

De opkomst van Raden voor de rechtspraak in de Europese Unie

1 Intermediaire organisaties als waarborg voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht

1.1 Dynamisch evenwicht in een democratische rechtsstaat

Het aardige van het model van de democratische rechtsstaat – de basis van ons constitutionele recht – is dat het zich voegt naar de wetten van het dynamisch evenwicht; (juist) doordat het in beweging is, behoudt het zijn balans. Binnen het raam van steeds dezelfde basisbeginselen – democratie, legaliteit, machtscheiding, constitutionele grondrechtenbescherming en controle door de onafhankelijke rechter – worden in een volwassen rechtsstaat voortdurend nieuwe en op de situatie toegesneden oplossingen gevonden.

Ook het rechtsstatelijke beginsel dat rechterlijke controle in de handen legt van een onafhankelijke rechterlijke macht, is onderworpen aan die wetten van het dynamische evenwicht. Dat een onafhankelijke rechterlijke macht op basis van het recht geschillen kan beslechten, is een democratisch-rechtsstatelijke eis die in verschillende tijdsgewrichten in ons constitutionele recht een verschillende invulling heeft gekend. Zo was het bijvoorbeeld in het begin van de negentiende eeuw nog lang niet vanzelfsprekend dat rechterlijke controle zich ook uitstreckte over alle vormen van bestuurshandelen.² Inmiddels zijn we in Nederland op het punt aanbeland waarbij we rechterlijke controle wezenlijk achten voor nagenoeg alle vormen van overheidsoptreden, uitgezonderd (vooralsnog) wetgeving.

Die innerlijke dynamiek geldt ook voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en hoe die wordt of dient te worden gewaarborgd. Dit vraagstuk heeft in onze Nederlandse constitutionele geschiedenis verschillende invullingen gekend. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht vertegenwoordigt een kernwaarde binnen de democratische rechtsstaat. Door in de vorm van rechtspraak het binnen een rechtsstaat geformuleerde recht toe te passen op

1 Wim Voermans is als universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht, i h b. wetgevingsleer, verbonden aan het Centrum voor Wetgevingsvraagstukken van de Katholieke Universiteit Brabant

2 Tussen 1822 en 1844 gold in Nederland het zgn. conflictenstelsel, dat inhield dat wanneer in een geding bij een rechtbank de rechtmatigheid van bestuurshandelen van een bestuursorgaan rechtstreeks of indirect in geding was, de gouverneur van een provincie onder omstandigheden de bevoegdheid had om een conflict op te werpen, dat wil zeggen te verklaren dat het bestuur tussen beiden trad. De officier van justitie eiste dan afgifte van de stukken en de Koning besliste. Zie KB 5 oktober 1822, *Stb* 44. Het conflictenstelsel werd afgeschaft bij KB 20 mei 1844, *Stb* 25.

alle rechtsgenoten en de overheid zelf, zorgt de rechter er in beginsel voor dat de binding aan het recht – essentieel voor een rechtsstaat – wordt gegarandeerd. Om dit te kunnen doen moet de rechter boven de partijen staan ten aanzien van wie ze rechtsprekt, zelfs boven de rechtscheppende staatsmachten zoals wetgever en bestuur.

De belangrijkste garantie voor onafhankelijkheid van de rechterlijke macht kennen we op het ogenblik in artikel 117 Gw. dat bepaalt dat leden van de rechterlijke macht die met rechtspraak zijn belast, alsmede de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor het leven worden benoemd bij regeringsbesluit en dat de leden van de rechterlijke macht slechts in gevallen bij de wet bepaald kunnen worden geschorst en ontslagen, en dan nog alleen door een bij de wet aangewezen, tot de rechterlijke macht behorend gerecht.³ De grondwettelijke onafhankelijkheidsgarantie voor de rechterlijke macht ziet dus alleen maar op *individuele* leden van de rechterlijke macht. Die individuele grondwettelijke garantie is bovendien indirect: zij ziet op de rechtspositionele kant van de zaak – de onafhankelijkheid van de magistraat – niet op de inhoud van de functie, het (in onafhankelijkheid) beslechten van geschillen. Toch is de kwintessens van de rechterlijke onafhankelijkheid in ons staatsbestel juist de waarborg van onafhankelijke geschillenbeslechting: de rechterlijke macht moet, op basis van het recht, geschillen kunnen beslechten zonder daarbij functioneel afhankelijk te zijn van andere staatsmachten zoals de wetgevende of de uitvoerende macht.⁴ Dit soort functionele onafhankelijkheid strekt zich dus verder uit dan de onafhankelijkheid van individuele rechters. Zij heeft ook betrekking op gerechten en de rechterlijke organisatie. De Commissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (commissie-Leemhuis) onderscheidt in 1998 drie aspecten van rechterlijke onafhankelijkheid, te weten:

- a. de micro-onafhankelijkheid, die betrekking heeft op de inhoudelijk juridische onafhankelijkheid van een rechter bij de geschillenbeslechtende taak;
- b. de meso-onafhankelijkheid, die betrekking heeft op het gerecht, dat in zijn functioneren gevrijwaard dient te zijn van beïnvloeding van het bestuur, en
- c. de macro-onafhankelijkheid, die de eigen positie van de rechterlijke organisatie als geheel tegenover beïnvloeding door de politiek en het bestuur waarborgt.⁵

In functionele zin is de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in Nederland op al deze niveaus gewaarborgd. Echter van een rigoureuze machtscheiding, in de zin van een absolute onafhankelijkheid en een absolute machtscheiding, is in ons stelsel geen sprake. De machtscheiding in het Nederlandse stelsel heeft het karakter van ‘checks and balances’ waarbij de belangrijkste overheids machten op bepaalde terreinen samenwerken, elkaar beïnvloeden en (mede daardoor) controleren. Organisatorisch en institutioneel is de rechterlijke macht dan ook in zekere zin afhankelijk van andere staatsmachten. In institutionele zin is er een zekere afhankelijkheid tussen de wetgever en de rechterlijke macht. De wetgever bepaalt de rechterlijke organisatie, het

3. Artikel 118 Gw. bevat nog een accessoire garantie door te bepalen dat de benoeming van de leden van de Hoge Raad op voordracht van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal geschiedt.

4. Zie het rapport van de Commissie toerusting en organisatie zittende magistratuur (commissie-Leemhuis), *Rechtspraak bij de tijd*, Den Haag 1998, p. 12.

5. Commissie-Leemhuis, *t.a.p.*

procesrecht, de rechtspositie van rechters en – in belangrijke mate – het recht op basis waarvan rechters rechtspreken. Budgettair zijn rechterlijke organisaties afhankelijk van de begrotingswetgever. In organisatorische zin is de rechterlijke macht gedeeltelijk aangewezen op het bestuur, en dan met name de Minister van Justitie die beheersverantwoordelijkheid heeft voor de budgetten en optreedt als bevoegd gezag voor het ondersteunend personeel van de rechterlijke organisatie. Ook is de regering betrokken bij de benoemingen – al dan niet op voordracht – van de leden van de rechterlijke macht en houdt zij – via de Minister van Justitie – in algemene zin toezicht op verschillende productiegegevens van niet inhoudelijke aard van de rechterlijke organisatie.⁶

In het hierboven geschetste model houden de belangrijkste overheids machten elkaar functioneel zo in balans dat daardoor de ‘kool’ van de functionele rechterlijke onafhankelijkheid, maar ook de ‘geit’ van de wenselijke controle-op-afstand op het functioneren van de rechtspraak gespaard blijven. De gevonden balans is echter de laatste jaren enigszins uit evenwicht geraakt. Zo zijn we onder invloed van een grootscheepse reorganisatie van de rechterlijke organisatie op verschillende wijze de inrichting van de rechterlijke organisatie ter discussie gaan stellen.

1.2 Herziening rechterlijke organisatie

Sinds 1992 wordt in Nederland in verschillende fasen gewerkt aan een ingrijpende herziening van de rechterlijke organisatie.⁷ Die herziening is er vooral op gericht voorwaarden te scheppen voor het verbeteren, onderscheidenlijk het in stand houden van de juridische kwaliteit en het gehalte van de rechtspraak, het scheppen van voorwaarden voor het verbeteren van de cliëntgerichtheid van de rechtspleging en het scheppen van evenwicht in de structuur van de rechterlijke organisatie. De veranderingen op het terrein van de organisatie en inrichting van de rechterlijke organisatie hebben belangrijke gevolgen voor de positie van de rechterlijke macht in Nederland. Die rechterlijke macht staat de laatste decennia onder andere sterk onder de druk om een steeds groter aantal zaken, van een toenemende complexiteit, te behandelen zonder dat dit steeds gepaard ging met een rechtevenredige verhoging van de daartoe benodigde (financiële) middelen en faciliteiten. Dat heeft aanleiding gegeven tot twee soorten vragen.

Ten eerste vragen in verband met de doelmatigheid van de rechtspraak. Zijn bijvoorbeeld de organisatorische en beheersmatige arrangementen die we momenteel bij de aansturing van de rechtspleging en de inrichting van de rechterlijke organisaties kennen, nog wel geschikt om te bewerken dat in deze tijd op de meest doelmatige wijze recht wordt gesproken? Onder invloed van de eerste fase van de herziening van de rechterlijke organisatie is bijvoorbeeld de organisatie en wijze van werken binnen rechtbanken sterk veranderd. Dat heeft

6. De werkelijke controlebevoegdheid inzake de besteding van de aan de rechterlijke organisatie toegekende bevoegdheid rust ex artikel 105 jo. artikel 76 Gw. bij de Staten-Generaal, die van die bevoegdheid nauwelijks gebruik maken.

7. *Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 1-2.*

gevolgen voor het bestuur en het beheer van die rechtbanken. De klassieke bestuursstijl, waarbij de inhoudelijke leiding veelal beruiste bij het presidium van een rechtbank of de rechtbankvergadering, er sterk geleund werd op de individuele professionaliteit van rechters bij de verdeling en uitvoering van het werk en er een vergaande beheersmatige scheiding bestond tussen ondersteuning en rechterlijke staf,⁸ schiet op verschillende fronten tekort om een passend antwoord te vinden op uitdagingen in de vorm van het toegenomen zaaks aanbod en de veel grotere personeelsomvang binnen de rechtbanken nieuwe stijl.⁹ Daarvoor zijn nieuwe arrangementen nodig die aan de rechtbankleiding meer eigen mogelijkheden geven de primaire processen – van intake tot uitspraak – binnen de rechtbanken direct te sturen.¹⁰ Om dat effectief en efficiënt te kunnen doen, moeten besturen van rechtbanken¹¹ onder andere de nodige eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheden op financieel terrein en inzake personele aangelegenheden hebben. Die wens tot grotere eigen bevoegdheden en een gestroomlijnder besturing van de eigen werkprocessen wordt ook wel aangeduid als de wens om te komen tot vormen van integraal management binnen rechtbanken. Die wens zal – althans zo laat het zich aanzien in de ‘Rechtspraak in de 21e eeuw’ – gehonoreerd worden.¹²

Nieuwe wegen en arrangementen voor de rechterlijke organisatie zijn hard nodig omdat ook de bevoorraders (politiek) en cliënten van de rechtspraak nieuwe eisen stellen. De mogelijkheden tot extra financiële injecties zijn beperkt en de maatschappelijke aanvaarding van grote achterstanden in behandeling van zaken is gering. Wat geldt voor de nieuwe eisen aan de organisatie en inrichting van het bestuur en beheer van rechtbanken geldt *mutatis mutandis* ook voor andere rechterlijke organisaties.

- 8 De leiding van het ondersteunende personeel beruiste tot 1 januari 1998 nog bij de directeurs gerechtelijke organisatie en nadien op grond van een mandaat van de Minister van Justitie bij de directeurs beheer gerechten. De leiding voor de gerechtelijke staf beruiste veelal op grond van delegatie door de rechtbankvergadering bij de president van de rechtbank. Er is dus sprake van een dubbele beheersstructuur binnen rechtbanken.
- 9 Zie ook de discussienota van het Ministerie van Justitie, *Het besturen van de rechtspraak*, Den Haag 1995, p. 4 e.v.
- 10 Rechtbanken waren tot voor kort – d.w.z. voor de inwerkingtreding van de eerste fase herziening van de rechterlijke organisatie – in het algemeen nog te kenmerken als *organisaties van professionals*, met sterk horizontale – op consensus tussen de rechters gerichte – besluitvormingsprocessen en beheerslijnen ten aanzien van werk- en beheersprocessen binnen de eigen organisatie. Onder invloed van de herziening schuift de rechtbank ‘nieuwe stijl’ steeds meer op in de richting van een *professionele organisatie* die zich kenmerkt door een meer verticale ‘hierarchy’-sturing en centralere beheersing van de bedrijfsprocessen. Zie o.a. P. Albers, W. J. M. Voermans, en B. W. N. de Waard, *Gemiddelde rechtbanken* onderdeel 2, Eindrapport in het kader van evaluatie onderzoek Herziening rechterlijke organisatie, Tilburg 1994, p. 90-91.
- 11 In de rechtbanken nieuwe stijl meestal de rechtbankpresident in samenwerking met een dagelijks bestuur dat is samengesteld uit een beperkt aantal vertegenwoordigers van de sectoren.
- 12 Naar de bedoeling van de bewindslieden van Justitie zal in de nabije toekomst ieder gerecht worden bestuurd door een collegiaal bestuur dat de verantwoordelijkheid draagt voor het integraal management van zijn gerecht. Om zijn bestuurlijke verantwoordelijkheden waar te kunnen maken beschikt het bestuur over bevoegdheden ten aanzien van zowel het rechterlijke als het ondersteunende personeel. De college-vergadering van rechters zal in die bedeling een aantal typisch algemeen rechterlijke functies vervullen. Zie de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie ‘*Rechtspraak in de 21e eeuw*’ (verder: Contourennota), *Kamerstukken II 1998/99*, 26 352, nr. 12.

