

Samenvatting

Justitie en Nederlandse interventies voor het HvJ EG

In de periode september 2007 tot juni 2008 is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie onderzoek verricht naar de betrokkenheid van het ministerie van Justitie bij Nederlandse interventies voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Het onderzoek is uitgevoerd door een team van juristen die allen verbonden zijn aan van de faculteit der Rechtsgeleerdheid (afdeling Staats- en Bestuursrecht) van de universiteit Leiden.

Doel onderzoek en onderzoeksbronnen

Het doel van het onderzoek was aan de hand van analyse van Justitie-interventies en non-interventies inzicht te verkrijgen in het huidige interventiebeleid van het ministerie van Justitie en dat inzicht vervolgens te gebruiken om dat interventiebeleid voor de toekomst zo effectief mogelijk te maken. Bovengenoemde analyse is tot stand gekomen door middel van archief-, database- en primaire bronnenonderzoek (jurisprudentie, zaaksdossiers, beleidsdocumenten, etc.). In het kader van het onderzoek zijn er bovendien in totaal negen sleutelfiguren geïnterviewd.

52 interventies en 26 non-interventies gevonden

Er zijn 52 zaken gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, waarin er (mede) omdat het ministerie van Justitie zulks opportuun achtte door Nederland bij het Hof schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend; vijftig keer gebeurde dat in een prejudiciële procedure en twee keer werd er geïntervenieerd in een rechtstreeks beroep.

Hoewel het tamelijk lastig is gebleken om non-interventies op het spoor te komen, zijn er 26 zaken – zestien prejudiciële procedures en tien rechtstreekse beroepen – gevonden die niet eerder dan 1 januari 2000 zijn gaan spelen en die voor 1 oktober 2007 een arrest hebben opgeleverd, die betrekking hebben op één van de tien door de begeleidingscommissie vastgestelde beleidsterreinen die onder het ministerie van Justitie vallen en waarin er door Nederland bij het Hof geen schriftelijke of mondelinge opmerkingen zijn ingediend. Het is overigens niet zo dat interventie door Nederland in al deze 26 zaken vanuit Justitie-oogpunt per definitie opportuun zou zijn geweest.

Organisatie interventies op Justitie

Geconcludeerd kan worden dat er ten aanzien van de organisatie van interventies op Justitie een tweetal opties voorligt:

- 1) Geen (fundamentele) veranderingen aanbrengen in het bestaande systeem. Dat heeft waarschijnlijk tot gevolg dat dossierhouders (zo nu en dan) ook boven hun capaciteit zullen moeten blijven doorwerken. De

keuze voor deze optie betekent vermoedelijk ook dat er wegens capaciteitsgebrek op Justitie (incidenteel) door Nederland in bepaalde zaken niet geïntervenieerd kan worden terwijl het Justitie-belang interventie welbeschouwd wel vereist, of – wanneer Nederland wel intervenueert – het Justitie-belang niet kan worden verdedigd terwijl dat belang verdediging welbeschouwd wel vereist, dan wel dat Justitie inhoudelijk niet diep (genoeg) op de in de casus spelende materie kan ingaan.

- 2) Het bestaande systeem (enigszins) wijzigen. Hierbij kan allereerst worden gedacht aan het verlichten van de last van dossierhouders door het bieden van meer ondersteuning op centraal niveau binnen het ministerie van Justitie, zoals (op administratief niveau) het goed bijhouden van overzichten, archivering van documenten etc.. Ook zou in dit kader Justitie wellicht kunnen overwegen om tot een meer structurele vorm van (inhoudelijk) overleg over en begeleiding bij Hofzaken te komen.

Om – wanneer de meestal als dossierhouder fungerende expert op een bepaald beleidsterrein door bijvoorbeeld andere urgente werkzaamheden of afwezigheid niet in staat is om zich met een Hofzaak bezig te houden – zoveel mogelijk te voorkomen dat de opportuniteitsvraag met de prioriteits- en capaciteitsvraag wordt vermengd, zou het verder overweging verdienen om voor Justitie met betrekking tot interventies een soort piketdienst of ‘pool’ van voor overige werkzaamheden (gedeeltelijk) vrijgestelden in het leven te roepen of afspraken te maken over de verdeling van werklast en dossiers en deze vervolgens – bijvoorbeeld in een handleiding – vast te leggen.

