

Cahier 2005-18

Niet-rechterlijke actoren in de Rechtspraak van Nederland, Denemarken en Duitsland

**S.H.E. Janssen
M.T. Croes**



**Wetenschappelijk Onderzoek-
en Documentatiecentrum**

Exemplaren van deze publicatie kunnen
schriftelijk worden besteld bij

Bibliotheek WODC, kamer KO 14
Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

Fax: (070) 370 45 07
E-mail: a.eind@minjus.nl

Cahiers worden in beperkte mate gratis
verspreid zolang de voorraad strekt

Alle nadere informatie over WODC-publicaties
is te vinden op Justweb en op www.wodc.nl

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	5
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvragen	6
1.3	Reikwijdte van het onderzoek	6
1.4	Indeling van het cahier	7
2	Nederland	8
2.1	Rechterlijke organisatie in het kort	8
2.1.1	<i>Gewone rechterlijke instanties</i>	8
2.1.2	<i>Speciale rechterlijke instanties</i>	8
2.1.3	<i>Juridische beroepen/ hoofdrolspelers</i>	9
2.1.4	<i>Rechterlijke taken</i>	9
2.1.5	<i>Leken- en juryrechtspraak</i>	10
3	Denemarken	12
3.1	Rechterlijke organisatie in het kort	12
3.1.1	<i>Gewone rechterlijke instanties</i>	12
3.1.2	<i>Speciale rechterlijke instanties</i>	12
3.1.3	<i>Juridische beroepen/ hoofdrolspelers</i>	13
3.2	Lekenrechters	14
3.2.1	<i>Leken in de strafrechtspraak</i>	14
3.2.2	<i>Leken bij de speciale rechterlijke instanties</i>	16
3.3	Bevoegdheid van het bestuur	17
4	Duitsland	18
4.1	Rechterlijke organisatie in het kort	18
4.1.1	<i>Gewone rechterlijke instanties</i>	18
4.1.2	<i>Speciale rechterlijke instanties</i>	18
4.1.3	<i>Juridische beroepen/ hoofdrolspelers</i>	18
4.2.	Lekenrechters	19
4.2.1	<i>Leken in de strafrechtspraak: Schöffen</i>	19
4.2.2	<i>Leken bij de speciale rechterlijke instanties</i>	22
4.3	De <i>Rechtspfleger</i>	24

5	<i>Rechtspfleger elders</i>	29
5.1	Estland	29
5.2	Finland	30
5.3	Oostenrijk	30
5.4	Polen	31
5.5	Zweden	32
	Samenvatting en aanbeveling	33
	Literatuur	36
	Bijlage: Klankbordcommissie	38

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

In 2002 is het stelsel van de Rechtspraak in Nederland ingrijpend gewijzigd. De belangrijkste wijziging was in dit verband dat de Rechtspraak voor het eigen beheer verantwoordelijk werd gemaakt. De instelling van de Raad voor de rechtspraak en de invoering van het principe van integraal management bij de besturen van de gerechten vormden hier onderdeel van.¹

Na deze ingrijpende wijzigingen in het stelsel is de aandacht gericht op aanvullende verbeteringen, met name waar het gaat om het behoud en zo mogelijk het verbeteren van de slagvaardigheid van de Rechtspraak. Aangezien het beroep op de rechterlijke macht mede wordt bepaald door tal van maatschappelijke ontwikkelingen waarop Justitie weinig grip heeft, betekent dit dat het aantal instrumenten dat de minister van Justitie heeft om de slagvaardigheid te beïnvloeden beperkt is. In dit verband wordt met het oog op een goede benutting van de rechterlijke capaciteit onder meer onderzoek verricht naar de aan de Rechtspraak opgedragen c.q. door de Rechtspraak uitgevoerde taken die geen geschilbeslechting of berechting van strafbare feiten (niet-judiciële activiteiten) betreffen (Croes 2005)² en naar de mate waarin buitengerechtelijke en prejudiciële arrangementen en voorzieningen de belasting van de Rechtspraak beïnvloeden. De slagvaardigheid van de Rechtspraak is wellicht ook in positieve zin te beïnvloeden met het inzetten van niet-rechterlijke actoren voor taken die momenteel aan de rechter zijn opgedragen (Van Dijk 2003: 45). Onder niet-rechterlijke actoren worden in dit verband die actoren verstaan die niet beroepsmatig als rechter zijn aangesteld maar desalniettemin recht spreken. Natuurlijk kan ter behoud en zo mogelijk verbetering van de slagvaardigheid van de Rechtspraak worden ingezet op alternatieven zoals het meer opleiden en aanstellen van rechters, eventueel via zij-instroom. Deze alternatieven vergen echter veel tijd en de incidentele en structurele kosten ervan zijn relatief hoog. Een beleidsverkenning naar het inschakelen van niet-rechterlijke actoren ligt daarom in de rede. Daarbij verdient het te worden benadrukt dat Nederland een uitzondering in Europa vormt wat betreft het uitsluiten van niet-rechterlijke actoren van deelname aan de Rechtspraak (Blank, Van der Ende, Van Hulst 2004: 24, 27). In deze literatuurstudie wordt aandacht besteed aan de activiteiten van niet-rechterlijke actoren in de Rechtspraak in Duitsland en Denemarken. Het gaat hierbij om een tweetal landen waar niet-rechterlijke actoren reeds geruime tijd in verschillende gedaanten werkzaam zijn. Eén van deze actoren is de *Rechtspfleger*. een gespecialiseerde juridische ambtenaar. Op verzoek van de

¹ Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 (VI), nr. 2, p. 112-113 (vaststelling begroting van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2004; Memorie van Toelichting); Kamerstukken II 2003-2004, 29 279, nr. 10, p. 1-9 (Rechtsstaat en Rechtsorde; brief minister 9-7-2004). Kamerstukken II 2004-2005, 29 800 (VI), nr. 2, p. 41-43 (vaststelling begroting van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005; Memorie van Toelichting).

² Idem.

klankbordcommissie (zie bijlage) is gaandeweg het onderzoek de aandacht meer op deze figuur geconcentreerd.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling voor dit onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

Welke taken die in Nederland door de rechter worden uitgevoerd zijn in Denemarken en Duitsland om welke reden aan welke niet-rechterlijke actoren opgedragen?

De volgende onderzoeksvragen zijn daaruit afgeleid:

Welke niet-rechterlijke actoren die taken verrichten die in Nederland door een rechter worden uitgevoerd zijn er in Denemarken en Duitsland?

Hierbij zal tevens aandacht worden besteed aan de aantallen betrokken niet-rechterlijke actoren, hun functievereisten en de eventuele juridische inbedding van hun functioneren.

Welke taken verrichten deze niet-rechterlijke actoren?

Hierbij wordt mede ingegaan op de kwestie op welke wijze deze taken aan de niet-rechterlijke actoren worden opgedragen.

Wat was de reden van de inschakeling van deze niet-rechterlijke actoren?

In dit verband wordt tevens ingegaan op wat uit de literatuur tot zover bekend is over de ervaringen met niet-rechterlijke actoren.

1.3 Reikwijdte van het onderzoek

Dit onderzoek naar de activiteiten en achtergronden van niet-rechterlijke actoren in de Rechtspraak beslaat de taken die in de Nederlandse context tot de judiciële activiteiten van rechters worden gerekend (geschilbeslechting, strafrechtpleging en de vaststelling van burgerlijke rechten en plichten). Dit onderzoek zal daarbij de rechtsgebieden civiel recht, strafrecht en bestuursrecht behandelen.

Wat de te onderzoeken landen betreft, is in eerste instantie de keuze gevallen op Denemarken en Duitsland. Er is voor deze landen gekozen op basis van twee overwegingen: één van praktische aard en één van inhoudelijke aard. Het gaat hier om een beperkt literatuuronderzoek, en dat vergt een toespitsing op een beperkt aantal landen. Voor de invulling van de keuze van de landen worden Denemarken en Duitsland geschikt geacht. Van Denemarken is bekend dat de familierechtelijke geschillen voor een groot deel door het bestuur worden afgehandeld, daarnaast worden er op verschillende terreinen lekenrechters ingezet. Duitsland kent ook lekenrechters, daarnaast worden bepaalde rechterlijke taken door een speciale

juridisch beambte uitgeoefend, de zogenaamde *Rechtspfleger*. Om het verschil met de Nederlandse situatie duidelijk te maken, is ervoor gekozen kort ook de Nederlandse Rechtspraak te beschrijven.

Voor deze literatuurstudie is met behulp van trefwoorden in een aantal literatuur-databases gezocht. Tevens is gebruik gemaakt van literatuurverwijzingen in de geraadpleegde literatuur. Daarnaast zijn op het internet gepubliceerde bronnen geraadpleegd en is informatie verkregen van betrokken deskundigen.

Gaandeweg het onderzoek spitste de aandacht van de klankbordcommissie zich steeds meer toe op de rol van de Duitse *Rechtspfleger*. In een extra vijfde hoofdstuk is daarom op basis van een publicatie van de *European Union of Rechtspfleger* (EUR 2001) afsluitend geïnventariseerd of er functionarissen in de EU-lidstaten werkzaam zijn die zich laten vergelijken met de *Rechtspfleger* in Duitsland.

1.4 Indeling van het cahier

Na een korte uiteenzetting over de organisatie van het Nederlandse rechtsstelsel (hoofdstuk 2) zal de aandacht worden gericht op achtereenvolgens Denemarken (hoofdstuk 3) en Duitsland (hoofdstuk 4). Aansluitend op een introductie in de rechterlijke organisatie van het desbetreffende land zullen de onderzoeksvragen worden beantwoord. De diverse niet-rechterlijke actoren die taken verrichten die in Nederland door een rechter worden uitgevoerd zullen daar worden besproken. Daarbij zullen de totstandkoming van deze beroepen, de juridische inbedding van het functioneren van de niet-rechterlijke actoren en hun functievereisten aan bod komen. Verder zal worden ingegaan op de taken die zij verrichten en wat bekend is over de ervaringen met hun functioneren. Het laatste hoofdstuk omvat een uitbreiding in het verlengde van het vierde hoofdstuk en richt de aandacht op de *Rechtspfleger* in andere lidstaten van de EU dan Duitsland. Afgesloten wordt met een samenvatting en een aanbeveling voor verder onderzoek.

2 Nederland

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op niet-rechterlijke actoren in de rechtspraak in het buitenland wordt in dit hoofdstuk kort de rechterlijke organisatie in Nederland geschetst waarbij wordt uiteengezet welke taken in Nederland door de rechter worden uitgeoefend. Daarnaast zal het nagenoeg ontbreken van leken- en juryrechtspraak in het Nederlandse rechtssysteem aan de orde komen.

2.1 Rechterlijke organisatie in het kort

2.1.1 Gewone rechterlijke instanties

Volgens art. 2 wet op de Rechterlijke Organisatie (wet RO) zijn de tot de rechterlijke macht behorende gerechten in Nederland:

- de rechtbanken;
- de gerechtshoven; en
- de Hoge Raad.

De rechtbanken zijn gerechten van eerste aanleg, de gerechtshoven zijn appelrechter en de Hoge Raad is cassatierechter. In 2002 zijn de kantongerechten onderdeel gaan uitmaken van de rechtbanken. Dit betekende dat bij de rechtbanken een sector kanton is ingericht die de kantonzaken behandelt.

2.1.2 Speciale kamers en rechterlijke instantie

Ingevolge art. 20 wet RO zijn de gerechten onderverdeeld in organisatorische eenheden: sectoren. Binnen deze sectoren worden door het bestuur kamers gevormd waar de soorten zaken worden behandeld die in het bestuursreglement aan die sector zijn opgedragen. Sommige alleensprekende rechters krijgen in dit verband een aparte benaming, zoals bijvoorbeeld de politierechter (alleensprekende strafrechter, art. 51 wet RO) en de kinderrechter (art. 53 wet RO). Daarnaast heeft de wetgever een aantal bijzondere kamers ingesteld die afgezien van rechters ook leken onder de leden tellen. Dit geldt voor de pachtkamer en de militaire strafkamer. Van de pachtkamer maken naast de kantonrechter als voorzitter twee personen, niet zijnde rechterlijke ambtenaren, als deskundigen deel uit (art. 48 lid 3 wet RO). In de militaire strafkamer beslissen twee rechters samen met een militair lid, bij voorkeur afkomstig uit het krijgsmachtonderdeel waartoe de verdachte behoort (art. 55 wet RO).