Een tweede groep van vragen rond de herziening van de rechterlijke organisatie houdt verband met de kwaliteit van de rechtspraak. Hoe valt die te garanderen bij een hogere omloopsnelheid van zaken en de steeds hogere kwaliteitseisen die aan zowel de zaaksbehandeling als de uitspraken zelf worden gesteld? De individuele rechterlijke onafhankelijkheid en het daarbij horende op kwaliteit gerichte professionalisme van rechters blijven hier de centrale garanties, maar de vraag is of de klassieke vooral juridische kwaliteitswaarden volstaan om de kwaliteitswensen van de veranderde maatschappelijke omgeving te bedienen. Van rechterlijke organisaties wordt ook verwacht dat ze snel, op maat gesneden en cliëntvriendelijk dan wel cliëntgericht rechtspreken. Die nieuwe kwaliteitseisen vergen efficiënte stroomlijning van de werkprocessen binnen gerechten, juridisch maatwerk tijdens procedures, permanente training en opleiding van rechters en ondersteunend personeel, eenheid bij het toepassen van het materiële en het procesrecht, correcte bejegening, het vermijden van lange wachttijden, garanties voor snelheid van afdoening, etc.¹³

Deze vragen zijn, naast de directe veranderingen die de herziening van de rechterlijke organisatie meebrengt, aanleiding geweest voor de Minister van Justitie om, op instigatie van de Tweede Kamer,¹⁴ in 1997 een commissie in het leven te roepen die zou moeten adviseren over elementen van de beheersmatige toerusting en kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging in de nabije toekomst.¹⁵

1.3 Raad voor de rechtspraak

In januari 1998 bracht de commissie-Leemhuis haar eindrapport *Rechtspraak bij de tijd* uit. De kern van het rapport vormt het advies aan de Minister van Justitie te bevorderen dat een Raad voor de rechtspraak wordt ingesteld, in de ogen van de Commissie een intermediaire organisatie tussen de politiek en politiek verantwoordelijke bestuurders en de rechterlijke organisatie zelf. Die landelijke Raad voor de rechtspraak zou een aantal beleidsvormende taken (externe aangelegenheden en publieke dienstverlening, rechterlijke samenwerking, personeelsbeleid en benoemingenbeleid, advisering aan de Minister van Justitie en kwaliteitsbeleid) en beheersmatige taken (huisvestiging en beveiliging, automatisering, administratieve organisatie en bestuurlijke informatievoorziening) moeten verrichten. Verder is er in het advies van de Commissie een belangrijke rol voorzien voor de Raad voor de rechtspraak op het terrein van de begrotingsprocedure en de verdeling van de middelen voor de rechtspleging alsmede het toezicht op de besteding daarvan. Met deze taken wordt de Raad voor rechtspraak een tweesnijdend zwaard: enerzijds bevordert het de onafhankelijkheid – in organisatorische zin – van de rechterlijke macht en

13. Zie hierover ook J.B.J.M. ten Berge, *Contouren van een kwaliteitsbeleid*, lezing tijdens het SSR-congres, Kwaliteit van de rechtspraak, 25 september 1997 te Zutphen, aangehaald in het rapport van de Commissie Leemhuis (noot 4), p. 14.

14. Zie de motie-Dittrich c.s., *Kamerstukken II 1996/97*, 25 000 VI, nr. 30.

15. Zie Besluit van 16 juni 1997 tot instelling van de Adviescommissie toerusting en organisatie zittende magistratuur, *Stb.* 248.

anderzijds vergroot het de zelfverantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid van de rechterlijke macht op het terrein van bestuur, beheer en budgettering.

De beheersmatige, beleidsvormende en budgettaire taken die de Commissie in haar voorstellen opdraagt aan de Raad voor de rechtspraak, behoren op dit ogenblik nog grotendeels tot de zorg van de Minister van Justitie.¹⁶ In die zin vormen de voorstellen van de Commissie een vrij radicale breuk met het verleden. Volgens de commissie wordt die breuk echter alleszins gerechtvaardigd door de breedgedragen wens, binnen en buiten de rechterlijke organisatie, tot veranderingen in beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie.¹⁷ In de literatuur is – naast veel waardering voor het rapport – daarop, o.a. door Brennkmeijer, kritiek geïfend. De voorstellen zouden op sommige plaatsen vergaand ingrijpen in het ‘organisch’ gegroeide functioneren van de rechtspleging en op onderdelen uitgaan van een te groot geloof in de ‘maakbaarheid’ van de rechterlijke organisatie.¹⁸

Onlangs heeft het advies van de commissie-Leemhuis een vervolg gekregen in de Contourennota modernisering rechterlijke organisatie (verder: Contourennota) van de hand van de Minister en staatssecretaris van Justitie.¹⁹ Veel van de voorstellen gedaan door de commissie-Leemhuis zijn overgenomen, ook die betreffende de instelling van een Raad voor de rechtspraak.²⁰ Het doel is om per 1 januari 2002 bij wet een (al dan niet voorlopige²¹) Raad voor de rechtspraak in te stellen.

1.4 Opzet van deze bijdrage

Het idee om in Nederland te komen tot een Raad voor de rechtspraak is niet nieuw²² en zeker niet uniek voor Nederland. Verschillende andere Europese landen kennen met de in Nederland voorgestelde Raad voor de rechtspraak te vergelijken organen. De inrichting en bevoegdheden van die raden voor de

16 Slechts bepaalde managementtaken waren vanaf het eind van de jaren tachtig gedeconcentreerd. Directeuren gerechtelijke ondersteuning waren in elk arrondissement belast met het gedeconcentreerde beheer van de rechterlijke colleges en het openbaar Ministerie. Het beheer wordt in verband met de beheersovergang van het openbaar Ministerie op grond van een mandaat van de Minister van Justitie op lokaal niveau – nu nog zelfstandiger – gevoerd door directeuren beheer gerechten en door de directeuren van de arrondissementele stafdiensten (die ook werkzaam zijn voor het Openbaar Ministerie).

17 De Commissie heeft ter inventarisatie van die geluiden o.a. hoorzittingen gehouden. Zie ook de inventarisaties en toekomstverkenningen die de Stuurgroep ZM 2000 heeft gehouden in: A.W. Koers, Ph.M. Langbroek, J.A.M. Vennix, J.M.M. Austen (red.), *Waar staat de ZM?*, Utrecht 1996.

18 Zie A.F.M. Brennkmeijer, *Rechtspraak bij de tijd, bespreking van het rapport van de Commissie-Leemhuis*, *Nederlands Juristenblad* 1998, p. 394-395.

19 Zie de Contourennota (noot 12).

20 Slechts op het punt van de coördinerende bevoegdheden die de Raad voor de rechtspraak in de ogen van de commissie-Leemhuis zo moeten hebben wijkt de Contourennota af. De bewindslieden van Justitie zien weinig in het voorstel van de commissie-Leemhuis om de Raad voor de rechtspraak de bevoegdheid toe te kennen – in het kader van rechterlijke samenwerking – bindende beleidsregels of richtlijnen vast te stellen die er toe strekken de eenheid en uniformiteit van rechtspraak te bevorderen. Zie Commissie-Leemhuis (noot 4), p. 30-31.

21 Afhankelijk van de vraag of een grondwetswijziging noodzakelijk is.

22 Over het in het leven roepen van een landelijke Raad voor de rechtspraak wordt al sinds de jaren vijftig gediscussieerd. Zie voor een overzicht commissie-Leemhuis (noot 4), p. 27.

magistratuur vormen evenzovele reacties op ontwikkelingen die zich in die rechtsstelsels rondom de onafhankelijkheid van de rechtspraak hebben afgespeeld. In deze bijdrage wil ik kort enkele belangrijke voorbeelden van de Raden voor de rechtspraak in bepaalde Europese landen bespreken. In explorerende zin zal ik bekijken welke betekenis en rol aan Raden voor de rechtspraak in andere Europese rechtsstelsels toekomen.²³ Het doel van die bespreking is een confrontatie: hoe verhoudt de in Nederland voorgestelde Raad voor de rechtspraak zich tot in andere landen van de Europese Unie voorkomende Raden voor de rechtspraak?

Die verhouding wil ik beoordelen door de constitutionele positie en inrichting van Raden voor de rechtspraak in enkele Europese landen te onderzoeken op twee – in elkaars verlengde liggende – aspecten.

Het eerste aspect betreft de wijze waarop de rechterlijke onafhankelijkheid in een land constitutioneelrechtelijk is gepositioneerd en de rol die een Raad voor de rechtspraak daarbij vervult. Belangrijke vragen in dat verband zijn hoever de ministeriële verantwoordelijkheid nog reikt ten aanzien van beheer en bestuur van de rechterlijke organisatie in landen waar een Raad voor de rechtspraak fungeert.

Het tweede te onderzoeken aspect betreft de manier waarop – in hoofdlijnen – de beleidsmatige, beheersmatige en budgettaire taken en verantwoordelijkheden die in Nederland aan de Raad voor de rechtspraak worden toegedacht, zijn vormgegeven bij buitenlandse Raden voor de rechtspraak.

Met deze aanpak hoop ik – voor zover dat via rechtsvergelijking ooit mogelijk is – een uitspraak te kunnen over de verhouding tussen de Nederlandse en buitenlandse Raden voor de rechtspraak, maar ook iets te kunnen zeggen over de vrees die door Brenninkmeijer ten aanzien van de voorstellen van de commissie-Leemhuis is verwoord: snijden die voorstellen niet te diep in ons organisch gegroeide geheel van het functioneren van de rechtspleging?

Het onderzoek naar de buitenlandse stelsels zal ik uitvoeren binnen twee representatieve landen waarin een Raad voor de rechtspraak functioneert. Een breder rechtsvergelijkend onderzoek valt buiten het beperkte bestek van deze bijdrage. Een dergelijk breder onderzoek wordt echter door mij op dit ogenblik wel uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie. De resultaten daarvan zullen nog dit jaar beschikbaar komen.

2 Modellen van Raden voor de rechtspraak in lidstaten van de Europese Unie

Verschillende lidstaten van de Europese Unie – waartoe deze bijdrage zich beperkt – kennen, ter waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en/of ten behoeve van efficiënt beheer en bestuur van gerechtelijke organisaties, onafhankelijke intermediaire organisaties die zijn gepositioneerd

23. Deze oriënterende rechtsvergelijking, waarbij gebruik wordt gemaakt van een exploratieve onderzoeksmethode, wordt wel aanbevolen als een zinvolle methode van rechtsvergelijking tijdens de departementale voorbereidingsfase in het wetgevingsproces. Zie N.A. Florijn, *Leidraad voor zinvolle rechtsvergelijking*, 's-Gravenhage 1994, p. 17-22. Zie ook N.A. Florijn, *Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces*, diss. KUB, Zwolle 1993, p. 154-157 en p. 220-222.

tussen de (functionele) rechterlijke macht en de politiek verantwoordelijke bestuurders in de regering of de volksvertegenwoordiging zelf. Binnen die raden in Europa kan – in grote lijnen – een onderscheid worden gemaakt tussen het Zuid-Europese model, waarbij het orgaan grondwettelijk verankerd is en slechts primaire functies vervult bij de waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid – zoals bijvoorbeeld advisering ten aanzien van de benoeming van leden van de rechterlijke macht of het uitoefenen van disciplinaire bevoegdheden ten aanzien van leden van de rechterlijke macht – en het Noord-Europese model, waarin de raden naast primaire functies zoals benoemingsadvies en disciplinaire rechtspleging ook vrij vergaande bevoegdheden kennen op het terrein van het bestuur (toezicht op gerechtelijke administraties, werkvoorraden, doorstroomtijden, bevordering rechtseenheid, kwaliteitszorg etc.) en beheer van gerechten (denk aan huisvesting, automatisering, rekrutering, opleiding, etc.) en bovendien daaraan een belangrijke rol is toebedeeld bij de budgettering van gerechten (bemoeyenis bij het opstellen van de begroting, middelenverdeling en -allocatie, toezicht en controle op de besteding, etc.).

2.1 Landen met Raden voor de rechtspraak volgens het Zuid-Europese model

Het *Zuid-Europese* model van Raden voor de rechtspraak kennen we onder andere in Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal.

In *Frankrijk* bestaat al vanaf 1946 een Hoge Raad voor de magistratuur (Conseil supérieur de la magistrature). Die Raad wordt voorgezeten door de President van de republiek. Verder bestaat de Conseil uit de Minister van Justitie (vice-voorzitter), twaalf leden die voor vier jaar benoemd zijn door en uit de rechterlijke organisatie en het Openbaar Ministerie, een lid van de ‘Conseil d’État’ en drie door het staatshoofd benoemde leden. De Conseil heeft taken op het terrein van de benoeming van leden van de rechterlijke macht – leden van de rechterlijke macht worden op voordracht of na advies van de Conseil door het staatshoofd benoemd – disciplinaire rechtspleging en bevordering van leden van de rechterlijke macht.

Ook *Italië* kent een Hoge Raad voor de magistratuur (Consiglio Superiore della Magistratura). Deze Raad is sterk verwant met de Franse Conseil supérieur de la magistrature en wordt eveneens voorgezeten door het staatshoofd en bestaat verder uit de eerste voorzitter van het Hof van cassatie, de procureur-generaal bij dit hof, twintig door en uit de rechterlijke organisatie benoemde leden en tien door het parlement gekozen gekwalificeerde juristen. De taken van de Raad omvatten benoeming, overplaatsing en bevordering van de leden van de rechterlijke macht, de benoeming van andere personen die in rechtsprekende colleges van de gewone rechterlijke macht zitting hebben, en disciplinaire rechtspleging ten aanzien van de leden van de rechterlijke macht.

In *Spanje* functioneert een Algemene Raad voor de rechterlijke macht (El Consejo General del Poder Judicial). Deze bestaat uit de president van het ‘Tribunal Supremo’ (voorzitter) en uit twintig leden die op voordracht van het parlement voor een periode van vijf jaar door het staatshoofd worden benoemd. Hiervan komen er twaalf uit de kringen van de rechterlijke macht en acht uit

die van advocaten en andere juristen. De taken van de Consejo betreffen benoemingen, bevordering, toezicht via inspectie en disciplinaire rechtspleging.

Het laatste voorbeeld van een Hoge Raad voor de rechtspraak naar Zuid-Europees model vinden we in *Portugal*. Daar wordt de zogeheten ‘Conselho Superior da Magistratura’ voorgezeten door de president van het Hooggerechts-hof. Voorts bestaat deze uit zestien gewone leden, van wie twee worden benoemd door het staatshoofd, zeven door het parlement en zeven door en uit de rechterlijke organisatie. In tegenstelling tot de hiervoor genoemde landen maakt de staande magistratuur geen deel uit van de Raad. De taken van de Raad omvatten benoemingen, (over)plaatsing en bevordering van rechters.

2.2 Landen met Raden voor de rechtspraak volgens het Noord-Europese model

Voorbeelden van landen waarin een Raad voor de rechtspraak ingericht volgens het Noord-Europese model functioneert, zijn op dit ogenblik Zweden, Ierland en (binnenkort) Denemarken.

Het auteursrecht op een Raad voor de rechtspraak volgens het Noord-Europese model berust eigenlijk bij het Koninkrijk Zweden. In Zweden bestaat namelijk sinds 1975 de zgn. ‘Domstolsverket’. Deze Raad voor de rechtspraak is ingericht als een zelfstandig bestuursorgaan met aan het hoofd een directeur-generaal. Het bestuur van de Raad staat onder zijn voorzitterschap en bestaat verder uit vier rechters (twee rechtbankpresidenten en twee presidenten van appelcolleges), twee parlementariërs, een advocaat en twee vertegenwoordigers van vakbonden. De taken van de Zweedse Raad voor de rechtspraak bestaan o.a. uit bestuurstaken, zoals taken bij het opstellen van de begroting en het verdelen van de nationale begroting voor de rechterlijke macht over de gerechten, en verder het verrichten van beheerstaken, zoals het bieden van ondersteuning aan de gerechten op onder meer het terrein van personeels- en opleidingsbeleid, huisvesting, automatisering en informatisering (zaakadministratiesystemen, jurisprudentiedatabanken, e.d.) en administratieve organisatie, en het zorg dragen voor verantwoordingsinformatie betreffende de besteding van middelen. Daarnaast vervult de Raad voornamelijk facilitaire taken bij de rekrutering en benoeming²⁴ van rechters.

