en "gerecht" kunnen in lidstaten op een verschillende manier worden geïnterpreteerd. Zo hoeft een Franse advocaat niet vergelijkbaar te zijn met een Engelse "barrister" of "sollicitor" en wordt in Spanje een gerecht op een totaal andere wijze gedefinieerd als in Nederland het geval is. Als gevolg van deze verschillen in definiëring zijn er dan ook in Spanje aanzienlijk meer gerechten te vinden dan in Nederland bijvoorbeeld.

Ondanks al deze problemen is in 2003 gestart met het ontwikkelen van een vragenlijst, waarmee het mogelijk moet worden om kwalitatieve en kwantitatieve gegevens te verzamelen over de rechtstelsels in Europa. De

³ Eén van de meest recente aanbeveling betrof de publicatie van Recommendation 2003(17) over de executie van rechterlijke uitspraken.

onderwerpen die in deze vragenlijst aan bod komen zijn gerelateerd aan de centrale actoren die een belangrijke rol vervullen tijdens rechterlijke procedures (advocaten, rechters, officieren van justitie, mediators, gerechtsdeurwaarders en notarissen), de financiering van de rechtssystemen, de organisatie van de rechtspraak en diens prestaties, de toegang tot het recht enzovoorts.

Met een kleine groep van experts is in een tijdsbestek van ongeveer zes maanden gewerkt aan een (proef) vragenlijst. Na vaststelling van deze lijst tijdens één van de plenaire vergaderingen van de CEPEJ is deze vervolgens naar de nationale correspondenten van de verschillende lidstaten gestuurd. Voor wat betreft de gegevensverzameling per lidstaat is voor de *'self-reporting'* methode gekozen. In de praktijk betekent dit dat de lidstaten zelf verantwoordelijk blijven voor de kwaliteit van de aangeleverde informatie. Uiteraard kan dit de beperking met zich meebrengen dat de resultaten voor een land alleen zijn belicht vanuit de centrale optiek van een ministerie van Justitie. Het toepassen van meerdere gegevensbronnen zou in dit opzicht idealiter zijn geweest, maar dit is vanwege organisatorische beperkingen van de opzet van de evaluatie echter (vooralsnog) niet mogelijk.

Na ongeveer anderhalf jaar na de start van de voorbereidingswerkzaamheden van de evaluatie verscheen in mei 2005 officieel het eerste *'pilot-report evaluation judicial systems'*⁴. Dit rapport biedt een beschrijving van de werking en inrichting van de rechtstelsels van 43 lidstaten/entiteiten⁵ van de Raad van Europa. Het eerste rapport is uniek in zijn soort. Nog nooit eerder was er een compleet beeld beschikbaar van de juridische kaart van Europa. Een rapport dat door enkele lidstaten in deze periode is gebruikt om hervormingen binnen de rechtspraak door te voeren. Een concreet voorbeeld betreft Portugal. Deze heeft met name de gegevens omtrent het groot aantal gerechten per 100.000 inwoners (Portugal kent vele kleine gerechten) benut om met de leden van de rechterlijke macht discussies te entameren over het nut en de noodzaak om de kleine gerechtslocaties te sluiten en deze te integreren in grotere gerechten. Een soortgelijke discussie is eveneens in Kroatië gevoerd over de reductie van de *'misdemeanour courts'* (gerechten verantwoordelijk voor de afdoening van kleine overtredingen/misdrijven).

Direct na het uitbrengen van de pilot-rapportage is door dezelfde expert groep een aanvang gemaakt met het verbeteren van de evaluatiemethodiek. Uit de eerste evaluatieronde bleek vooral dat op een aantal punten bepaalde definities, bijvoorbeeld over de financiering van de rechtspraak, de definiëring van zaaksgegevens van gerechten (civiel, straf en bestuur) en het gerecht, tot interpretatieproblemen leidden. Ten aanzien van de tweede evaluatieronde (2005 – 2006) is dan ook getracht om bepaalde kerndefinities verder aan te scherpen. In aanvulling hierop is in de tweede evaluatieronde meer aandacht geschonken

