

Taak van de nationale rechter binnen het Europees gerechtelijk apparaat

Resolutie van het Europees Parlement van 9 juli 2008 over de taak van de nationale rechter binnen het Europees gerechtelijk apparaat (2007/2027(INI))

Het Europees Parlement,

- gelet op artikel 61 van het EG-Verdrag, dat voorziet in de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, onder meer maatregelen op het gebied van justitiële samenwerking in straf- en burgerlijke zaken,
- gezien het Haags Programma ter versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie¹ dat de Europese Raad op 5 november 2004 in Brussel heeft aangenomen, en gezien de mededeling van de Commissie van 10 mei 2005 over "Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar" (COM(2005)0184),
- gezien de oproep van 14-15 december 2001 van de Europese Raad van Laken voor de snelle oprichting van een Europees netwerk ter bevordering van scholing voor het gerechtelijk apparaat, die het vertrouwen kan helpen opbouwen tussen de bij de justitiële samenwerking betrokken personen,
- onder verwijzing naar zijn resoluties van 10 september 1991 over de oprichting van een Europese Academie voor Rechtswetenschappen² en van 24 september 2002 over het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO)³,
- gezien de mededeling van de Commissie van 29 juni 2006 over de justitiële opleiding in de Europese Unie (COM(2006)0356), van 5 september 2007 over "Een Europa van resultaten: Toepassing van het Gemeenschapsrecht" (COM(2007)0502) en van 4 februari 2008 over de oprichting van een Forum voor de bespreking van het justitiële beleid en de justitiële praktijk in de EU (COM(2008)0038),
- gezien Besluit 2008/79/EG, Euratom van de Raad van 20 december 2007 houdende wijziging van het Protocol betreffende het Statuut van het Hof van Justitie⁴ en de daaropvolgende wijzigingen in het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie waarbij een prejudiciële spoedprocedure werd ingevoerd,
- gelet op artikel 81, lid 2, onder h) en 82, lid 1, onder c) van het toekomstige verdrag betreffende de werking van de Unie, zoals ingevoegd door het Verdrag van Lissabon, die een rechtsgrondslag zouden bieden voor maatregelen met de ondersteuning van de opleiding van magistraten en justitieel personeel als doel,
- gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

¹ PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1.

² PB C 267 van 14.10.1991, blz. 33.

³ PB C 273 E van 14.11.2003, blz. 99.

⁴ PB L 24 van 29.1.2008, blz. 42.

- gezien het verslag van de Commissie juridische zaken (A6-0224/2008),
- A. overwegende dat uit een voor deze resolutie in de tweede helft van 2007 gehouden enquête met name het volgende naar voren kwam:
- significante ongelijkheden in de kennis over het Gemeenschapsrecht¹ bij de nationale rechters in de Europese Unie, met het besef dat die soms zeer beperkt is,
 - de dringende noodzaak van uitbreiding van de algemene vaardigheden in vreemde talen van de nationale rechters,
 - de problemen die de nationale rechters hebben ondervonden bij het verkrijgen van toegang tot specifieke, actuele informatie over het Gemeenschapsrecht,
 - de noodzaak van verbetering en intensivering van de initiële en levenslange scholing van nationale rechters in het Gemeenschapsrecht,
 - het relatieve gebrek aan bekendheid bij de rechters van de prejudiciële procedure en de noodzaak van versterking van de dialoog tussen de nationale rechters en het Hof van Justitie,
 - het feit dat het Gemeenschapsrecht door veel rechters wordt gezien als veel te ingewikkeld en ondoorzichtig,
 - de noodzaak te waarborgen dat het Gemeenschapsrecht zich beter leent voor toepassing door de nationale rechters,
- B. overwegende dat de hoofdverantwoordelijkheid voor de justitiële opleiding, met inbegrip van de Europese dimensie, berust bij de lidstaten; overwegende dat bovengenoemd Haags programma een mededeling van de Europese Raad bevat dat "er in het curriculum voor de opleiding van justitiële autoriteiten standaard een EU-component moet worden opgenomen"², en overwegende dat de opleiding van het gerechtelijk apparaat in elke lidstaat niettemin een zaak van gemeenschappelijk belang is voor de EU-instellingen en alle lidstaten,
- C. overwegende dat het Gemeenschapsrecht niet mag worden beschouwd als een terrein dat voorbehouden is aan een elitegroep specialisten, en overwegende dat de opleidingsmogelijkheden op dit terrein niet beperkt mogen blijven tot hogere rechters, maar veeleer moeten worden uitgebreid tot rechters op ieder niveau van het gerechtelijk apparaat,
- D. overwegende dat bepaalde organen die financieel door de Gemeenschap worden ondersteund steeds succesvoller zijn en reeds rechters en openbaar aanklagers in groten getale opleiden,
- E. overwegende dat kennis van vreemde talen van cruciaal belang is voor het verzekeren van een goede justitiële samenwerking, met name in burgerlijke en handelszaken, op gebieden waarop rechtstreeks contact tussen de rechters is voorzien, en voor het waarborgen van toegang tot uitwisselingsprogramma's voor rechters,
- F. overwegende dat de huidige gemiddelde duur van de prejudiciële procedure, ondanks de voortdurende inspanningen van het Hof van Justitie, buitensporig lang blijft en dit de procedure minder aantrekkelijk maakt voor de nationale rechters,
- G. overwegende dat het Hof van Justitie stelt dat het aan de lidstaten is om een systeem op te