Als speciale rechterlijke instanties kunnen de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het bedrijfsleven worden genoemd. De Centrale Raad van

Beroep is de hoogste bestuursrechter die oordeelt in hoger beroep over geschillen op het terrein van de sociale zekerheid en in ambtenarenzaken. Daarnaast is de Raad onder meer eerste en enige rechter in geschillen betreffende de uitvoering van wetten voor oorlogs- en vervolgingsgetroffenen. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is een bestuursrechtelijk college dat oordeelt over geschillen op het terrein van het sociaal-economisch bestuursrecht. Daarnaast is het College hoger beroepsinstantie voor uitspraken betreffende een bepaald aantal wetten, zoals bijvoorbeeld de Mededingingswet en de Telecommunicatiewet. Verder fungeert het College in hoger beroep als tuchtrechter.

2.1.3 Juridische beroepen/ hoofdrolspelers

Het zou te ver voeren om in het kader van dit literatuuronderzoek alle functionarissen van het Nederlandse rechtsstelsel te behandelen. In de hoofdstukken over Denemarken en Duitsland ligt de nadruk op die actoren die bepaalde taken verrichten welke in Nederland aan de rechter zijn opgedragen.

2.1.4 Rechterlijke taken

Wat de rechterlijke taken betreft, kan een onderscheid worden gemaakt tussen contentieuze en voluntaire rechtspraak. Van contentieuze (eigenlijke) rechtspraak is sprake als de rechter geroepen is een uitspraak te doen in geval van een geschil tussen twee of meer partijen. Voluntaire (oneigenlijke) rechtspraak dient niet tot bepaling van een rechtsbetrekking in geschil. Het doel van een dergelijke procedure is het geven van bepaalde voorzieningen die krachtens de wet alleen door tussenkomst van een rechter kunnen worden gegeven. De kwestie die het voorwerp van de oneigenlijke rechtspraak is, bevat een element van openbare orde. Het werk van de rechter is daarbij meer administratief van aard (Hugenholtz & Heemskerk 1996: 23-24).

Contentieuze rechtspraak

Op grond van art. 6 EVRM en de artt. 112 en 113 GW is aan de rechterlijke macht opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en schuldvorderingen en de berechting van strafbare feiten. Dit is op het niveau van absolute competenties uitgewerkt in de artt. 42 tot en met 45 wet RO. De procedure hiervoor is in beginsel de dagvaardingsprocedure. De afgelopen tijd heeft de wetgever ook steeds meer de rekestprocedure (verzoekschriftprocedure) voorgeschreven voor contentieuze rechtspraak. Dat is bijvoorbeeld het geval indien een werknemer of werkgever een verzoek tot ontbinding van een arbeidsovereenkomst indient, waartegen vervolgens verweer kan worden gevoerd door de wederpartij. Dit kan aanhangig worden gemaakt door middel van een verzoekschrift (art. 7:685 BW).

Voluntaire rechtspraak

Naast contentieuze rechtspraak verricht de rechtsprekende macht ook voluntaire rechtspraak, of anders gezegd niet-judiciële activiteiten. Hieronder worden die taken begrepen die vallen buiten de activiteiten die in art. 6 EVRM en de artt. 112 en 113 GW als rechterlijke taken worden omschreven. Momenteel wordt in het kader van de verlichting van de last van de rechterlijke macht gedacht aan een herijking van deze niet-judiciële activiteiten. Het onderzoek 'niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak' betreft deze problematiek (Croes 2005). Vooralsnog worden deze niet-judiciële activiteiten verdeeld in diverse categorieën:

- administratieve activiteiten zoals het bijhouden van registers (bijvoorbeeld het faillissementsregister (art. 9 Fw), het huwelijksgoederenregister (art. 1:116 BW) en het gezagsregister (art. 1:244 BW));
- advisering;
- beëdigingen;
- klachtrecht;
- tuchtrecht;
- overig, waaronder bijvoorbeeld de doorhaling van de teboekstelling van schepen valt.

2.1.5 Leken- en juryrechtspraak

Bij participatie door niet-rechterlijke actoren in de Nederlandse Rechtspraak kunnen twee systemen worden onderscheiden: lekenrechters en juryrechtspraak.

Lekenrechtspraak

In tegenstelling tot veel andere landen kent het Nederlandse rechtssysteem momenteel echter nauwelijks lekenrechters. In Duitsland bijvoorbeeld is op vrijwel alle rechtsgebieden lekenrechtspraak gangbaar. In Nederland is in 1992 lekenrechtspraak door de wetgever tot uitzonderlijke gevallen teruggebracht.³ In art. 116 lid 3 GW is een bepaling opgenomen die lekenrechtspraak mogelijk maakt. Daar staat namelijk dat de wet kan bepalen dat aan rechtspraak door de rechterlijke macht mede wordt deelgenomen door personen die daartoe niet behoren.

Er moet hierbij overigens wel onderscheid worden gemaakt tussen de diverse rechtsgebieden. Het normale strafrechtssysteem wordt louter uitgeoefend door professionele rechters, maar zoals eerder vermeld kent het militaire strafrecht strafkamers waar naast twee rechters een militair lid zitting heeft (wet militaire strafrechtspraak). Dit is een vorm van deskundige lekenrechtspraak. Ook in het civiele recht kent Nederland de deelname van leken als deskundigen aan de rechtspraak. Dit is het geval bij de samenstelling van de pachtkamers (Pachtwet hoofdstuk V).

Het betrekken van 'gewone' burgers als leken bij de rechtspraak komt in Nederland momenteel niet voor. Over de inbreng van leken in de rechtspraak zijn in het

³ Hiervoor aangevoerde redenen waren de werkdruk op de rechterlijke macht en de toenemende complexiteit van geschillen. Deze vroegen om een doelmatige rechtspleging waarin onafhankelijkheid, deskundigheid en professionaliteit voorop staan – lekenrechters pasten hier minder goed bij. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 967, nr. 6.

verleden vele discussies gevoerd en nog steeds discussies gaande (Hendrikse 2004; Bovend'Eert, Allewijn & Hammerstein 2002; Bovend'Eert 2001; Eenennaam 1995). Daarop wordt hier verder niet op ingegaan.

Juryrechtspraak

Juryrechtspraak is eigenlijk een vorm van lekenrechtspraak zij het dat jurystelsels alleen de strafrechtspraak betreffen. Het betrekken van burgers bij het plegen van recht c.q. het controleren van de rechtspleging door hen in de vorm van juryrechtspraak wordt vaak gezien als de ultieme legitimatie van de rechtspraak en het democratisch staatsbestel. In Nederland bestaat het niet. Tot dusverre is het vertrouwen in de rechterlijke macht hier zodanig bevonden dat controle door een jury niet nodig werd geacht. Discussie is er over dit onderwerp wel. Voorstanders van juryrechtspraak voeren in dit verband aan dat juryrechtspraak tot meer openheid en begrijpelijkheid van de rechtsgang leidt. Tegenstanders stellen daar tegenover dat een jury zich eerder (teveel) zal laten leiden door emoties, dit in tegenstelling tot de beroepsrechter die beter afstand zou kunnen houden (Cleiren & De Roos 2002).

3 Denemarken

3.1 Rechterlijke organisatie in het kort

3.1.1 Gewone rechterlijke instanties

De Deense rechterlijke macht kent volgens de *Retsplejelov* (Rpl.), de Deense wet op het stelsel van rechtspleging, drie instanties die met rechtspraak zijn belast:

- *Byret*, rechtbank
- *Landsret*, gerechtshof
- *Højesteret*, Hoge Raad.

Het Deense recht kent geen gespecialiseerde bestuursrechters zoals Nederland die kent. De gewone rechterlijke macht behandelt naast de civiele en de strafzaken ook de bestuursrechtelijke geschillen (§ 63 *Grundloven* (GL), de Deense grondwet). Deze zaken vallen onder de civiele zaken voor welke als hoofdregel geldt dat zij in eerste aanleg bij de *byret* aanhangig moeten worden gemaakt (Council of Europe 2000: 91-94).⁴ In de praktijk worden echter betrekkelijk weinig bestuursrechtelijke geschillen aan de rechter voorgelegd aangezien ook de mogelijkheid van administratief beroep bestaat. Daarvan wordt veel gebruik gemaakt (De Waard, Bok & Gilhuis 2001: 127 e.v.).

Naast haar rechtsprekende functie heeft de rechtbank ook andere functies, waaronder de notariële functie. In Denemarken ontbreekt namelijk het notariaat. Voorzover het de publieke taken van de notaris betreft, oefent de *byret* deze uit en de niet-publieke taken worden uitgeoefend door advocaten. Daarnaast behandelt de rechtbank faillissementen en is zij belast met executiegeschillen en gedwongen verkoop. Ook regelt de rechtbank de registratie van het kadaster, van hypotheek en van huwelijkse goederenregimes. De rechtbank regelt voorts de afhandeling van nalatenschappen en boedelscheidingen.⁵

3.1.2 Speciale rechterlijke instanties

Allereerst worden twee heel specifieke gerechten genoemd:

- *Den Særlige Klageret* (§ 1a Rpl.) Het Speciale Klachtgerecht dat zetelt in Kopenhagen. Dit is een college dat vooral disciplinaire zaken over rechters en personeel bij rechtbanken behandelt. Een zaak wordt behandeld door drie rechters (een van de *Højesteret*, een van een *landsret* en een van een *byret*), een advocaat en een docent in de rechtswetenschap.

⁴ <http://www.domstol.dk/page17.aspx>

⁵ Tegenwoordig worden boedelscheidingen verricht door deskundige derden, meestal advocaten en voert de rechtbank slechts een controle uit (Tak & Fiselier 2004, 290). Zie voor een vergelijking van de prestaties van het Nederlandse en Deense rechtstelsel Klijn & Van Tulder 2005.

- *Rigsretten* (het Rijksgerecht). Indien ministers vanwege hun ambtsuitoefening strafrechtelijk dienen te worden vervolgd, kunnen zij na een besluit van het Parlement voor de *Rigsretten* worden gedaagd (§ 16 GL). Zij oordelen over de zaak met vijftien leden van de *Højesteret* en vijftien leden die zijn aangewezen door het Parlement.

Daarnaast bestaan de volgende specialistische gerechten:

- *Sø- og Handelsretten*: rechtbank voor zeerecht en handelszaken,
- *Arbejdsretten*: arbeidsgerecht,
- *Boligretter*: woningrechtbanken.

Een verdere bespreking van deze speciale rechterlijke instanties vindt hieronder plaats.

3.1.3 *Juridische beroepen/ hoofdrolspelers*

Het Deense rechtssysteem kent net als in Nederland professionele rechters, openbare aanklagers en advocaten. Wat deze rechters betreft, moet een onderscheid worden gemaakt tussen rechters die voor het leven zijn benoemd, en rechters die (nog) niet voor het leven zijn benoemd. Voor een indicatie van de omvang van de Rechtspraak kunnen de volgende aantallen worden gebruikt: 630 professionele rechters, waarvan iets meer dan de helft voor het leven is benoemd (dit cijfer is uitgezonderd een aantal specialistische gerechten) en 5.000 advocaten.⁶ De niet voor het leven benoemde rechters zijn rechters al dan niet in opleiding. Zij zijn niet te vergelijken met de Nederlandse raio's of rechter-plaatsvervangers, maar zijn eerder als zij-instromers te beschouwen. Een niet voor het leven benoemde rechter zal eerst langdurige ervaring op moeten doen om als rechter voor het leven te worden benoemd. Dit gebeurt meestal rond het veertigste levensjaar.