4 CEPEJ (2005), *European judicial systems 2002 – facts and figures*, Straatsburg.

5 Volledigheidshalve dient te worden vermeld dat voor sommige landen die in het rapport staan vermeld meerdere (geografische) entiteiten behoren tot een lidstaat. Dit is bijvoorbeeld het geval met Groot-Brittannië. Van deze lidstaat zijn de gegevens van de volgende entiteiten beschikbaar gesteld: Engeland en Wales, Schotland en Noord-Ierland.

aan de organisatie van de rechtspraak, de bescherming van kwetsbare personen en groeperingen in juridische procedures en de executie(problematiek) van rechterlijke vonnissen.

In oktober 2006 verscheen de tweede rapportage rechtssystemen in Europa⁶. Deze rapportage bevatte, in vergelijking met het eerste rapport, onder meer gedetailleerde gegevens over de financiering van de rechtstelsels (rechtspraak, openbaar ministerie en gefinancierde rechtsbijstand) en de organisatie van de rechtspraak. Daarnaast wordt in het rapport uitgebreid ingegaan op de honorering van rechters en officieren van justitie, de prestaties van de gerechten, de toegang tot het recht en het gebruik van specifieke procedures voor kwetsbare groeperingen in de samenleving. Voor wat betreft de politieke impact van het rapport en de aandacht vanuit de media kan worden vermeld dat tal van Franse, Italiaanse en Spaanse kranten veel aandacht hebben geschonken aan de evaluatierapportage. Vooral in Frankrijk leidde de rapportage tot heftige discussies tussen de vertegenwoordigers van de rechterlijke macht en de minister van Justitie met betrekking tot de noodzaak om meer geld aan de rechtspraak ter beschikking te stellen. De toenmalige minister van Justitie Pascal Clément verweerde zich tijdens deze discussies met de opmerking dat de CEPEJ rapportage een "oude foto betreft van zaken die niet met elkaar te vergelijken zijn". Echter onder het huidige kabinet Sarkozy heeft men ervoor gekozen om, mede op basis van de CEPEJ-rapporten, een grootschalige hervorming van de rechterlijke kaart door te voeren (*réforme de la carte judiciaire*), waarbij met name een groot aantal kleine gerechtslocaties gesloten en geïntegreerd met de grotere gerechten in eerste aanleg (*Tribunaux des Instances*) zal gaan worden. Opmerkelijk is overigens het gebrek aan aandacht vanuit de Nederlandse zijde voor deze rapportage. Noch de schrijvende pers, noch de wetenschappelijke wereld lijkt in deze periode enige aandacht aan dit belangrijke rapport geschonken te hebben.

Inmiddels is de derde rapportage European Judicial systems verschenen⁷. Deze rapportage laat duidelijk zien dat er steeds meer kennis en inzicht gaat ontstaan over de verschillen, overeenkomsten en specifieke kenmerken van de rechtstelsels van de 47 lidstaten van de Raad van Europa. Wanneer de rapportage wordt bekeken dan valt met name op dat er, ten opzichte van de twee voorgaande rapportages, gedetailleerde informatie is terug te vinden over de prestaties van de gerechten. Voor de eerste maal zijn er ook prestatie-indicatoren in het rapport te vinden, zoals de 'clearance rates' en de 'disposition time' van zaken. De eerste ratio (*clearance rate*) geeft de verhouding aan tussen het aantal binnenkomende zaken en afgedane zaken. Het is een indicatie voor de mate waarin gerechten er in slagen om pas te houden met de instroom van zaken en de mate waarin de werkvoorraden (van zaken die nog behandeld dienen te worden) worden gereduceerd. De tweede indicator 'disposition time' is een methode om meer zicht te krijgen in de duur van rechterlijke procedures. Het

6 CEPEJ (2006), European Judicial systems – edition 2006 (data 2004), Straatsburg.

7 CEPEJ (2008), European judicial systems – edition 2008 (data 2006): towards more efficiency and quality, Straatsburg.

is een berekeningsmethode op voor bepaalde uniforme zaakscategorieën (zoals echtscheidingen en ontslagzaken) een beeld te verschaffen van de verschillen in doorlooptijden tussen de lidstaten. In aanvulling op deze prestatiegegevens biedt het rapport – net als de voorgaande rapportages – een schat aan informatie over de toegang tot het recht, de financiering en organisatie van de rechtspraak, de rechtspositie van rechters en officieren, rechterlijke procedures, de rol van verschillende juridische beroepsbeoefenaren (advocatuur, mediators, gerechtsdeurwaarders en notarissen), enzovoorts.