Ook Ierland kent sinds kort (16 april 1998)²⁵ een – vooralsnog voorlopige – Raad voor de rechtspraak (Courts Service).²⁶ De Raad staat onder voorzitterschap van een Chief Executive Officer (per 1 januari 1999 benoemd) en is verder samengesteld uit negen rechterlijke leden afkomstig van de verschillende rangen van de rechterlijke instanties in Ierland, de Attorney General, twee advocaten, een lid afkomstig uit de geledingen van de gerechtelijke ondersteu-

24 I.e. bureau-ondersteuning voor de onafhankelijk van de Domstolsverket werkende commissie voor de benoeming van rechterlijke ambtenaren (Appointments Review Committee for the Judiciary) Zie *Appointment of permanent judges and the position of the Appointments Review Committee for the Judiciary and its working method*, uitgave Domstolsverket, Jonkoping 1997

25 Inwerkingtredingsdatum van de Courts Service Act, 1998

26 In het Gaelic heet de Raad ‘An tSeirbhís Chúirteanna’. Naar verwachting zal de Raad voor het einde van 1999 formeel een permanente status krijgen

ning, een officier van justitie, een lid die de belangen van de cliëntèle van de gerechten vertegenwoordigt, een lid door verenigde vakbonden aangewezen en een juridisch expert. De Raad heeft een aantal taken en bevoegdheden op het terrein van het bestuur en beheer van gerechten, waaronder verdeling, controle en bestedingsverantwoording van de begrotingsgelden over de verschillende gerechten, de algemene administratieve ondersteuning van gerechten, ondersteuningsdiensten voor rechters (inclusief het ondersteunende personeel), externe relaties (o.a. publieksvoorlichting), zorg voor huisvesting, verzorgen van faciliteiten voor cliënten van de rechtspleging, opleidingen, informatievoorziening en verantwoording betreffende de werkprocesgegevens van de gerechten, het maken van jaarverslagen en strategische beleidsplannen en – meer in het algemeen – advisering aan de Minister van Justitie op het terrein van de rechtspleging.

In het Denemarken is op 26 juni 1998 een Wet op de Raad voor de rechtspraak (Lov om Domstolsstyrelsen) aangenomen, waarmee in Denemarken een, door het Zweedse voorbeeld geïnspireerde onafhankelijk Raad voor de rechtspraak wordt ingesteld. De Raad voor de rechtspraak die vanaf de inwerkingtreding op 1 juli 1999 in Denemarken zal functioneren, staat onder het voorzitterschap van een directeur en een bestuur van vijf – onafhankelijke – bestuursleden afkomstig uit de verschillende gerechtelijke instanties (Hoge Raad, hoven en rechtbanken), twee bestuursleden afkomstig uit de kringen van de juridische staf van de gerechten en twee uit de ondersteunde diensten. Verder zullen een advocaat en twee bestuursleden met management-expertise zitting hebben. De directeur en het dagelijks bestuur hebben geen zelfstandige bevoegdheden die zij los van het algemene bestuur van de Raad uit kunnen oefenen. De Raad heeft naast ondersteunende taken voor de Juridische benoemingsraad (een apart orgaan), bevoegdheden op het terrein van de begroting (o.a. het doen van begrotingsvoorstellen aan de Minister van Justitie) en de bevoegdheid om in voorkomend geval zich rechtstreeks tot het parlement te wenden indien de middelen in de ogen van de Raad ontoereikend zijn). Daarnaast heeft de Raad de bevoegdheid tot het opstellen van strategische beleidsplannen voor de rechtspleging, de bevoegdheid tot de verdeling van de begrotingsgelden over de gerechten, het toezicht op de besteding, de verantwoordelijkheid tot het opstellen van jaarverslagen en jaarrekeningen, en een algemene competentie op het terrein van het beheer van gerechten (variërend van huisvesting tot opleidingen). Daarnaast zal de Raad een ondersteunende rol spelen bij informatievoorziening en automatisering.

2.3 Gevalsstudies naar voorbeelden van de verschillende modellen: ervaringen

Een dieptestudie naar alle landen binnen de Europese Unie die op dit ogenblik een Raad voor de rechtspraak kennen, lijkt me hier niet op zijn plaats. Wel wil ik in exemplarische zin twee Raden voor de rechtspraak nader bespreken, te weten de Domstolsverket die functioneert in het Zweedse Koninkrijk en de Conseil supérieur de la magistrature van de Franse republiek. Die keuze kent verschillende motieven. Ten eerste betreft het hier twee landen die zich onder-

ling goed laten vergelijken vanwege overeenkomsten op het terrein van de staatsvorm (allebei een eenheidsstaat) en ook op het terrein van het regeringsstelsel (in Zweden een parlementair stelsel en in Frankrijk een semi-presidentieel stelsel, dat wat betreft de zorg en verantwoordelijkheid ten aanzien van de rechtspleging een goede vergelijking met een parlementair stelsel als in Zweden mogelijk maakt). Ook de confrontatie met Nederland is tegen deze achtergrond betrekkelijk eenvoudig. Het tweede motief is van meer praktische aard. In het kader van een onderzoek naar de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de rechtspleging in verschillende landen van de Europese Unie werden zowel Frankrijk als Zweden bestudeerd en bezocht. Vooral uit de bezoeken kwam tijdens interviews met leden van de respectievelijke Raden voor de rechtspraak in Zweden en Frankrijk, maar ook met rechters van verschillende rechterlijke instanties, ambtenaren van de Ministeries van Justitie in beide landen, informatie naar boven die een indruk op ervaringsniveau geeft van het functioneren van de Raden voor de rechtspraak in die landen.

3 Zweden als voorbeeld van het Noord-Europese model

3.1 *De constitutionele positie van de rechterlijke macht in Zweden*

De onafhankelijkheid van de Zweedse rechterlijke macht wordt in de Zweedse Grondwet (Regeringsform 1975) geregeld in hoofdstuk 11. De onafhankelijkheid van rechters wordt – indirect – gegarandeerd op het niveau van de positie van de individuele rechter, rechtspositioneel,²⁷ en functioneel op het niveau van de rechtspraakfunctie (organisatie en onafhankelijke rechtspraak²⁸). Rechters in Zweden zijn onafhankelijk doordat ze slechts in gevallen genoemd in de Grondwet kunnen worden ontslagen en door de regering voor onbepaalde tijd worden benoemd.²⁹ Een benoeming als rechter is onverenigbaar met het lidmaatschap van het parlement.³⁰ Artikel 2 van hoofdstuk 11 van de Zweedse Grondwet verbiedt overheidsorganen en het parlement op enigerlei wijze te bepalen hoe een gerecht de wet moet interpreteren of recht moet speken in een individueel geval. Daarnaast draagt artikel 11:3 van de Zweedse Grondwet geschillenbeslechting tussen burgers exclusief op aan gerechten. Een verdere indirecte garantie voor onafhankelijkheid is gelegen in de wijze waarop de Grondwet de hoofdlijnen van de rechterlijke organisatie neerlegt en de verdere invulling van rechterlijke organisatie, maar ook van het procesrecht voorbehoudt aan de wetgever.

27 Zie art 11:5 (ontslagbescherming), 11 7 (incompatibiliteiten), 11 9 (benoeming en benoemings-eisen) en 11 10 (overige rechtspositie van rechters bij wet) van de Zweedse Grondwet

28 Zie onder andere art 1 9 (eis van objectieve en onpartijdige rechtspraak), 11 1 (hoofdlijnen rechterlijke organisatie), 11 2 (onafhankelijke rechtspraakgarantie voor gerechten), 11.4 (rechterlijke organisatie en procesrecht bij wet) en 11 11 (cassatiemogelijkheden met verlofstelsel)

29 Zie o a art 11 5 en 11 9 Regeringsform 1975 Deze garantie geldt echter alleen voor rechters die voor onbepaalde tijd zijn benoemd Tijdelijk rechters kunnen ook om andere reden worden ontslagen Dit heeft wel aanleiding gegeven tot de nodige beroering toen in het begin van de jaren negentig veel tijdelijke rechters in het kader van bezuinigingen werden ontslagen.

30 Art 11.8 Regeringsform 1975

De constitutionele positie van de rechterlijke macht in Zweden is hiermee op het eerste gezicht verwant met de onafhankelijk positie van de rechterlijke macht in de Nederlandse Grondwet. Toch wijkt de positie van de rechterlijke macht in Zweden bij nadere beschouwing op een aantal punten sterk af. Dat heeft vooral te maken met de geheel eigen constitutionele en bestuurlijke traditie van Zweden, die zich kenmerkt door substantiële vormen van territoriale decentralisatie maar ook – en dat in veel substantiëlere mate dan in Nederland het geval is – functionele decentralisatie. Vooral de veelvuldige en vergaande attributie van bestuursbevoegdheden aan zelfstandige bestuursorganen (äm-betsverk) op het niveau van de centrale overheid zijn kenmerkend voor het Zweedse stelsel.³¹ Lokale besturen en zeker zelfstandige bestuursorganen opereren net als de rechterlijke colleges onafhankelijk van het centrale overheidsbestuur. Rechtspraak en bestuur hebben in het Zweedse stelsel zoveel gemeen dat het dikwijls moeilijk is om op onderdelen een strikt onderscheid aan te leggen tussen de bestuurlijke en rechtsprekende functie.³² Dat vindt op verschillende wijzen uitdrukking in de Zweedse Grondwet: rechtspraak en bestuur (voorzover niet door de centrale regering zelf uitgevoerd) worden bijvoorbeeld gezamenlijk in hoofdstuk 11 geregeld, en de onafhankelijkheid van het gedecentraliseerde bestuur is op veel punten op dezelfde wijze geregeld als die van (de leden van) de rechterlijke macht.³³

3.2 Ministeriële verantwoordelijkheid en publieke controle in Zweden

Door deze andere opzet van het Zweedse stelsel, dat is gegrondvest in een eigen – niet revolutionaire³⁴ – traditie, is ook de manier waarop aan de publieke controle op het bestuur is vormgegeven, een fundamenteel andere dan de Nederlandse. Dat – op zijn beurt – heeft weer belangrijke gevolgen voor de constitutionele positie van de rechterlijke macht. Waar bijvoorbeeld het Nederlandse constitutionele stelsel de politieke ministeriële verantwoordelijkheid hanteert als het scharnierpunt voor publieke controle op het bestuur en daarmee op onderdelen op de organisatie van de rechtsbedeling, is dat in Zweden minder vanzelfsprekend. Ook Zweden kent het instituut van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en ook daar heeft zich dat ontwikkeld tot een *volledige*

31 Zie ook J L Boxum, J De Ridder en M Scheltema, *Zelfstandige bestuursorganen in soorten*, Deventer 1989, p 186 e v. Ten gevolge van die andere bestuursopzet kent Zweden, in vergelijking met bijvoorbeeld andere West-Europese landen, kleine ministeries (gemiddelde grootte ca 120-130 mensen) en veel zelfstandige bestuursorganen, waaraan het overgrote deel van bestuurlijke uitvoeringstaken is overgelaten.

32 Zie ook J M de Meij, *Het Koninkrijk Zweden*, in L Prakke, C A J M Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer 1998, p 908.

33 Zie bijvoorbeeld art 11 2 en 11 7 die beide op vergelijkbare wijze inmenging van andere overheidsorganen verbieden bij het uitoefenen van rechtspraakfuncties respectievelijk het uitoefenen van bestuursbevoegdheden in individuele gevallen.

34 De ideeën die ten grondslag lagen aan de Franse revolutie, en die bepalend zijn geweest voor de constitutionele inrichting van veel continentale Europese rechtsstelsels, zijn in essentie wezensvreemd aan het Zweedse stelsel. Zo is de gedachte van de machtenscheiding aanvankelijk niet volgens het Montesquieu-principe vormgegeven, maar op eigen Zweedse wijze al vanaf 1722 in de Zweedse constitutie neergelegd. Zie Stig Jagerskiöld, *Administrative Law* (chapter 3), in Stig Suomholm (ed.), *An Introduction to Swedish Law*, Stockholm 1981, p 73.

ministeriële verantwoordelijkheid, in die zin dat ook daar ministers verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor aangelegenheden die slechts via toerekening aan het handelen of niet handelen te wijten zijn. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in Zweden is echter een fundamenteel andere dan die we bijvoorbeeld in Nederland kennen. Zo is collegiale verantwoordelijkheid van de regering de regel en individuele verantwoordelijkheid de uitzondering. De reden hiervoor is eenvoudig: ministers zijn in Zweden namelijk nooit zelfstandig bevoegd, maar treden slechts op in het collegiale regeringsverband. Verder is er een traditie waarbij ministers voor zaken betreffende het handelen van zelfstandige bestuursorganen (verder: zbo's) niet verder verantwoordelijk zijn dan hun werkelijk beschikkingsmacht reikt. Doen zich problemen voor bij het functioneren van zelfstandige bestuursorganen dan wordt de minister niet verder aangesproken dan op zijn verantwoordelijkheid voor informatie over het zbo, aanstelling of ontslag van het bestuur/een bestuurder van een zbo, of de financiering van en financiële verantwoording door een zbo.

Het grootste gedeelte van de publieke controle op de taakuitoefening door zbo's is in Zweden op een andere manier vorm gegeven dan via het instrument van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ten eerste is er de controle via de rechter, die door het bieden van rechtsbescherming toezicht kan houden op het binnen de grenzen van de wet functioneren van zbo's. Verder zijn de zbo's volgens de Zweedse Grondwet verplicht de algemene aanwijzingen en beleidsinstructies op te volgen die het parlement, op voorstel van de regering, samen met de begroting vaststelt.³⁵ Het niet navolgen van die algemene taakinstructies bij de begroting kan verschillende, met name financiële, consequenties hebben. Verder vormt de samenstelling en benoeming van de besturen van zbo's een manier om controle uit te oefenen op de taakuitoefening van zbo's. In de – door de regering benoemde – besturen van de, door directeuren-generaal geleide, zbo's hebben vaak parlaments- en vakbondsleden zitting, naast leden van belangenorganisaties. Een verdere vorm van controle is er via de regeling inzake de openbaarheid van bestuur. Die regeling is in Zweden erg vergaand, in vergelijking met Nederland, en maakt het voor het publiek en met name ook de pers mogelijk de taakuitoefening door zbo's in detail te volgen. Een ander controle-instrument ten aanzien van het werken van zbo's bestaat in de parlementaire ombudsliden, die controle uitoefenen op de behoorlijke bejegening van de overheid ten opzichte van de burgers. Een laatste publieke controlevorm bestaat uit de zgn. 'auditing'. In Zweden zijn nagenoeg alle zbo's onderworpen aan een jaarverslag- en/of boekhoudkundige verslagverplichting. Deze verslagen op hun beurt worden krachtens wettelijke verplichting gecontroleerd of wel door de nationale algemene rekenkamer of speciale, door het parlement ingestelde, accountscommissies of accountants. Zowel het verslag als het audit-rapport zijn openbaar.

