

Samenvatting

In deze samenvatting behandelen we de belangrijkste thema's uit ons onderzoeksformat.

1. De landen selectie

Deze internationaal vergelijkende studie is gericht op het inventariseren van de wijzen waarop gerechtszaken tussen en binnen gerechten worden verdeeld. Daarbij zijn wij uitgegaan van een min of meer aanvaarde typologie van 'families' van rechterlijke organisaties, naar analogie van een typologie van rechtssystemen, namelijk het Angelsaksische, het Scandinavische, het Duitse en het Franse. Voorts wilden we in onze steekproef zowel federale als gecentraliseerde staten hebben. Daarbij waren we ook afhankelijk van de beschikbaarheid van vertrouwde buitenlandse onderzoekers. Dat heeft geresulteerd in de volgende selectie:

Anglosaksisch	Engeland en Wales, Québec (Canadese federatie)
Duits	Oostenrijk (federatie),
Frans	Italië, Portugal
Scandinavisch	Noorwegen
	Nederland

De informatie uit de aangeleverde rapporten staat niet toe om een duidelijk verband te leggen tussen het type rechtssysteem en de organisatie van de rechtspleging. Er zijn verschillen tussen de onderzochte landen, met name wat betreft de flexibiliteit in de zaakstoedeling. Voorts konden we in deze steekproef geen relevante verschillen aantreffen tussen de organisatiewijze van de rechtspleging en het gecentraliseerde dan wel het federale karakter van een staatsinrichting.

2. Wat zijn de achtergronden en uitgangspunten van de systemen van zaaktoedeling?

Organisatie van de rechtspleging

De achtergronden van de organisaties van de rechtspleging zijn verschillend. We kunnen een onderscheid maken tussen landen met een ministeriële dienst rechtspleging en landen met een autonome dienst rechtspleging. We kunnen ook een onderscheid maken tussen landen met en landen zonder een raad voor de rechtspraak. Voor de landen met een raad voor de rechtspraak kunnen we onderscheiden tussen landen met een autonome dienst rechtspleging en landen met een raad met alleen personele en disciplinaire bevoegdheden; deze laatste landen hebben een ministeriële dienst rechtspleging.

Daarbij moet worden aangetekend dat de Hoge Raad voor de Magistratuur in Italië ook een belangrijke rol speelt bij de zaakstoedeling in de gerechten.

Het onderscheid tussen strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke jurisdicties is dominant, maar een aparte jurisdictie voor bestuursrecht ontbreekt in Noorwegen, en deels in Engeland en Wales.

Constitutionele achtergronden

Er zijn twee fundamentele uitgangspunten voor rechterlijke organisaties in Europa. De eerste is de eis van rechterlijke onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Deze hebben we niet uitgewerkt. De tweede is het 'ius de non evocando', dat een bijzondere betekenis heeft in Oostenrijk, Italië en Portugal. In alle landen heeft het 'ius de non evocando' de betekenis dat rechtzoekenden het recht hebben niet te worden afgehouden van de rechter die de wet hen toekent. Dit betekent dat geen executieve of leidinggevende zich met de wijze van behandeling van een zaak door rechters mag bemoeien, ook niet door voor een bijzonder geval een bijzonder gerecht in te stellen. Typerend voor de noordelijke landen is dat dit recht niet veel belangstelling krijgt. Maar in Oostenrijk, Italië en Portugal wordt dit ius de non evocando mede geïnterpreteerd als het recht van rechtzoekenden om hun zaak behandeld te krijgen door hun *natuurlijke rechter*. Deze interpretatie eist dat zaakstoedeling binnen gerechten onwillekeurig (at random) plaatsvindt of volgens zeer gedetailleerde vooraf vastgestelde criteria, teneinde onvoorspelbaar te maken welke rechter welke zaak krijgt. Het betekent ook, dat een rechter die een zaak kreeg toebedeeld niet van die zaak mag worden afgetrokken. In Italië en Portugal wordt aan deze eis mede voldaan door rechters niet alleen in een gerecht, maar ook in een divisie (sector) – Italië- en in een eenheid (kamer) te benoemen (Italië en Portugal). Daardoor wordt het moeilijk om rechters in andere divisies of eenheden in te zetten als dat een keer nodig is.

Regels voor zaakstoedeling

Groot verschil bestaat er tussen de Anglo-Saksische landen en de continentaal Europese landen. In de Angelsaksische landen zijn zittingslocaties en gerechtsorganisatie vaak gescheiden. Rechters worden aan zittingslocaties en de daar te horen zaken gekoppeld. In de Europees continentale landen worden zaken gekoppeld aan gerechten en aan gerechtsdivisies (sectoren) en eenheden (kamers), overeenkomstig regels van absolute en territoriale en functionele competentie.

