

# Verantwoordelijkheid voor de rechtspleging

## Een vergelijkend onderzoek naar de positie van raden voor de rechtspraak in landen van de Europese Unie

**W. Voermans, P. Albers**

Den Haag/Tilburg, Ministerie van Justitie, WODC/K.U. Brabant, Schoordijk Instituut, Centrum voor procesrecht, 1999

### Samenvatting

Uit het onderzoek komt naar voren dat er - ideaaltypisch - twee vormen van raden voor de rechtspraak kunnen worden onderscheiden. Zo zijn er raden voor de rechtspraak die slechts primaire functies (benoeming van leden van de rechterlijke macht en het uitvoeren van disciplinaire maatregelen ten aanzien van leden van de rechterlijke macht) vervullen ter waarborging van de rechterlijke onafhankelijkheid (Frankrijk, Italië, Spanje, Portugal en België; door de onderzoekers genoemd 'een raad voor de rechtspraak volgens het Zuid Europese model'). Daarnaast zijn er raden te identificeren die, naast de bovengenoemde primaire functies, ook vrij vergaande bevoegdheden kennen op het terrein van het bestuur (toezicht op rechterlijke organisatie, werkvoorraden, doorlooptijden, etc.) en het beheer van de gerechten (huisvesting, automatisering, personeelsbeleid, etc.). De raden voor de rechtspraak in Zweden, Ierland en Denemarken opereren volgens deze werkwijze (door de onderzoekers gekenschetst als raden voor de rechtspraak volgens het Noord Europese model).

#### *Stelsels van publieke controle op de rechtspleging en de rol van de ministeriële verantwoordelijkheid*

Raden voor de rechtspraak laten zich nauwelijks als afgezonderd verschijnsel met elkaar vergelijken. Zij vormen onderdelen van constitutionele stelsels die uit verschillende 'checks and balances' bestaan. Die stelsels bestaan uit verschillende mengvormen van controle instrumenten en bevoegdheden waarbij de controle via de ministeriële verantwoordelijkheid slechts één van de instrumenten is tussen de andere. Vergeleken met bijvoorbeeld Frankrijk en Zweden is de wijze waarop in Nederland via de ministeriële verantwoordelijkheid controle wordt uitgeoefend op het beheer en de budgettering van de rechterlijke organisatie het meest indringend. De vraag is echter of de ministeriële verantwoordelijkheid als controle-instrument ten aanzien van de budgettering en het beheer wel altijd zo'n effectief controle-instrument is. Voorbeelden uit de andere landen maken duidelijk dat er verschillende alternatieve en effectieve controlemechanismen bestaan, zoals bijvoorbeeld openbaarheid (jaarverslagen e.d.) of ambtelijke controle (auditing), die kunnen voorzien in politiek-bestuurlijke controle op zowel de raden voor de rechtspraak als op het functioneren van het beheer en de budgetbesteding van rechterlijke organisaties.

#### *Takenpakket van de nieuwe raden voor de rechtspraak*

Zowel in Nederland, als in Denemarken (1999) en Ierland (1998), is ervoor gekozen om de nieuwe raden vooral beheers- en ondersteuningstaken te laten verrichten, evenals taken op het gebied van begroting, verdeling van budgetten en bestedingsverantwoordelijkheid. Ervaring in het buitenland leert dat door beheerstaken en – bepaalde – budgetverantwoordelijkheden over te laten aan een 'eigen organisatie' de eigen verantwoordelijkheid voor het beheer van rechterlijke instanties kan worden vergroot en daarmee de efficiency.