Tegen deze achtergrond is het dan ook niet verwonderlijk dat er in Zweden voor is gekozen het beheer en een groot gedeelte van de budgettering van de rechtspraak op te dragen aan een zelfstandig bestuursorgaan, de Domstolsverket, i.e. de Zweedse Raad voor de rechtspraak. De Raad functioneert als een

35. Zie art. 9:7 Regeringsform 1975.

intermediair tussen de regering en de Zweedse gerechten en oefent belangrijke beleidsmatige en beheersmatige taken uit. Het is in het Zweedse stelsel ongebruikelijk voor de uitoefening van taken die tot de verantwoordelijkheid van de Raad voor de rechtspraak zelf behoren de regering ter verantwoording te roepen. Voor die taakbehartiging is de Raad voor de rechtspraak zelf grotendeels het aanspreekpunt. De controle die het parlement – samen met de regering – uitoefent op de wijze waarop de rechtspraak wordt beheerd, kent vooral de vorm van de algemene instructies die bij het vaststellen van de begroting worden meegegeven. Die instructies hebben in het algemeen betrekking op de wijze waarop de begrotingsdoelen moeten worden gerealiseerd, zoals het beleid dat dient te worden gevolgd bij het wegwerken van werkvoorraden, ook bepaalde streefcijfers.

3.3 De Zweedse Raad voor de rechtspraak (Domstolsverket): samenstelling en taken

Sinds 1975 bestaat er voor de budgettering en beheers- en beleidsmatige ondersteuning van de rechterlijke macht een speciaal voor dat doel opgericht zelfstandig bestuursorgaan (*Domstolsverket*), dat o.a. is belast met de verdeling van de nationale begroting voor de rechterlijke macht over de gerechten en taken op het gebied van gerechtelijk beheer en ondersteuning. Deze *Domstolsverket* kent een bestuur dat is samengesteld uit rechters (6), parlementariërs (2), vertegenwoordigers van de vakbonden (2) en een directeur-generaal.³⁶ Het bestuur van de *Domstolsverket* beslist jaarlijks over de verdeling van het budget dat door de wetgever bij de begrotingswet beschikbaar is gesteld. Verder is het bestuur in hoofdzaak belast met het goedkeuren van het jaarrapport, waarin de besteding van de gelden wordt verantwoord en dat de *Domstolsverket* uit dient te brengen aan de regering, en het adviseren in aanlegenheden die door de directeur-generaal aan het bestuur worden voorgelegd. De directeur-generaal zelf is verantwoordelijk voor de besluitvorming in alle andere zaken die ter beslissing aan de *Domstolsverket* zijn opgedragen. Zo is de directeur-generaal, daarin bijgestaan door zijn divisiedirecteuren, belast met het nemen van budgetteringsbesluiten in concrete gevallen en het voeren van opleidings- en ondersteuningsbeleid voor de gerechten. De ondersteuning die de *Domstolsverket* aan de verschillende gerechten in Zweden biedt is bijzonder uitgebreid. Zo zorgt de *Domstolsverket* bijvoorbeeld voor verschillende vormen van financiële dienstverlening³⁷ voor gerechten, zoals accountantsondersteuning bij de financiële verantwoording die gerechten periodiek moeten afleggen,³⁸ maar ook voor hulp bij salarisadministratie van gerechten, declaratiesystemen, automatiseringsondersteuning en de aanlevering en beschikbaarstelling van centrale gegevensbestanden (ook centrale juridische da-

36. Op dit ogenblik is mr. Bertil HübINETTE directeur-generaal van de *Domstolsverket*. HübINETTE is zelf ook rechter geweest, eerst in een rechtbank, en later in een hof.
37. Opvallend element in het financiële beheer van de *Domstolsverket* is dat de *Domstolsverket* zelf leningen bij particuliere instellingen aangaat om de begroting sluitend te krijgen. Dit lenen gebeurt overigens op instructie van de regering.
38. E.e.a. via de beschikbaarstelling van een centraal financieel-beheerssysteem *Agresso*.

tabanken) en zaakadministratiesystemen. Ook helpt de Domstolsverket bij de werving van personeel, de personeelsadministratie en het personeelsbeheer.³⁹ Op het terrein van opleidingen is de Domstolsverket de laatste jaren steeds actiever geworden. Naast inhoudelijk juridische cursussen en opleidingen worden tegenwoordig ook vaardigheidstrainingen ontwikkeld. Zo is in 1998 voor het eerst gestart met een managementcursus voor leidinggevende rechters binnen rechtbanken en hoven. Verder verzorgt de Domstolsverket onder andere de huisvesting en bureau-inrichting en aankleding van de gerechten,⁴⁰ en verstrekt ze ook financiële leningen aan gerechten die te kampen hebben met tekorten op de begroting. De rol die de Domstolsverket ten aanzien van gerechten speelt valt in hoofdzaak als facilitair te kenschetsen. De Raad kent maar in zeer beperkte mate werkelijke bevoegdheden ten opzichte van individuele gerechten. De gerechten zijn door het systeem van integraal management grotendeels autonoom in eigen beheersaangelegenheden en budgettaire zaken. De schaalgrootte van bepaalde gerechten zorgt er echter wel voor dat die autonomie een zware last oplevert. Om de rol die de Domstolsverket speelt te kunnen beoordelen is het van belang even stil te staan bij de wijze waarop het beheer en de budgettering van Zweedse gerechten zijn georganiseerd.

Organisatie van de rechterlijke macht in Zweden op hoofdlijnen

De rechtspraak in civiele en strafrechtelijke zaken is in Zweden opgedragen aan de gewone rechterlijke macht, rechtspraak in bestuursrechtelijke zaken is opgedragen aan de, apart georganiseerde, administratieve rechterlijke macht. Zowel de gewone als de administratieve rechterlijke macht kennen rechtspraak in twee instanties met beide een mogelijkheid tot appel bij een Hoge Raad, respectievelijk een Hoge Raad in administratieve zaken. Civiele of strafrechtelijke zaken worden in eerste aanleg behandeld door een rechtbank (Tingsrätten). Zweden kent 96 van deze rechtbanken, die in omvang variëren van kleine rechtbanken met slechts een of twee rechters tot grote rechtbanken met tientallen rechters en honderden employé's (bijvoorbeeld Stockholm). Van uitspraken van gewone rechtbanken kan men in appel bij 6 hoven van beroep (Hovrätter). Na een uitspraak in hoger beroep is het mogelijk een zaak voor te leggen aan de Hoge Raad (Högsta domstolen). Zweden kent echter een verlostelsel dat zodanig is vormgegeven dat alleen die zaken die de Hoge Raad zelf voor de ontwikkeling van de jurisprudentie van belang acht, door de Raad ter behandeling worden toegelaten.

De administratieve rechtspraak – die sinds 1979 is gereorganiseerd in een eigen bestuursrechtelijke rechtspraakorganisatie – kent voor bestuursrechtelijke gedingen dezelfde opzet. In eerste aanleg worden zaken behandeld door een administratieve rechtbank (een van de 23 Länsrätter), hoger beroep is er bij de

39 Zo fungeert de Domstolsverket ook als ondersteunende dienst voor de vanuit dezelfde standplaats en vanuit hetzelfde gebouw als de Domstolsverket opererende benoemingsadviescommissie voor de rechterlijke macht. Deze verder onafhankelijke commissie, die voornamelijk uit rechters bestaat, adviseert de regering over te benoemen kandidaten. Rechters in Zweden worden op voordracht van deze benoemingsadviescommissie benoemd door de regering.

40 Veel van de rechterlijke instanties zitten in gehuilde kantoorgebouwen, waarvan de huur door de Domstolsverket wordt onderhandeld. De Domstolsverket koopt echter, indien dat opportuun is, ook panden.

administratieve hoven (4 Kammarrätter) en een appel bij de Hoge Raad in administratieve zaken (Regeringsrätten) is mogelijk via verlof.

3.3.1 Het beheer van de Zweedse gerechten en de beheersondersteuning door de Domstolsverket

Binnen de Zweedse rechtbanken en hoven (maar ook binnen de Hoge Raad en andere met rechtspraak belaste instanties) bestaat het systeem van integraal management, dat wil zeggen een systeem waarbij afzonderlijk gerechten in hoofdzaak zelf verantwoordelijk zijn voor bekostiging en beheer van hun eigen organisatie. De beheerstructuur voor de gerechten is bij afzonderlijke instructie voor (administratieve) rechtbanken, (administratieve) hoven en (administratieve) Hoge Raad geregeld, echter op hoofdlijnen is de organisatie voor ieder gerecht ingericht volgens hetzelfde model. Bij de meeste gerechten is het 'collegium plenum', dat wil zeggen de gerechtelijke vergadering het uitgangspunt van de organisatie. Dit collegium heeft eigenlijk slechts één taak en dat is het jaarlijks kiezen van het presidium van het gerecht. Dit presidium, waarin ook de president van het gerecht zitting heeft, fungeert als een soort dagelijks bestuur en is in hoofdzaak voor twee aangelegenheden verantwoordelijk, te weten het op hoofdlijnen vaststellen van de verdeling van en bestemming der gelden binnen het gerecht, het vaststellen van de verdelingsmaatstaven voor de verdeling van de werklast en het vaststellen van de jaarrapportage. Verdere beheersaangelegenheden zijn opgedragen aan de voorzitter/president van een gerecht, die tussen zijn rechters veelal opereert als primus inter pares, maar ten aanzien van de ondersteunende staf ook de bevoegdheid heeft tot het geven van aanwijzingen, zelfs de bevoegdheid tot benoeming en ontslag.

Dit systeem van integraal management, dat volgens de geïnterviewde rechter naar tevredenheid werkt en vooral de zelfverantwoordelijkheid voor het primaire proces bevordert, is van later datum dan de instelling van de Domstolsverket. Tot dit systeem is rond 1990 overgegaan.

3.3.2 Allocatie van de begrotingsgeldten voor de rechterlijke macht

De budgettering van de rechterlijke macht in Zweden vindt getraptd plaats. Eerst is er – op basis van de mede door het parlement vastgestelde begroting – een toekenning van budget van de regering aan de Domstolsverket, die vervolgens het geld verdeeld en doorgeeft aan de afzonderlijke gerechten. Voor het vaststellen van de begrotingen bestemd voor de rechterlijke macht geldt een driejaarlijkse begrotingscyclus. In het eerste jaar doet de Domstolsverket op 1 maart een budgetvoorstel aan de regering, die dat op 20 september in een begrotingsvoorstel voorlegt aan het parlement. Tussen 1 maart en 20 september onderhandelt de regering met de Domstolsverket over het beleid voor het komende begrotingsjaar: de beleidsdoelen en streefcijfers worden in die periode vastgesteld en omgezet in instructies die de regering meegeeft aan de Domstolsverket indien de begroting zal zijn vastgesteld. Het begrotingsvoorstel gaat op 20 september uit, waarna de regering met het parlement debatteert over de begrotingsvoorstellen. De managementinformatie uit de jaarverslagen van de Domstolsverket over eerdere begrotingsjaren speelt daarbij natuurlijk een belangrijke rol. Het parlement stelt vervolgens meestal in december de begroting vast. Is die begroting eenmaal vastgesteld, dan maakt de Domstolsverket

een verdeling en stelt binnen die verdeling de budgetten voor de individuele gerechten vast. Dit gebeurt steeds op 1 januari. Voor de berekening van de budgetten hanteert de Domstolsverket een vierstapsprocedure. Eerst is er een verdeling naar rato van het soort gerecht, vervolgens is er een verdeling naar rato van grootte van het gerecht, vervolgens wordt de instroom van zaken in de berekening betrokken,⁴¹ en in laatste instantie wordt bezien of er op basis van bijzondere omstandigheden nog een verdere toeslag op het budget nodig is. Dit toeslagenstelsel, dat vooral kleinere gerechten bevoordeelt, is zo gedetailleerd geworden dat het overzicht op de grondslag van de verdeling voor veel rechtbanken dreigt te verdwijnen. Hierop wordt veel kritiek geoefend van de kant van de Zweedse gerechten. De Zweedse Algemene Rekenkamer onderzoekt op dit ogenblik of er wellicht een eenvoudiger en meer hanteerbare variant op dit systeem te bedenken is.

Het door de wetgever in december aan de Domstolsverket beschikbaar gestelde budget is inmiddels een lump sum, dat wil zeggen dat er nog generlei voorbestemming aan de gevoteerde gelden is gegeven alvorens zij ter beschikking van de Domstolsverket worden gesteld. Het systeem van vóór 1989 waarin nog wel met bepaalde vormen van geormerkte fondsen werd gewerkt, is inmiddels verlaten.

3.3.3 *Het beheer en de besteding van de fondsen*

Het gebruik van de fondsen door de bemiddeling van de Domstolsverket kwam hierboven al aan de orde. Op het niveau van de rechtbanken beslist het dagelijks bestuur, veelal vertegenwoordigd door de president/voorzitter (lagman) van een gerecht, over de aanwending van het budget. Het dagelijks bestuur beslist veelal over de begroting en de jaarrekening, de voorzitter/president van het gerecht over de dagelijkse aanwending, besteding en verantwoording van het budget binnen het raam van de begroting. De meeste gelden worden besteed aan de salarissen. Omdat de rechters worden benoemd door de regering en dan bij een gerecht worden geplaatst, heeft de president/voorzitter niet helemaal de handen vrij om zijn budgetten naar goeddunken te gebruiken. Toch wil het wel gebeuren dat extra ondersteuning of rechters in opleiding worden ingezet om achterstanden weg te werken. Deze flexibiliteit in het beheer binnen het budget is meestal wel mogelijk. Om eventualiteiten op te vangen kunnen gerechten ook leningen ten belope van 3-5% van het totale budget afsluiten bij de Domstolsverket.

Veel gerechten kennen het beleid dat ze reserves aanhouden. Deze hoeven in beginsel niet te worden teruggestort. De reserves, die vrij besteed kunnen worden, lopen bij veel gerechten op dit ogenblik aardig op, terwijl de achterstand in zaaksbehandeling ook toeneemt. Binnen de Domstolsverket bezint men zich op mogelijkheden om die reserves nuttig aan te wenden. Er is op het ogenblik wat ophef over een brief van de Domstolsverket waarin wordt aangekondigd dat de Domstolsverket de helft van de reserves terug wil nemen indien daaraan door de gerechten geen bestemming kan worden gegeven.

