

Vergaderjaar 1999–2000

26 800 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2000

1. Inleiding

Uw Kamer hebben wij toegezegd verslag te doen over de vorderingen inzake een te vormen kenniscentrum voor Europees recht voor de rechtspraak. Deze toezegging deden wij bij brief van 24 januari 2000 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 55) naar aanleiding van een verzoek van de Vaste Kamercommissie te reageren op de door de Nederlandse rechter bij het Gerecht van Eerste aanleg in Luxemburg, mr A.W.H. Meij, gedane uitlatingen over de naar zijn oordeel ontoereikende kennis van het Europees recht bij Nederlandse rechters. Ter oplossing van dit probleem bepleitte de heer Meij de oprichting van een kenniscentrum voor Europees recht voor de rechterlijke macht.

In de brief van 24 januari onderschrijven wij het belang van een kenniscentrum en kondigen wij aan te zullen nagaan hoe hieraan vorm gegeven kan worden.

In de tussentijd hebben wij in kaart laten brengen wat de aard en omvang van het door de heer Meij gesignaleerde probleem is. Voorts hebben wij laten nagaan welke oplossingen denkbaar zijn om de in kaart gebrachte problematiek het hoofd te bieden.

In het navolgende zetten wij eerst uiteen tot welke resultaten de probleemanalyse heeft geleid en welke oplossingsrichtingen wij voor de korte en langere termijn voor ogen hebben.

2. Resultaten probleemanalyse

Toegankelijkheid Europees recht

In twee opzichten kan de toegankelijkheid van Europeesrechtelijke bronnen verbeterd worden. Ten eerste wordt het Europese recht door

rechters die met specifieke vragen zitten nog te vaak ervaren als een woud van richtlijnen en jurisprudentie. Rechters zouden ermee geholpen zijn als ze gemakkelijker toegang zouden kunnen krijgen tot de diverse beschikbare standaardwerken die in kort tijdsbestek inzicht geven in de systematiek op bepaalde rechtsgebieden. Ten tweede zou ook de toegankelijkheid van allerhande in elektronische vorm beschikbare rechtsbronnen kunnen verbeteren alsmede de kennis omtrent het bestaan ervan. Zo is het bijvoorbeeld wenselijk dat rechters gemakkelijk toegang krijgen tot de website van het Hof van Justitie.¹ Hierop kan men op trefwoord naar beslissingen over een bepaald onderwerp zoeken en daarmee voorkomen dat onnodige prejudiciële vragen worden gesteld.

Algemene kennis van Europees recht

De indruk bestaat dat niet alle rechters even goed zijn ingevoerd in wat er speelt op Europeesrechtelijk terrein en hoe het speelt. Essentieel aan dit kennisprobleem is onder meer dat deze rechters een eventueel gebrek aan Europeesrechtelijke kennis niet sterk ervaren in hun dagelijks werk. Bij die rechters is het noodzakelijk dat zij naast het nationale perspectief tevens een communautair perspectief ontwikkelen.

In zijn algemeenheid kan echter niet worden gesteld dat het Nederlandse rechters ontbreekt aan gevoeligheid voor de mogelijkheid dat er Europeesrechtelijke aspecten aan hun zaken kleven. Nederlandse rechters stellen in vergelijk met rechters uit andere landen van de EU betrekkelijk veel prejudiciële vragen, wat als een indicatie kan worden gezien van hun bekendheid met Europeesrechtelijke aspecten. Van de vanuit Nederland gestelde prejudiciële vragen is minder dan de helft afkomstig van lagere rechters.²

Communis opinio binnen de rechterlijke organisatie is dat de kwaliteit van de vragen kan worden verbeterd teneinde een bijdrage te kunnen leveren aan een beperking van de werklast van het Hof van Justitie.³ In dit verband is door de Hoge Raad in zijn advies van 16 juni aan het Hof van Justitie gewezen op het belang van gemakkelijk te raadplegen Europeesrechtelijke rechtsbronnen teneinde te voorkomen dat nutteloze vragen worden gesteld alsmede op het belang van contactpersonen met kennis van het Europese recht aan wie rechters advies kunnen vragen over het nut van prejudiciële vragen in een voorliggend geval en de formulering daarvan.

Europeesrechtelijke deskundigheid

Er is binnen de rechterlijke organisatie de nodige Europeesrechtelijke deskundigheid aanwezig. Diverse colleges hebben Europeesrechtelijke specialisten in huis die een goed deel van hun tijd steken in het bijhouden van nieuwe Europeesrechtelijke regelgeving en jurisprudentie. Binnen de rechterlijke organisatie wordt evenwel onderkend dat het wenselijk is vanuit een college-overstijgend perspectief te komen tot een betere coördinatie, organisatie en inzet van specialisten en deskundigheidsontwikkeling.

Bovengenoemde problemen laten zich in tenminste drie oplossingsrichtingen vertalen:

- toegankelijker maken van Europeesrechtelijke kennisbronnen;
- via opleidingen verbeteren van algemene kennis van het Europese recht bij de rechtsprekende macht als geheel;
- meer samenhang en coördinatie aanbrengen in de ontwikkeling en inzet van Europeesrechtelijke deskundigheid en specialismen.

Het gemeenschappelijke kenmerk van deze oplossingsrichtingen betreft een gerichtheid op de *versterking van de Europeesrechtelijke kennis-*

¹ Zie voor een vergelijkbare suggestie het advies van 16 juni 2000 van de Hoge Raad aan de President van het Hof van Justitie.