¹ In deze resolutie dient onder verwijzingen naar het Gemeenschapsrecht tevens het Unierecht te worden verstaan.

² PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1 (blz. 12).

zetten van rechtsmiddelen en procedures die eerbiediging verzekeren van het recht op een daadwerkelijke rechtsbescherming van de rechten die voortvloeien uit het Gemeenschapsrecht¹,

- H. overwegende dat niets in deze resolutie mag worden opgevat als aantasting van de onafhankelijkheid van de rechters en van de nationale rechtsstelsels, in overeenstemming met Aanbeveling R(94)12 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa en het Europees Handvest inzake het statuut voor rechters uit 1998,

De nationale rechter als eerste rechter in het Gemeenschapsrecht

1. merkt op dat de Europese Gemeenschap een gemeenschap is die gebaseerd is op de rechtsstaat²; merkt op dat het Gemeenschapsrecht dode letter blijft als het in de lidstaten niet naar behoren wordt toegepast, onder andere door de nationale rechters, die derhalve de hoeksteen vormen van het Europees gerechtelijk apparaat en die een wezenlijke en onontbeerlijke rol spelen in de totstandkoming van een gemeenschappelijke Europese rechtsorde, ook in het licht van de recente prestaties van de communautaire wetgever³ om een grotere rol toe te kennen aan de nationale rechters en hen bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht meer verantwoordelijkheid te geven;
2. verwelkomt de erkenning van de Commissie dat de nationale rechters een essentiële rol spelen bij het verzekeren van eerbiediging van het Gemeenschapsrecht, bijvoorbeeld door middel van de beginselen van primautéit van het Gemeenschapsrecht, rechtstreekse werking, consequente interpretatie en aansprakelijkheid van de landen voor inbreuk op het Gemeenschapsrecht; roept de Commissie op haar inspanningen hierop te richten, naast de reeds ontplooiende sectoriële initiatieven; roept bovendien de Commissie op tot onverwijlde publicatie van een informatieve nota over schadevorderingen bij schending door nationale autoriteiten van het Gemeenschapsrecht;

Taalkwesties

3. vindt taal het belangrijkste instrument voor rechtsbeoefenaars; vindt dat het huidige niveau van de opleiding in vreemde talen voor nationale rechters in combinatie met het huidige niveau van kennis van de Gemeenschapswetgeving niet alleen de mogelijkheden voor justitiële samenwerking inzake specifieke instrumenten beperkt, maar ook de opbouw van het wederzijds vertrouwen, een goed gebruik van de *acte clair*-doctrine en de deelname aan uitwisselingsprogramma's; roept alle bij de justitiële opleiding betrokken actoren op specifiek aandacht te besteden aan de scholing van rechters in vreemde talen;
4. merkt op dat de toepassing van het Gemeenschapsrecht door nationale rechters met name in de lidstaten die in mei 2004 of daarna zijn toetreden tot de Europese Unie, hen voor ingewikkelde opgaven stelt en dat de maatregelen ter bevordering van de scholing van rechters in deze lidstaten dienovereenkomstig moeten worden geïntensiveerd;
5. is daarnaast van mening dat de Gemeenschapswetgever door het aannemen van een aantal

¹ Zaak C-50/00 P *UPA*, Jurispr. 2002, I-6677, paragraaf 41.

² Zaak 294/83 *De Groenen tegen Europees Parlement* Jurispr. 1986, 1339, paragraaf 23.