Tot de niet voor het leven benoemde rechters behoren juristen, voordien meestal werkzaam bij de overheid, die op aanwijzing van een voor het leven benoemde rechter bepaalde (eenvoudige) civiele en strafzaken afhandelen. Verder behoren tot die groep ook de afgestudeerde juristen die rechterlijke taken verrichten en eventueel later voor het leven benoemd kunnen worden. Ook tot deze groep behoren de tijdelijke rechters. Advocaten of hoogleraren kunnen bijvoorbeeld voor maximaal negen maanden tijdelijk tot rechter worden benoemd om ervaring op te doen. De benoeming van tijdelijk benoemde rechters geschiedt in Denemarken door de Raad voor het bestuur van de gerechten, en niet door de Kroon.

De rechters bij de rechtbank worden over het algemeen zowel in strafzaken als civiele zaken ingezet, maar er bestaan ook gerechten waar rechters alleen civiele of alleen strafzaken behandelen. Veel rechters die met de behandeling van strafzaken zijn belast, zijn niet voor het leven benoemde beroepsrechters.

Wat de advocatuur betreft, kan worden opgemerkt dat deze anders is geregeld dan in Nederland. De wet op de rechtspleging bevat naast de regeling van de rechterlijke organisatie ook de regeling betreffende de advocatuur. Er bestaat in de

⁶ Dit is slechts een globaal cijfer. De Deense orde houdt die gegevens niet exact bij (Tak & Fiselier 2004, 36)

civiele procedure geen verplichte procesvertegenwoordiging (§ 259 Rpl.) maar in de praktijk wordt er toch veel gebruik van gemaakt, behalve in eenvoudige incassozaken.

In tegenstelling tot het Nederlandse rechtsstelsel kent het Deense rechtsstelsel lekenrechtspraak en juryrechtspraak. In totaal telt Denemarken per periode van vier jaar rond de 8.000 lekenrechters (Tak & Fiselier 2004, 57-58). Daarop zal hieronder verder worden ingegaan. Afgesloten wordt dit hoofdstuk met de bevoegdheid van het bestuur (in casu één van de provinciebesturen) inzake geschillen op het terrein van het personen- en familierecht.

3.2 Lekenrechters

De beoordeling van juridische geschillen mag in Denemarken niet louter een zaak van juristen zijn. Lekenrechters worden zowel in strafzaken als in civiele zaken (bij diverse speciale rechterlijke instanties) ingeschakeld. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen het betrekken van 'gewone' burgers en deskundigen als leken bij de rechtspraak.

3.2.1 Leken in de strafrechtspraak

Al vanaf de middeleeuwen kent Scandinavië een sterke betrokkenheid van leken bij de rechtsgang. De traditie was dat vrije boeren en burgers deelnamen aan de processen van wetgeving en rechtspraak (Schwitters 1999: 11). Lekendeelname aan de strafrechtspleging, in de zin van juryrechtspraak, bestaat wettelijk sinds de invoering van de Rpl. in 1919.

De criteria aan de hand waarvan een zaak voor de jury wordt voorgelegd zijn in de loop der tijd veranderd. Aanvankelijk waren het strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer was gesteld en enkele specifieke delicten. In 1984 werd echter een belangrijke wetwijziging doorgevoerd die betekende dat van toen af aan vrijwel uitsluitend levensdelicten of pogingen daartoe en ernstige vormen van invoer van c.q. handel in drugs aan de juryrechtbank zouden worden voorgelegd. De jury is hierdoor in termen van het behandelde aantal zaken van geringere betekenis geworden (Tak & Fiselier 2004: 229 e.v.). Momenteel worden jaarlijks nog geen honderd zaken door jury's behandeld (Garde 2001: 87).

Wat lekenrechters betreft, is de invoering terug te voeren op een belangrijke wijziging in de Rpl. uit 1936. Naar Noors en Duits model werd de deelname van leken aan de rechtspraak destijds vastgelegd. Volgens dit model oordelen lekenrechters samen met professionele rechters over de betreffende zaken. In totaal worden jaarlijks ongeveer 11.000 zaken behandeld door gerechten met lekenrechters (Garde 2001: 87).

Juridische inbedding en taken van leken

Volgens § 65 GL moeten in beginsel leken aan de strafrechtspleging deelnemen. Uit § 65 lid 2 GL kan worden opgemaakt dat het criterium voor deelname van leken aan de strafrechtspraak is of er sprake is van een bekende verdachte of niet.

De rechtbanken nemen in eerste aanleg kennis van alle strafzaken waarvoor geen juryrechtspraak is voorgeschreven. In strafzaken waarin de verdachte een volledige bekentenis heeft afgelegd (§ 922 Rpl.) en in minder ernstige zaken waar een geldboete de hoogste straf is (§ 686 lid 1 Rpl.), nemen geen lekenrechters deel aan de rechtspraak. Deze zaken worden afgedaan door enkelvoudige kamers die alleen uit beroepsrechters bestaan. Als een verdachte daarentegen geen schuld bekent en het strafbare feiten betreft waarvoor een vrijheidsstraf (van minder dan vier jaar) wordt geëist, verschijnt hij voor een meervoudige kamer bestaande uit een beroepsrechter en twee lekenrechters. Indien lekenrechters deelnemen aan de rechtspleging hebben zij en de beroepsrechters gelijke stemmen en beslissen ze tezamen over de schuld van de verdachte en de strafmaat. Uit de praktijk blijkt echter dat de invloed van de beroepsrechter en de lekenrechters weliswaar gelijkwaardig is wat betreft het beantwoorden van de schuldvraag, maar dat de interpretatie van de wet en het toekennen van de strafmaat door de beroepsrechter worden gedaan (Kruize 1999: 99).

De strafkamer van het hof is bevoegd indien aan de procedure in eerste aanleg ook lekenrechters hebben deelgenomen (in hoger beroepsprocedures) of indien meer dan een geldboete wordt geëist (vrijheidsstraf). Zij bestaat uit drie professionele rechters en drie lekenrechters die samen beslissen over de schuldvraag en de strafmaat.

Wat juryrechtspraak betreft gaat het om de meest zware zaken die in eerste aanleg dienen voor het gerechtshof. Juryrechtspraak is voorgeschreven indien de verdachte ontkent en indien een gevangenisstraf van vier jaar of meer wordt geëist, dan wel plaatsing in een psychiatrische inrichting. In dergelijke gevallen oordelen drie professionele rechters en twaalf juryleden over de zaak (§ 687 Rpl.).

Over de schuldvraag oordeelt alleen de jury, met een meerderheid van acht tegen vier. Deze beslissing kan door de rechters worden herroepen indien het oordeel van de jury 'schuldig' is (dan moet blijken dat de verdachte op juridische gronden niet kan worden gestraft); een 'onschuldig' kan niet worden herroepen. Over de hoogte van de straf wordt beslist door de jury en de beroepsrechters tezamen. De stemmen van de beroepsrechters tellen hierbij voor vier en de juryleden hebben ieder één stem. De straf wordt bepaald bij gewone meerderheid.

Functievereisten

Iedere Deen tussen de 18 en 66 jaar oud die geestelijk en lichamelijk gezond is en van onbesproken gedrag is, kan als lekenrechter worden benoemd (§ 69 e.v. Rpl.). Enige uitzonderingen hierop zijn ingevolge § 70 Rpl. ministers, rechters en advocaten. Per periode van vier jaar worden er 8.000 leken geselecteerd. De lekenrechters worden gekozen uit een lijst die is opgesteld door een commissie, ingesteld door de gemeenteraad van de gemeenten waar een gerecht is gevestigd. In 2000 heeft het Deense ministerie van Justitie een onderzoek gedaan naar de manier waarop de commissie deze lekenrechters selecteert. Uit dat onderzoek bleek dat 53% van de commissies de procedure hanteert waarbij elke politieke partij uit de gemeente een bepaald aantal kandidaten mag noemen. Uit deze kandidaten maakt de commissie haar keuze.⁷ In zoverre is er geen sprake van een representatieve afspiegeling van de bevolking. Maar via loting wordt vervolgens

⁷ Schrijven (22-12-2004) van A.K. Axelsson, ministerie van Justitie Denemarken (intern document).

door de presidenten van de gerechtshoven bepaald wie van degenen op de lijst als lekenrechter wordt aangesteld (§ 74 Rpl.). Het voordeel van deze getrapte selectie zou zijn dat op deze manier de lekenrechters beter gekwalificeerd zijn dan wanneer de eerste selectie op basis van loting plaatsvindt (Garde 2001: 110; Langsted, Greve & Garde 1998: 121). De lekenrechters ontvangen voor hun activiteiten een kleine dagvergoeding.

Ervaringen

Het vertrouwen van de bevolking in justitie en het rechtssysteem is redelijk groot (Tak & Fiselier 2004: 73 e.v.). Dit kan onder andere worden verklaard uit de deelname van leken aan de rechtspraak. Dit democratisch element draagt bij aan het gezag van de rechterlijke macht omdat burgers persoonlijk ondervinden hoe het systeem werkt en wat er van een rechter wordt verwacht.

Het feit dat leken aan de strafrechtspleging meewerken is onomstreden.

Lekenrechters worden over het algemeen geprezen (Garde 2001: 115). Wel bestaan er discussies rond het jurysysteem (Tak & Fiselier 2004: 101 e.v.). Niet eens zozeer het jurysysteem op zich, maar wel over het ontbreken van een motivatie van de beslissing, de beperkte mogelijkheid om in hoger beroep te gaan en de starheid van de procedures. De meeste voorstellen om aan deze kritiek tegemoet te komen, zijn echter van de hand gewezen. Eén van de voorstellen, volgens welke de verdachte het recht zou krijgen om zelf te bepalen of zijn zaak door een gerecht met lekenrechters zou worden behandeld in plaats van door een jury, is positief ontvangen. Tot dusver heeft hierover echter nog geen besluitvorming plaatsgevonden (Tak & Fiselier 2004: 82; Langsted, Greve & Garde 1998:190).

3.2.2 Leken bij de speciale rechterlijke instanties

Civiele zaken worden over het algemeen behandeld door een professionele rechter, zonder dat lekenrechters deelnemen aan de rechtspraak. In hoger beroep spreekt het hof in dergelijke gevallen recht met drie beroepsrechters.

Civiele zaken (en strafzaken) waarin deskundigheid is gewenst, bijvoorbeeld bij zeerechtzaken of huurzaken worden behandeld door de *byret*, waarin dan lekenrechters als deskundigen zitting nemen.

Wat betreft arbeidszaken en huurzaken kan worden opgemerkt dat eerst moet worden geprobeerd geschillen langs de buitengerechtelijke weg op te lossen voordat ze aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Deze zaken worden niet of in tweede instantie door de rechtbank beoordeeld hetgeen leidt tot minder gerechtelijke procedures.

De *Sø- og Handelsretten* is gevestigd te Kopenhagen en is bevoegd om kennis te nemen van geschillen op het gebied van het zeerecht en een deel van het handelsrecht. De voorzitter is een jurist, daarnaast zijn er twee deskundigen als lekenrechters. De leken worden gekozen uit een lijst van maritieme en commerciële deskundigen die is samengesteld door de president van het bevoegde gerechtshof na advies van de betrokken organisaties.

Bij het arbeidsgerecht (*Arbejdsretten*) te Kopenhagen, dat beslist over de interpretatie van collectieve arbeidsovereenkomsten (alleen werknemersorganisaties of werkgevers die partij zijn bij een CAO kunnen hun

geschil voorleggen aan de arbeidsrechtbank), zijn ook leken als deskundigen betrokken. Zij zijn afkomstig uit werkgeversorganisaties en vakbonden. Op voordracht van die organisaties worden de leken benoemd door de minister van Arbeid voor een periode van vijf jaar. Een kamer bestaat uit een beroepsrechter en zes lekenrechters. Tegen de beslissing die zij nemen staat geen rechtsmiddel open. Bij de woningrechtbanken (*Boligretter*), die geschillen beoordelen over de huur en eigendom van woningen en bedrijfsruimten, wordt door drie rechters rechtgesproken. Naast een beroepsrechter nemen twee op dat terrein deskundigen aan de rechtspraak deel. Zij vertegenwoordigen de belangen van respectievelijk de verhuurder en de de huurder. Deze lekenrechters worden gekozen uit twee lijsten die zijn opgemaakt door de president van het gerechtshof, na overleg met de eigenaren van onroerend goed enerzijds en de huurdersorganisaties anderzijds.

