

Vergaderjaar 2012–2013

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1615

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2013

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening kostenreductie infrastructuur breedband (Kamerstuk 33 613, nr. 3)

Fiche 2: Verordening steekproefenquête arbeidskrachten (Kamerstuk 22 112, nr. 1614)

Fiche 3: Mededeling EU-scorebord voor justitie

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Mededeling EU-scorebord voor justitie

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's inzake het «EU-scorebord voor justitie. Een instrument ter bevordering van een doeltreffende justitie en groei.»

Datum ontvangst Commissiedocument

27 maart 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)160

Pre-lex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=202516

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet opgesteld

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie in nauwe afstemming met het ministerie van Buitenlandse Zaken.

2. Samenvatting BNC fiche

Op 27 maart 2013 heeft de Europese Commissie voor het eerst een EU Justitie Scorebord uitgebracht. Dit vergelijkende, niet-bindende instrument biedt een systematisch overzicht van het functioneren van de rechtsstelsels van de lidstaten. De focus wordt hierbij gevormd door de assumptie dat goed functionerende rechtsstelsels bijdragen aan een beter ondernemings- en investeringsklimaat. Om inzicht te geven in het functioneren van de rechtsstelsels worden hierbij zeven indicatoren gebruikt: duur van rechterlijke procedures, afhandelingspercentage inkomende en afgedane zaken, aantal aanhangige zaken, controle en evaluatie van de prestaties van de gerechten, de toepassing van ICT in de rechtspraak, het gebruik van alternatieve vormen van geschiloplossing en het opleidingsbeleid inzake rechters.

De mededeling van de EU Justitie Scorebord methode wordt door het kabinet positief ontvangen. Met name omdat deze mededeling de huidige beleidsinitiatieven van het kabinet ondersteunen met betrekking tot het vergroten van het wederzijds vertrouwen in de justitiële samenwerking tussen de EU-lidstaten en het bevorderen van economische groei.

De subsidiariteit en de proportionaliteit van de mededeling wordt als positief beoordeeld.

3. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 27 maart 2013 het eerste EU-scorebord voor justitie (Scorebord) uitgebracht. Het Scorebord is een systematisch overzicht van het functioneren van de rechtsstelsels van de lidstaten. Idee achter het Scorebord is dat met behulp van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens over het functioneren van de nationale rechtssys-

temen een bijdrage kan worden geleverd aan het vergroten van de efficiëntie, effectiviteit en kwaliteit van de rechtssystemen van de EU-lidstaten. Een goed functionerend rechtssysteem vormt een belangrijke pijler voor een goede economische ontwikkeling in een EU-lidstaat en draagt bij aan het vergroten van het wederzijds vertrouwen in de justitiële samenwerking tussen de lidstaten. De Commissie heeft daarom in het Annual Growth Survey, de aftrap van het Europees Semester, een goed functionerende rechterlijke macht, welke een essentieel element is van een goed functionerend rechtssysteem, als doelstelling opgenomen. Het Scorebord voor Justitie vormt de uitwerking daarvan.