Verder verdient het overweging voor het ministerie van Justitie om het interventiebeleid nader te protocolleren, bijvoorbeeld door het – in navolging van andere departementen – opstellen van een specifiek op dat departement toegesneden handleiding waarin het interventiebeleid van Justitie uiteen wordt gezet en waarin met name de criteria ten aanzien van de opportuniteit van interventie uit de ICER-handleiding (ICER 2002/56) op de Justitie-situatie worden toegespitst. Aangezien de criteria uit de ICER-handleiding vrij ruim geformuleerd zijn, bieden die namelijk in sommige gevallen weinig houvast.

Het doel van Justitie-interventies in verhouding tot de effectiviteit daarvan

Op hoofdlijnen nodigde onderhavig onderzoek uit tot het in kaart brengen van de aantallen interventies en non-interventies, de bepaling van de opportuniteit van interventies, de organisatie en coördinatie van interventies (met name binnen het ministerie van Justitie), de tijdinvestering die daarmee gemoeid is en de effectiviteit van de gepleegde interventies. De onderzoeksresultaten geven een beeld van al die deelaspecten, maar het bleek bijzonder lastig om ze met elkaar in verband te brengen en daarmee om een uitspraak te doen over de effectiviteit van de interventies of de gevolgen die non-interventies hebben. De oorzaak daarvan is met name gelegen in het feit dat binnen het ministerie van Justitie niet systematisch schriftelijk wordt vastgelegd welk doel met de

interventie wordt nagestreefd; wanneer door Justitie het doel van een interventie niet wordt opgetekend, dan is het vervolgens buitengemeen lastig om te bepalen of die interventie effectief is geweest. Om toch een indruk te kunnen geven van de effectiviteit van de gevonden interventies, is de inhoud van de door Nederland gemaakte schriftelijke of mondelinge opmerkingen als uitgangspunt genomen. In dit verband kan worden opgemerkt dat Nederland c.q. Justitie in veel zaken – niet die betreffende vrij verkeer van personen en externe betrekkingen – op hoofdlijnen beschouwd bij het Hof redelijk bereikt heeft wat men gezien de schriftelijke of mondelinge opmerkingen wenste te bereiken (als voorbeeld kunnen de ne-bis-in-idem-zaken dienen). Naast wat in dit verband kan worden genoemd ‘primaire effectiviteit’ – het Hof neemt in zijn arrest de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate over – kan interventie natuurlijk ook anderszins effectief zijn. Gedacht kan hierbij ook worden aan zaken waarin de advocaat-generaal bij het Hof in zijn conclusie – anders dan het Hof in zijn arrest – de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en – in die trant doorgeredeneerd – aan gevallen waarin weliswaar noch het Hof, noch de advocaat-generaal bij het Hof de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt, maar deze argumentatie wel in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en) (zoals andere lidstaten en de Commissie). Zelfs in die gevallen waarin noch het Hof, noch de advocaat-generaal de Nederlandse (Justitie-)argumentatie in meer of mindere mate overneemt en deze argumentatie ook niet in meer of mindere mate overeenkomt met die van (een) andere interveniënt(en), kan interventie als een succes worden gezien omdat daardoor hoe dan ook wordt bijgedragen aan de rechtsvorming door het Hof. In die optiek zijn interventies eigenlijk altijd effectief.