In civiele procedures kunnen partijen per contract vaak afwijken van regels van territoriale competentie. In strafprocedures kan een openbaar ministerie vaak kiezen uit verschillende gerechten, omdat de regels van territoriale competentie flexibel zijn. In bestuursrechtelijke procedures bestaan verschillen. In Italië moeten beroepen tegen besluiten van de centrale overheid bij het administratieve gerecht in Rome aanhangig worden gemaakt; in Nederland geldt voor zulke besluiten de woonplaatsaanknopning van de belanghebbende.

3. Zijn er bepaalde knelpunten bij zaakstoedeling in de methoden van zaakstoedeling, bijvoorbeeld wat betreft (tijdelijke) over- of piekbelasting van gerechten?

Onverwachte piekbelastingen komen niet vaak voor. Gerechten in grote steden zijn groter en hebben meer zaken om af te handelen. Vanaf een bepaalde grootte heeft het geen zin een gerecht verder uit te breiden. Daarom worden in sommige landen nieuwe gerechten gevormd (Italië, Oostenrijk) of kleine gerechten uitgebreid (Nederland). Speciaal in de zuidelijke landen met rigide systemen van zaakstoedeling is het lastig om flexibel te reageren op lokaal veranderende omstandigheden (zaakslasten; beschikbaarheid van personeel). Daardoor ontstaan achterstanden die nauwelijks weg te werken zijn.

4. Zijn er veel conflicten over absolute competentie en relatieve competentie tussen gerechten? Hoe worden deze conflicten opgelost (bijvoorbeeld hof van cassatie, gerechtshof, raad voor de rechtspraak etc.)?

Conflicten over de absolute en territoriale competentie tussen gerechten komen wel voor, maar niet in grote aantallen. Conflicten over de absolute competentie worden beslecht door een Hoge Raad of door een Constitutioneel Hof. Conflicten over relatieve competentie worden meestal beslecht door het bevoegde naast hogere gerecht.

5. Zijn er belangrijke verschillen in doorlooptijden tussen de verschillende gerechten?

Dit was een erg lastig onderwerp, omdat er alleen bruikbare gegevens waren uit Noorwegen, maar niet uit de andere landen.

6. Is een tendentie waarneembaar om gespecialiseerde gerechten in te stellen?

Het uitgangspunt in alle landen is dat rechtspraak gelijkelijk aan allen moet worden toebedeeld. Rechters worden geacht alle soorten zaken aan te kunnen. Desalniettemin is specialisatie van rechters en gerechten een onderwerp dat in alle landen aandacht krijgt, zij het met verschillende oplossingen. Aan het ene uiterste staat de gecompartmenteerde Portugese rechterlijke organisatie; aan het andere uiterste de niet gespecialiseerde Noorse rechterlijke organisatie. Het probleem dat bepaalde schaarse zaken bijzondere rechterlijke kennis of vaardigheden vereisen wordt in alle landen erkend, maar bijna nooit opgelost door concentratie van kennis en vaardigheden in één gerecht. Het gebeurt wel, met name in het bestuursrecht in Engeland & Wales en in Nederland.

7. Worden er – in vergelijking met Nederland verschillende rollen gespeeld bij de zaaksverdeling door bijvoorbeeld partijen, openbaar ministeries of andere instituties zoals een dienst rechtspleging?

Zaakstoedeling is het meest flexibel in Engeland & Wales en in Québec. De belangrijkste gerechten zijn landelijk georganiseerd en rechters worden daar gekoppeld aan zaken. Nederland heeft op het continent de meest flexibele zaakstoedeling, dank zij de recente maatregelen om zaakstoedeling onder meer naar lokale capaciteit mogelijk te maken. Dat gebeurt door speciale, landelijk functionerende rechterlijke bureaus (vreemdelingenzaken en mega strafzaken).

8. Hebben publieke en/of private partijen in verschillende soorten procedures de gelegenheid voor forumshopping?

In het algemeen staan regels van zaakstoedeling geen forumshopping toe. Maar in civiele procedures kunnen partijen vaak een bepaald bevoegd gerecht aanwijzen. In strafprocedures kan soms een openbaar ministerie kiezen uit verschillende competente gerechten. We weten dat het gebeurt, maar hebben te weinig gegevens om hier dieper op in te gaan.

9. Welke maatregelen zijn genomen of worden voorbereid om problemen t.a.v. zaakstoedeling en efficiency op te lossen? Blijven de uitgangspunten van de rechterlijke organisatie daardoor onaangetast?