3.3 Bevoegdheid van het bestuur

Op het terrein van het personen- en familierecht is de beslechting van geschillen in handen van niet tot de rechterlijke macht behorende instanties. In Nederland zijn rechtbanken bevoegd ten aanzien van nagenoeg alle uit het burgerlijk recht voortvloeiende geschillen en verzoeken, maar in Denemarken is het bestuur, in casu een van de veertien provincies (*Statsamt*) bevoegd. Soms is dit een exclusieve bevoegdheid, bijvoorbeeld in zaken betreffende adoptie, de vaststelling van de hoogte van alimentatie of de vaststelling van een omgangsregeling. Soms is dit een gedeelde bevoegdheid met de rechtbank, zoals bij de vaststelling van ouderlijk gezag, de vaststelling van het vaderschap, voogdij en de scheiding van tafel en bed. Het bestuur is bevoegd als er tussen partijen consensus bestaat en de rechtbank is bevoegd indien er een geschil is. Tegen beslissingen waarvoor de provincies exclusief bevoegd zijn, kan in beroep worden gegaan bij het *Civilrettsdirektorat*, een directoraat van het ministerie van Justitie.

Een onderdeel dat tot veel zaken leidt betreft huwelijkskwesties. Hieronder vallen echtscheiding en scheiding van tafel en bed. Een scheiding kan worden aangevraagd door middel van het invullen van een formulier. Partijen worden vervolgens opgeroepen voor een informele bijeenkomst waar een jurist van het *Statsamt* controleert of aan de voorwaarden voor echtscheiding is voldaan en vervolgens de scheidingsovereenkomst opstelt. Deze overeenkomst wordt ingeschreven in het register. Als de partijen het niet eens zijn over de scheiding of weigeren mee te werken aan een administratieve scheiding, dan moet het verzoek tot echtscheiding aan de rechtbank worden voorgelegd.

4 Duitsland

4.1 Rechterlijke organisatie in het kort

In Duitsland bestaan er gerechten op het centrale (bonds)niveau en op het niveau van de deelstaten. Over het algemeen is de rechtspraak een aangelegenheid van de deelstaten.

4.1.1 Gewone rechterlijke instanties

Het *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG) regelt in § 12 de inrichting en bevoegdheden van de gewone rechterlijke macht met betrekking tot de civiele en strafzaken. Tot de gewone rechterlijke macht behoren op het niveau van de deelstaten:

- *Amtsgerichte*, plaatselijke gerechten
- *Landgerichte*, regionale gerechten
- *Oberlandesgerichte*, hogere regionale gerechten

Het federale *Bundesgerichtshof* is de hoogste beroepsinstantie. Het *Amtsgericht* en het *Landgericht* zijn beide gerechten van eerste aanleg. Het *Landgericht* en *Oberlandesgericht* zijn beide appelinstanties. Het *Bundesgerichtshof* is *Revisionsgericht* en behandelt derhalve cassatieverzoeken.

Het Duitse recht kent in het civiele recht een onderscheid tussen contentieuze en voluntaire rechtspraak.

4.1.2 Speciale rechterlijke instanties

Naast de gewone gerechten bestaan er voor bepaalde rechtsgebieden specialistische gerechten. Deze zijn in het leven geroepen voor arbeidsrechtspraak (*Arbeitsgerichte*), algemene bestuursrechtspraak (*Verwaltungsgerichte*), sociale zekerheidsrechtspraak (*Sozialgerichte*) en belastingrechtspraak (*Finanzgerichte*) (Council of Europe 2000: 143-150). Een verdere bespreking van deze speciale rechters vindt hieronder plaats.

4.1.3 Juridische beroepen/hoofdrolspelers

Net als in Nederland kent het Duitse rechtssysteem professionele rechters, openbare aanklagers en advocaten. Voor een indicatie van de omvang van de Rechtspraak kunnen de volgende aantallen worden genomen: professionele rechters 21.000, openbare aanklagers 5.000 en advocaten 115.000.⁸ Voor deze beroepen moet zijn voldaan aan de gestelde vereisten voor benoembaarheid tot

⁸ M. Gressmann, 'Rechtspfleger – judicial Administration officers in Germany' (intern document 2002), 3-4.

rechter. Dat wil zeggen dat een universitaire rechtenstudie met goed gevolg moet zijn afgerond en dat geldt eveneens voor de verplichte praktijktraining. De studie duurt officieel drieënehalf jaar en wordt afgesloten met een staatsexamen. Gerechtssecretarissen zoals in Nederland zijn in het Duitse systeem overigens onbekend. Wel bestaan er ondersteunende diensten (*Geschäftsstelle* waar *Urkundsbeamten* werken; vergelijkbaar met de griffie, § 153 GVG) die administratieve handelingen voor rechters vervullen.

Naast deze beroepen kent het Duitse stelsel een grote deelname van lekenrechters aan de rechtspraak en kent het een geheel eigen rechtsfiguur: de *Rechtspfleger*. Deze is, kort gezegd, een hogere rechtelijk ambtenaar die bepaalde rechterlijke taken verricht. Hieronder zal op de lekenrechtspraak en de *Rechtspfleger* uitvoeriger worden ingegaan. Voor een indicatie hier ook de betrokken aantallen: 14.000 *Rechtspflegers* en in totaal zo'n 100.000 leken, waaronder 60.000 *Schöffen* (leken in de strafrechtspraak).⁹ Alleen al in de deelstaat Nordrhein-Westfalen loopt hun aantal in de tienduizenden (Tak & Fiselier 2002: 75).

4.2 Lekenrechters

Door middel van lekenrechtspraak wordt controle uitgeoefend door niet-juristen op de rechtspraak. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen het betrekken van 'gewone' burgers als leken bij de rechtspraak, zoals in het strafrecht, en deskundige lekenrechtspraak, zoals bij de speciale rechterlijke instanties. Deze zullen achtereenvolgens aan bod komen.

4.2.1 Leken in de strafrechtspraak: Schöffen

Het verlangen naar deelname van burgers aan de rechtspraak is in het begin van de negentiende eeuw als gevolg van politieke gedachtevorming onderwerp van discussie geworden. Passend bij de liberale gedachte van die tijd verlangde men naar een bijdrage van het volk aan het functioneren van de overheid, inclusief dat van Justitie. Mede uit een zekere achterdocht jegens de gevestigde professionele rechtspraak wilde men hiermee bereiken dat burgers directe controle op de rechtspraak konden uitoefenen. Na het uitbreken van de revolutie in 1848 werden naar Frans voorbeeld juryrechtbanken ingesteld. Deze juryrechtbanken oordeelden over de meest ernstige strafzaken. Twaalf juryleden beslisten over de schuldvraag, terwijl drie rechters het proces leidden en een uitspraak deden over de hoogte van de straf. Later werden ook zogenaamde *Schöffengerichte* ingevoerd die een afgezwakte vorm van lekenrechtspraak vormden. De *Schöffengerichte* oordeelden over de minder zware criminaliteit.

In 1924 is de juryrechtspraak afgeschaft (Emmingersche Reform) omdat de bevolking vond dat er teveel verdachten onterecht werden veroordeeld (Hatchard, Huber & Vogler 1996: 102, 143). Men twijfelde aan de bekwaamheid van de juryleden om over de schuldvraag te oordelen.¹⁰ Daarnaast bestond er

⁹ K. Schmid, 'Organization and structure of support personnel and court administration in the German justice system', Bundesministerium der Justiz, 5 (intern document 2004).

¹⁰ D. Weckerling-Wilhelm, 'Geschichte und Entwicklung der Institution der Geschworenen, Ein Überblick', Bundesministerium der Justiz, Berlin, 2 (intern document 2004).

ontevredenheid over de representativiteit van de jury. Bepaalde sociale klassen waren hierin oververtegenwoordigd (Delmas-Marty & J.R. Spence 2002: 298). De *Schöffengerichte* zijn echter blijven bestaan.

Juridische inbedding van het functioneren van de Schöffengerichte

Schöffen, oftewel leken, zijn onbezoldigde ambtenaren. Hun rechtspositie wordt geregeld in de §§ 28 — 58 GVG. Het *Schöffengericht* bij het *Amtsgericht* bestaat in principe uit een beroepsrechter en twee lekenrechters (§ 24, 25, 28 en 29 GVG). *Schöffengerichters* hebben dezelfde rechten en plichten als de beroepsrechters (§ 30 GVG). Zij zijn dus ook alleen aan de wet en het recht gebonden en dienen onpartijdig te zijn. Samen met de professionele rechter beslissen ze over de schuldvraag en de strafmaat.

Om voor *Schöffe* in aanmerking te komen dient men de Duitse nationaliteit te hebben en tussen de vijftientig en zeventig jaar oud te zijn (§ 31 en 33 GVG). Volgens de grondwet is zelfs iedere Duitse(r), met enige uitzonderingen zoals afgevaardigden en artsen, verplicht een benoeming te aanvaarden.

Eens in de vier jaar worden de *Schöffen* gekozen uit een door de gemeente opgestelde lijst van in aanmerking komende personen (§ 36 GVG e.v.). Voor opname op de kandidatenlijst is de goedkeuring van tweederde van het wettelijk aantal leden van de Gemeenteraad vereist. De samenstelling van de lijst geschiedt niet uniform. Soms is de lijst opgemaakt aan de hand van de registers van de burgerlijke stand, soms wordt de lijst samengesteld door de Gemeenteraad, de vakbond en/of de kerken (Tak 2003: 170). De Gemeenteraad stelt de lijst vast en ziet erop toe dat alle groepen van de bevolking volgens geslacht, leeftijd (binnen de gestelde leeftijdsgrenzen), beroep en sociale status zijn vertegenwoordigd. De lijst ligt een week ter inzage om een ieder de mogelijkheid te geven bezwaar te maken tegen op de lijst genoemde personen. Daarna worden de lijsten van de gemeenten behorend tot hetzelfde district naar het *Amtsgericht* gestuurd waar een speciale commissie onder voorzitterschap van een rechter bij dat *Amtsgericht* bijeenkomt om te beslissen over de definitieve vaststelling van de lijst van *Schöffen*. Zij oordelen met een tweederde meerderheid van stemmen. Ook hier wordt erop gelet dat alle lagen van de bevolking zijn vertegenwoordigd.

Het *Schöffenamtb* wordt gezien als erebaan en daarom is er geen loon aan verbonden. Wel krijgen de *Schöffen* een (schade)vergoeding voor tijdverlies, reiskosten, kilometervergoeding, onkostenvergoeding en een vergoeding voor andere uitgaven die zij maken (§ 55 GVG).

Voorafgaande aan de verkiezingen worden door veel volksuniversiteiten bijeenkomsten georganiseerd om eventuele geïnteresseerden de gelegenheid te geven over *Schöffen* informatie te verkrijgen.

Indien een zaak bij het *Amtsgericht* voorkomt, zal de strafrechter in de regel de lichtere misdrijven behandelen, zoals rijden onder invloed zonder ernstige gevolgen, diefstal, verduistering en eenvoudige mishandeling. Het *Schöffengericht* behandelt in principe dezelfde strafbare feiten maar dan de ernstigere of gecompliceerdere varianten. Het *Schöffengericht* spreekt recht in die gevallen (§ 24, 25, 28 en 29 GVG):

- voor zover het *Landgericht* (o.g.v. § 74 lid 2 of 74 a GVG) of het *Oberlandesgericht* (o.g.v. § 120 GVG) niet bevoegd zijn. Het *Landgericht* is onder andere bevoegd recht te spreken in geval van moord, doodslag, het aanbrengen van lichamelijk letsel met een dodelijke afloop, brandstichting met een dodelijke afloop en in geval van een bedreiging tegen de democratische rechtsstaat. Het *Oberlandesgericht* is bijvoorbeeld bevoegd in gevallen van vredesverraad, hoogverraad en landverraad;
- voor zover geen zwaardere vrijheidsstraf dan vier jaar gevangenisstraf of plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis dan wel een behandelinrichting is te verwachten, of
- voor zover het OM, wegens de bijzondere betekenis van het geval, de zaak niet aanhangig maakt bij het *Landgericht*. Dit is bijvoorbeeld het geval indien een slachtoffer van een delict als getuige in aanmerking komt en diens gevolge bescherming behoeft.