Overwogen zou kunnen worden om aan de verantwoordelijke bewindspersoon en ambtelijke top op Justitie een nota te sturen met daarin het doel dat Justitie met de voorgenomen interventie in een zaak wenst te bereiken en die bewindspersoon en ambtelijke top naar aanleiding van het arrest van het Hof later een tweede nota te sturen over het effect van de interventie. Nog afgezien van het bepaald niet onbelangrijke feit dat die nota's bij kunnen dragen aan het draagvlak bij de top van Justitie voor het besteden van capaciteit aan interventies – zeker wanneer in die tweede nota in voorkomende gevallen kan worden vermeld dat het doel van de interventie min of meer bereikt is –, wordt zo een vast moment gecreëerd waarop de dossierhouder per definitie wordt gedwongen tot nadenken over de effectiviteit van de interventie en over de wijze waarop interventies voor Justitie in de toekomst (nog) effectiever zouden kunnen worden. Wanneer van die nota's bovendien een kopie in het zaaksdossier wordt opgenomen, dan blijkt het doel van de interventie daaruit.

Wellicht dat Justitie verder in voorkomende gevallen in het zaaksdossier kan doen blijken waarom men tot het oordeel is gekomen dat interventie van Nederland in een bepaalde zaak vanuit Justitie-oogpunt niet opportuun is (waar in rechtstreekse beroepen zo'n zaaksdossier niet wordt aangemaakt, is dat vanzelfsprekend niet mogelijk).

Het niet optekenen van het doel van een interventie en meer in het algemeen het niet systematisch bijhouden van het zaaksdossier en het overzicht van Hofzaken van Justitie maakt ook op andere manieren kwetsbaar. Ten eerste is er het probleem van de overdraagbaarheid; wanneer een dossierhouder bijvoorbeeld ziek wordt of zich anderszins niet meer met het dossier kan bezighouden, bemoeilijkt het feit dat het dossier niet systematisch is bijgehouden de overdracht daarvan.

Ten tweede is ook op organisatieniveau het niet systematisch bijhouden van het zaaksdossier een probleem; het maakt het institutionele geheugen op Justitie zwak. In een volgens een min of meer decentraal model geleide organisatie als het ministerie van Justitie is het toch al tamelijk lastig om een interventiebeleid te voeren en interventies in beheersmatige zin te organiseren; verreweg het grootste gedeelte van het bepalen of interventie in een bepaalde zaak opportuun is, is op Justitie in de meeste gevallen aan de individuele ambtenaren (dossierhouders) zelf overgelaten. Zij bepalen vaak of er wordt geïntervenieerd en zo ja, met welk doel. Uit onderhavig onderzoek komt naar voren dat binnen het ministerie van Justitie bij zowel dossierhouders als leidinggevenden op het ogenblik geen goed beeld bestaat van het aantal interventiedossiers, de capaciteit (kosten!) die met interventies is gemoeid, de effectiviteit van interventies en de gevolgen van non-interventies. Op deze manier kan de Justitie-organisatie niet 'leren' op een niveau boven dat van de individuele dossierhouder en kan die organisatie haar investering niet afstemmen op het gewenste rendement. Indien de afweging over de opportuniteit van een interventie, het doel van een interventie en de hoeveelheid tijd die met een interventie is gemoeid, duidelijk worden opgetekend en gecommuniceerd, dan is het mogelijk om in 'de lijn' het dossier te volgen en – op een niveau boven dat van een individuele dossierhouder – beleid te maken op het punt van de organisatie van interventies en de capaciteit die daarvoor gereed moet worden gehouden.

Samenwerking met andere departementen en interveniënten

Het is voor Justitie belangrijk om de goede samenwerking met andere bij interventies betrokken departementen te behouden en zo mogelijk verder te versterken. In dit verband zou Justitie er wellicht goed aan doen om de gevoeligheden van sommige vakdepartementen voor ogen te houden.

Het is voor Justitie van belang om – zoals men dat nu al doet – pogingen te blijven ondernemen om de inhoud van de namens Nederland te maken opmerkingen af te stemmen met andere interveniënten en die pogingen tot afstemming zo mogelijk uit te breiden tot een groter aantal gevallen. De ervaring leert immers dat de kans aanzienlijk is dat zo'n poging slaagt en samen sta je voor het Hof sterker dan alleen.