41. Dit gebeurt via een gemiddelden-berekening: de gemiddelde instroom van de laatste 2 jaar wordt als maatstaf gehanteerd.

3.3.4 Financiële verantwoording

In hoofdzaak geschiedt de financiële verantwoording van de gerechten via bemiddeling van de Domstolsverket, die de geaggregeerde verantwoordingscijfers geeft. Dat gebeurt semi-geautomatiseerd. De gerechten houden een boekhouding bij van hun inkomsten en uitgaven op een systeem dat wordt beheerd door de Domstolsverket (Agresso). Dit systeem administreert inkomsten en uitgaven en driemaandelijks worden er uitdraaien van gegenereerd. Naast het boekhoudkundige verslag, moeten de gerechten ook informatie betreffende hun zaaksaanbod en afhandeling verschaffen aan de Domstolsverket. Vroeger gebeurde dit op incidentele basis. Eenmaal per jaar werden binnengekomen en afgehandelde zaken aan de Domstolsverket meegedeeld. Tegenwoordig is het mogelijk om via Agresso ook managementinformatie in te brengen en te genereren. Door de grotere mate van detail van de informatie- en rapportagevraag van de regering worden nu ook door Agresso meer gegevens dan louter boekhoudkundige gegevens meegenomen in de administratie.

Het bijzondere aan het Zweedse verantwoordingsstelsel is dat het nagenoeg sanctievrij is. Er zijn geen eigenlijke sancties op het overschrijden of het misbruik van het budget: slechts in geval van fraude is er een strafrechtelijk traject. Verder doen de gouden koorden van de begroting hun werk en wordt er veel gestuurd via overleg. De budgetdiscipline is echter hoog. Tussentijdse overschrijding van het door de Domstolsverket vastgestelde jaarbudget geeft geen titel voor compensatie: het budget moet toereikend zijn, bijpassen gebeurt slechts zeer incidenteel. Het budgetteringssysteem verhoogt echter volgens de gerechten wel de eigen verantwoordelijkheid en de flexibiliteit van het beheer.

3.3.5 Toezicht op het beheer

Een stelsel van toezicht op het beheer van individuele gerechten is er in juridische zin nauwelijks. Overleg en inscherpen van de eigen verantwoordelijkheid en ondersteuning zijn de voornaamste sturingsinstrumenten van de Domstolsverket ten opzichte van de gerechten. Indien het echt uit de hand loopt, heeft de Domstolsverket de mogelijkheid om de delegatie van het budget aan een individueel gerecht in te trekken. In feite komt een dergelijke intrekking neer op een ondertoezichtstelling van een gerecht. Al heeft de Domstolsverket er ooit wel een paar keer mee bedreigd, tot een intrekking is het nog nooit gekomen.

Aparte vermelding verdient de disciplinerende uitgang van de rapportages en statistieken van gerechten. Zweedse gerechten doen – zo bleek tijdens een bezoek – niet graag voor elkaar onder en het presenteren van gerechten met goede cijfers, naast gerechten met slechte cijfers in het jaarverslag of tijdens bijeenkomsten heeft volgens de Domstolsverket een zeer krachtige uitwerking.

3.3.6 Tussenconclusie Zweden

De Zweden zijn, zo was de indruk tijdens een onderzoek dat in 1997 ten behoeve van het Nederlandse Ministerie van Justitie naar aspecten van de budgettering van de rechterlijke macht in Zweden werd uitgevoerd,⁴² tevreden met

42. Zie het rapport van D. Kersten en W. Voermans, *De decentrale budgettering van de rechterlijke macht en het beheer van gerechten in Zweden*, Tilburg/Den Haag 1997.

het functioneren van de Domstolsverket, de wijze van budgettering en het systeem van integraal management op het niveau van de gerechten. Als belangrijke voordelen werden genoemd de bevordering van de eigen verantwoordelijkheid van gerechten die het systeem meebrengt en de flexibiliteit van het stelsel. De tevredenheid over het functioneren van de Domstolsverket heeft vooral te maken met de wijze waarop de Raad invulling geeft aan zijn taak Als zelfstandig bestuursorgaan dat goed op de hoogte is van de situatie waarin gerechten verkeren, slaagt de Raad, volgens betrokkenen uit de verschillende lagen van gerechtelijke organisaties in Zweden, er goed in veel van de problemen waarmee gerechten kampen, op te lossen. Ook op het vlak van de budgetverdeling is er tevredenheid (vergeleken met het voorheen in Zweden bestaande alternatief van de rechtstreekse bekostiging en budgettering door het Ministerie van Justitie), al noemen een aantal van de geïnterviewde gerechten de verdelingsmaatstaven en de grondslagen voor de verdeling van het budget die de Domstolsverket hanteert, ondoorzichtig. Het systeem van de billijkheidstoelagen, die gerechten kunnen krijgen indien zich bijzondere omstandigheden bij hen voordoen, is onderhevig aan veel kritiek bij gerechten, zeker bij die gerechten waar zich nauwelijks bijzondere omstandigheden voordoen.⁴³ Verder leken sommige gerechtsbestuurders het optreden van de Domstolsverket als behoeftzaam te ervaren: de Domstolsverket is niet snel geneigd maatregelen te nemen tegen of in te grijpen bij gerechten die in meer of mindere mate disfunctioneren. Het ontzag voor de autonomie van gerechten is vrij groot. ‘Management by dialogue’ staat bij de Domstolsverket voorop.

De tevredenheid met het instituut Domstolsverket bleek in Zweden al eerder in een andere kwestie. De plannen van de liberaal-conservatieve regering uit 1993 om de Domstolsverket af te schaffen stuitte op fel verzet bij de rechters in Zweden, die er een substantiële aantasting van hun zelfstandigheid in zagen. Het plan voor opheffing werd vanwege het brede verzet ertegen daarop ingetrokken.

4 Frankrijk als voorbeeld van het Zuid-Europese model

4.1 *De constitutionele positie van de rechterlijke macht in Frankrijk*

Gemeten naar de manier waarop de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt gewaarborgd, lijkt het Franse constitutionele stelsel op het eerste gezicht, op papier, wat op het Nederlandse stelsel. Dat is ook niet zo verwonderlijk tegen de achtergrond van de constitutionele geschiedenis: Frankrijk en Nederland delen een basis in de constitutionele traditie die ontstond ten tijde van de Franse revolutie. Toch gaan er achter deze oppervlakkige overeenkomsten grote verschillen schuil op het vlak van de rechtsculturele ontwikkelingen van de verschillende staatsinstellingen en hun constitutionele positie die de

43. Momenteel wordt er door de Zweedse Rekenkamer, in het kader van een onderzoek naar de mogelijkheden tot reorganisatie van de rechterlijke macht, onderzoek gedaan naar de begrotingsverdeling van de Domstolsverket en de gehanteerde verdelingsmaatstaven.

landen sinds die tijd hebben meegemaakt. Op weinig terreinen lijkt dat verschil groter dan op het terrein van de positie van de rechterlijke macht. Het Franse constitutionele stelsel wordt – zeker ook in de ogen van waarnemers binnen het Franse stelsel zelf – gekenmerkt door vrij strikte vormen van controle ten aanzien van de rechterlijke macht, die beogen waarborgen in het leven te roepen tegen een al te zeer zelfstandig opererende onafhankelijke rechterlijke macht. Deze waarborgen zijn meestal neergelegd in hiërarchische gezags- en toezichtsstructuren die, net als in de Franse bestuursorganisatie, ook in de rechterlijke organisatie een grote rol spelen.

De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt hoofdzakelijk rechtspositioneel en functioneel gegarandeerd. Titel VIII van de Constitution (Const.) van 1958 is gewijd aan de positie van de rechterlijke macht, de zgn. ‘Autorité judiciaire’. Alleen al deze aanduiding van de rechterlijke macht in de Franse Grondwet geeft aan dat de rechterlijke macht in het Franse bestel een andere rol toekomt, dan bijvoorbeeld de rechterlijke macht in het Nederlandse constitutionele stelsel. De rechterlijke macht in Frankrijk is een ‘autorité publique’ en geen ‘pouvoir public’.⁴⁴ De organisatie en werkwijze staan, ondanks veel hervormingen sinds 1958, regelmatig bloot aan kritiek, zowel van de zijde van de doctrine als van de beide invloedrijke vakbonden voor rechters en magistraten, het ‘Syndicat de la magistrature’ en de ‘Union syndicale des magistrats’. Deze wat andere positie van de rechterlijke macht in het Franse constitutionele bestel heeft ongetwijfeld te maken met de historische ontwikkeling van deze staatsmacht in de Franse Republiek, maar tevens met de andere wijze waarop de constitutionele ‘checks and balances’ zijn vormgegeven in het Franse semi-presidentiële stelsel.

Zo is het onder artikel 64 Constitution (verder: Const.) in beginsel aan de President opgedragen – daarbij bijgestaan door de Franse Raad voor de rechtspraak, de Conseil supérieur de la magistrature – om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ook in functionele zin te garanderen. Die rechterlijke macht – het corps judiciaire – bestaat uit zowel de staande als de zittende magistratuur.⁴⁵ Voor de onafhankelijkheid van de zittende magistratuur geldt echter een extra grondwettelijke waarborg. Art. 64 Const. bepaalt dat leden van de zittende magistratuur – eenmaal benoemd – niet afgezet kunnen worden. Verder wordt de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in het Franse constitutionele stelsel in functionele zin gewaarborgd door de afwezigheid van enige bevels- of richtlijnenbevoegdheid van het bestuur, parlement of wetgever ten aanzien van de inhoud van de uitoefening van de rechterlijke functie in individuele dossiers.⁴⁶

44. Zie ook C.A.J.M. Kortmann, De Franse republiek, in: L. Prakke, C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, 5e druk, Deventer 1998, p. 269.

45. Zie art. 1 van de Ordonnance no. 58-170 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, J.O. 23 décembre 1958.

46. Natuurlijk zijn Franse rechters wel gehouden op basis van wettelijke regels recht te spreken. Zie ook C.A.J.M. Kortmann, Rapport inzake het beheer van de gewone rechterlijke macht in Frankrijk, in: P.J.J. Boven d’Eerd, C.A.J.M. Kortmann en M. de Werd/F.A.M. Stroink, *Rapporten van de rechtsvergelijkende onderzoeken naar het beheer van de rechterlijke macht in Duitsland, Frankrijk en de Verenigde Staten, federaal en de deelstaat New York*, Nijmegen/Maastricht/Den Haag 1996, p. 5.

Hoofdpijnen van de organisatie van de Franse rechterlijke macht

De organisatie van de gewone rechterlijke macht in Frankrijk kenmerkt zich door een groot aantal rechterlijke instanties. De Code de l'organisation judiciaire regelt de inrichting van de gewone rechterlijke macht. Bevoegd om in civiele zaken in eerste aanleg recht te spreken zijn achtereenvolgens het *Tribunal d'instance*⁴⁷ (vergelijkbaar met de kantonrechter), bevoegd om kennis te nemen van gedingen over kleine vorderingen⁴⁸ en het *Tribunal de grande instance*⁴⁹ (vergelijkbaar met een rechtbank), bevoegd om kennis te nemen van alle burgerrechtelijke geschillen.⁵⁰ Hoger beroep in civielrechtelijke geschillen kan worden aangetekend bij het *Cour d'Appel*⁵¹ (vergelijkbaar met een hof). Het *Cour de cassation*, gezeteld te Parijs, vervult de functie van cassatierechter.

De organisatie van de strafrechtspraak is in beginsel op gelijke wijze geregeld als die van de civiele rechtspraak, zij het dat de benamingen verschillen. In strafzaken is in eerste aanleg het *Tribunal de police* (politierechter) bevoegd voor de berechting van overtredingen en het *Tribunal correctionnel* (rechtbank) voor misdrijven (*délits*) in het algemeen.⁵² Het Tribunal de police zetelt op dezelfde plek als het Tribunal d'instance en het Tribunal correctionnel op dezelfde plaats als het Tribunal de grande instance. Het hoger beroep in strafzaken die in eerste aanleg door de Tribunaux de police of de Tribunaux correctionnels zijn afgedaan, wordt behandeld door de *Chambres d'appels correctionnels* (hoven). Voor berechting van zware misdrijven (*crimes*) kent de Franse rechterlijke organisatie – net zoals bijvoorbeeld in België – een bijzondere rechtsgang in eerste aanleg voor het *Cour d'assises*⁵³ (strafrechtshof). Ook in strafrechtzaken fungeert het *Cour de cassation* te Parijs als cassatierechter.

Naast de gewone civiele en strafrechterlijke organisatie zijn er nog vele verschillende andere rechters bevoegd om kennis te nemen van strafrechtelijke en civiele geschillen. Zo zijn er bijvoorbeeld aparte kinderrechters (*Tribunaux pour enfants*), militaire rechters (*Tribunaux militaires*), handelsrechtbanken (*Tribunaux de commerces*⁵⁴), aparte rechterlijke instanties belast met de berechting van arbeidsrechtelijke geschillen (*Conseils de prud'hommes*⁵⁵), etc.

47 De rechtspraak geschiedt, net als in het geval van de Nederlandse kantonrechtspraak, door één rechter. Per departement is er tenminste één Tribunal d'instance. In totaal zijn er ca. 473. Zie Kortmann e a., a.w. 1998, p. 270.

48 De koppeling van de bevoegdheid aan de hoogte van de vordering wordt bepaald in de Code civil en de Code de procédure civile.

49 De rechtspraak in de Tribunaux de grande instance geschiedt in beginsel meervoudig, al wordt er waar mogelijk gebruik gemaakt van unus-rechtspraak. In de grote steden zijn de Tribunaux de grande instance ingedeeld in kamers. Per departement is er tenminste één Tribunal de grande instance. In totaal zijn er momenteel 181. Zie Kortmann 1998 (noot 43), p. 270.

50 De bevoegdheid hiertoe wordt mede bepaald in de Code civil en de Code de procédure civile.

51 Er zijn 35 hoven, die in beginsel in meervoudige kamers recht spreken.

52 De competentie daartoe wordt geregeld in de Code de l'organisation judiciaire en Code pénal en de Code de procédure pénale.

53 Ieder departement kent tenminste één Cour d'assises. Een Cour d'assises is geen permanent hof, maar een hof dat slechts bijeenkomt indien daartoe aanleiding is. De rechtsgang bij het Cour d'assises kent een gedeelte juryrechtspraak/lekenrechtspraak, in die zin dat de drie rechters van het Cour d'assises worden bijgestaan door negen gezworenen.