Een hoger beroep dat wordt ingediend tegen een vonnis van de strafrechter of het *Schöffengericht* komt voor de kleine strafkamer, een onderdeel van het *Landgericht*. Deze strafkamer bestaat uit een of twee beroepsrechters en twee lekenrechters (§ 74 lid 3 en 76 lid 1 en 3 GVG).

Ervaringen met Schöffen

Lekenrechtspraak wordt over het algemeen gezien als een versterking van het democratisch element van de rechtspraak. Door lekenrechters als bijzitters te laten deelnemen aan de rechtspleging wordt niet alleen het volk gerepresenteerd maar zullen ook de beroepsrechters worden gedwongen hun uitspraken op een voor iedereen begrijpelijke manier te formuleren (Bovend'Eert, 2001: 9 e.v.).

De deelname van *Schöffen* aan de rechtspraak is vandaag de dag onderwerp van discussie. Sommige rechtsexperts betogen dat de lekenrechters de rechtspraak zouden belemmeren. Lekenrechters hebben immers dezelfde rechten en plichten als professionele rechters maar de wijze waarop zij geselecteerd worden staat volgens hen in contrast tot het gezag dat zij in de rechtszaal uitoefenen. Het gevaar bestaat dat de lekenrechters de professionele rechter overstemmen. Het feit dat in principe iedereen verplicht kan worden lekenrechter te zijn — ook ongemotiveerde mensen kunnen als lekenrechter worden benoemd — komt de rechtspraak niet ten goede. Daarnaast is het voor de leken moeilijk zich een oordeel over de zaak te vormen omdat zij geacht worden met hun gezonde verstand te oordelen, en derhalve geen inzicht in het dossier krijgen. *Schöffen* horen pas in de rechtszaal waar de zaak over gaat (Tak 2003: 168-169). Hun deelname is beperkt tot de terechtzitting gedurende welk de zaak wordt behandeld en gedurende welke ze vragen mogen stellen. Samen met de rechter besluiten ze vervolgens over de schuldvraag en de eventuele straf. De materie kan complex zijn, met als gevolg dat de *Schöffen* veel tijd nodig kunnen hebben om zich de materie eigen te maken. Dit leidt tot vertragingen in de procesgang (vgl. Klijn & Van Tulder 2005: 51). Sommige rechtsexperts vinden deze toestand onhoudbaar, maar tot dusver is vanuit het bondsministerie van Justitie nog geen behoefte tot verandering gevoeld.¹¹ Bij het *Schöffencongres* in november 2003 is deze kwestie echter ook aan de orde

¹¹ www.mdr.de/umschau.1589060.html (14. September 2004). Zie ook Tak 2003, 165-177.

gekomen. De bondsminister van Justitie heeft toen als aandachtspunt geformuleerd dat de inzage in de dossiers anders moest worden geregeld.¹²

4.2.2 *Leken bij de speciale rechterlijke instanties*

Terwijl de term *Schöffen* speciaal wordt gebruikt in de strafrechtspleging, worden de leken bij de speciale rechterlijke instanties *ehrenamtliche Richter* genoemd. Hieronder wordt hun functioneren bij de afzonderlijke rechterlijke instanties kort besproken.

De deelname van leken aan de rechtspraak door administratieve gerechten is gebaseerd op de gedachte van participatie van burgers aan het bestuur. De lekendeelname was bedoeld de onafhankelijkheid van de rechtsorganen waarborgen. Sinds een wetswijziging in 1993, die onder andere tot doel had de overbelasting van de gerechten tegen te gaan, is de lekendeelname verregaand afgenomen omdat veel zaken door een alleensprekende rechter of zonder mondelinge behandeling worden afgedaan, en in die gevallen nemen geen lekenrechters deel aan de rechtspraak (Windel 1999: 296; De Waard, Bok & Gilhuis 2001: 86).

Juridische inbedding van de ehrenamtliche Richter

De administratieve gerechten (*Verwaltungsgerichten*) zijn bevoegd in zaken die bij wettelijke bepaling niet aan andere gerechten zijn toebedeeld. De normale bezetting bij het *Verwaltungsgericht* bestaat uit drie professionele rechters en twee lekenrechters. Zaken waarbij bijvoorbeeld alleen procesrechtelijke beslissingen worden genomen, worden behandeld zonder lekenrechters. Dit is te vergelijken met het afdoen zonder zitting. Eenvoudige zaken worden behandeld door de alleensprekende rechter (§ 5 en 6 *Verwaltungsgerichtsordnung*: VwGO).

Bij het *Oberverwaltungsgericht* (hogere administratieve rechtbank) wordt rechtgesproken door drie professionele rechters. Door een toewijzing door het Parlement kan de kamer uit vijf rechters bestaan, waarvan er twee lekenrechter mogen zijn (§ 9 VwGO). Het *Bundesverwaltungsgericht* (hoogste administratieve rechtbank) spreekt recht met vijf professionele rechters, en bij een (eenvoudige) schriftelijke zaak met drie (§ 10 VwGO).

De rechtspositie van de *ehrenamtliche Richter* bij de algemene bestuursrechtspraak wordt geregeld in de §§ 19- 34 VwGO. Ingevolge § 19 VwGO hebben zij dezelfde rechten en plichten als de beroepsrechters.

Om als lekenrechter in aanmerking te komen, dient men de Duitse nationaliteit te bezitten en minstens dertig jaar oud te zijn. De procedure voor de selectie van de *ehrenamtliche Richter* is als volgt. Ieder districtsbestuur in het ambtsgebied van het *Verwaltungsgericht* stelt een lijst van benoembare burgers uit het eigen district op. Voor opname op de kandidatenlijst is de goedkeuring van tweederde van het wettelijk aantal leden van de districtsvertegenwoordiging vereist (§ 28 VwGO). Een commissie bestaande uit de president van het *Verwaltungsgericht*, een vertegenwoordiger van de *Landesregierung* en zeven vertrouwenspersonen (§ 26

¹² *Bundesjustizministerin* Zypries op de 'Tag der Schöffen' (www.bmj.bund.de/enid/gg.html). Andere aandachtspunten van dit congres waren: meer vrouwen als *Schöffen* aantrekken, *Schöffen* dienen geen nadelen te ondervinden voor hun hoofdfunctie, en *Schöffen* dienen betaling in plaats van schadeloosstelling te krijgen. Zie ook: www.schoeffen.de (*Aktionsprogramm*).

e.v. VwGO) kiest uit de lijst de lekenrechters. De commissie oordeelt met een tweederde meerderheid van stemmen. Lekenrechters worden benoemd voor een periode van vier jaar en ontvangen prestatiegeld.

Belastingrechtspraak

De belastingrechtspraak wordt geregeld in de *Finanzgerichtsordnung* (FGO).¹³

De bezetting bij het *Finanzgericht* bestaat uit drie professionele rechter en twee lekenrechters tenzij er sprake is van een schriftelijke makkelijke zaak (§ 5 en 6 FGO). Het *Bundesfinanzhof* spreekt recht met vijf of drie professionele rechters (§ 10 FGO).

De lekenrechters hebben dezelfde rechten en plichten als de beroepsrechters (§ 16 FGO). Zij dienen de Duitse nationaliteit te hebben en minstens dertig jaar oud te zijn (§ 17 FGO).

De lekenrechters worden voor een periode van vier jaar gekozen door een door het *Finanzgericht* samengestelde commissie. Deze commissie oordeelt op basis van een kandidatenlijst die is samengesteld door de presidenten van de *Finanzgerichten* na het horen van de beroepsvertegenwoordiging (de handelskamer, de ambachtskamer, de vakbonden). Zij oordelen met een tweederde meerderheid van stemmen van het vereiste aantal *ehrenamtlichen Richtern*. Dit staat in de §§ 22-26 FGO.

Sociale zekerheidsrechtspraak

De sociale zekerheidsrechtspraak wordt geregeld in de *Sozialgerichtsgesetz* (SGG).¹⁴

Het *Sozialgericht* spreekt recht met een professionele rechter en twee lekenrechters (§ 9 en 12 SGG). De leken worden voor een periode van vijf jaar gekozen op voordracht van belangengroepen, zoals vakbonden en werkgeversorganisaties (§ 13 en 14 SGG). Om als lekenrechter bij het *Sozialgericht* in aanmerking te komen, dient men de Duitse nationaliteit te hebben en tenminste vijftienvintig jaar oud te zijn (§ 16 SGG).

De bezetting van het *Landessozialgericht* en het *Bundessozialgericht* bestaat uit drie beroepsrechters en twee lekenrechters (§ 33 SGG, respectievelijk § 41 SGG) .

De lekenrechters bij het *Landessozialgericht* moeten minstens dertig jaar oud zijn en vijf jaar als lekenrechter bij het *Sozialgericht* hebben gewerkt (§ 35 SGG). De lekenrechters bij het *Bundessozialgericht* dienen minstens vijfendertig jaar oud te zijn en vijf jaar bij het *Sozialgericht* of *Landessozialgericht* werkzaam zijn geweest (§ 47 SGG).

Arbeidsrechtspraak

De arbeidsrechtspraak wordt geregeld in de *Arbeitsgerichtsgesetz* (ArbGG).¹⁵

De kamers bij het *Arbeitsgericht* en het *Landesarbeitsgericht* bestaan uit drie rechters; een professionele rechter, een lekenrechter van de werkgeverskant en een lekenrechter afkomstig uit de werknemerskant (§ 16 ArbGG, respectievelijk § 35 ArbGG). Op voorstel van vakbonden en werkgeversorganisaties worden de leken benoemd door de presidenten van de *Landesarbeitsgerichten*. Ze worden voor een

¹³ www.rechtliches.de

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*.

periode van vijf jaar benoemd. Om als lekenrechter bij een *Arbeitsgericht* in aanmerking te komen, dient men tenminste vijftientig jaar oud te zijn en in het district van het *Arbeitsgericht* als werknemer of werkgever werkzaam te zijn (§ 21 ArbGG). De lekenrechters bij het *Landesarbeitsgericht* moeten minstens dertig jaar oud zijn en vijf jaar in een *Arbeitsgericht* werkzaam zijn geweest (§ 37 ArbGG). Het *Bundesarbeitsgericht* spreekt recht met drie professionele rechters, waaronder een voorzitter en twee assessoren, een lekenrechter van de werkgeverskant en een lekenrechter van de werknemerskant (§ 41 ArbGG). Deze lekenrechters worden voor de duur van vijf jaar benoemd door het *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*. Zij dienen vijftientig jaar oud te zijn en tenminste vijf jaar in een *Arbeitsgericht* werkzaam zijn geweest en dienen daarnaast bijzondere kennis en ervaring op het gebied van het arbeidsrecht te hebben (§ 43 ArbGG).

Ervaringen met ehrenamtliche Richter

De ervaringen met de *ehrenamtliche Richter* zijn over het algemeen positief. Door hun ervaring en deskundigheid kunnen zij de professionele rechter helpen een goede beslissing te nemen. Lekenrechters versterken het vertrouwen van partijen in de rechter omdat partijen erop kunnen vertrouwen dat de lekenrechter, die over het algemeen tot dezelfde sociale (beroepsmatige) kringen behoort als zij, bepaalde belangen meer vanuit hun standpunt zal beoordelen. Ook wordt het vertrouwen in de onafhankelijkheid van het gerecht versterkt. Het feit dat zij wellicht onvoldoende kennis van het recht hebben, wordt ondervangen door de aanwezige professionele rechters (Windel 1999: 293).

4.3 De Rechtspfleger

De *Rechtspfleger* is een voor Europa unieke rechtsfiguur die onder meer in Duitsland bestaat. Hij kan worden omschreven als een hogere rechtelijk ambtenaar die bevoegd is bepaalde rechterlijke uitspraken te doen op bepaalde rechtsgebieden, vooral op het gebied van de vrijwillige rechtspraak.

Totstandkoming van het beroep

Het beroep van de *Rechtspfleger* heeft zijn oorsprong in de ambtelijk ondersteunende functie. Deze beroepen kwamen tot stand naar aanleiding van de wens om rechters te ontlasten van taken die niet specifiek juridisch van aard waren en van die taken die eenvoudig genoeg waren om door niet-academisch geschoolde rechters te worden behandeld.

