

## Samenvatting

### Verkenning Prioriteiten e-Justitie

De Raad Justitie en Binnenlandse zaken van de EU heeft in november 2008 het eerste Meerjarenactieplan 2009-2013 voor Europese e-justitie opgesteld. Op 6 december 2013 is vervolgens de *Strategie inzake Europese e-justitie 2014-2018* aangenomen. Deze strategie is uitgewerkt in het *Meerjarenactieplan 2014-2018 voor Europese e-Justitie* van 6 juni 2014. Het *Europese e-justitieportaal* (operationeel sinds 16 juli 2010) vormt het centrale medium (one-stop-shop) voor toegang tot de resultaten van het actieplan en het gehele Europese e-justitiesysteem. De strategie 'beoogd de toepassing en ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologie ten dienste te stellen van het rechtswezen in de lidstaten, met name in grensoverschrijdende situaties, zodat justitie en justitiële informatie toegankelijker worden voor de burger, het bedrijfsleven en de rechtspraak, en de samenwerking tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten wordt bevorderd.' De geadresseerde van de strategie lijkt het rechtswezen te zijn, maar de strategie is in bredere zin ook op burgers en juridische organisaties gericht door het verbeteren van 'de toegang tot justitiële gegevens' (via het e-justitieportaal) en 'de gang naar de rechter en buitengerechtelijke procedures in grensoverschrijdende situaties'. Ook wat betreft de samenwerking bij de uitvoering is de strategie breed opgezet en is daardoor ambigu in zijn uitwerking: 'Nieuwe projecten in het kader van Europese e-justitie moeten daarom van dien aard zijn dat alle lidstaten van de Europese Unie erbij kunnen worden betrokken; alle lidstaten moeten worden aangemoedigd vrijwillig aan elk van de projecten deel te nemen.' en 'Het concept Europese e-justitie berust op een decentrale organisatie op Europees niveau, waarbij de diverse onafhankelijke en interoperabele nationale systemen van de lidstaten onderling zijn gekoppeld.' Maar vervolgens: 'Bij de uitvoering van de Europese strategie inzake e-justitie zullen de rechterlijke macht en andere belangrijke rechtsbeoefenaren in de lidstaten betrokken moeten worden.', 'Voor alle nieuwe en bestaande e-justitieprojecten moet bijzondere aandacht worden besteed aan de breedst mogelijke participatie, zodat de verwachtingen van de gebruikers worden ingelost, en de projecten op lange termijn uitvoerbaar en kostenefficiënt zijn.' en 'Europese e-justitie moet verder worden ontwikkeld als rechtstreekse dienstverlening aan de Eu-

ropese burger, aan wie de meerwaarde ervan met name via het e-justitieportaal ten goede zal komen.'

Uit deze verkenning blijkt dat deze brede focus een van de belangrijke knelpunten bij de uitvoering van de strategie is. De uitwerking van de strategie in *juridische, praktische en technische* termen is beperkt. Er worden enkele *juridische aspecten* benadrukt zoals de bescherming van persoonsgegevens en enkele *praktische aspecten* zoals het attenderen van de gebruikers van Europese e-justitie op de beschikbare functionaliteiten ('bevordering'). De algemene *technische aspecten* worden op een enkele uitzondering na (de gewenste interoperabiliteit) uitsluitend indirect behandeld aan de hand van de 42 in het Meerjarenactieplan opgenomen concrete projecten.

### **Opzet en uitvoering van het onderzoek (hoofdstuk 1)**

In dit onderzoek zijn in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoeks en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (paragraaf 1.1.) verkennende inventarisaties gemaakt van:

- (1) *e-Justitie* in termen van het toepasselijke recht, de betrokken juridische organisaties, de toegepaste procedures en technieken en de problemen en mogelijke oplossingen;
- (2) de *ervaringen en behoeften* van een selectie van *bij e-Justitie betrokken organisaties*.

Deze inventarisaties zijn gebruikt voor het beantwoorden van een aantal in de opdracht geformuleerde onderzoeksvragen (paragraaf 1.2.). De hoofdvragen luiden: (1) Wat zijn de mogelijke gevolgen van de digitalisering van het grensoverschrijdend rechtsverkeer binnen de Europese Unie zoals is voorzien in het meerjarenactieplan European e-Justice 2014-2018 en wat zijn hierbij de knelpunten en kansen? (2) Welke actiepunten, die nog niet zijn genoemd in het meerjarenactieplan European e-Justice 2014-2018, zouden prioriteit moeten krijgen in een mogelijk nieuwe versie van dit meerjarenprogramma, omdat zij in sterke mate zouden kunnen bijdragen aan de verbetering van het grensoverschrijdend rechtsverkeer?