3 Doorlooptijden rechtspraak en het voorkomen van onnodige vertragingen in rechterlijke procedures

Zoals ik al eerder in het begin van dit artikel heb aangegeven beperkt het werk van de CEPEJ zich niet alleen tot het evalueren van rechtstelsels. Een andere belangrijke taak is namelijk weggelegd in het verkrijgen van een beter inzicht in de duur van rechterlijke procedures en het voorkomen van onnodige vertragingen. Uiteraard is dit inzicht mede noodzakelijk vanwege de enorme toestroom van zaken bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg (ECHR)⁸. Een deel van deze zaken zijn gerelateerd aan artikel 6 van het EVRM. Een belangrijk onderdeel van dit artikel wordt gevormd door het uitgangspunt dat rechtszaken binnen redelijke termijnen dienen te worden afgedaan. Gelet op de vele artikel 6 zaken die bij het Hof op de plank liggen, mag echter worden verondersteld dat niet altijd aan deze eis wordt voldaan. Eén van de manieren om de werkdruk van de rechters van het Hof te verlichten betreft de invoering van Protocol 14, waardoor het mogelijk wordt om (kloon)zaken op een vereenvoudigde wijze af te doen⁹. Een andere manier is echter gelegen in het voorkomen dat onnodig veel zaken het Hof bereiken, bijvoorbeeld door lidstaten te stimuleren om maatregelen te nemen om de efficiëntie van rechterlijke procedures te vergroten. De CEPEJ levert hiertoe een bijdrage, middels de publicatie van tal van handleidingen en rapportages waarmee gerechten en vertegenwoordigers van lidstaten gestimuleerd worden om maatregelen te nemen om de doorlooptijden van rechterlijke procedures te bekorten.

Een belangrijke basis voor het werk van de CEPEJ op het gebied van doorlooptijden rechterlijke procedures is in 2004 gelegd middels de ontwikkeling van een kaderprogramma met betrekking tot '*optimum and foreseeable timeframes*'¹⁰. Dit kaderprogramma moet lidstaten in staat stellen om gerichte maatregelen te nemen ter bekorting van de doorlooptijden. Belangrijke

8 Zie voor cijfers het laatste jaarverslag van het Hof. http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/59F27500-FD1B-4FC5-8F3F-F289B4A03008/0/Annual_Report_2007.pdf.

9 Raad van Europa (2004), Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, amending the control system of the Convention, Straatsburg.

10 CEPEJ (2004) 19REV2e, Framework programme of the CEPEJ on optimum and foreseeable timeframes, Straatsburg.

uitgangspunten in het programma worden hierbij gevormd door de principes dat: elke lidstaat een balans moet vinden tussen de beschikbare middelen, deze middelen adequaat worden gemanaged en dat er concrete (prestatie) doelstellingen op het gebied van een adequate rechtspleging zijn geformuleerd. Het programma adviseert eveneens lidstaten om meer instrumenten te ontwikkelen en in te zetten teneinde de doorlooptijden rechterlijke procedures te kunnen meten en te evalueren. Rekening houdend met bovengenoemde ideeën zijn in het programma achttien aktiepunten geformuleerd. Voor een deel zijn deze aktiepunten gerelateerd aan de middelen van de rechtspraak, de kwaliteit van wetgeving, de toepassing van monitoring mechanismen, een betere organisatie van de zittingen, enzovoorts.