In 1877 werden bij de totstandkoming van de GVG bepaalde taken die niet tot de rechtsbedeling in enge zin behoorden (de zogenaamde niet-judiciële taken) toegekend aan de gerechten, dit vanwege de onafhankelijke positie die gerechten innemen in het rechtssysteem. Omdat het op den duur een overbelasting van de rechters veroorzaakte, werd besloten dat de rechters zich moesten concentreren op hun primaire taak: het beslechten van civiele geschillen en strafrechtzaken. In 1909 kregen de griffiers bij een wijzigingswet van de *Zivilprozessordnung* (ZPO) bepaalde taken toebedeeld, zoals het afhandelen van verzoekschriften en het uitvoeren van

het *Mahnverfahren* (soort aanmaningsprocedure). Na de Tweede Wereldoorlog werden deze taken nog verder uitgebreid.

De bevoegdheid van de *Rechtspfleger* werd sinds 1921 bij administratieve orders geregeld, maar deze regels konden per deelstaat verschillen. In 1943 werd een voor het hele Rijk geldende beschikking uitgevaardigd die een duidelijke taakverdeling tussen de rechter en de *Rechtspfleger* aangaf: de rechter werd ontlast van niet-rechterlijke taken. In 1957 kwam de eerste *Rechtspflegergesetz* tot stand waarin voor het eerst uniform de bevoegdheid van de *Rechtspfleger* werd vastgelegd. De ervaringen met de *Rechtspfleger* bleken zo gunstig dat de taken verder werden uitgebreid (Meyer-Stolte 1998: 32 e.v.). In 1969 werd de wet gewijzigd en werd het nu nog geldende *Rechtspflegergesetz* (RpflG) van kracht (BGBl I 1969, 2065).

Juridische inbedding van de Rechtspfleger

Op federaal niveau wordt het beroep van de *Rechtspfleger* geregeld door het *Rechtspflegergesetz*. Het gaat hier om kaderwetgeving, die op deelstaatniveau verder wordt ingevuld. Hoofdstuk 1 RpflG (§ 1-13) behandelt het werkkterrein en de plaats van de *Rechtspfleger* in het rechtssysteem. Uit § 9 RpflG blijkt zijn rechtspositie: bij de uitvoering van zijn werkzaamheden is de *Rechtspfleger*, net als de rechter, feitelijk onafhankelijk en alleen gebonden aan het recht en de wet. Deze onafhankelijkheid betekent dat niemand hem instructies kan geven. Veel voorschriften die betrekking hebben op de rechter zijn van overeenkomstige toepassing op de *Rechtspfleger*, zoals voorschriften met betrekking tot uitsluiting of verwerping vanwege onpartijdigheid. Maar de *Rechtspfleger* valt niet onder de bepalingen van art. 92 *Grundgesetz* (GG). *Rechtspflegers* zijn hogere ambtenaren die bijvoorbeeld tegen hun wil kunnen worden overgeplaatst, dit in tegenstelling tot rechters.

De hoofdstukken 2 en 3 RpflG gaan dieper in op de verhouding van taken tussen de rechter en de *Rechtspfleger*. Er staat precies omschreven welke taken aan de rechter zijn voorbehouden en welke taken de *Rechtspfleger* heeft. De hoofdstukken 4, 5 en 6 RpflG regelen respectievelijk overige voorschriften op het gebied van de rechterlijke organisatie, taken van de *Rechtspfleger* op andere terreinen en de slotbepalingen.

De algemene voorwaarden en minimumvereisten uit de *Rechtspflegergesetz* worden door de deelstaten in *Landesverordnungen* ingevuld. Dit geldt voor bijvoorbeeld regelingen betreffende de duur en indeling van de opleiding en het examen.¹⁶ In § 2 RpflG staan de functievereisten opgesomd. Om *Rechtspfleger* te worden, dient men een opleiding aan de *Fachhochschule für Rechtspflege* te volgen. Dit is een driejarige studie waar theorie en praktijk worden gecombineerd. Dit betekent dat men minstens achttien maanden theorievakken dient te volgen en minstens een jaar praktijkervaring dient op te doen bij de rechterlijke macht of het openbaar ministerie.¹⁷ Tijdens de studie zijn de studenten tijdelijke ambtenaren en ontvangen zij een onderhoudstoelage. De studie wordt afgesloten met een

¹⁶ Bijvoorbeeld *Landesverordnung über die Ausbildung und Prüfung der Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger* van 24. juli 2000 (Niedersachsen), te vinden via www.fhvr.niedersachsen.de.

¹⁷ Dit is een belangrijk onderscheid met de Hbo-opleiding rechten in Nederland. De opleiding tot *Rechtspfleger* is een specialistische beroepsopleiding voor het opleiden van functionarissen die binnen de Rechtspraak actief zullen worden. De Nederlandse Hbo-opleiding rechten is meer generiek. Studenten worden opgeleid tot algemene, op de praktijk georiënteerde juristen die taken met een repeterend karakter zullen gaan verrichten.

Rechtspfleger- examen. Om toegelaten te worden voor deze opleiding dient men in de regel over een diploma te beschikken dat toegang geeft tot een hogeschool (*Abitur*). Als men al op universiteitsniveau een rechtenstudie heeft afgerond, wordt de studie verkort. Ook ambtenaren die minstens drie jaar in de middelbare justitiedienst werkzaam zijn geweest, kunnen in aanmerking komen voor een opleiding tot *Rechtspfleger*. Voor allen is de Duitse nationaliteit verplicht. Naast het echte *Rechtspfleger*-werk kunnen *Rechtspflegers* na hun examen overigens ook werkzaam zijn in andere onderdelen van het justitieel apparaat, zoals bijvoorbeeld als bedrijfsleider of districtsaccountant. Ook buiten Justitie zijn er mogelijkheden: *Rechtspflegers* vinden emplooi bij banken, verzekeringsmaatschappijen, onroerend goedmaatschappijen, steden en gemeenten.

Bij Justitie is de *Rechtspfleger* zowel werkzaam bij de gewone rechterlijke instanties als bij de speciale rechterlijke instanties en het openbaar ministerie. Het zwaartepunt van zijn werkzaamheden ligt bij het *Amtsgericht*.

De taken van de *Rechtspfleger* zijn te verdelen in civiele zaken, niet-judiciële taken, strafzaken en overige (veelal beheersmatige) taken.

Rechtspfleger in civiele zaken

De taken die alleen door de *Rechtspfleger* worden uitgevoerd staan opgesomd in § 3 lid 1 RpfLG. De belangrijkste zijn:

- kadaster (inschrijvingen in het kadaster van een hypotheek, zekerheid op een stuk grond, erfdiensbaarheid etc.);
- openbare verkoop, verkoop bij executoriale titel, inbewaringstelling;
- aanmaningsprocedure (*Mahnverfahren*);
- verenigingszaken;
- vaststelling van de alimentatieverplichting;
- vordering van een pandbeslag;
- kostenvaststellingsprocedure;
- het opstellen van verzoekschriften.

Ad Mahnverfahren (te vergelijken met het in Nederland niet meer bestaande rechterlijk bevel tot betaling).

Deze procedure heeft tot doel een schuldeiser zonder *Klage* (soort dagvaarding), mondelinge behandeling en *Urteil* (vonnis) een voor tenuitvoerlegging vatbare titel te verschaffen. Elke op geld gerichte, van een tegenprestatie onafhankelijke aanspraak kan in een *Mahnverfahren* geldend worden gemaakt. Ongeacht de hoogte van de vordering is het *Amtsgericht* altijd bevoegd. De *Rechtspfleger* is degene die de procedure afhandelt. Als gedaagde geen verweer voert, dan wordt op vordering van eiser een *Vollstreckungsbescheid* (beschikking tot tenuitvoerlegging) uitgevaardigd.

Ad kostenvaststelling

De kostenveroordeling in een Duits en Nederlands vonnis verschillen van elkaar. Het Duitse vonnis geeft alleen aan welke partij welk gedeelte van de kosten moet betalen. De exacte berekening wordt overgelaten aan de *Rechtspfleger*. Partijen

leveren bij hem hun lijst van kosten in en aan de hand daarvan vaardigt hij een *Kostenfestsetzungsbeschluss* uit.

Rechtspfleger in niet-judiciële zaken

Naast de taken hierboven genoemd, worden door de *Rechtspfleger* de navolgende, voornamelijk niet-judiciële, taken verricht. De wettelijke basis staat in § 3 lid 2 jo § 14-19b RpflG.

- voogdij en onderbewindstelling, familierechtelijke zaken zoals huwelijkszaken, toezicht op een begeleider, goedkeuring van belangrijke rechtshandelingen of een uitspraak over een verzoek tot vaststelling van alimentatie. De rechter behandelt in het familierecht voornamelijk alleen de echtscheidingen en adopties. De *Rechtspfleger* behandelt de vermogensrechtelijke kanten van kinderen en hun verzorgers;
- erfrechtelijke kwesties, zoals het openen van testamenten, het verstrekken van verklaringen voor erfrecht, het behandelen van nalatenschappen en de afwikkeling van de boedel. De *Rechtspfleger* is bevoegd tot nagenoeg alle handelingen inzake het erfrecht.
- handels- en registerzaken. De *Rechtspfleger* beslist over de registratieaanvragen;
- inschrijvingen in het register van schepen en vliegtuigen;
- insolventie/faillissementsprocedure. De rechter opent de faillissementsprocedure en de *Rechtspfleger* handelt deze procedure verder af.

Rechtspfleger in strafzaken

De laatste categorie betreft afzonderlijke zaken. Deze zijn te vinden in § 3 lid 3 en 4 jo § 20-24a en § 29-31 RpflG.

Hieronder valt de bevoegdheid van de *Rechtspfleger* in het strafrecht. Terwijl het Openbaar Ministerie de gerechtelijke vervolging leidt en de rechter het vonnis uitspreekt, zorgt de *Rechtspfleger* voor de tenuitvoerlegging/ executie van de straf.

Overige taken

Daarnaast is de *Rechtspfleger* bevoegd inzake:

- de beslissing over de aanvraag van rechtshulp voor burgers die daarop aanspraak kunnen maken, en verdere taken betreffende deze rechtshulp;
- deposito. Geld, spaarboekjes en andere kostbaarheden kunnen aan de *Rechtspfleger* worden overgedragen als de ontvanger onbekend is of de inontvangstneming weigert;
- gerechtsadministratieve taken. Bij de gerechten ondersteunen *Rechtspflegers* veelal het hoofd van de rechtbank en kunnen uit dien hoofde worden belast met de persoonsadministratie (behalve van rechters), de administratie van het toegewezen budget, het aankopen van benodigdheden/ gebruiksartikelen en het creëren van een optimale organisatiestructuur.

Volgens § 36b RpflG kunnen de deelstaten bij AMVB bepaalde taken die aan de *Rechtspfleger* zijn opgedragen, overdragen aan de *Geschäftsstelle* (griffie).

Ervaringen met de Rechtspfleger

De *Rechtspfleger* is uit het huidige Duitse rechtssysteem niet meer weg te denken. Het beroep heeft zich ontwikkeld van een eenvoudig ondersteunende dienst voor de rechterlijke macht tot een onafhankelijk en onmisbaar bestanddeel van de rechtspleging. Tot op heden heeft men het niet nodig gevonden om de ervaringen met de *Rechtspfleger* te evalueren omdat het succes zo evident vaststaat. De *Rechtspfleger* wordt wel de *Zweite Säule der Dritten Gewalt* genoemd, waarbij de eerste zuil de gezamenlijke rechters zijn.¹⁸ De Bondsminister van Justitie heeft op het laatste *Rechtspfleger*congres de *Rechtspfleger* als *Exportschlager*, ook als een voorbeeld voor andere landen, aangeduid.