54 Deze handelsrechtbanken werken met gekozen rechters.

55 Ook deze Conseils werken met gekozen rechters.

De organisatie van de civiele en strafrechtspraak is, door deze vele verschillende bevoegde rechterlijke instanties, sterk versnipperd

De administratiefrechterlijke macht is in het bijzonder bevoegd kennis te nemen van administratiefrechtelijke geschillen, d.w.z. geschillen naar aanleiding van een besluit of handeling van bestuursorganen.⁵⁶ In eerste aanleg wordt in administratiefrechtelijke geschillen recht gesproken door het *Tribunal administratif*⁵⁷ (administratieve rechtbank). Een gedeelte van de appelzaken in administratiefrechtelijke geschillen wordt behartigd door de *Cours administratives d'appel*⁵⁸ (administratieve hoven). De *Conseil d'Etat* te Parijs (Afdeling contentieux) spreekt in de aan hem opgedragen administratiefrechtelijke geschillen recht. Dat kunnen zowel bepaalde administratieve geschillen in eerste aanleg⁵⁹ als appelzaken van Tribunaux administratifs of Cours administratives d'appels als strikte cassatiegedingen in administratief berechte geschillen zijn.

De afbakening van de competentie tussen de gewone rechter en de administratieve rechter is in Frankrijk een complexe aangelegenheid. Bij die afbakening spelen onder andere veel in de jurisprudentie ontwikkelde criteria een rol. Voor oplossing van verschillende van die competentiekwesties tussen de gewone en administratieve rechter is een apart gerecht – het *Tribunal des conflits* – bevoegd.

Naast de rechtspraak inzake straf-, civiele en administratiefrechtelijke zaken kent de Franse rechterlijke organisatie nog enkele bijzondere gerechten op het terrein van constitutionele aangelegenheden. De belangrijkste twee gerechten in dit opzicht zijn de *Haute Cour de Justice*, een in art. 67 en 68 van de Const. geregelde bijzondere rechterlijke instantie belast met rechtspraak in geval van een beschuldiging van hoogverraad van de President. Het *Haute Cour* wordt paritair gekozen door de leden van de Assemblée en de Senaat. Het *Cour de Justice de la République* – eveneens gekozen door het parlement en aangevuld met 3 rechters uit het *Cour de cassation* – oordeelt over ambtsmisdriven van Ministers en staatssecretarissen.

De *Conseil supérieur de la magistrature* is in een aantal gevallen bevoegd recht te spreken ten aanzien van rechterlijke disciplinaire aangelegenheden.

Ook de *Conseil constitutionnel* ten slotte kent een aantal semi-rechterlijke bevoegdheden tot geschilbeslechting inzake specifieke constitutioneelrechtelijke aangelegenheden. In strikte zin behoort het constitutionele hof niet tot de rechterlijke macht.⁶⁰ De *Conseil constitutionnel* oordeelt over verenigbaarheid

56 Meer in het bijzonder zijn de besluiten en handelingen van de 'administratie' beroepbaar, waarmee alle besluiten en handelingen van overheidsorganen worden geduid, exclusief die afkomstig van de formele wetgever en de rechterlijke instanties

57 Frankrijk kent 30 van dergelijke Tribunaux administratifs. De leden worden benoemd door de President en zijn, in tegenstelling tot leden van de gewone rechterlijke macht, wel afzetbaar, zij het dat het daarvan in praktijk nog nooit is gekomen. De Tribunaux administratifs zitten in beginsel meervoudig

58 Er zijn 5 van deze hoven, die ieder worden voorgezeten door een lid van de *Conseil d'Etat*. Ook deze hoven zitten in beginsel meervoudig

59 Bijvoorbeeld in geval van vernietigingsberoepen (*recours en annulation*) tegen wettelijke regelingen zoals decreten en *ordonnances*

60 Het is bijvoorbeeld nadrukkelijk buiten titel VIII van de Const. geplaatst en de negen leden van de *Conseil* worden maar voor een beperkte tijdsperiode benoemd (negen jaar) en zijn niet herbenoembaar. Zie art. 56 Const.

van (voorgestelde maar nog niet vastgestelde of afgekondigde) wettelijke regelingen met de Grondwet, de toelaatbaarheid van sommige amendementen en wetsvoorstellen, geschillen betreffende referenda, verschillende soorten geschillen betreffende de presidents- of parlamentsverkiezingen, etc.⁶¹

4.2 Reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in het Franse stelsel

Anders dan in Zweden is in Frankrijk het beheer, de zorg voor de ondersteuning en de budgettering van de rechtspleging niet gedecentraliseerd via een bevoegdheidstoekenning aan een Raad voor de rechtspraak. Deze taken en verantwoordelijkheden vallen in het Franse stelsel toe aan de regering, die daarvoor politiek verantwoording is verschuldigd aan het Franse parlement. Het is met name de Minister van Justitie⁶² die over het door hem gevoerde beleid inzake beheer, bestuur en de rechterlijke organisatie mede verantwoordelijkheid verschuldigd is. Ministeriële verantwoording over beleid ten aanzien van de rechterlijke organisatie wordt echter nauwelijks gevraagd. Daarvoor bestaan een aantal redenen. Frankrijk kent ten eerste het systeem van collectieve politieke ministeriële verantwoordelijkheid van de ministerraad als geheel. Individuele Ministers en Staatssecretarissen zijn slechts in strafrechtelijke en financiële zin verantwoordelijk.⁶³ Voor de verantwoordelijkheid ten aanzien van het algemene beleid en het beheer en de budgettering bestaat de cultuur dat de Minister van Justitie in de meeste gevallen slechts op de hoofdlijnen van beleid wordt aangesproken in zaken die de rechterlijke macht en de rechtspleging betreffen. Die hoofdlijnenbenadering wordt nog versterkt door de omstandigheid dat het beheer en de bekostiging van de gerechten grotendeels is gedeconcentreerd.

In Frankrijk zijn het – hoofdzakelijk – de Cours d'appels (de gerechtshoven)⁶⁴ die – ter uitvoering van de begroting – via de bemiddeling van de Minister van Justitie (Direction de Services Judiciaires) de begrotingsbudgetten voor de rechtspleging verdelen over de gerechten binnen hun ressort en toezien op de exploitatie van de justitiële budgetten. De begrotingssystematiek werkt daarbij als volgt. Op het niveau van de Cours d'appels worden de budgetverlangens (demandes) van de gerechten in de ressorten voor het begrotingsjaar geïnventariseerd en tezamen met de jaarprogramma's en beleidsdoelen (programmes et objectifs) geformuleerd. De budgetprogramma's bevatten twee elementen: de kosten voor de uit te voeren justitiële activiteiten (budget d'activités juridiques) en de kosten voor afschrijvingen en investeringen op basis van beleidsdoelen (budget programme). Deze inventarisatie vormt de inzet van het begrotingsoverleg dat de Minister van Justitie jaarlijks heeft met de voorzitters van de Cours d'appels (en de procureurs-generaal bij de hoven die hier verder

61 Zie o a titel VII Const

62 Ook aangeduid als de Garde des Sceaux (zegelbewaarder)

63 Zie art 68 Const

64 Het Cour de cassation krijgt via het Ministerie van Justitie direct de budgetten toebedeeld. Ook de Conseil d'Etat en de Conseil constitutionnel worden rechtstreeks door de Minister van Justitie gebudgetteerd

buiten beschouwing zullen blijven). Deze procedure is in hoge mate gestandaardiseerd en geschiedt mede onder auspiciën van de Direction des Services Judiciaires van het Ministerie van Justitie.⁶⁵ Op basis van de uitkomst van dit overleg dient de Minister van Justitie voorstellen voor begrotingswetten in bij het parlement.

De Cours d'appels zien ook toe op de exploitatie van de budgetten door de gerechten binnen hun ressort. Ze doen dat in vrij directe zin: veel van de directe beheersverantwoordelijkheid is niet gedecentraliseerd aan individuele gerechten. De meeste gerechten staan weliswaar onder voorzitterschap van een president (aangeduid als chef de jurisdiction) die bevoegdheden heeft bij het toewijzen van zaken, het regelen van zittingen en het houden van functioneringsgesprekken met rechters. Beheersmatige bevoegdheden hebben deze chefs de jurisdiction echter nauwelijks. Er is zeker geen sprake van integraal management zoals in Zweden. De meeste beheersdaden ten behoeve van individuele gerechten, zoals bestedingen en aankopen, geschieden door de Cours d'Appel zelf. De gerechten hebben niet de bevoegdheid enige substantiële uitgaven zelfstandig te doen. Ze kunnen slechts voorstellen voor betalingen doen aan de Cours d'appels van hun ressort. De gerechten binnen een ressort – zoals het geval is bij het in het kader van dit onderzoek bezochte Tribunal de grande instance de Paris – doen bijvoorbeeld in het raam van hun budget wel zelfstandig bestellingen, maar de betaling geschiedt door het Cour d'appel. De tribunaux zelf controleren slechts of de bestelling ontvangen is en of de rekening klopt. Het toezicht dat op de gerechten wordt uitgeoefend is zeer direct. In het kader van dat toezicht bezoeken de presidenten van de Cour d'appels ook regelmatig de gerechten binnen hun ressort. Bij gesignaleerde misstanden kan een president een waarschuwing⁶⁶ geven aan een rechter of aan een gerecht. Sanctiemaatregelen die naar aanleiding van zo'n waarschuwing kunnen worden getroffen zijn mogelijke disciplinaire maatregelen, maar ook een vorm van onder direct bewind stellen door het Cour d'appel. Een waarnemer van het Cour d'appel kan in geval van taakverwaarlozing tijdelijk de president of voorzitter van een gerecht vervangen en beheersdaden in diens plaats uitoefenen.

Via het informatiesysteem GIBUS, een beheersinformatiesysteem dat zowel door de afzonderlijke tribunaux als door de Cours d'appels als ook door het Ministerie van Justitie wordt gebruikt, valt tussentijds te zien hoe de begrotingsbesteding zich ontwikkelt. Driemaandelijks verschaffen de Cours d'appels tussentijdse begrotingsoverzichten aan het Ministerie van Justitie en eens per jaar is er een verantwoording over de besteding in de vorm van een jaarrekening (compte rendu) en een jaarrapport (évaluatif). Het systeem van de geoormerkte budgettering wordt enigszins verzacht doordat tussentijdse optredende tekorten door de gerechten kunnen worden bestreden via het systeem van de 'demandes individuelles'. Voorzover de begroting dat toestaat worden die individuele aanvragen gehonoreerd door het Ministerie van Justitie.

65. Zie de circulaire SJ.98-006-AB3/15-04-98, waarin de presidenten van de Cours d'appels via modelformulieren en toelichting gevraagd wordt de gerechtskosten voor 1999 binnen hun ressort te begroten.

66. Zie art. 44 van het Statut de la magistrature. Eenzelfde bevoegdheid tot waarschuwing bezitten o.a. ook de inspecteur général des services judiciaire, de procureurs-generaal, en de eerste presidenten van tribunaux.

In de praktijk controleert het parlement de besteding van de begrotingsgelden die zijn uitgetrokken voor de rechtspleging slechts op afstand. Slechts bij de behandeling van de begrotingsvoorstellen is er sprake van politieke discussie over de hoogte van de budgetten, zij het steeds op hoofdlijnen. Meestal hebben die discussies betrekking op de verhogingen van begrotingsposten.

Net als in Zweden is de publieke controle op het functioneren van de rechtspleging in het Franse stelsel slechts voor een klein gedeelte georganiseerd over de boeg van de ministeriële verantwoordelijkheid. Meer dan het via de ministeriële verantwoordelijkheid geëffectueerde parlementaire toezicht (via vragen aan bijvoorbeeld de Minister van Justitie) op het beheer van de rechterlijke macht, maakt het parlement gebruik van eigen onderzoeksbevoegdheden. In Frankrijk worden – veel meer dan bijvoorbeeld in Nederland – parlementaire enquêtes gehouden naar bijvoorbeeld het functioneren van overheidsdiensten. Parlementaire enquêtes worden meestal gehouden voor beleidskwesties die van nationaal belang zijn.

Voor het reguliere toezicht op het functioneren van de rechterlijke macht en ad hoc kwesties wordt gebruik gemaakt van inspecties. Die inspecties geschieden door de *Inspection générale de services juridiques*,⁶⁷ een speciale inspectiedienst die opereert onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De inspecties van deze dienst kunnen op allerlei terreinen van het rechterlijke functioneren plaatsvinden, uiteenlopend van het beheer van gerechten tot de discipline binnen het rechterlijke corps van een gerecht. Dergelijke inspecties vinden meestal spontaan, maar een enkele keer ook op klacht, plaats. In het algemeen worden de uitkomsten van inspecties bij gerechten niet openbaar gemaakt, hetgeen het zicht bij buitenstaanders ontnemt op wat er met de uitkomsten gebeurt. Wel vormen de rapporten volgens ambtenaren op het Ministerie van Justitie vaak aanleiding tot het nemen van disciplinaire maatregelen.

4.3 De Franse Raad voor de rechtspraak (Conseil supérieur de la magistrature): samenstelling en taken

De Conseil supérieur de la magistrature (verder: CSM) is een Raad voor de rechtspraak die een geheel ander karakter kent dan de Domstolsverket in Zweden. In het Franse stelsel berusten het beheer van en de zorg voor de rechtspleging niet zoals in Zweden bij een Raad voor de rechtspraak maar hoofdzakelijk bij de regering.

De CSM bestaat sinds 1946⁶⁸ en fungeert als onafhankelijk van de regering opererende Raad als garantie voor de rechterlijke onafhankelijkheid. In zijn

67 Ingesteld in 1964

68 De Conseil supérieur de la magistrature werd reeds ingesteld in de Constitution van de IVe Republiek. Echter ook al voor de instelling van de Conseil werden veel van de functies (met name de rechtsgang betreffende de disciplinaire maatregelen) die de Conseil na 1946 waarnam al – sinds de wet van 31 augustus 1883 – uitgevoerd door de kamers van de Cour de Cassation. De samenstelling en werkwijze van de Conseil supérieur de la magistrature is gewijzigd bij de Constitution van 4 oktober 1958 (Ve Republiek) en nogmaals bij de constitutionele wet (Loi constitutionnelle) van 27 juli 1993

inmiddels vijftigjarige bestaan heeft de CSM via de grondwetswijziging van 1958 en de wet 27 juli 1993 verschillende wijzigingen ondergaan wat betreft de samenstelling en inrichting van de Raad. De taken en bevoegdheden – hoofdzakelijk op het terrein van benoemingsadvies en tuchtrechtspraak – van de Conseil bleven in de loop der jaren in hoofdzaak ongewijzigd.

De Franse Grondwet draagt de zorg voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht op aan de President van de republiek (art. 64 Const.) en bepaalt vervolgens dat het staatshoofd daarin wordt bijgestaan door de CSM. De CSM lijkt vooral een contra-gewicht tussen de bevoegdheden die enerzijds de President bezit voor rechterlijke benoemingen en de bevoegdheden die de Minister van Justitie ten aanzien van magistratenbenoemingen en het beheer van de rechterlijke macht anderzijds bezit. Die balans wordt overigens momenteel weer heroverwogen.