Eén van de eerste aktiepunten die van het programma op Europees niveau zijn ingevoerd betreft de introductie van een *netwerk van pilot-gerechten*. Ieder lidstaat van de Raad van Europa heeft een gerecht benoemd dat als voorbeeld dient te fungeren voor andere gerechten met betrekking tot het formuleren en uitvoeren van maatregelen ter bekorting van de doorlooptijden. De belangrijkste doelstelling van het netwerk van pilot gerechten is het uitwisselen van kennis en ervaring ten aanzien van verschillende projecten op het gebied van doorlooptijden. Daarnaast vervult het een belangrijke rol in het beoordelen van voorstellen en rapporten die door de CEPEJ zijn opgesteld.

Een ander concreet resultaat van de uitvoering van het programma betreft de realisatie van een '*time management checklist*¹¹'. De checklist is voornamelijk bedoeld om lidstaten een hulpmiddel te bieden waarmee relevante aspecten en informatie met betrekking tot de duur van rechterlijke procedures in kaart kunnen worden gebracht. De *time management checklist* is gebaseerd op vijf indicatoren:

1. De mogelijkheid om over het gehele traject (van gerecht in eerste aanleg tot en met de hoogste rechterlijke instantie) de doorlooptijden te meten;
2. De noodzaak tot het ontwikkelen van standaarden met betrekking tot doorlooptijden;
3. Het toepassen van een uniforme typologie van zaken;
4. De mogelijkheid om het verloop van procedures te monitoren;
5. Het benutten van instrumenten om vertragingen in rechterlijke procedures in beeld te brengen en passende maatregelen te nemen.

Voor elk van deze 'indicatoren' worden in de checklist aandachtspunten opgesomd, waarmee gerechten rekening dienen te houden; mede om op een adequate wijze te kunnen anticiperen op onnodige vertragingen in rechterlijke procedures. De ontwikkeling van deze checklist moet als een succes worden beschouwd, want in veel lidstaten wordt het document gebruikt.

In aanvulling op de checklist is het van belang om melding te maken van twee studies die door de CEPEJ zijn uitgevoerd met betrekking tot het onderwerp

11 CEPEJ (2005)12REV, Time management checklist (Checklist of indicators for the analysis of lengths of proceedings in the justice system), Straatsburg.

duur van rechterlijke procedures. Het eerste rapport, geschreven door de Franse rechter Calvez, is gebaseerd op een analyse van uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, in het bijzonder de zaken die gerelateerd zijn aan Artikel 6 EVRM (met als aandachtspunt: redelijke termijnen)¹². Zij komt in haar studie tot de conclusie dat de Straatsburgse rechters beoordelen of een zaak al dan niet een schending van dit artikel betreft, laten afhangen van vier factoren:

1. De complexiteit van het geschil;
2. Het gedrag van de appellant;
3. Het gedrag van de bevoegde autoriteiten;
4. Het belang van het geschil voor de appellant.

In aanvulling op deze individuele factoren wordt een zaak door het Hof ook beoordeeld op basis van de algemene omstandigheden waaronder het geschil tot stand is gekomen. Zo kan men tot de conclusie komen dat een geschil excessief lang heeft geduurd indien de rechters van mening zijn dat bijvoorbeeld de totale duur van de procedure te lang is geweest (van eerste aanleg tot en met de hoogste beroepsinstantie) of in het geval dat de bevoegde overheidsinstanties te lang hebben gewacht met het nemen van een formeel besluit of met het uitvoeren van een gewenste proceshandeling.

Naar het oordeel van Calvez zijn verschillende factoren bepalend voor het veroorzaken van vertragingen in rechterlijke procedures. Voorbeelden die in het rapport worden vermeld zijn: de territoriale verdeling van competenties tussen gerechten, onvoldoende rechters, inertie van justitiële autoriteiten, systematische tekortkomingen in procedurele regels, het gedrag van advocaten, getuigen en deskundigen, structurele problemen binnen het openbaar ministerie, enzovoorts.