De opzet van het onderzoek is opgenomen in paragraaf 1.3.

De inventarisatie van e-justitie is gemaakt op grond van *literatuuronderzoek*. Voor de inventarisatie van de ervaringen en behoeften zijn *interviews* met 35 vertegen-

woordigers van 22 in Nederland bij het grensoverschrijdend rechtsverkeer betrokken juridische organisaties afgenomen. De resultaten van het literatuuronderzoek en de interviews zijn geëvalueerd door twee *focusgroepen*, die waren samengesteld uit juridische en technische deskundigen uit de rechtspraak en beleidsmedewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

Het onderzoek verschaft een verkenning van wat voor Nederland belangrijk is in het Meerjarenactieplan 2014-2018 voor Europese e-justitie en geeft aan welke prioriteiten bij de uitvoering en verdere uitwerking kunnen worden gesteld.

### Literatuuronderzoek (hoofdstuk 2)

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat informatie en kennis over e-justitie maar beperkt beschikbaar is. Het begrip e-justitie wordt in de (vele) beleidsstukken en websites niet op eenduidige wijze gebruikt. De juridische, praktische en technische aspecten van het begrip e-justitie worden daarin bovendien niet altijd op samenhangende wijze uitgewerkt. De brede definitie van e-justitie in de Strategie en in het Meerjarenactieplan vindt tot nu toe slechts uitwerking in de concrete projecten uit het actieplan. Er zijn momenteel nauwelijks resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar e-justitie beschikbaar. Gegevens over de behoefte aan en het gebruik van e-justitie in de rechtspraak zijn niet gepubliceerd. Resultaten van afgeronde en lopende projecten zijn moeilijk toegankelijk. In deze fase heeft het onderzoek zich derhalve gericht op een nadere bepaling van het begrip e-justitie (paragraaf 2.1.) en het verzamelen van zoveel mogelijk informatie over de stand van zaken bij de 42 projecten uit het Meerjarenactieplan. (paragraaf 2.2. en bijlage 2). Gegevens over het *gebruik van het e-justitieportaal* zijn opgevraagd en geanalyseerd (paragraaf 2.3.). Hieruit blijkt dat het portaal nog weinig intensief wordt gebruikt. In paragraaf 2.4. is een bronnenverantwoording opgenomen, omdat de beperkte beschikbaarheid van de bronnen een serieus punt van aandacht is voordat verder beleidsonderzoek naar e-justitie wordt gedaan. De ruimte tussen de definitie van e-justitie en de projecten heeft in het onderzoek vervolgens (nadere) invulling gekregen door middel van een *classificatie van e-justitie* (paragraaf 2.5., bijlage 9). In de classificatie worden de voor e-justitie relevante rechtsvragen binnen 51 onderscheiden deelgebieden van het recht beschreven. Deze beschrijving omvat de voor de beantwoording van deze rechtsvragen vereiste gegevens, de toepasselijke regulering, de betrokken instanties en de toegepaste procedures en technieken. Voor elk deelgebied zijn ten slotte kort de *voorzien problemen* en *mogelijke oplossingen* aangegeven.

### **Interviews (hoofdstuk 3)**

De selectie van te interviewen organisaties is - in verband met het beleidsondersteunende karakter van het onderzoek - gemaakt door de opdrachtgever (paragraaf 3.1.). De inhoud van de vragenlijsten is gebaseerd op de opdracht om de ervaringen en behoeften van deze organisaties vast te stellen (paragraaf 3.2.). Uit de interviews (paragraaf 3.3.) komt (in overeenstemming met het literatuuronderzoek) brede onbekendheid met het begrip Europese e-justitie en met het Europese e-justitieprogramma naar voren. De beschikbare communicatie en informatie is te algemeen en te weinig gericht op (de behoeften van) individuele organisaties. Na het verschaffen van aanvullende informatie en doorvragen door de interviewers blijkt deze gebrekkige geïnformeerdeheid in sterk contrast te staan met de gevoelde behoefte aan e-justitie. Er is een groeiende praktijk van grensoverschrijdend rechtsverkeer bij alle geïnterviewde organisaties. Dit bevestigt het in het literatuuronderzoek gevonden belang van e-justitie binnen alle behandelde rechtsgebieden. De daarbij ervaren knelpunten vertonen echter een ander zwaartepunt en een veel kleinere verscheidenheid dan de projecten uit het Meerjarenactieplan. Zo blijken de beschikbaarheid en kosten van vertalingen van rechtsbronnen en juridische documenten zonder uitzondering hoog op de prioriteitenlijst van de geïnterviewden te staan. De behoefte aan ondersteuning bij het oplossen van deze knelpunten is duidelijk aanwezig. Hierbij wordt, ook door de organisaties die wel ervaring hebben met Europese projecten, de voorkeur uitgesproken voor bilaterale projecten (zowel op het niveau van lidstaten als op het niveau van betrokken organisaties). Uit de in deze bilaterale projecten ontwikkelde best practices kunnen dan vervolgens meer geleidelijk - bottom up in plaats van top down – centrale standaards worden ontwikkeld. Anders gezegd: Europese e-justitie is onbekend, maar in wezen niet onbemind. Er bestaat een flinke kloof tussen het Europese e-justitie beleid en de werkelijkheid op de werkvloer. De uitdaging is om deze kloof te dichten. Dit onderzoek draagt hiervoor een aantal bouwstenen aan.