Wat betreft de omschrijving van taken en bevoegdheden zijn er tussen de landen met een raad naar het Zuid Europese model en landen met een raad naar het Noord Europese model opvallende verschillen te constateren. In rechtstelsels met het Zuid Europese model zijn die zeer nauwkeurig omschreven, in die in het Noord Europese model (op Ierland na), erg globaal. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat raden volgens het Zuid Europese model vooral besluiten nemen over benoemingen, bevorderingen, disciplinaire maatregelen, etc. Om dergelijke rechtshandelingen te kunnen verrichten zijn nauwkeurige

bevoegdhedenomschrijvingen noodzakelijk. Anders ligt dat voor de raden die opereren volgens het Noord-Europese model. Deze raden verrichten (als facilitaire organisatie) veelal taken in de vorm van feitelijke handelingen (waaronder koop, verkoop, administratie, informatievoorziening, jaarverslag). Om de functie van facilitaire organisatie te kunnen vervullen is niet zozeer een nauwkeurig geformuleerde juridische bevoegdheid nodig, maar juist een ruime taakomschrijving die een raad voldoende speelruimte biedt om effectief op de (wisselende) behoeften van de rechterlijke organisatie in te spelen. Naar verwachting zal de Nederlandse raad in de richting van een algemene taak- en bevoegdhedenomschrijving gaan, die vergelijkbaar is met de Deense en de Zweedse raad voor de rechtspraak.

*Relatie taken van de raden voor rechtspraak tot taken en verantwoordelijkheden van politiek verantwoordelijke bewindslieden*

In de onderzochte landen met een Noord-Europees model (Zweden, Ierland en Denemarken) is steeds op nagenoeg dezelfde wijze de grens tussen verantwoordelijkheid van de minister van justitie en de fungerende raad voor de rechtspraak gezocht. In die stelsels behoudt de minister de algemene begrotingsverantwoordelijkheid en daarmee de algemene zorg voor het functioneren van de rechtspleging, terwijl aan de raden voor de rechtspraak de meer bijzondere verantwoordelijkheid voor het beheer van de rechterlijke organisatie wordt overgelaten. Ook in Nederland lijkt gekozen te worden voor een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling. De minister kan voor taken die aan de raad voor de rechtspraak zijn overgedragen niet langer direct worden aangesproken.

*Samenstelling en inrichting van de raad*

Bijna alle onderzochte raden voor de rechtspraak – met uitzondering van de Nederlandse – kennen breed samengestelde raden van 15 of meer leden. De meerderheid bestaat meestal uit rechters afkomstig uit verschillende geledingen van de rechterlijke macht. De overige leden zijn veelal niet-rechters, afkomstig uit de wereld van de advocatuur, cliëntenorganisaties en vakbeweging. Via de inbreng van niet-rechters in het bestuur van de raad wordt het element van maatschappelijke controle ten aanzien van het werk van de raad voor de rechtspraak beoogd.

*Aanbevelingen*

Op grond van het onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- De vorming van een raad voor de rechtspraak dient grondwettelijk te worden verankerd. Reden hiervoor is dat de hoofdlijnen van de verdeling van de taken en posities van de belangrijkste staatsmachten in een land in de hoogste constitutionele wet behoren te worden geregeld.
- Nader bezien dient te worden of, in plaats van de voorgestelde ministeriële controle, alternatieve instrumenten moeten worden ingezet teneinde de ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer en de budgettering van de rechterlijke organisatie nader inhoud te geven. Hierbij kan worden gedacht aan minder indringende vormen van controle op de budgettering en het beheer van de rechterlijke organisatie, bijvoorbeeld via systemen van openbaarheid (publicatie van jaarverslagen e.d.) of ambtelijke controle (auditing).
- Gelet op het facilitaire karakter van de Nederlandse raad is het aanbevelenswaardig om, in plaats van een nauwkeurige taak- en bevoegdhedenomschrijving, te kiezen voor een globale en algemene taak- en bevoegdhedenomschrijving.
- Rekening houdend met de ervaring in andere Europese landen zou moeten worden bezien of de samenstelling van het bestuur van de Nederlandse raad zou moeten worden verbreed. Immers alle onderzochte landen kennen breed samengestelde raden van 15 of meer leden.