Met betrekking tot de algemene normen en standaarden die het Hof hanteert ten aanzien van redelijke termijnen concludeert Calvez dat:

- Een totale duur tot twee jaar in normale (niet complexe) civiele zaken als redelijk wordt beschouwd;
- In zaken met een hoge prioriteit (zoals bijvoorbeeld ontslagzaken) wordt in de regel een duur van langer dan twee jaar als een schending van de redelijke termijn beschouwd;
- In complexe zaken is een langere duur aanvaardbaar. Echter, om te kunnen vaststellen of er sprake is van een redelijke termijn wordt in het bijzonder aandacht geschonken aan de duur van de periode waarin door een gerecht/ gerechten weinig tot niets met een zaak wordt gedaan.

Inertie van justitiële autoriteiten en de tijd waarin weinig tot niets met een zaak wordt gedaan is ook één van de aandachtspunten van het CEPEJ-rapport '*Time management research in Northern European Countries*' (Denemarken, Zweden, Noorwegen en Finland).¹³ Onder meer wordt in dit rapport beschreven

12 CEPEJ, Length of court proceedings in the member states of the Council of Europe based on the case-law of the European Court of Human Rights, CEPEJ studies No. 3, Straatsburg.

13 CEPEJ, Time management of justice systems: a Northern Europe study, CEPEJ studies No. 2, Straatsburg.

welke factoren van invloed zijn op de duur van strafrechtelijke procedures in Noorwegen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen *'action time'*; dat wil zeggen de tijd waarin bepaalde activiteiten worden verricht in een zaak en *'standstill time'*; de tijd waarin niets met een zaak gebeurt. De onderzoekers komen tot de conclusie dat de gemiddelde actieve tijd van het vaststellen van een delict tot en met het besluit van een officier van justitie tot vervolging varieert van twee tot vijf dagen en dat echter de *'standstill time'* varieert tussen 43 en 309 dagen! Met andere woorden de *'standstill time'* is voor meer dan negentig procent bepalend voor de uiteindelijke duur van een strafrechtelijke procedure in de fase van vervolging. De onderzoekers adviseren dan ook vooral maatregelen te nemen om de *'standstill time'* te bekorten.

Inmiddels is een studie in uitvoering genomen in opdracht van een nieuw onderdeel van de CEPEJ, SATURN (*Center for judicial time management*)¹⁴, naar de duur van rechterlijke procedures en definities die binnen de Europese gerechten gehanteerd worden om dit te kunnen meten. Middels een vragenlijst, uitgezet bij een groot aantal gerechten in Europa¹⁵, wordt getracht meer kennis en inzicht te krijgen in één van de meest weerbarstige materies rond de prestaties van gerechten: hoe lang duurt een rechterlijke procedure van begint tot eind en welke factoren kunnen deze in positieve of negatieve zin beïnvloeden.

4 Kwaliteit van rechtspraak

Het derde rapport evaluatie van rechtstelsels in Europa heeft als subtitel *'towards quality and efficiency of justice'* meegekregen. Zoals uit de vorige paragraaf valt af te leiden heeft de CEPEJ in de afgelopen jaren veel aandacht geschonken aan het onderdeel *'efficiency'* in termen van doorlooptijden en het reduceren van werkvoorraden bij de gerechten. Echter, gelet op de recente ontwikkelingen binnen enkele lidstaten met betrekking tot de toepassing van kwaliteitssystemen van de rechtspraak, was de tijd ook rijp om de kwaliteit van de rechtspraak op de agenda te zetten¹⁶. Inmiddels heeft een expertgroep een *'checklist kwaliteit rechterlijke organisaties en gerechten'*¹⁷ gecreëerd. Het is de bedoeling dat deze handleiding een leidraad biedt voor nationale overheden en gerechten om een discussie over de kwaliteit van de rechtspraak te stimuleren en zo mogelijk (onderdelen van) kwaliteitssystemen in de gerechten te implementeren.

14 CEPEJ (2007)1, Terms of reference of the *Groupe de pilotage* of the SATURN Centre for judicial time management, Straatsburg.