De mededeling stoelt op de gedachte dat nationale gerechten een belangrijke rol spelen in de tenuitvoerlegging van relevante EU-wetgeving op het terrein van de interne markt, waaronder EU-mededingingsrecht en bijvoorbeeld EU-wetgeving op het gebied van intellectueel eigendom, telecommunicatie, consumentenrecht en milieubeleid. Teneinde EU wetgeving en beleid optimaal te laten functioneren is het noodzakelijk dat in de nationale rechtssystemen EU-wetgeving op een effectieve en efficiënte wijze wordt toegepast. Om te bezien in welke mate dit in de EU-lidstaten daadwerkelijk het geval is, heeft de Europese Commissie het EU-Scorebord voor Justitie ontwikkeld. Met behulp van een selectief aantal indicatoren wordt getracht een kwantitatief en kwalitatief overzicht te geven van de sterke en zwakke punten van de verschillende nationale rechtssystemen. Deze indicatoren kunnen in een zevental hoofdcategorieën worden verdeeld, namelijk: (1) de prestaties van de civiele gerechten, (2) de instrumenten die gerechten gebruiken om de prestaties te monitoren (in het bijzonder met het oog op het reduceren van doorlooptijden rechterlijke procedures en het verbeteren van de kwaliteit van de rechtspraak), (3) het gebruik van informatietechnologie in de rechtspraak (teneinde doorlooptijden te bekorten en de toegang tot het recht te bevorderen), (4) de toepassing van Alternative Dispute Resolution (ADR) mechanismen (om de werkbelasting van de gerechten te verminderen), (5) het bevorderen van trainingsmogelijkheden voor rechters (om de effectiviteit van de rechtspraak te vergroten), (6) de beschikbare financiële en personele bronnen voor rechtspraak en advocatuur en (7) de gepercipieerde mate van onafhankelijkheid van de rechtspraak.

De prestaties van de civiele (en bestuurs)gerechten

De prestaties van de civiele gerechten van de EU-lidstaten worden met name in kaart gebracht door te kijken naar de gemiddelde duur van afhandeling van een zaak, de «clearance rates» (de procentuele verhouding tussen de instromende zaken en het aantal afgedane zaken in een gerecht) en de gemiddelde omvang van de werkvoorraden bij de gerechten voor civiele en bestuursrechtelijke geschillen.

Uit de Europese vergelijking komt naar voren dat Nederland gemiddeld genomen goed tot zeer goed presteert.

Monitoring en evaluatie van de prestaties van gerechten

De monitoring en evaluatie van de prestaties van de gerechten van de EU-lidstaten wordt in kaart gebracht door onder meer te kijken naar de beschikbaarheid van jaarverslagen rechtspraak, het in kaart brengen van zittingen die worden aangehouden of verdaagd, de beschikbare gegevens op het gebied van prestatie-indicatoren rechtspraak en het gebruik van kwaliteitsstandaarden en kwaliteitssystemen. Ook op dit specifieke aspect scoort Nederland hoog in vergelijking met andere EU-lidstaten.

Het gebruik van informatietechnologie in de rechtspraak

In het Scorebord wordt hierbij in het bijzonder gekeken naar de mate waarin gerechten in de EU-lidstaten gebruik maken van systemen voor het registreren van zaken en het meten van de gemiddelde zwaarte van een zaak, de toepassing van case management informatie systemen, het gebruik van elektronische communicatie tussen gerechten en partijen en onder meer de elektronische afhandeling van kleine geldvorderingen. Op dit specifieke onderdeel scoort Nederland eveneens hoog, met uitzondering van de toepassingen van elektronische oplossingen op het gebied van small claims (civiele zaken met een geringe financiële waarde), onbetwiste geldvorderingen en de tenuitvoerlegging van vonnissen.

Beschikbaarheid van ADR

Bij dit onderdeel van het Justitie Scorebord wordt gezien in welke mate in de individuele lidstaten sprake is van de toepassing van mediation binnen en buiten de rechtspraak en de beschikbaarheid van arbitrage en bindend advies. Gelet op het actieve beleid dat Nederland op dit punt in de afgelopen jaren heeft gevoerd scoort Nederland goed op dit terrein.

Het bevorderen van trainingsmogelijkheden voor rechters

In het EU Justitie Scorebord is voor de EU-lidstaten nagegaan in welke mate lidstaten verschillende trainingsmogelijkheden aanbieden voor rechters (variërend van een verplicht trainingstraject tot en met het aanbieden van gespecialiseerde cursussen op het gebied van management van gerechten en het gebruik van ICT in de rechtspraak). Uit het vergelijkende overzicht komt naar voren dat Nederland veel trainingsmogelijkheden biedt aan rechters.