Op dit ogenblik bestaat de CSM in meerderheid uit leden van de rechterlijke macht. De Conseil wordt voorgezeten door de President van de republiek en de Minister van Justitie fungeert als vice-president. Vervolgens zijn er vier algemene leden, van wie er een wordt aangewezen door de voorzitter van de Senaat, een door de voorzitter van de Assemblée Nationale, een afkomstig is uit de kring van de Conseil d'État en een afkomstig uit de kring van de Cour de Comptes (Rekenkamer). Naast de vier algemene leden zijn er twaalf gekozen leden. Zes daarvan zijn via een representatiesysteem gekozen door de leden van de zittende magistratuur, de andere zes (eveneens via een representatiesysteem) door de leden van de staande magistratuur.⁶⁹ De CSM bestaat uit twee divisies: een 'formation de siège' en een 'formation du parquet'. De formation de siège⁷⁰ is bevoegd in aangelegenheden betreffende de zittende magistratuur en de formation du parquet⁷¹ in aangelegenheden betreffende de staande magistratuur. Samen vormen de formations de volle Raad, die in disciplinaire aangelegenheden – in afwezigheid van de President en de Minister van Justitie – bevoegd is.⁷²

Op dit systeem van werken van de CSM is echter kritiek geïfend sinds 1993. Vooral het feit dat sinds 1993 – door de uitbreiding van de competentie van de CSM – magistratenbenoemingen in feite een zaak zijn geworden van de leden van de rechterlijke macht zelf – een meerderheid binnen de CSM is rechter – heeft de behoefte aan een vorm van publieke controle op die benoemingen doen post vatten.⁷³ Ten gevolge van een grondwetswijziging zal de CSM in de nabije toekomst worden aangevuld met tien leden die noch uit de kringen van het parlement, rechterlijke kring of uit de kring van het openbaar

69 Zie art 65 Const en de Loi organique no 94-100 de 5 février 1994 sur le Conseil supérieur de la magistrature, die in het bijzonder de wijze regelt waarop de leden voor de CSM worden gekozen en de werkwijze van de CSM bij advisering en het uitbrengen van benoemingsvoorstellen

70 Bestaande uit de President, de Minister van Justitie, de vier algemene leden en vijf leden gekozen door de leden van de zittende magistratuur aangevuld met een lid gekozen uit de kring van de staande magistratuur

71 Bestaande uit de President, de Minister van Justitie, de vier algemene leden en vijf leden gekozen door de leden van de staande magistratuur aangevuld met een lid gekozen uit de kring van de zittende magistratuur

72 Zie art 65 Const

73 Zie o a Conseil supérieur de la magistrature, Rapport annuel 1996, Paris 1997 Zie hierin m n de intervention van M Jacques Toubon (Minister van Justitie), p 148-152

bestuur afkomstig zijn. Het voorstel lijkt in rechterskringen omstreden. Zij vragen zich af wat de tien buitenleden toe zullen kunnen voegen aan de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de benoemingen. Het echte probleem schuilt vooral in de wijze waarop nu de leden van de staande magistratuur worden benoemd en hoe vertegenwoordigers van ‘het algemene publiek’ daar in de toekomst mee om zullen gaan.

Het voorstel tot grondwetswijziging is reeds aangenomen door het parlement in eerste lezing. Voor de tweede lezing zal het Congres (de verenigde kamerzitting van het parlement) het eerste lezingsvoorstel met versterkte meerderheid moeten aannemen. Het ziet er naar uit dat het voorstel op deze meerderheid kan rekenen. Het wachten is op de beslissing van de Président die de bevoegdheid heeft om het Congres bijeen te roepen.

De CSM kent nu in hoofdzaak twee taken, te weten a) het doen van benoemings- en bevorderingsvoorstellen voor leden van de zittende magistratuur uit de hoogste rechtsprekende echelons of het uitbrengen van adviezen over benoemingsvoorstellen van de Président of de regering voor andere leden van de zittende – maar ook staande – magistratuur, en b) het verzorgen van tuchtspraak voor magistraten. Op beide aspecten wordt, ten behoeve van de beoordeling van de CSM, hieronder kort nader ingegaan.

4.3.1 *De rol van de CSM bij rechterlijke benoemingen en bevorderingen*

Binnen het Franse constitutionele stelsel is sprake van een uitgewerkt en sterk gejuridiseerd systeem van rechterlijke benoemingen en bevorderingen. Vooral de vrees voor politisering en syndicalisering van het benoemings- en bevorderingstelsel lijkt ertoe te hebben geleid dat het stelsel, waarbinnen de CSM als adviserende instantie zo’n grote rol inneemt, zo zwaar is opgetuigd.

Om als lid van de zittende of staande magistratuur (tezamen het zgn. corps judiciaire) te kunnen worden benoemd is vereist dat men – via een vergelijkend concours – toegelaten wordt tot de École nationale de la magistrature,⁷⁴ dan wel direct wordt benoemd – op basis van professionele ervaring – in het corps judiciaire (de zgn. intégration directe).⁷⁵ Binnen de École nationale de la magistrature wordt aan de toegelatenen een opleiding gegeven die gelijkenis vertoont met de Nederlandse Raio-opleiding. Heeft een lid van de zittende magistratuur eenmaal de opleiding afgerond, dan wordt hij/zij – na een advies of voorstel van de CSM – benoemd in een specifiek gerecht. Voor bepaalde benoemingen is de Président van de republiek bevoegd,⁷⁶ voor andere (de overige leden van de zittende magistratuur) de regering op voorstel van de Minister van Justitie. Na de benoeming in een gerecht houdt het opleidingstraject van

74 Zie art 15-21 (section I) van de eerder aangehaalde Ordonnance no 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature, J O 23 décembre 1958 (verder *Statut de la magistrature*) Voor de toelating tot de École nationale de la magistrature worden verschillende vormen van vergelijkende toelatingconcouren gehouden. De gestelde eisen gelden als bijzonder hoog

75 Zie art 22-25 (section II) van het Statut de la magistrature

76 Te weten voor de functies van rechter in de Cour de cassation, premier président van een Cour d’appel of Président van een Tribunal de grande instance Zie art 65 Const

een rechter niet op. De École nationale de la magistrature kent – aansluitend aan de intrede-opleiding – een speciaal en voortdurend opleidingsprogramma, de zgn. ‘formation permanente’. Rechters kunnen hieraan gedurende hun hele carrière deelnemen. Die deelname is op zijn beurt weer van belang voor de verdere carrière van een rechter.

Het corps judiciaire is hiërarchisch ingedeeld, ook ten aanzien van rechters. Er zijn rechters van de eerste en de tweede graad (premier et seconde grade).⁷⁷ De tweede – hoogste graad – is op haar beurt weer onderverdeeld in twee subgroepen. Verder kennen de eerste en de tweede graad een onderverdeling in rangen die de carrièreprogressie aangeven. Om door te kunnen stromen van de eerste naar de tweede graad – nodig om voor hogere rechterlijke functies in aanmerking te komen⁷⁸ – en vervolgens benoemd te kunnen worden in een hogere functie is het eerst nodig dat een rechter doorstroomt in en tussen de twee graden. Daartoe is het nodig dat een rechter ingeschreven wordt in het *Tableau d’avancement*. Uit dit Tableau d’avancement wordt geput in geval van vacerende rechtersfuncties. Sollicitaties buiten het Tableau om zijn niet mogelijk. De doorstroming binnen het Tableau d’avancement wordt bepaald door de *Commission d’Avancement*,⁷⁹ een college dat bestaat uit rechters gerekruteerd uit verschillende soorten rechterlijke colleges. De bevordering via het Tableau d’avancement geschiedt op verschillende – wettelijk geregelde – grondslagen. Belangrijk zijn daarbij de gegevens uit het dossier van een rechter (o.a. op het terrein van werkervaring, anciënniteit, mobiliteit, mogelijke incidenten) en de gegevens uit de evaluatierapporten.⁸⁰ Deze evaluatierapporten worden – na een functioneringsgesprek met de betrokken rechter – opgesteld door de direct leidinggevende rechter. In de – in beginsel tweejaarlijkse – evaluatierapporten worden de activiteiten van de betrokken rechter vermeld, een algemeen oordeel⁸¹ van de leidinggevende rechter, een oordeel over de geschiktheid voor andere/hogere functies, en – indien aan de orde – de opleidingsbehoefte van de betrokkene.⁸² In geval een rechter het oneens is met zijn evaluatie kan hij daartegen bezwaar aantekenen bij de Commission d’Avancement.⁸³

Het Tableau d’avancement is bepalend voor de benoemingsvoorstellen⁸⁴ die door de CSM aan de President (voor de functies van rechter in de Cour de cassation, premier président van een Cour d’appel of Président van een Tribu-

77 Zie art 2 van het Statut de la magistrature

78 Zie art 4 Decret no 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l’application de l’ordonnance no 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature. Art. 4 behoudt bijvoorbeeld de functies van (premier vice-)Président d’un tribunal de grande instance, en conseiller de Cour d’appel voor aan rechters van de eerste graad, uit de eerste groep

79 Zie art 34 e v (Chapitre IV de la Commission d’Avancement) van het Statut de la magistrature

80 Zie art 12 e v (Chapitre II de la carrière des magistrats) Decret no 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l’application de l’ordonnance no 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature

81 Een oordeel over godsdienst of politieke of levensovertuiging of over niet relevante elementen van het privé-leven van een rechter mag niet worden gegeven in een evaluatierapport. Zie art 12 Statut de la magistrature

82 Zie art 20 Decret no 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l’application de l’ordonnance no 58-1270 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature

83 Zie art 12-2 Statut de la magistrature

84 Zie art 65 Const

nal de grande instance) en door de Minister van Justitie aan de CSM ter advies (voor de overige functies) kunnen worden gedaan. Buiten het Tableau om kunnen geen voorstellen worden uitgebracht. De Commission d'Avancement brengt jaarlijks een openbaar rapport uit over haar werkzaamheden.⁸⁵

Mobiliteit van rechters is een belangrijk globaal kwaliteitsinstrument in het sterk gecentraliseerde Frankrijk, waar weinig belangstelling bestaat voor rechterlijke posten in het uiterste Noorden en Zuiden van het land. De carrièresystematiek via het Tableau d'avancement beloont mobiliteit doordat het als criterium voor avancement hoog gewaardeerd wordt. Deze mobiliteit vormt echter wel in toenemende mate een probleem omdat veel magistraten werkende partners hebben. Mobiliteit wordt echter ook wel bereikt door detachering van rechters en leden van het Openbaar Ministerie. Een in Frankrijk veel voorkomend fenomeen is dat leden van de staande en de zittende magistratuur worden gedetacheerd binnen andere overheidsdiensten. Zo is het merendeel van de ambtenaren van het Ministerie van Justitie magistraat. Mobiliteit via detachering wordt echter lager gewaardeerd dan mobiliteit binnen de rechterlijke macht zelf. Detachering van juridische experts van buiten het corps judiciaire zelf is tegenwoordig ook mogelijk door de wet van 25 februari 1992 (L.O. no. 92-189, art. 37).⁸⁶

4.3.2 *De rol van de CSM bij de tuchtrechtspraak*

Het disciplinaire regime voor Franse rechters is vrij strikt. Art. 43 van het Statut de la magistrature bepaalt: 'Tout manquement par un magistrat aux devoirs de son état, à l'honneur, à la délicatesse ou à la dignité, constitue une faute disciplinaire.' Dit is nogal een ruime delictomschrijving, waarmee zeer veel tekortkomingen op het terrein van de taakbehartiging en de vereiste nauwgezetheid, en vergrijpen tegen de waardigheid en eer van het ambt als disciplinaire overtreding kunnen gaan gelden. In ieder geval zal de overtreding van wettelijke voorschriften die speciaal zien op het rechterlijke ambt een disciplinaire overtreding opleveren.⁸⁷ Rechters zijn ook aansprakelijk voor hun handelen in functie, zij het dat ze slechts verantwoordelijk zijn voor fouten die hen persoonlijk zijn aan te rekenen.⁸⁸ Voor gerechtelijke dwalingen die rechters niet persoonlijk zijn aan te rekenen, worden rechters en rechterlijke colleges gevrijwaard door het bestaan van staatsaansprakelijkheid.⁸⁹

In disciplinaire aangelegenheden voor de zittende magistratuur geldt een speciale rechtsgang. Het Ministerie van Justitie stelt de vervolging in en de CSM treedt op als disciplinaire rechter. Art. 18 van de Loi organique sur le

85 Dit rapport bevat de geaggregeerde gegevens van de werkzaamheden van de commissie. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van het 'Rapport d'Activité de la Commission d'Avancement 1997-1998'

86. Zie art 41 e v Statut de la magistrature

87 Zo verbiedt het Statut de la magistrature o a het uitoefenen van openbare nevenfuncties (art 8), lidmaatschap van het (Europese) parlement en andere incompatibele volksvertegenwoordigingsfuncties (art 9), het in functie bekriftiseren van de regering of het in functie ventileren van politieke overtuigingen en die betrekken in de beraadslaging (art 10), etc

88 Zie art 11-1 Statut de la magistrature

89 Zie art 11 Statut de la magistrature

Conseil supérieure de la magistrature⁹⁰ bepaalt dat in disciplinaire procedures de CSM zitting houdt zonder dat de Président de la République of de Minister van Justitie (in normale zaken leden van de Raad) daarbij aan de beraadslagingen deelnemen. In de meeste gevallen zal het Ministerie van Justitie niet eerder een disciplinaire vervolging inzetten dan na een onderzoek van de Inspection générale des services juridiques, maar ook rapporten van eerste presidenten van een Cour d'appel of een tribunal kunnen aanleiding geven tot disciplinaire vervolging. Alvorens tot disciplinaire actie wordt overgegaan kunnen de superieuren en de Inspecteur générale des services juridiques ook een waarschuwing geven (art. 44 Statut de la magistrature). Zo'n waarschuwing wordt bijgeschreven in het dossier van een rechter, maar wordt na drie jaar, indien geen nieuwe waarschuwing volgt, automatisch doorgehaald.

Voor de zittende magistratuur legt de CSM zelf de disciplinaire straffen op. Die straffen lopen uiteen van reprimandes tot aan intrekken van pensioenrechten en het ontzeggen van de uitoefening van bepaalde rechterlijke functies.⁹¹ Er is geen hoger beroep tegen een disciplinaire straf mogelijk.