15 Via het netwerk van pilot-gerechten.

16 Naast de *'checklist'* werkt de kwaliteitswerkgroep aan een overzichtsstudie inzake de toepassing van kwaliteitssystemen rechtspraak in Europa. In aanvulling hierop zal een praktische handleiding rond de ontwikkeling van klantwaarderingsonderzoeken gerechten worden gecreëerd en is het de bedoeling dat tevens een document zal verschijnen over de gebruik van *'contracten'* tussen partijen (advocaten) en gerechten teneinde de efficiency van rechterlijke procedures te bevorderen.

17 CEPEJ (2008)2, Checklist for promoting the quality of justice and the courts, Straatsburg.

Geïnspireerd door de ervaringen met het Nederlandse kwaliteitssysteem RechtspraakQ, het kwaliteitsmodel ontwikkeld door Rovaniemi gerechten in Finland en de Amerikaanse Courttools, bestaat de checklist uit een groslijst van kwaliteitsaandachtspunten. Zoals vergelijkbaar met bepaalde nationale kwaliteitsmodellen rechtspraak, kent de checklist een vijftal 'meetgebieden', te weten: strategie en beleid (gerelateerd aan de management van gerechten), de werkprocessen gerechten, toegang tot het recht, personele capaciteit en status van rechters, financiële en materiële middelen. Voor ieder van deze meetgebieden wordt een groot aantal vragen/aandachtspunten opgesomd die voor het nationale niveau, het niveau van de gerechten en/of het niveau van de individuele rechter van belang zijn voor het bevorderen van de kwaliteit in de rechtspraak. Ten aanzien van de inhoud van de checklist moet worden opgemerkt dat de 'juridische kwaliteit' slechts zijdelings aan bod komt. Het is de bedoeling dat over dit onderwerp in 2009 een opinie van de *Consultative Council of European Judges* (CCJE) zal verschijnen. De Council, bestaande uit rechters van de lidstaten van de Raad van Europa, is een adviesorgaan welke gevraagd en ongevraagd adviezen uitbrengt ten aanzien van rechterlijke werkzaamheden en de organisatie van de rechtspraak¹⁸.

5 Samenwerking met de Europese Unie en de 'Crystal Scale of Justice'

De resultaten van zes jaar werk van de CEPEJ zijn bij de Europese Unie ook niet onopgemerkt gebleven. Zo bevatten de evaluatierapporten 'rechtstelsels in Europe' belangrijke basisinformatie voor de Europese Commissie mede om te kunnen beoordelen in welke mate (kandidaat) of recentelijk toegetreden lidstaten voldoen aan de eisen van onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige rechtspraak.

In aanvulling op het feit dat de Europese Unie van de CEPEJ-gegevens gebruik maakt is het van belang is om te vermelden dat de CEPEJ samen met de Europese Commissie in 2003 het initiatief heeft genomen tot het organiseren van de jaarlijkse viering van de Europese dag van de Civiele Rechtspraak (oktober), binnen de lidstaten van de Europese Unie én de Raad van Europa. Middels deze dag wordt getracht de kennis over de civiele rechtspraak onder burgers te bevorderen, bijvoorbeeld via het organiseren van open dagen bij de gerechten, het simuleren van rechtszittingen en het organiseren van discussies met (private) juridische beroepsbeoefenaren. Voorts kent de CEPEJ – Europese Commissie om de twee jaar een prijs toe ('*crystal scales of justice*')¹⁹ aan rechterlijke instanties of organisaties van juridische beroepsgroepen die innovatieve projecten in uitvoering hebben genomen om de kwaliteit en de efficiëntie van (civiele) rechterlijke procedures te vergroten. In 2005 is deze prijs voor het eerst

18 Zie de website van de CCJE. www.coe.int/ccje.

19 Vanaf 2006 is gekozen voor een tweejaarlijkse frequentie van de prijsuitreiking.

uitgereikt aan de gerechten gesitueerd in de jurisdictie van Rovaniemi (Finland) voor de ontwikkeling van een kwaliteitsmodel rechtspraak. Een jaar later viel de eer aan het districtsgerecht Linz (Oostenrijk) voor de creatie van een *'civil service center'* binnen de rechtbank. Middels dit centrum wordt met name getracht de dienstverlening aan de burgers te verbeteren. Recentelijk is de prijs toegekend aan [gerecht?] voor haar project [x?]²⁰ in Catania (Italië) gelijktijdig met de viering van de derde Europese dag van de Civiele Rechtspraak.