Op termijn is het streven om de verantwoordelijkheden van de rechter en de *Rechtspfleger* duidelijker te omschrijven en om een heldere afbakening van taken en verplichtingen te maken. Rechters zullen zich louter moeten bezighouden met de oorspronkelijke rechterlijke taken: geschilbeslechting en strafrechtpleging. Andere taken zullen worden uitgeoefend door de *Rechtspfleger*.¹⁹

In verband met het overhevelen van bepaalde taken van de rechter naar de *Rechtspfleger* kan de vraag worden gesteld of de *Rechtspfleger* op zijn beurt ontlast moet worden van de meer eenvoudige taken. Door het hele automatiseringsproces zijn de taken van de griffie aanzienlijk verminderd en zouden zij wat van de taken van de *Rechtspfleger* kunnen overnemen. Naast deze maatregel van het overhevelen van eenvoudige zaken naar de griffie, ligt er een wetsontwerp voor dat beoogt nagenoeg alle handelingen betreffende beheer en bewind van de gerechten aan de *Rechtspfleger* over te dragen. Dit is een eerste stap in de richting van het ontwarren van de taken van de rechter en de *Rechtspfleger*.²⁰

¹⁸ 'Ansprache von Herrn Minister Dieckmann anlässlich der Diplomierungsveranstaltung der Fachhochschule für Rechtspflege- Fachbereich Rechtspflege- am 18. November 1999 in Bad Münstereifel' (intern document), *Justizminister* Dr. Manfred Weiss: 'Die Rechtspfleger sind die "zweite Säule der Dritten Gewalt"' (intern document).

¹⁹ K. Schmid, 'Organization and structure of support personnel and court administration in the German justice system', Bundesministerium der Justiz, Berlin 2004, 5 (intern document).

²⁰ *Ibidem*, 15.

5 *Rechtspfleger* elders

In aansluiting op het voorgaande hoofdstuk 4 wordt in dit vijfde hoofdstuk meer aandacht besteed aan de *Rechtspfleger* en daarmee vergelijkbare functionarissen in andere lidstaten van de Europese Unie. Dit hoofdstuk is gebaseerd op een uit 2001 stammend beknopt overzicht van de *European Union of Rechtspfleger* (EUR 2001),²¹ betrekking hebbend op de *Rechtspfleger* en *greffier* (griffiers) in een aantal landen. Uitgaande van de voornoemde publicatie zijn in meerdere Europese landen binnen de Rechtspraak functionarissen actief die een min of meer vergelijkbare functie en positie hebben als de *Rechtspfleger* in Duitsland. Het gaat hierbij om Oostenrijk, Estland, Finland, Polen en Zweden.²² In sommige gevallen dragen deze functionarissen ook de benaming *Rechtspfleger* (Oostenrijk), maar dit is niet altijd het geval. Desalniettemin zullen zij hieronder als zodanig worden aangeduid. Een criterium dat dient om de *Rechtspfleger* te onderscheiden van andere gerechtsambtenaren, is dat *Rechtspfleger* bevoegd zijn om recht te spreken. Hieronder worden in alfabetische volgorde de landen behandeld waar naast Duitsland *Rechtspfleger* in de zin als hierboven bedoeld werkzaam zijn. De aandacht gaat daarbij uit naar de wettelijke grondslag, de taken en de eventuele opleidingsvereisten.²³

5.1 Estland

In Estland bestaat het rechtssysteem uit drie lagen. Er zijn achttien plaatselijke en districtsrechtbanken die civiele en criminele zaken in eerste aanleg behandelen met daarnaast drie speciale rechtbanken die de bestuursrechtelijke zaken in eerste aanleg voor hun rekening nemen. In tweede aanleg worden de zaken behandeld door vier regionale gerechtshoven. De hoogste instantie wordt gevormd door het hooggerechtshof.

Rechtspfleger zijn in Estland actief binnen de plaatselijke en districtsrechtbanken. Zij houden zich hier bezig met notariële zaken als de registratie van onroerende goederen, de inschrijving van handelsondernemingen, stichtingen en verenigingen, schepen etc. *Rechtspfleger* zijn tot op grote hoogte onafhankelijk, ze blijven tegelijkertijd gebonden aan instructies van rechters. Volgens de wet dienen *Rechtspfleger* beslissingen aan rechters over te laten wanneer hij van de bekende opvatting van de rechter af wil wijken of als er juridische problemen rijzen rond een ingediend verzoekschrift. Tegen een beslissing van een *Rechtspfleger* kan beroep worden aangetekend bij de rechtbank (EUR 2001: 63-64)

²¹ De EUR is de unie van professionele organisaties van *Rechtspfleger* en vergelijkbare functionarissen in Europa. <http://www.rechtspfleger.org>

²² Naast de hier behandelde landen zijn er ook *Rechtspfleger* actief in Japan. Die worden hier niet behandeld.

²³ De gedetailleerdheid van de informatie varieert sterk. Dit is terug te voeren op de publicatie van de EUR.

Om als *Rechtspfleger* te worden aangesteld, dienen kandidaten ten minste 21 jaar oud te zijn, de Estse nationaliteit te bezitten, het geschreven en gesproken Est machtig te zijn, een juridische opleiding te hebben gevolgd aan een universiteit of een toepasselijke hogeschool en het examen voor *Rechtspfleger* te hebben behaald. De aanstelling gebeurt door de minister van Justitie (EUR 2001: 64-65).

5.2 Finland

In Finland bestaat het rechtssysteem uit drie lagen. Zaken worden in eerste aanleg behandeld door de plaatselijke of districtsrechtbanken. In tweede aanleg worden de zaken behandeld door zes gerechtshoven. De hoogste instantie wordt gevormd door het hooggerechtshof.

Rechtspfleger ('vice-notaris') zijn zowel binnen als buiten de Rechtspraak actief. Binnen de Rechtspraak werken zij bij de hogere en speciale gerechtelijke colleges in gerechtelijke en administratieve ondersteunende functies. In 2001 was er een wet in ontwikkeling die het mogelijk zou maken dat rechters in de rechtbanken van eerste aanleg zich minder zouden bezighouden met werkzaamheden die als secundair konden worden beschouwd. Deze wet zou betekenen dat waarschijnlijk ook in de rechtbanken van eerste aanleg *Rechtspfleger* ingezet zouden gaan worden. Onduidelijk is voornamelijk voor wat voor soort taken dit het geval zou zijn (EUR 2001: 67).

Naast de Rechtspraak zijn *Rechtspfleger* ook actief binnen alle lagen van het bestuur. Hier vervullen zij functies die een juridische training vereisen zonder dat de betrokkenen over veel kennis van de jurisprudentie hoeven te beschikken. Binnen het bestuur zijn de *Rechtspfleger* belast met managementstaken en daarnaast met 'bepaalde rechterlijke beslissingen' (EUR 2001: 68).²⁴

De opleiding tot *Rechtspfleger* duurt in Finland ruim twee jaar (honderd weken). De opleiding beslaat alle sectoren van het recht en is gericht op de toepassing van het recht bij het beslechten van geschillen. Tevens wordt er aandacht besteed aan economie, boekhouden, het Fins en Zweeds (de tweede nationale taal) en diverse administratieve vaardigheden. De opleiding wordt gegeven aan de universiteiten van Helsinki en Turku, daarnaast aan het Lapp College (EUR 2001: 69-70).

5.3 Oostenrijk

In Oostenrijk bestaat het rechtssysteem uit vier lagen: districtsrechtbanken, staatsrechtbanken, staatsgerechtshoven en het hooggerechtshof. Afhankelijk van de gevolgde procedure hebben partijen twee of drie appelmogelijkheden.

Hoewel hun status pas in 1962 officieel bij wet werd vastgelegd, zijn *Rechtspfleger* de facto sinds 1926 werkzaam in Oostenrijk. Hun positie en bevoegdheden zijn vergelijkbaar met die van de *Rechtspfleger* in Duitsland. *Rechtspfleger* zijn in Oostenrijk werkzaam op de volgende terreinen: burgerlijk recht; faillissement; onteigening; verificaties; voogdij; executie; en registratie van bedrijven, en registratie van roerende en onroerende goederen (EUR: 2001: 3 e.v.). Deze

²⁴ In de publicatie niet nader toegelicht.

werkzaamheden betreffen standaardhandelingen, waaronder ook rechterlijke beslissingen. Als voorbeelden van het laatste zijn te noemen: het nemen van beslissingen over het verstrekken van juridische ondersteuning in door henzelf te behandelen (standaard)zaken, het opleggen van boetes, het behandelen van faillissementszaken voor de districtsrechtbank, en het afhandelen van de zaken met betrekking tot erfenissen tot een bepaalde waarde (EUR 2001: 3, 7-11). In de uitvoering van hun taken zijn *Rechtspfleger* alleen gebonden aan de wet. Uitzondering hierop vormen bepaalde directieven van rechters. In Oostenrijk bestaat een speciale opleiding tot *Rechtspfleger* aan het *Justiz-Bildungszentrum* te Schwechat. Kandidaten dienen een middelbare schoolopleiding te hebben voltooid op een hoger niveau. Als alternatief hiervoor kan een achtjarige dienstdaag als ambtenaar dienen in combinatie met een ambtelijk examen. Kandidaten worden voor de duur van de opleiding aangesteld als aspirant-*Rechtspfleger*. De opleiding duurt drie jaar en bestaat voor ten minste de helft uit het trainen van de aspiranten op het terrein op welke zij werkzaam zullen worden. Indien de kandidaat een *Rechtspfleger* is die bekwaamheid op een ander terrein wil opdoen, dan vergt de opleiding twee jaar. Verder bestaat de opleiding uit een basiscursus en een specialisatiecursus — de laatste behandelt het terrein op welke de aspiranten werkzaam zullen worden. De opleiding wordt afgesloten met twee examens, één voor de basiscursus en één voor de specialisatiecursus. Na het behalen van deze examens kan de aspirant een *Rechtspfleger Diplom* aanvragen bij het Oostenrijkse ministerie voor Justitie. Na de verstrekking hiervan zijn de aspiranten volwaardige *Rechtspfleger* en kunnen ze op hun terrein van specialisatie actief worden (EUR 2001: 4-5).

5.4 Polen

Het rechtssysteem in Polen bestaat uit vier lagen: districtsrechtbanken, provinciale rechtbanken, gerechtshoven en het hooggerechtshof. De rechtbanken en de gerechtshoven zijn bevoegd in alle juridische zaken met uitzondering van het bestuursrecht en het militair recht voor welke aparte colleges bestaan (Rakowski & Rybicki 2001)

Poolse *Rechtspfleger* zijn actief binnen de districtsrechtbanken, de president hiervan beslist over de noodzaak tot aanstelling van *Rechtspfleger*. *Rechtspfleger* zijn verantwoordelijk voor de registratie van onroerende goederen en handelsondernemingen. Verder neemt de *Rechtspfleger* in Polen net als in Duitsland en Oostenrijk de zaken voor zijn rekening die een rechterlijke beslissing vereisen maar tegelijkertijd van geringer belang zijn. Hij is hierin onafhankelijk en slechts gebonden aan de wet. Beslissingen van *Rechtspfleger* kunnen bijgevolg alleen aangevochten worden door er juridische actie tegen te ondernemen (EUR 2001: 168)

De opleiding van de *Rechtspfleger* in Polen bestaat uit een zes maandenlange interne training welke wordt afgesloten met een examen. Om te voldoen aan de ingangseis voor de interne opleiding dient de kandidaat een rechtenstudie of een studie bestuursrecht met succes te hebben afgerond. Na het behalen van het

examen wordt de *Rechtspfleger*-in-opleiding door de minister van Justitie als volwaardige *Rechtspfleger* aangesteld (EUR 2001: 169).

5.5 Zweden

Het rechtssysteem in Zweden kent drie lagen: districtsrechtbanken (94), gerechtshoven (6) en het hooggerechtshof. De competentie van de districtsrechtbanken is in principe onbeperkt — maar bestuursrechtelijke zaken zijn hiervan uitgesloten. Binnen de districtsrechtbanken bestaan afhankelijk van hun grootte gespecialiseerde units die bemand worden door *Rechtspfleger*. Deze *Rechtspfleger* mogen in sommige gevallen ook beslissingen nemen op basis van een speciale regeling getroffen met de gerechtshoven (EUR 2001: 204). Speciale richtlijnen omtrent de opleiding of vaardigheden van de *Rechtspfleger* bestaan in Zweden niet (EUR 2001: 210).