³ Zie bij voorbeeld Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1 van 4.1.2003, blz. 1).

verordeningen met daarin zogenaamde "conflict-of-law rules" (collisieregels) een beleidskeuze heeft gemaakt, die de waarschijnlijke toepassing van buitenlands recht door nationale rechters inhoudt en mogelijk ook een comparatieve benadering; vindt dat deze elementen samen het argument voor meer scholing in vreemde talen verder versterkt;

6. vindt het van algemeen belang om de taalvaardigheden van het gerechtelijk apparaat in de lidstaten te vergroten; roept de lidstaten derhalve op dat soort scholing kosteloos en goed toegankelijk te maken en na te gaan in hoeverre het mogelijk is dat rechters een vreemde taal kunnen leren in een lidstaat waar deze wordt gesproken, bij voorbeeld in combinatie met deelname aan een uitwisseling;
7. vindt toegang tot academische literatuur in de moedertaal van de rechter belangrijk voor een beter begrip van het Gemeenschapsrecht, en merkt de kennelijke schaarste op van specialistische literatuur over het Gemeenschapsrecht in bepaalde officiële talen van de EU, bijvoorbeeld betreffende kwesties inzake het internationaal privaatrecht, alsmede de mogelijk ernstige gevolgen die dat heeft voor de opbouw van een communautaire rechtsorde die de diversiteit aan rechtstradities weerspiegelt; roept de Commissie derhalve op de ontwikkeling te ondersteunen van dat soort literatuur, met name in de minder gesproken officiële talen;

Toegang tot relevante rechtsbronnen

8. merkt op dat volledige en actuele informatie over het Gemeenschapsrecht veel nationale rechters niet systematisch en naar behoren ter beschikking staat, en dat het Gemeenschapsrecht soms slecht is vertegenwoordigd in binnenlandse publicatiebladen, codes, commentaren, tijdschriften en studieboeken, en gebaseerd is op vertalingen van ongelijke kwaliteit; roept de lidstaten op hun inspanningen op dit terrein te vernieuwen;
9. is van mening dat een waarlijk Europese rechtsruimte met een doeltreffende justitiële samenwerking niet alleen kennis vereist van het Europees recht, maar ook wederzijdse algemene kennis van het rechtstelsel van de andere lidstaten; onderstreept de ongelijkheden in de behandeling van buitenlands recht in de Europese Unie en vindt dat deze belangrijke kwestie in de toekomst moet worden aangepakt; merkt in dat verband het aankomende dwarsdoorsnede-onderzoek van de Commissie op naar de behandeling van buitenlands recht in burgerlijke en handelszaken, alsmede de lopende onderzoeken in het kader van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht;
10. verwelkomt de plannen van de Commissie ter ondersteuning van een betere beschikbaarheid van nationale gegevensbestanden met nationale rechterlijke uitspraken aangaande het Gemeenschapsrecht; vindt dat deze gegevensbestanden zo volledig en gebruikersvriendelijk mogelijk moeten zijn; vindt bovendien dat de Verdragen en Verordeningen betreffende de rechtsbevoegdheid en de tenuitvoerlegging van uitspraken in burgerlijke en handelszaken voorbeelden zijn voor een Europees gegevensbestand, gezien hun frequente gebruik door nationale rechters;
11. is van mening dat alle nationale rechters toegang moeten hebben tot gegevensbestanden met aanhangige prejudiciële verzoeken uit alle lidstaten; vindt het nuttig als de uitspraken van verwijzende rechters die een prejudiciële beslissing hebben toegepast nader worden gepubliceerd, zoals reeds werd aangestipt in de Wenken voor de indiening van prejudiciële

verzoeken door de nationale rechters¹ van het Hof van Justitie;

12. vindt, gezien de grote hoeveelheid online beschikbare informatie over het Gemeenschapsrecht, dat rechters niet alleen geschoold moeten worden in de inhoud van het recht, maar ook in de manier waarop efficiënt toegang kan worden verkregen tot actuele rechtsbronnen;
13. verwelkomt de inzet van de Commissie voor de publicatie van overzichten voor de burgers van communautaire rechtshandelingen, en vindt dat dergelijke niet-legalistische overzichten ook rechtsbeoefenaars kunnen helpen om sneller toegang tot relevante informatie te verkrijgen;
14. moedigt de ontwikkeling aan van online instrumenten en initiatieven op het gebied van e-leren, die misschien niet de hele oplossing vormen voor het scholingsvraagstuk maar wel beschouwd moeten worden als aanvulling op het persoonlijke contact tussen rechters en opleiders;

Toewerken naar een meer gestructureerd kader voor de justitiële opleiding in de Europese Unie