6 Het nut en de noodzaak van het werk van de CEPEJ: concluderende opmerkingen

Naar aanleiding van de vele rapporten en documenten die in de afgelopen jaren door de CEPEJ zijn uitgebracht dient de vraag te worden gesteld in hoeverre de verschillende lidstaten van de Raad van Europa het werk van de CEPEJ benutten voor het toepassen van nieuwe maatregelen of het hervormen van het systeem van rechtspleging ter vergroting van de kwaliteit en de efficiëntie van de rechtspraak. Zoals eerder in dit artikel is aangegeven, worden de evaluatierapporten rond de rechtstelsels in Europa met name door de Midden en Oosteuropese lidstaten als belangrijke informatiebron gebruikt voor de ontwikkeling van hervormingsprogramma's binnen de rechterlijke organisatie. Echter ook in de 'oude' West Europese lidstaten leidt het werk van de CEPEJ tot aanpassingen in de structuur en werking van de rechtspraak. Belangrijke voorbeelden hiervan zijn Frankrijk en Italië. Zo wordt in Frankrijk een groot aantal gerechten gesloten en samengevoegd met andere gerechten. Dit in het kader van het project *'la réforme de la Carte Judiciaire'*²¹ en Italië dient mede naar aanleiding van vele uitspraken van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in het kader van schending van Artikel 6 (redelijke termijnen rechtspraak)²² wijzigingen aan te brengen in de rechterlijke procedures teneinde de doorlooptijden te bekorten. Het Hof wijst de Italiaanse overheid erop dat – refererend in enkele uitspraken naar het CEPEJ kaderprogramma *'towards optimum and foreseeable timeframes'* (CEPEJ (2004) 19 Rev 2 § (7) - het onvoldoende is om achteraf (financiële) compensatie toe te kennen wanneer er sprake mocht zijn van een bewezen schending van artikel 6 zonder structurele maatregelen te nemen ter bekorting van de doorlooptijden.

Hoe staat het met de bekendheid met en het gebruik van het werk van de CEPEJ in Nederland? Binnen de Nederlandse juridische wereld lijkt primair de aandacht uit te gaan naar de uitspraken van het Europese Hof voor de Bescherming van de Rechten van de Mens. Veel minder bekend zijn de

20 De winnaar is nu nog niet bekend. In oktober wel (afhankelijk van de datum van publicatie van dit artikelen kan deze informatie wel of niet worden opgenomen).

21 Zie de website van het Franse ministerie van Justitie: <http://www.carte-judiciaire.justice.gouv.fr/>

22 In enkele uitspraken van het Hof wordt het werk van de CEPEJ ook expliciet vermeld. Zie bijvoorbeeld de uitspraken van het Hof in de zaak <Scordino v. Italië No. 1> en <Apicella v. Italië>.

Nederlandse rechters, rechtbankpresidenten, beleidsmakers en wetenschappers met het werk van de CEPEJ. Ondanks dat alle relevante rapporten en documenten van deze Commissie online (zie: www.coe.int/cepej) beschikbaar zijn, wordt er in Nederland slechts in beperkte zin gebruik van gemaakt. Dat is naar mijn opinie een gemiste kans, met name omdat er een schat aan informatie beschikbaar is hoe binnen andere lidstaten rechterlijke procedures zijn georganiseerd en hoe de stelsels van rechtspraak zijn gestructureerd. Hopelijk kan dit artikel ertoe bijdragen dat de bekendheid ervan ook binnen onze eigen landsgrenzen wordt vergroot en er meer over de grenzen heen wordt gekeken. Immers, ondanks dat het Nederlandse rechtstelsel tot één van de beste in Europa behoort, valt er altijd wel iets te verbeteren en te leren van andere lidstaten.