### **E-justitie: kernconclusies, knelpunten en prioriteiten voor beleid (hoofdstuk 4)**

De uit het literatuuronderzoek en de interviews voortvloeiende antwoorden op de onderzoeksvragen zijn opgenomen in paragraaf 4.1. De conclusies voor het beleid op het gebied van regulering, procedures en techniek zijn opgenomen in paragraaf 4.2. Mede op grond van de resultaten van de evaluatie door de focusgroepen (paragraaf 4.3.) is uit deze conclusies een selectie van *kernconclusies* gemaakt (para-

graaf 4.4.). Deze kernconclusies zijn hieronder samengevat in de vorm van een drietal *knelpunten* en daaruit voortvloeiende *prioriteiten* voor beleid.

Uit het literatuuronderzoek blijkt dat de *informatie en kennisvoorziening over Europese e-justitie te kort schiet* en verder zou kunnen worden verbeterd. (1) De definitie van Europese e-justitie zou verder kunnen worden uitgewerkt in zijn juridische, praktische en technische aspecten en op samenhangende en systematische wijze worden verbonden met de bestaande en toekomstige concrete projecten; (2) De voortgang, de status (bijv. gebruiksgegevens) en de resultaten van lopende projecten zouden doorlopend en uitgebreider kunnen worden gepubliceerd op de projectwebsites; (3) Onderzoek naar de behoefte aan e-justitie van (meer) bij het grensoverschrijdende rechtsverkeer betrokken organisaties kan voorafgaan aan de ontwikkeling van nieuw beleid en programma's; (4) Alle projecten zouden in onderdelen (zoals het feitelijk gebruik) al tijdens hun uitvoering en na afloop volledig kunnen worden geëvalueerd; De resultaten van deze evaluaties kunnen worden gepubliceerd.

Uit de interviews blijkt dat de nadruk in het beleid en de programma's meer zou moeten liggen op *specifieke inhoudelijke informatievoorziening aan de bij het grensoverschrijdend rechtsverkeer betrokken organisaties*. (1) De organisaties moeten direct (1:1) worden benaderd met voor hen relevante informatie (niet alleen of hoofdzakelijk via het e-justitieportaal, algemene publicaties en conferenties) en op hun particuliere belangen en behoeften worden aangesproken; (2) Er is behoefte aan concrete vertalingen van regelgeving, jurisprudentie, beleidsdocumenten en procesdocumenten, niet primair aan nieuwe juridische bevoegdheden en procedures of aan nieuwe technieken.

Uit de interviews blijkt dat er sterke behoefte bestaat aan een *decentrale opzet van de projecten*. (1) Projecten moeten minder beleid-gestuurd en meer vraaggestuurd (bottom up) worden opgezet. De initiatieven en behoeften van de betrokkenen bij het grensoverschrijdend rechtsverkeer (organisaties en burgers) moeten meer bepalen welke projecten worden opgestart; (2) Projecten moeten in kleiner verband, bij voorkeur bilateraal, met nationale organisaties uit niet meer dan twee Europese landen worden opgezet; (3) De voorkeur moet worden gegeven aan samenwerking tussen landen en organisaties die meer ervaring hebben met het grensoverschrijdend rechtsverkeer en met de oplossing van daarmee samenhan-

## Samenvatting

---

gende problemen; Best practices en bestaande praktijken moeten prevaleren boven de mogelijke voorkeur voor centrale oplossingen en multilaterale projecten.