4.4 Tussenconclusie Frankrijk

De inrichting van de Franse Raad voor de rechtspraak lijkt helemaal aan het andere einde van het spectrum te liggen dan die van de Zweedse Domstolsverket. De bevoegdheden van de CSM liggen juist op het terrein van benoemingsadvies en tuchtrechtspraak. Juist de terreinen waarop de Zweedse Domstolsverket geen bevoegdheden heeft. Kenmerkend voor het Franse stelsel zijn in ieder geval de betrekkelijk strakke regie die gevoerd wordt op de rechtspositionele onafhankelijkheid van rechters en de besturing van gerechten. Rechters hebben in Frankrijk niet dezelfde status – noch rechtspositioneel, noch maatschappelijk – als veel van hun collegae in het buitenland. Er is een strak disciplinair regime en een sterke mate van hiërarchie. Die hiërarchie vinden we ook terug bij het beheer en de budgettering van individuele gerechten. Individuele gerechten wordt daar weinig eigen verantwoordelijkheid gelaten. Volgens de respondenten in het onderzoek – dat voor het Ministerie van Justitie in Nederland in Frankrijk werd uitgevoerd in december 1998 – is die sterk gecentraliseerde opzet niet bevorderlijk voor de verantwoordelijkheidszin, de organisatorische samenhang in en het bestuur van individuele gerechten. Ook op de wijze van benoeming en bevordering staat – overigens geheel los van de wijze waarop de CSM zijn taak behartigt – kritiek. Het systeem resulteert er in een aantal gevallen in dat de verkeerde personen op de verkeerde plaats worden aangesteld. Omstreden zijn bijvoorbeeld de aanstellingen van jonge instructierechters die onvoldoende ervaring hebben om zware zaken – waarmee ze vaak toch worden geconfronteerd – aan te kunnen. Daarnaast wordt de uitbreiding van de CSM met meer 'buitenleden' niet overal met instemming begroet. Per saldo wordt gevreesd voor politisering – of schijn van politisering – van de benoemingsprocedures als de wijzigingsvoorstellen er door komen.

90. Loi organique no. 94-100 du 5 février 1994 sur le Conseil supérieure de la magistrature.

91. Zie art. 45 Statut de la magistrature.

Dat zou op zijn beurt weer de statuur van de rechterlijke macht nadelig kunnen beïnvloeden.

5 Leren van de ervaringen in andere Europese landen?

Kunnen we in Nederland iets leren van de ervaringen die in andere landen van de Europese Unie – en met name in Zweden en Frankrijk – zijn opgedaan met Raden voor de rechtspraak? In feite is dit een hele lastige vraag. De ervaringen die in Frankrijk en Zweden, maar ook in andere landen, met Raden voor de rechtspraak zijn opgedaan, worden ten eerste bepaald door de specifieke maatschappelijke en constitutionele context van een land en de rechtsculturele ontwikkeling die zo'n land heeft doorgemaakt. Ieder stelsel heeft daarin via specifieke 'checks and balances' een eigen evenwicht gevonden. Om de waarde en betekenis van een stelsel buiten eigen grenzen te kunnen schatten is een breed inzicht in de situatie en geschiedenis nodig. In die zin moet denk ik ook Brenninkmeijers waarschuwing aan het adres van de commissie-Leemhuis worden begrepen dat de toerusting en het beheer van de rechterlijke organisatie maar ten dele verantwoord 'maakbaar' is.⁹² Het functioneren van de rechtspleging in Nederland wordt door hem, denk ik, terecht gezien als het resultaat van een organisch verlopen proces gedurende de afgelopen eeuw waarmee tot op zekere hoogte in de behoefte aan rechtspraak is voldaan. In veel opzichten vertoont de balans tussen de constitutionele garanties voor onafhankelijke rechtspraak en onafhankelijke gerechten en de vormen van publieke controle op diezelfde rechtspraak gelijkenis met een nauw samenhangend vlechtwerk. De vraag is echter of die constatering het vlechtwerk zelf buiten de discussie stelt. Het is een mooie verklaring, maar heeft Brenninkmeijers constatering ook waarde voor de toekomst? Kenmerkend voor organische groei is aanpassing. Verandert de omgeving, dan zal de organisatie van de rechtspleging – zeker op het vlak van de toerusting en het beheer – mee moeten groeien. Dat meegroeien brengt een keuze met zich uit verschillende scenario's: een keuze waarvoor ook de commissie-Leemhuis stond en op het ogenblik de regering staat. Bij de discussie over de gemaakte of gemaakte keuzes in Nederland kunnen de constitutionele oplossingen die in andere stelsels zijn gekozen of worden beproefd strekken tot inspiratie of dienen als voorbeeldervaring. Hieronder heb ik een eerste korte inventarisatie gemaakt van zaken die mij bij de beschrijving van de Raden voor de rechtspraak zijn opgevallen in die zin dat ze – als confrontatie-ervaringen – betekenis kunnen hebben voor de Nederlandse discussie over de inrichting van de Raad voor de rechtspraak

5.1 Opkomst van Raden voor de rechtspraak in Europa

Wat het meest opvalt in de rondgang die hierboven werd gemaakt, is dat er momenteel in drie landen (Ierland, Denemarken en Nederland), Raden voor de rechtspraak worden ingesteld. In Ierland gebeurde dat al in 1998, in Denemarken

92. Zie Brenninkmeijer 1998 (noot 18), p. 394.

is de oprichting van de voorlopige Raad voor de rechtspraak voorzien in de zomer van 1999 en in Nederland wordt instelling per 1 januari 2001 overwogen. Die gelijktijdige opkomst berust niet geheel op toeval. Ten eerste is – zeker in Denemarken – het model van de Zweedse Domstolsverket en de goede ervaringen die de daarmee zijn opgedaan een inspiratiebron geweest. Daarnaast spelen ook de aanbevelingen die Raad van Ministers van de Raad van Europa in 1994 in het kader van artikel 6 EVRM deed over de rechterlijke onafhankelijkheid, de rol van rechters en de doelmatigheid van de rechtspleging een rol.⁹³ Deze aanbevelingen vergen weliswaar niet dat een land ter garantie van de onafhankelijkheid van de rechtspraak een onafhankelijke Raad in het leven roept, maar ze vergen wel dat bijvoorbeeld de benoeming van rechters in onafhankelijkheid geschiedt en dat rechterlijke organisaties op enigerlei wijze invloed uit kunnen oefenen op hun eigen werkproces. Daarmee zijn deze aanbevelingen gedeeltelijk katalysator geweest. In alle drie de landen (Nederland, Denemarken en Ierland) bestond eerst een situatie waarin het beheer en de ondersteuning van de rechtspraak aan de zorg en verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie was toevertrouwd. Uit een oogpunt van het garanderen van de rechterlijke onafhankelijkheid wordt het – dat blijkt ook wel uit de Zweedse ervaring – als een winstpunt ervaren dat het beheer en de ondersteuning op afstand plaatsvinden van het bestuur. Zowel in de Deense, de Ierse als de Nederlandse plannen wordt dit als belangrijk voordeel van een onafhankelijke Raad voor de rechtspraak genoemd. Het verzet tegen de plannen van de regering in Zweden om bepaalde beheerstaken van de Domstolsverket aan het begin van de jaren negentig weer terug te brengen onder de verantwoordelijkheid van de regering, illustreert dat ook na enige tijd het op afstand zetten van die taken nog steeds als een belangrijke garantie wordt gezien.

5.2 Nieuwe Raden volgens het Noord-Europese model

Niet alleen de opkomst van onafhankelijke Raden van de rechtspraak is nieuw, ook het takenpakket dat ze kennen is opmerkelijk. Zowel in Nederland als in Denemarken en Ierland is er voor gekozen om de nieuwe raden vooral beheers- en ondersteuningstaken te laten verrichten (variërend van opleidingen, huisvesting, automatisering, informatievoorziening, tot hulp bij rekrutering en ondersteuning van benoemingsadviescommissies) en taken op het gebied van begroting, verdeling van de budgetten en bestedingsverantwoording toe te kennen. De parallellen zijn opmerkelijk, zeker nu in het verlengde van de Contourrennota in Nederland de voorstellen tot beleidsvormende taken op het terrein van de eenheid bij de rechtsvorming en rechtspleging – al dan niet via rechterlijke beleidsregels – geen steun van regeringswege hebben gevonden. Niet alleen komen er dus steeds meer Raden voor de rechtspraak in Europa, de nieuwkomers zijn ook allemaal varianten van het Noord-Europese model. Zeker gedeeltelijk is dat een kwestie van goed voorbeeld (Zweden) doet goed volgen. Door beheerstaken en – bepaalde – budgetverantwoordelijkheden over te laten

93. *Recommendation on the independence, efficiency and role of judges*, Recommendation No. R (94) adopted by the Committee of Ministers on 13 October at the 578th meeting of the Ministers' Deputies.

aan een 'eigen organisatie' kan de eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van rechterlijke instanties worden vergroot en daarmee de efficiency. De oorzaak voor die grotere eigen verantwoordelijkheid schuilt – zo kunnen we in Zweden zien – in de aanwezigheid van een deskundig en specifiek aanspreekpunt voor het gerechtelijke beheer en budgetaangelegenheden die als buffer tussen rechterlijke organisatie en de regering optreedt. Die buffer is gelijk bondgenoot en waakhond. Een tweede oorzaak voor de grotere eigen verantwoordelijkheid in Zweden schuilt in de combinatie van onafhankelijk beheer van de rechterlijke organisatie door de Domstolsverket samen met integraal management bij de gerechten. De gerechten zijn voor hun bedrijfsvoering sterk op zich zelf aangewezen, waarbij het wel mogelijk is om via allerlei tussenoplossingen die de Domstolsverket kent gedeelten van die eigen beheersverantwoordelijkheid door de Raad uit te laten voeren.

Ook in Nederland is gekozen voor deze – althans in Zweden – beproefde combinatie van op afstand gezet beheer en integraal management. Aan die combinatie wordt in ieder geval in Zweden sterk gehecht.

5.3 Leden van buitenaf?

De buitenlandse Raden voor de rechtspraak zoals hier besproken delen nagenoeg zonder uitzondering het element van de inbreng van de leden-niet-rechter die zitting hebben in het bestuur (leden van buitenaf). Via dat element wordt ook maatschappelijke controle ingebracht in de rechterlijke organisatie. De voorbeelden van Frankrijk en Zweden tonen aan dat zowel in Zweden als in Frankrijk wordt gehecht aan de stem van bijvoorbeeld advocaten, cliënten en vakbonden in de Raad voor de rechtspraak. Ook in Denemarken en Ierland is hiervoor gekozen. In de meeste landen is het wel zo dat het juridische/magistraten-contingent binnen de Raden voor de rechtspraak de meerderheid uitmaakt. De bezetting van de Raad van de rechtspraak met buitenleden kan wel aanleiding geven tot veel discussie, zoals het voorbeeld van Frankrijk duidelijk maakt. Problemen rondom de politisering of de syndicalisering bij rechterlijke benoemingen vertonen in Frankrijk de neiging om geapaiseerd te worden via de getalsverhoudingen in de Raad voor de rechtspraak. In feite wordt het probleem zelf daarmee alleen maar bevestigd, niet opgelost.

Ook de Nederlandse Raad voor de rechtspraak zal een niet-rechterlijk lid of leden kennen, hetgeen de Raad ook weer in het midden van de Europese hoofdstroom zet. Wat betreft de omvang is Nederlandse Raad – volgens de voorstellen van de Contourennota – echter een kleine Raad: voorzien zijn drie tot vijf leden. In andere landen van de Europese Unie wordt meestal gewerkt met substantieel grotere besturen van de Raden voor de rechtspraak.

Voorzover in dit onderzoek kon worden overzien levert de inbreng van niet-rechterlijke leden in de Raden voor de rechtspraak – als zodanig – geen bijzondere problemen op in Frankrijk of Zweden.

5.4 *Taken en bevoegdheden van nieuwe Raden voor de rechtspraak*

Wat sterk opvalt in het geval van Zweden is dat de taakomschrijving van de Domstolsverket betrekkelijk globaal is en dat de Raad weinig ‘harde’ juridische bevoegdheden heeft. Die opzet van ruime taakomschrijving en weinig ‘harde’ bevoegdheden is ook in Denemarken overgenomen. De voorstellen van de commissie-Leemhuis gaan ook in die richting. Dat lijkt – al wordt daar in de literatuur nu al tegen geageerd⁹⁴ – een verstandige zet. Ten eerste zijn Raden voor de rechtspraak volgens het Noord-Europese model, zoals ook het Nederlandse, voornamelijk facilitaire organisaties. Die faciliteiten worden hoofdzakelijk geboden via feitelijke handelingen. Daarvoor is het minder nodig dat er nauwkeurig omschreven bevoegdheden zijn. Die zouden slechts nodig zijn indien aan het handelen van de Raad voor de rechtspraak in substantiële mate rechtsgevolgen verbonden zouden zijn. Het juridiseren van het werk van een Raad voor de rechtspraak zou daarbij ook in de weg kunnen gaan staan aan de nodige flexibiliteit die de Raad bij zijn werkzaamheden nodig heeft. Zweden vormt een voorbeeld van een opzet waar de Domstolsverket binnen een bestaande ruime taakomschrijving samen met de gerechten een stelsel heeft ontwikkeld dat voldoet aan de vraag vanuit de gerechten, zonder dat het via een strikte bevoegdhedenomschrijving aan de aanbodzijde is verstard.

5.5 *Tot slot: samenstel van publieke controle en de rol van de ministeriële verantwoordelijkheid*

Raden voor de rechtspraak laten zich eigenlijk niet als afgezonderd verschijnsel onderling met elkaar vergelijken. Zij vormen onderdelen van constitutionele stelsels die bestaan uit verschillende ‘checks and balances’. Die stelsels bestaan uit verschillende mengsels van controle-instrumenten en bevoegdheden, waarbij de controle via de ministeriële verantwoordelijkheid meestal maar een van de instrumenten is tussen de andere.

Vergeleken met Frankrijk en Zweden is de wijze waarop via de ministeriële verantwoordelijkheid controle wordt uitgeoefend op het beheer en de budgettering van de rechterlijke macht in Nederland – althans in theorie – het meest indringend. In de discussies over verzelfstandigingen en ook in de discussie over de invoering van de Raad voor de rechtspraak wordt zwaar op de ministeriële verantwoordelijkheid als controle-instrument bij uitstek geleund. De vraag is echter of de ministeriële verantwoordelijkheid als controle-mechanisme ten aanzien van de budgettering en het beheer van gerechten in Nederland wel altijd zo’n effectief controle-instrument is. Dat beheer en de budgettering van de rechterlijke organisaties is – buiten de operatie van de herziening van de rechterlijke organisatie – nauwelijks een politiek thema. Het brandpunt van de politieke discussie speelt zich veeleer af op het terrein van de handhaving en opsporing. Dat betekent ook dat de ministeriële verantwoordelijkheid als controle-instrument niet overgewaardeerd moet worden. De voorbeelden uit andere landen maken duidelijk dat, zelfs indien er sprake is van een geheel

94. Zie M. de Werd, *De f-side van de rechtspraak*, in: *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 1999, p. 107.

andere, minder indringende controle op de budgettering en het beheer van de rechterlijke organisaties via de ministeriële controle, er verschillende alternatieve en effectieve controlemechanismen, zoals openbaarheid, ambtelijke controle, rechtsbescherming zijn die kunnen voorzien in publieke controle op zowel Raden voor de rechtspraak als het functioneren van het beheer en de budgetbesteding van rechterlijke organisaties.