² Jaarverslag Hof van Justitie EG over 1998, Luxemburg 1999, ISBN 92-829-0488-1.

³ In aan de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken gerichte brieven van de Raad van State van 16 mei en van de NVvR van 19 mei wordt de zorg uitgesproken dat de groeiende werklast bij het Hof van Justitie een bedreiging vormt voor het functioneren van het nationale rechtsbestel. In hun antwoord hebben de beide bewindslieden erop gewezen dat naast te treffen maatregelen in Europees verband het ook wenselijk is dat nationaalrechterlijke instanties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid maatregelen treffen om de gerezen problematiek het hoofd te bieden.

infrastructuur binnen de rechterlijke organisatie. De aanpak die wij hierbij voor ogen hebben zullen wij in het navolgende toelichten.

3. Aanpak op korte en langere termijn

Doelstelling van de modernisering van de rechterlijke organisatie is onder meer het versterken van het organiserend vermogen en de zelfverantwoordelijkheid binnen de rechtspraak. Belangrijke onderdelen van de moderniseringsoperatie zijn de vorming van een Raad voor de rechtspraak en bestuurlijke vernieuwing (invoering van integraal management) bij gerechten.

Zeker in het licht van deze ontwikkelingen mag van ons niet worden verwacht dat wij «en detail» de lijnen uitzetten waarlangs de rechterlijke organisatie met de gerezen problematiek zou moeten omgaan. Wel zullen wij op termijn toetsen in hoeverre wenselijk geachte en feitelijk behaalde resultaten in elkaars verlengde liggen. Vooralnog concentreren wij ons tot het op hoofdlijnen aangeven welke afspraken zijn gemaakt met de rechterlijke organisatie en wat de hieraan verbonden financiële consequenties zijn teneinde te komen tot een versterking van de Europeesrechtelijke kennisinfrastructuur. Hierbij maken wij onderscheid tussen een aanpak op korte en een op langere termijn.

Korte termijn

Op korte termijn start onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en rechterlijke organisatie een project dat zich in belangrijke mate zal richten op de aanwending van beschikbare webtechnologie teneinde concrete verbeteringen te realiseren in de toegankelijkheid van Europeesrechtelijke kennisbronnen. Hierbij wordt gedacht aan het op de werkplek van rechters raadpleegbaar maken van websites, databanken en informatie van andere instellingen (te denken valt o.a. aan de websites van het HvJ, EUR-OP, EHRM, en van het Asser Instituut, aan CELEX, en aan de nieuwsbrieven van de Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER)).

Ook zal in het kader van dit project een zogeheten «helpdesk» worden ontwikkeld. De doelstelling van deze voorziening is tweeledig. Enerzijds wordt hiermee beoogd de rechters die bepaalde vragen hebben op een snelle en makkelijke wijze een oor te bieden. Anderzijds wordt ermee beoogd inzicht te verkrijgen in kennisbehoeften bij rechters. Een nog voorlopige gedachte is om «back office» iemand gedeeltelijk of voltijds aan te stellen die de beantwoording van vragen gaat *organiseren*, onder meer door het benaderen van «vraagbaken» in Nederland en Europa. Het project beoogt in ieder geval twee tastbare voorzieningen te treffen, te weten:

- een intranetsite (genaamd «Europlaza») met «portals» naar relevante Europeesrechtelijke bronnen op internet;
- een helpdesk («back office»).

Voor de projectmatige realisering van deze voorzieningen zijn in 2001 en 2002 investeringen noodzakelijk. De kosten hiervan worden geraamd op 4,5 miljoen. De exploitatiekosten in 2003 en daarna worden geraamd op 3 miljoen. Het kabinet heeft voor investeringen in 2001 en 2002 in totaal 3,2 miljoen en daarna voor exploitatie jaarlijks 2,3 miljoen beschikbaar gesteld. De resterende bedragen (1,3 miljoen voor investeringen en 0,7 miljoen voor exploitatie) worden gedekt binnen de lopende begroting van Justitie.

Langere termijn

Naast de bevordering van de toegankelijkheid van Europeesrechtelijke kennisbronnen, zijn eerder als oplossingsrichtingen genoemd:

- via opleidingen verbeteren van algemene kennis van het Europees recht;
- meer samenhang en coördinatie aanbrengen in ontwikkeling en inzet van Europeesrechtelijke deskundigheid en specialismen.

Wat de eerste oplossingrichting betreft volstaat het niet om – zoals thans al gebeurt – enkel zorg te dragen voor een verbetering van het cursus-aanbod. Bezien moet ook worden hoe de rechters die geen recente bijscholing inzake het Europees recht hebben gehad, kunnen worden gestimuleerd daadwerkelijk iets te gaan doen aan hun kennisachterstand. Wat de tweede oplossingsrichting betreft is een lastige vraag hoe kan worden bevorderd dat gerechten vanuit een ruimer gedefinieerd belang gaan kijken en handelen.

Beide oplossingsrichtingen vergen in ieder geval een aanpak waarvan het redelijk is te verwachten dat de toekomstige Raad voor de Rechtspraak hieraan uitwerking zal geven. De oplossingsrichtingen veronderstellen beide namelijk gerechtoverstijgende afstemming en samenwerking, hetgeen tot een van de taken van de toekomstige Raad wordt gerekend. Inmiddels is vanuit het project Raad voor de Rechtspraak de intentie uitgesproken dat zal worden nagegaan hoe deze problematiek kan worden meegenomen in de gedachtevorming over het dienstverlenende en facilitaire takenpakket van de toekomstige Raad.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Staatssecretaris van Justitie,
M. J. Cohen