In de meeste landen zijn maatregelen genomen om achterstanden aan te pakken en efficiënte en tijdige rechtspraak. Deze maatregelen zijn:

- Rechters verantwoordelijkheid geven voor case management
- Uitbreiding van de bevoegdheid van enkelvoudige kamers
- Invoering van gedifferentieerd case management
- Waterdichte schotten tussen sectoren en kamers van gerechten opheffen, teneinde mogelijk te maken dat rechters in andere sectoren of kamers kunnen 'zitten'
- Overdracht zaken naar gerechten met kleinere zaakslasten om bestaande capaciteit efficiënter te gebruiken.
- Financiering van gerechten naar productie
- Aanpassing van gerechtsgebouwen en kantoren aan moderne eisen.
- Inzetten van een vliegende brigade om achterstanden weg te werken
- Tijdelijk en flexibel inzetten van nieuwe rechters in gerechten binnen het gebied van een hoger beroepsinstantie.
- Inzetten van rechter-plaatsvervangers
- Vermindering van de vraag naar gerechtelijke dienstverlening door verwijzing naar mediation and arbitrage.
- Vermindering van de vraag naar gerechtelijke dienstverlening door verhoging van griffierechten.

Deze maatregelen tasten de uitgangspunten van een continentale rechterlijke organisatie in beginsel onaangetast. Echter, flexibilisering van de zaaksverdeling en de inzet van rechters kan ten principale een herbezinning op het ontwerp van een rechterlijke organisatie nodig maken. Het is de vraag of en wanneer zo'n herbezinning nodig is.

10. Zijn er spanningen ten aanzien van de verdeling van zaken binnen gerechten?

Spanningen die zich voordoen hebben betrekking op de hoeveelheid werk die individuele rechters moeten verzetten. In Italië en Portugal kunnen deze spanningen moeilijk worden opgelost. Gemakkelijker lijkt het in Engeland & Wales, Québec, Noorwegen en Nederland. In alle landen is hetzij de president hetzij het gerechtsbestuur verantwoordelijk. In Oostenrijk is de zaakstoedeling mede een zaak van de 'Personal Senat' van het gerecht. Individuele rechters kunnen beroep instellen bij de 'Personal Senat' van de naast hogere beroepsinstantie als ze het niet eens zijn met hun werklast. In Italië kunnen individuele rechters zich tot de Hoge Raad voor de Magistratuur richten.

11. Is er een bijzondere rol voor ICT toepassingen om knelpunten in de zaakstoedeling te verhelpen?

In het algemeen lopen gerechtsorganisaties niet voorop bij het gebruik van ICT toepassingen. Dat geldt ook voor knelpunten in de zaakstoedeling. Er wordt gebruik gemaakt van ICT toepassingen, maar in het algemeen zijn deze vooral gericht op informatievoorziening en verbe-

tering van dienstverlening aan het publiek. Een voorbeeld daarvan is Money Claim Online in Engeland & Wales. We kunnen niet een duidelijke relatie aangeven tussen gebruik van ICT en snelheid van rechtspraak of efficiëntie.

12. Vragen voor de Nederlandse rechterlijke organisatie

De vergelijkende analyse leidt tot de volgende vragen voor Nederland wat betreft case management en toedeling van zaken aan en binnen gerechten.

- Hoe kan bij toedeling van zaken aan gerechten en rechters, en eventueel bij de toedeling van gerechten en rechters aan zaken, het beste een evenwicht worden gevonden tussen efficiency eisen aan organisatie flexibiliteit enerzijds en institutionele en constitutionele eisen aan rechterlijke onafhankelijkheid&onpartijdigheid, transparantie en verantwoording anderzijds?
- Er bestaat enige spanning tussen de uitgangspunten dat rechters en gerechten in het hele land vergelijkbare oordelen moeten geven in vergelijkbare zaken en dat het niet zou moeten uitmaken welk gerecht en welke rechter een zaak behandelt aan de ene kant, en de onvermijdelijkheid van specialisatie van rechters in het licht van de toegenomen complexiteit van bepaalde rechtsgebieden aan de andere kant. Hoe kan deze spanning het beste worden opgelost?
- Is een minder op territorium gefixeerde, andere organisatiewijze zo principieel anders dat daarvoor andermaal wijziging van de Wet op de Rechterlijke Organisatie noodzakelijk is of kan die andere organisatievorm evengoed vorm krijgen door samenwerking tussen gerechten, ondersteund door aanpassing van gedelegeerde regelgeving?
- Is een verandering van de Nederlandse rechterlijke organisatie in een stelsel waarin rechters binnen bepaalde gebieden worden gekoppeld aan zaken en zittingslocaties acceptabel uit oogpunt van personeels beleid en rechterlijke rechtsposities?
- Hebben gerechten voldoende mogelijkheden om verantwoording af te leggen over de wijzen waarop zij intern zaken toedelen aan kamers en rechters teneinde te voldoen aan eisen van transparantie? Is het nodig om expliciete en dus formele checks en balances in te stellen wat betreft gerechtsinterne zaaksverdeling?