Financiële en materiële voorzieningen voor de rechtspraak (en advocatuur)

Met betrekking tot de financiële en materiële voorzieningen wordt in het Justitie Scorebord gekeken naar het beschikbare budget voor de rechtspraak, het aantal beschikbare rechters per 100.000 inwoners en het aantal advocaten per 100.000 inwoners. Voor wat betreft het beschikbare budget voor de rechtspraak geldt dat Nederland relatief veel budget ter beschikking stelt aan de rechtspraak in vergelijking met andere EU-lidstaten. Echter, als wordt gekeken naar het aantal professionele rechters per 100.000 inwoners dan scoort Nederland relatief laag. Een verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat veel voorbereidende werkzaamheden in de Nederlandse rechtspraak worden gedelegeerd aan gespecialiseerd ondersteunend personeel. Hierdoor kan in hoge mate efficiencywinst bereikt worden. Wat betreft het aantal beschikbare advocaten per 100.000 inwoners geldt dat Nederland tot de midden-categorie behoort. Hierbij dient overigens een belangrijke kanttekening te worden geplaatst, omdat juist in de landen waar sprake is van een hoog aantal beschikbare advocaten (waaronder Italië, Griekenland, Spanje en Portugal) dit een negatief effect lijkt te hebben op de prestaties van de rechtspraak.

Gepercipieerde mate van onafhankelijkheid van de rechtspraak

Op basis van de enquêteresultaten van het Wereld Economisch Forum en het World Justice Project wordt in het Scorebord gezien in welke mate burgers en bedrijven rechtspraak als onafhankelijk beschouwen. Voor beide surveys geldt dat Nederland tot de top behoort met betrekking tot de gepercipieerde onafhankelijkheid van de rechtspraak.

Het instrument is primair bedoeld om landen rechtsvergelijkende informatie te bieden (benchmark gegevens) die op vrijwillige basis benut kan worden voor het verbeteren van de nationale rechtssystemen. Het biedt een basis voor open dialoog met de Commissie en andere lidstaten hierover. In dit verband organiseert de Commissie op 21 en 22 november dit jaar een conferentie over de rol van Justitie in EU verband. De Commissie stelt voor om als één van de vervolgstappen te werken aan de verbetering van de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de gegevens die lidstaten aanleveren. Hierbij zal het onder meer gaan om het bevorderen van een uniforme aanlevering van gegevens en het stimuleren van lidstaten – daar waar gegevens ontbreken – om deze gegevens te gaan verzamelen, zodat een completer beeld kan worden gegeven van het functioneren van de verschillende rechtssystemen in Europa. Daarnaast is de Europese Commissie voornemens om de resultaten van het Scorebord te gebruiken voor de voorbereiding van landen-specifieke analyses en aanbevelingen in het kader van het Europese Semester 2013. Deze analyses zullen worden benut in de context van economische ondersteunings-programma's. Voorts zal in de nabije toekomst het Regionale Ontwikkelings Fonds en het Sociale Fonds van de Europese Unie benut worden om hervormingen van nationale rechtssystemen te ondersteunen.

4. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van gelddruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

De Commissie plaatst het Scorebord in het kader van het Europees Semester en het Annual Growth Survey. Dat optreden is gebaseerd op artikel 121 VWEU. Nederland acht deze bevoegdheid een voldoende grondslag voor het opstellen van het scorebord.

Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit positief. De kern van de mededeling betreft namelijk een instrument waarmee lidstaten op basis van een selectief aantal indicatoren elkaar kunnen vergelijken met betrekking tot bepaalde aspecten van de werking van de nationale rechtssystemen. Hierbij zal met name de toegevoegde waarde liggen in het identificeren van trendontwikkelingen inzake deze aspecten van de rechtssystemen door de EU. Belangrijk om hierbij op te merken is dat het een *vrijwillig* («non binding») instrument betreft, waarmee de EU tracht een open dialoog aan te gaan met de EU-lidstaten inzake het ontwikkelen van beter beleid op het terrein van justitie en rechtspraak. Met andere woorden: het Justitie Scorebord is niet opgezet met het oogmerk om nationale rechtssystemen op basis van de resultaten van dit Scorebord te dwingen tot hervormingen van de nationale rechtssystemen. Dit is immers voorbehouden aan de lidstaten zelf. Daarbij dient bovendien rekening te worden gehouden met het specifieke onafhankelijke karakter van de rechterlijke macht: eventuele hervormingen/verbeteringen op het terrein van de rechtspraak kunnen alleen in nauwe samenspraak met de rechterlijke macht zelf worden geïnitieerd.

Ook de proportionaliteit wordt als positief beoordeeld. Gebruik wordt gemaakt o.a. van gegevens van CEPEJ (Raad van Europa) en het World Justice Project. De Commissie zet nadrukkelijk in op synergie met bestaande gegevensbronnen en registratiesystemen en het voorkomen van dubbeling. Ook bij de toekomstige doorontwikkeling van het Scorebord moet dit een belangrijk uitgangspunt blijven. De wijze waarop de gegevens voor deze monitoring moeten worden aangeleverd evenals de belasting die gemoeid is met het verzamelen van de vereiste gegevens bij de rechtspraak en het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn hierbij van belang. Dit om dubbel werk te voorkomen en eventuele aanpassingen aan nationale registratiesystemen (bijvoorbeeld bij de gerechten) te minimaliseren.

Financiële gevolgen van het voorstel

Het EU Justitie Scorebord is gebaseerd op gegevens die afkomstig zijn uit bestaande bronnen (in het bijzonder gegevens afkomstig van de CEPEJ – Raad van Europa, de Wereld Bank, het Wereld Economisch Forum en het World Justice Project). Doordat geen extra gegevens door de nationale rechtssystemen behoeven te worden verzameld voor het Scorebord zijn de financiële gevolgen van de mededeling nihil.

Gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

De gevolgen op het gebied van regeldruk zijn zeer beperkt te noemen omdat de mededeling een beleidsmaatregel betreft waarbij op basis van bestaande gegevensbronnen een overzicht wordt gekregen van het functioneren van de nationale rechtssystemen. Hierdoor zijn ook de administratieve lasten gering te noemen, omdat de gerechten en het ministerie van Veiligheid en Justitie geen nieuwe gegevens ten behoeve van dit Scorebord behoeven te verzamelen, maar gebruik kunnen maken van bestaande gegevensbronnen.

5. Nederlandse positie over de mededeling

De mededeling wordt door het kabinet positief ontvangen. Met name omdat dit initiatief de huidige beleidsinitiatieven ondersteunt om het wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten in de justitiële samenwerking te vergroten – door onder meer het systeem van evalueren van het functioneren van de nationale rechtssystemen te verbeteren met de introductie van nieuwe evaluatiemethodieken en door de kwaliteit van de gegevens die gebruikt worden om de effectiviteit, efficiëntie en kwaliteit van de (nationale) rechtssystemen te verbeteren. Tezamen met zijn Duitse, Finse en Deense ambtsgenoten, heeft de minister van Buitenlandse Zaken het belang van vertrouwen in elkaars rechtsstaat in brede zin o.a. ook benadrukt in een brief (d.d. 6 maart 2013) gericht aan de Voorzitter van de Europese Commissie, waarin wordt gepleit voor een rechtsstatelijkheidsmechanisme. De vier ministers roepen hierin de Commissie op om een grotere nadruk te leggen op het bevorderen van de rechtsstaat («rule of law») in de verschillende EU-lidstaten door een evaluatiemechanisme op Europees niveau te introduceren. Het kabinet is dan ook verheugd over dat de Commissie voorstelt om als één van de vervolgstappen te werken aan de verbetering van de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van de gegevens die lidstaten aanleveren. Hierbij zal het onder meer gaan om het bevorderen van een uniforme aanlevering van gegevens en het stimuleren van lidstaten – daar waar gegevens ontbreken – om deze gegevens te gaan verzamelen, zodat een completer beeld kan worden gegeven van het functioneren van de verschillende rechtsstelsels in Europa. Het kabinet is ook positief over het idee van de Commissie dat het Scorebord zou kunnen worden gebruikt om een breder rechtsstatelijk-