Samenvatting en aanbeveling

Het onderhavige onderzoek is voortgekomen uit het streven van het ministerie van Justitie om na de stelselherziening van 2002 de Rechtspraak slagvaardiger te maken. Eén manier om dit te bewerkstelligen zou het inzetten kunnen zijn van niet-rechterlijke actoren voor taken die momenteel aan de rechter zijn opgedragen. Ter oriëntatie op deze mogelijkheid is in dit literatuuronderzoek aandacht besteed aan een tweetal Europese landen waar niet-rechterlijke actoren in de Rechtspraak worden ingeschakeld, te weten Duitsland en Denemarken.

De probleemstelling voor dit onderzoek werd als volgt worden geformuleerd:

Welke taken die in Nederland door de rechter worden uitgeoefend zijn in Denemarken en Duitsland om welke reden aan welke niet-rechterlijke actoren opgedragen?

Daaruit werden de volgende onderzoeksvragen afgeleid:

1. *Welke niet-rechterlijke actoren die taken verrichten die in Nederland door een rechter worden uitgevoerd zijn er in Denemarken en Duitsland?*
2. *Welke taken verrichten deze verschillende niet-rechterlijke actoren?*
3. *Wat is de reden van de inschakeling van niet-rechterlijke actoren?*

In Nederland is momenteel de regel dat leken niet bij rechtspraak worden betrokken. Uitzonderingen hierop zijn de gevallen waarin leken-deskundigen deelnamen aan de rechtspraak in bijvoorbeeld de militaire strafkamer en de pachtkamer. In Denemarken en Duitsland is deze situatie anders. In beide landen spelen leken een belangrijke rol in de rechtspraak.

In Denemarken is in de grondwet vastgelegd dat leken in beginsel aan de rechtspraak dienen deel te nemen. Juryrechtspraak bestaat in dit land wettelijk sinds 1919, maar de traditie van de deelname van leken aan rechtspraak gaat veel verder terug. Sinds de laatste wetswijziging van 1984 is de rol van jury's beperkt tot het spreken van recht in het geval van zeer ernstige misdrijven. Juryrechtspraak is voorgeschreven indien de verdachte ontkent en een gevangenisstraf van vier of meer jaar wordt geëist dan wel plaatsing in een psychiatrische inrichting. Het hof behandelt deze zaken in eerste aanleg.

Lekenrechtspraak komt vaker voor. Slechts in die strafzaken waarin de verdachte bekent of in zaken waarin een geldboete de hoogste straf is, nemen lekenrechters geen deel aan de rechtspraak. In de overige gevallen, behoudens de zaken waarin juryrechtspraak is voorgeschreven, nemen lekenrechters aan de strafrechtspraak deel. Daarnaast zijn er een aantal bijzondere rechterlijke instantie van welke deskundige leken als rechters ook deel uit maken.

In Duitsland bestaat sinds 1924 geen juryrechtspraak meer maar maken verschillende typen lekenrechters deel uit van het rechtsproces. In de eerste plaats zijn dat in het strafrecht de *Schöffen*. *Schöffen* zijn leken die voor een periode van vier jaar worden gekozen uit de bevolking. *Schöffengerichte* behandelen de ernstigere zaken die niet tot de competentie van het *Landgericht* of het *Oberlandesgericht* behoren en voor welke geen zwaardere straf dan vier jaar gevangenis of insluiting in een psychiatrisch ziekenhuis is te verwachten. *Schöffen* zijn actief in de strafrechtspraak. Lekenrechters die aan andere vormen van rechtspraak als deskundigen deelnemen, worden *ehrenamtliche Richter* genoemd. Zij zijn actief in de bestuursrechtspraak, de belastingrechtspraak, de sociale zekerheidsrechtspraak en de arbeidsrechtspraak.

Het gaat in zowel Denemarken als Duitsland bij het betrekken van leken (jury, *Schöffen*) bij de strafrechtspraak om de democratische verankering van het rechtsbestel: recht voor en door de burgers. Bij de deskundige lekenrechters (*ehrenamtliche Richter*) speelt daarnaast een rol dat hun inhoudelijk inbreng van belang wordt geacht. Er zijn echter mogelijk ook nadelen aan de deelname van leken aan de rechtspraak verbonden. In het geval van de *Schöffen* wordt opgemerkt dat hun participatie in de rechtsgang tot vertragingen leidt, mede omdat zij geen inzage krijgen in het dossier maar alle gegevens via de terechtzitting tot zich moeten nemen. Verder kunnen ook ongeïnteresseerden tot *Schöffen* worden benoemd wat een risico voor de kwaliteit van de rechtspraak betekent.

Voor lastenverlichting van de rechtspraak lijkt de deelname van leken aan de rechtspraak in Denemarken Duitsland zoals hierboven geschetst weinig aanknopingspunten te bieden. Dit lijkt meer te gelden voor de figuur van de *Rechtspfleger* die in de Rechtspraak in Duitsland actief is. De *Rechtspfleger* heeft in Duitsland, waar gerechtssecretarissen niet bestaan, een positie tussen de administratieve ondersteuning en de rechter. Hij verricht standaardtaken, waaronder ook eenvoudige rechterlijke beslissingen, die een jurist vereisen maar voor welke niet de inbreng van een rechter noodzakelijk is. Daarnaast verrichten *Rechtspfleger* ook beheerstaken binnen de gerechten.

In Duitsland geldt de *Rechtspfleger* als een succes. Hij wordt daar aanprezen als een exportproduct. In Oostenrijk is de *Rechtspfleger* een gelijksoortige figuur. Hij verricht dezelfde soort taken, heeft soortgelijke bevoegdheden en in Oostenrijk bestaat er net als in Duitsland een aparte beroepsopleiding voor *Rechtspfleger*. Naast Duitsland en Oostenrijk zijn er nog meer landen in Europa die *Rechtspfleger* kennen, te weten Estland, Finland, Polen en Zweden. Over de *Rechtspfleger* in deze landen is minder bekend, duidelijk is wel dat zij veel minder zelfstandig zijn dan de *Rechtspfleger* in Duitsland en Oostenrijk en dat er, bijvoorbeeld, geen aparte opleiding voor hen bestaat.

Voor Nederland geldt dat tenminste een deel van de taken die de *Rechtspfleger* in Duitsland en Oostenrijk (en tot op zekere hoogte ook elders) voor zijn rekening zou nemen, hier door de gerechtssecretaris wordt verricht. In welke mate dit gebeurt, is niet duidelijk: over de precieze taken van de gerechtssecretaris is in de literatuur betrekkelijk weinig te vinden. Bovendien lijken de gerechten op dit terrein

onderling te verschillen.²⁵ Tegelijkertijd is over de taken die de *Rechtspfleger* in de praktijk precies verricht eveneens betrekkelijk weinig bekend. Een empirisch onderzoek naar de taakverdeling tussen de rechter en de gerechtssecretaris binnen de Nederlandse gerechten gecombineerd met een onderzoek naar de precieze activiteiten van de *Rechtspfleger* in Duitsland en/of Oostenrijk, lijkt daarmee aanbevelenswaard. Op basis van een dergelijk onderzoek zou wellicht kunnen worden vastgesteld onder welke condities de Nederlandse Rechtspraak aan slagvaardigheid zou kunnen winnen door het inschakelen van een figuur als de *Rechtspfleger*.

²⁵ De bedrijfsprocessen aan de rechtbanken zijn niet gestandaardiseerd. Zie ook het jaarverslag van de Rechtbank Amsterdam over 2003 waarin sprake is van vergaande delegatie van rechterlijke taken aan de ondersteuning.

Literatuur

Blank, J., M. van der Ende, B. van Hulst e.a.

Bench marking in an international perspective. An international comparison of the mechanisms and performance of the judiciary system
Rotterdam, ECORYS-NEI, 2004

Bovend'Eert, P.P.T.

Jury- en lekenrechtspraak in een vergelijkend perspectief. In: P.P.T. Bovend'Eert, J.W.A. Fleuren, H.R.B.M. Kummeling (red.), *Grensverleggend staatsrecht. Opstellen aangeboden aan Prof. Mr. C.A.J.M. Kortmann*
Deventer, Kluwer, 2001, pp. 1-23

Bovend'Eert, P.P.T., D. Allewijn, A. Hammerstein e.a.

Burgers, democratie en rechtspraak, *Opinie en Stelling*
NJB, 34, 2002, pp. 1700-1704

Cleiren, T., Th. de Roos

Democratisering van de strafrechtspleging. In K. Boonen e.a. (red.), *De weging van 't hart*
Kluwer, Deventer, 2002, pp. 171-188

Council of Europe

Judicial organisation in Europe
Straatsburg, Council of Europe Publishing, 2000

Croes, M.

Niet-judiciële activiteiten van de Rechtspraak
Den Haag, WODC (in voorbereiding)

Delmas-Marty, M., J.R. Spencer

European criminal procedures
Cambridge, Cambridge University Press, 2002

Dijk, F. van

De rechter anno 2010
Trema, nr. 2, 2003, pp. 41-47

Eenennaam, R.J. van

Juryrechtspraak of niet?
NJB, 16, 1995, pp. 596-597

European Union of Rechtspfleger

Statute and duties of Rechtspfleger. Comparative study
EUR-Eigenverlag, 2001

Garde, P.

The Danish jury
Revue internationale de droit pénal, 72, 2001, pp. 87-120

Hatchard, J., B. Huber, R. Vogler (red.)

Comparative criminal procedure
London, The British Institute of International and Comparative Law, 1996

Hendrikse, M.L.

Hoe wenselijk is de lekenrechter?
Praktisch procederen, 3, 2004, pp. 55-56

Hughenoltz, W., W.H. Heemskerk

Hoofdpijnen van Nederlands burgerlijk procesrecht
's-Gravenhage, Vuga Uitgeverij B.V., 1996

- Klijn, A., F. van Tulder**
De rechtspraak internationaal gezien: Nederland & Denemarken vergeleken
Rechtstreeks 1, 2005, pp. 7-60
- Kruize, P.**
De Deense politie als openbare aanklager
Justitiële verkenningen, 8, 1999, pp. 96-105
- Langsted, L.B., V. Greve, P. Garde**
Criminal law in Denmark
's-Gravenhage, Kluwer Law International, 1998
- Meyer- Stolte, K.**
Rechtspfleger/ Rechtspflegerin
Nürnberg, Bundesanstalt für Arbeit, 1998
Reeks Blätter zur berufskunde
- Rakowski, P., Rybicki, R.**
Update to an overview of Polish law, 2001
(<http://www.llrx.com/features/polish.htm>)
- Schwitters, R.J.S.**
Recht en samenleving in Scandinavië; enkele beschouwingen
Justitiële verkenningen, 8, 1999, pp. 9-15
- Snijders, H.J., M.B. de Boer, J.H. van Dam-Lely e.a.**
Toegang tot buitenlands burgerlijk procesrecht
Arnhem, Gouda Quint, 1995
- Tak, P.J.P.**
Toezicht op de strafrechter. Over de lekendeelname aan strafrechtspraak in Duitsland. Een les. In: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De rechter bewaakt: over toezicht en rechters*
Deventer, Kluwer, 2003, pp. 165-177
- Tak P.J.P., J.P.S. Fiselier**
Duitsland – Nederland en de afdoening van strafzaken
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2002
- Tak., P.J.P., J.P.S. Fiselier**
Denemarken – Nederland: de rechtspleging vergeleken
Nijmegen, Wolf Legal Publishers, 2004
- Waard, B.W.N. de, A.J. Bok, P.C. Gilhuis**
Algemeen bestuursrecht 2001: rechtsvergelijking bestuursrechtspraak
Den Haag, Boom Juridische uitgevers, 2001
- Windel, P.A.**
Soll am laienrichterwesen festgehalten werden?
ZZP, 112, 1999, pp. 293-313

Bijlage: Klankbordcommissie

M.C.N.B. van Berckel (senior beleidsadviseur ministerie van Justitie, DSR)

mw. E. Coolman (beleidsmedewerker ministerie van Justitie, DSR)

mw. M.E. Damave (coördinerend raadsadviseur rechtspleging, ministerie van Justitie, DW)

M. van de Mortel (Raad voor de rechtspraak)