15. roept in de opleiding op nationaal niveau van iedereen in het gerechtelijk apparaat op tot een EU-component:
 - die stelselmatig deel vormt van de opleiding en de toelatingsexamens voor juridische beroepen,
 - die verder wordt versterkt vanaf een zo vroeg mogelijk stadium, met meer aandacht voor praktische aspecten,
 - waarin interpretatiemethoden en rechtsbeginselen worden behandeld die in de binnenlandse rechtsorde onbekend kunnen zijn maar een belangrijke rol spelen in het Gemeenschapsrecht;
16. merkt het groeiende succes op van het uitwisselingsprogramma voor functionarissen van het gerechtelijk apparaat; moedigt het ENJO aan dat voor zoveel mogelijk rechters toegankelijk te maken en daarbij te waarborgen dat er voldoende rechters meedoen met een handels-, burgerlijke en administratieve achtergrond; verwelkomt de activiteiten van het ENJO op het terrein van taaltraining en de uitbreiding van het uitwisselingsprogramma naar het Hof van Justitie, Eurojust en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens;
17. ziet de beschikbaarheid van nationale rechters voor deelname aan basis- en gevorderde scholing als een belangrijke logistieke en financiële zaak voor de lidstaten; vindt in principe dat de rechters niet zelf de lasten hoeven te dragen van hun scholing in het Gemeenschapsrecht; verzoekt de Commissie om aan het Parlement ramingen voor elke lidstaat ter beschikking te stellen van de kosten voor de tijdelijke vervanging van aan uitwisselingsprogramma's deelnemende rechters;
18. verzoekt de Commissie om, gelet op haar erkenning dat het EJTO de facto het monopolie heeft op de uitvoering van het uitwisselingsprogramma voor justitiële autoriteiten, erop toe

¹ PB C 143 van 11.6.2005, blz. 1, in paragraaf 31.

te zien dat de procedures waarbij het EJNO middelen voor dit uitwisselingsprogramma aanvraagt, recht doen aan deze monopoliepositie; dringt er in het bijzonder op aan dat die procedures zodanig worden gestroomlijnd dat er tijdig middelen beschikbaar komen om het EJNO in staat te stellen een doelmatig programma te organiseren en uit te voeren dat beantwoordt aan de verwachtingen van en de toezeggingen aan de deelnemende nationale opleidingen, internationale organen en rechters en officieren van justitie; is van mening dat zodra dit niet het geval is, de geloofwaardigheid van het uitwisselingsprogramma in het gedrang komt, ten nadele van de nationale rechters en officieren van justitie die geïnteresseerd zijn in deelname aan en bevordering van het wederzijds vertrouwen tussen de Europese rechterlijke instanties;

19. merkt het oordeel van de Commissie op dat de beste optie ter bevordering van scholing in de Europese rechtsruimte momenteel bestaat uit financiële steun aan verscheidene organen via het Kaderprogramma Grondrechten en justitie voor 2007-2013, en dat de kwestie van de ontwikkeling van Europese structuren voor de justitiële opleiding in andere vormen bij afloop van dat programma opnieuw kan worden aangekaart;
20. verzoekt de Commissie de resultaten van dit kaderprogramma met inachtneming van onderhavige resolutie aan een grondige evaluatie te onderwerpen en nieuwe voorstellen uit te werken voor de ontwikkeling en diversificatie van maatregelen ter bevordering van de scholing van rechters;
21. vindt de tijd echter rijp voor een pragmatische institutionele oplossing voor een justitiële opleiding op EU-niveau, die optimaal gebruik maakt van de bestaande structuren en tegelijkertijd onnodige duplicatie van programma's en structuren vermijdt; roept derhalve op tot de oprichting van een Europese academie voor de magistratuur, samengesteld uit het ENJO, en de Europese Academie voor Rechtswetenschappen; vindt dat deze institutionele oplossing rekening moet houden met relevante ervaring die werd opgedaan bij het besturen van de Europese Politieacademie;
22. vindt dat de nationale rechters geen passieve houding mogen aannemen ten opzichte van het Gemeenschapsrecht, zoals blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake nationale rechters die uit eigen beweging kwesties aangaande het Gemeenschapsrecht aankaarten¹;
23. dringt aan op intensivering van de opleiding van kandidaat-rechters in het allervroegste stadium en analoog aan de hierboven genoemde suggesties met betrekking tot de nationale rechters;

Een versterkte dialoog tussen de nationale rechters en het Hof van Justitie

24. vindt de prejudiciële procedure een essentiële garantie voor de samenhang van de communautaire rechtsorde en de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht;
25. roept het Hof van Justitie en alle betrokken partijen op de gemiddelde duur van de prejudiciële procedure verder te verkorten en zo deze cruciale kans op een dialoog voor de nationale rechters aantrekkelijker te maken;

¹ Zaken C-312/93 *Peterbroeck*, Jurispr. 1995, I-4599, C-473/00 *Cofidis*, Jurispr. 2002, I-10875 en C-168/05 *Mostaza Claro*, Jurispr. 2006, I-10421.