heidsmechanisme te ontwikkelen. De toepassing van een dergelijk mechanisme op Europees niveau kan ertoe leiden dat de nationale rechtssystemen efficiënter zullen gaan werken en de kwaliteit van de rechterlijke procedures zullen worden vergroot (zie motie Ormel c.s. 26 mei 2011: Kamerstukken II 32 502, nr. 8).

Daarnaast heeft de Minister van Veiligheid en Justitie recentelijk rechtsvergelijkende gegevens met betrekking tot het functioneren van de Nederlandse rechtspraak gepresenteerd in een brief over de kwaliteit van de Nederlandse rechtspraak aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstuk 29 279, d.d. 21 maart 2013). Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven dat de Nederlandse rechtsstaat op basis van internationale vergelijkingen goed functioneert. De toepassing van een dergelijk Scorebord zal in de toekomst het zelfs makkelijker maken om het Nederlandse rechtssysteem te beoordelen aan de hand van kerngegevens van vergelijkbare rechtssystemen van de verschillende EU-lidstaten.

Naast de introductie van de algemene uitgangspunten inzake een EU Justitie Scorebord wordt in de mededeling ook ingegaan op de problematiek van het verzamelen van betrouwbare en vergelijkbare gegevens en de keuze van de indicatoren om het functioneren van de rechtssystemen van de EU-lidstaten in kaart te brengen. Voor wat betreft het eerste punt geldt dat Nederland vindt dat de kwaliteit van de gegevens die in de mededeling worden gepresenteerd weliswaar goed is, maar dat deze in zijn algemeenheid voor verbetering vatbaar is. Met name vindt Nederland aandacht voor controle op betrouwbaarheid van gegevens van belang. Het kabinet zal hierover met de Europese Commissie in gesprek te gaan. Met betrekking tot het tweede punt (de selectie van kernindicatoren) geldt dat deze zich in de mededeling primair richten op de civiele en bestuursrechtspraak en er slechts in beperkte mate aandacht wordt geschonken aan het vraagstuk van het waarborgen van een onafhankelijke rechtspraak en het vergroten van de integriteit van het opereren van de nationale rechtssystemen. Mede op basis van een binnenkort te verschijnen rapport van de ministeries van (Veiligheid en) Justitie van Frankrijk, Duitsland en Nederland (mei 2013) over het evalueren van het wederzijds vertrouwen tussen de EU-lidstaten in de justitiële samenwerking (met als werktitel van het project «rechtsstaatmonitor») in strafzaken (waarin als casus de toepassing van het principe van proportionaliteit in het Europees Arrestatie Bevel wordt gebruikt) is het wenselijk dat de Europese Unie kennisneemt van de aanbevelingen die gedaan worden in dit rapport met betrekking tot de toepassing van (rechtsvergelijkende) evaluatiemethoden en het gebruik van indicatoren te benutten voor het verder ontwikkelen en verbeteren van het EU Justitie Scorebord. Hierbij kan worden bijvoorbeeld gedacht worden aan het verbeteren van definities die gebruikt worden om de effectiviteit en de kwaliteit van de rechtssystemen te meten, de keuze van de gegevensbronnen die gebruikt worden (waaronder die van de CEPEJ, World Justice Project) en het uitbreiden van het instrument met andere indicatoren die de rechtsstatelijkheid in beeld kan brengen. Nederland zal daar dan ook in de onderhandelingen op inzetten/bij de Commissie voor pleiten.