26. dringt er bij de Commissie op aan te onderzoeken of nationale procedurebepalingen een feitelijke of mogelijke belemmering vormen voor de mogelijkheid van een prejudiciële verwijzing van rechtbanken of tribunalen in de lidstaten, zoals voorzien in de tweede alinea van artikel 234 van het EG-Verdrag, en de schendingen die dat soort belemmeringen inhouden krachtig te vervolgen;
27. vindt dat beperkingen van de bevoegdheid van het Hof van Justitie, met name die betreffende titel IV van het EG-Verdrag, onnodig afbreuk doen aan de uniforme toepassing van het Gemeenschapsrecht op die terreinen en een negatief signaal uitzenden naar de overgrote meerderheid van de rechters die zich met dat soort zaken bezighouden, waardoor het voor hen onmogelijk wordt rechtstreeks met het Hof van Justitie in contact te treden, wat weer onnodige vertraging oplevert;
28. betreurt dat volgens artikel 10 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen dat aan het Verdrag van Lissabon is gehecht, de bevoegdheden van het Hof van Justitie met betrekking tot handelingen op het gebied van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken die voor de inwerkingtreding van dit Verdrag zijn vastgesteld, gedurende een overgangperiode van vijf jaar dezelfde blijven als de bevoegdheden die het Hof uit hoofde van het huidige EU-Verdrag heeft; juicht evenwel de verklaring van de Intergouvernementele Conferentie naar aanleiding van dit artikel van het Protocol toe en verzoekt de Raad en de Commissie daarom met klem zich achter het Parlement te scharen en de handelingen op het gebied van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken die voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld, opnieuw vast te stellen;
29. stemt met het oog op de invoering van een prejudiciële spoedprocedure in met de Raad dat het voor het Hof van Justitie van belang is richtsnoeren te bieden, waarop de nationale rechters kunnen terugvallen bij hun besluit over het al dan niet aanvragen van een spoedprocedure;
30. roept het Hof van Justitie op alle mogelijke verbeteringen in de prejudiciële procedure te overwegen, die ervoor zouden zorgen dat de verwijzende rechter nauwer bij het proces betrokken wordt, waaronder uitbreiding van de mogelijkheden om het verzoek te verhelderen en deel te nemen aan de mondelinge behandeling;
31. is van mening dat de nationale rechter in een gedecentraliseerde en uitgerijpte communautaire rechtsorde niet in een marginale positie mag terechtkomen, maar juist meer verantwoordelijkheid moet krijgen en verder moet worden aangemoedigd in zijn rol van eerste rechter van het Gemeenschapsrecht; bepleit daarom overweging van een "groen licht"-systeem waarbij de nationale rechter antwoorden voorstelt op de vragen die hij het Hof van Justitie stelt, zodat het Hof dan binnen een bepaalde termijn kan beslissen hetzij akkoord te gaan met de voorgestelde uitspraak hetzij, als een appelrechter, zelf uitspraak te doen in de zaak;

Beter op toepassing door nationale rechters afgestemde wetten

32. neemt kennis van de oprichting van een forum voor de bespreking van het justitiële beleid en de justitiële praktijk in de EU, en roept de Commissie op te verzekeren dat het Forum zijn discussies op transparante wijze voert; merkt het vaste voornemen van de Commissie op om regelmatig verslag te doen aan zowel het Parlement als de Raad;

33. hamert op de noodzaak van helderder taal in communautaire wet- en regelgeving en van een grotere terminologische samenhang tussen de rechtsinstrumenten; steunt in het bijzonder het project van het Gemeenschappelijk Referentiekader voor het Europees contractenrecht als een instrument ter bereiking van betere wetgeving;

34. steunt sterk de eis van de Commissie dat de lidstaten systematisch concordantietabellen overleggen, die uiteenzetten hoe de richtlijnen van de Gemeenschap in de nationale wetgeving zijn toegepast; vindt ook dat dat soort tabellen waardevolle informatie verschaft tegen minimale kosten en lasten; vindt bovendien dat concordantietabellen de doorzichtigheid verhogen van de tenuitvoerlegging van het Gemeenschapsrecht en de nationale rechters alsmede de partijen die voor hen staan een realistische mogelijkheid bieden te zien of het Gemeenschapsrecht ten grondslag ligt aan een bepaalde nationale wet alsmede zelf na te gaan of de omzetting naar behoren is uitgevoerd en zo ja, hoe dat is gebeurd;

o

o o

35. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie en het verslag van de bevoegde commissie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, het Hof van Justitie en de Europese Ombudsman.