



Straatsburg, 11.3.2014
COM(2014) 144 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**De EU-agenda voor justitie voor 2020 — Meer vertrouwen, mobiliteit en groei binnen de
Unie**

1. INLEIDING

De EU heeft de afgelopen vijftien jaar op basis van de Verdragen van Maastricht, Amsterdam en Nice geleidelijk een Europese rechtsruimte en een EU-justitiebeleid ontwikkeld. Vóór 2009 waren de maatregelen op deze gebieden getekend door een institutioneel kader dat verschilde van het kader voor andere EU-beleidsterreinen. In het bijzonder stonden het Europees Parlement en de Raad nog niet op gelijke voet en werden de prioriteiten hoofdzakelijk vastgelegd in soms zeer gedetailleerde door de Europese Raad aangenomen vijfjarenprogramma's (de programma's van Tampere, Den Haag en Stockholm).

Door opeenvolgende wijzigingen van de EU-Verdragen, en in het bijzonder de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009, is het justitiebeleid van de EU meer op één lijn gebracht met ander EU-beleid. Het Europees Parlement en de Raad zijn nu medewetgevers op de meeste gebieden van justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken. Op 1 december 2014 loopt een laatste overgangsfase af. Dan zullen de huidige beperkingen op de rechterlijke toetsing door het Europees Hof van Justitie en op de bevoegdheid van de Commissie om als hoedster van het Verdrag wat betreft justitiële samenwerking in strafzaken inbreukprocedures in te leiden, worden opgeheven. De Commissie zal blijven toezien op de correcte uitvoering van de EU-wetgeving op het gebied van justitie.

Eind 2014 lopen ook het programma van Stockholm van de Europese Raad¹ en het daaruit voortvloeiende actieplan van de Commissie² af. Daarom is het nu tijd om over de geboekte vooruitgang een stand van zaken op te maken en de belangrijkste toekomstige uitdagingen en de oplossingen daarvoor te identificeren.

In deze mededeling worden de politieke prioriteiten uiteengezet waar werk van moet worden gemaakt om tegen 2020 verder te evolueren in de richting van een echte gemeenschappelijke Europese rechtsruimte die gericht is op vertrouwen, mobiliteit en groei.

De Commissie heeft in het kader van de voorbereiding van deze mededeling een groot aantal belanghebbenden en betrokken partijen geraadpleegd, in het bijzonder via de "*Assises de la Justice*"-conferentie³, en tal van schriftelijke bijdragen ontvangen. Voorts hebben besprekingen plaatsgevonden binnen het Europees Parlement⁴, de Raad⁵ en het Comité van de Regio's⁶.

De richting die de Commissie aangeeft specifiek met betrekking tot justitiële samenwerking in burgerlijke en strafzaken moet bijdragen tot de strategische richtsnoeren die de Europese Raad overeenkomstig artikel 68 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dient vast te stellen en tot de strategische keuzes van het Europees Parlement met betrekking tot de verdere ontwikkeling van de Europese rechtsruimte.

¹ Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger – PB C 115 van 4.5.2010.

² Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa – Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm – COM(2010) 171 definitief van 20.4.2010.

³ *Assises de la Justice* – Het justitiebeleid in Europa voor de komende jaren – 21 en 22 november 2013 – De resultaten van de werkzaamheden, discussienota's en schriftelijke bijdragen zijn te vinden op: http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/index_en.htm

⁴ Tijdens een plenaire vergadering van het Europees Parlement en tijdens een reeks vergaderingen van parlementaire commissies, in het bijzonder JURI, LIBE, AFCE en DROI.

⁵ Tijdens twee formele en twee informele vergaderingen van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken alsook op niveau van de werkgroepen (CATS, FREMP en werkgroepen op het gebied van burgerlijke zaken).

⁶ Binnen de commissie CIVEX.

2. STAND VAN ZAKEN: DE BASIS VAN DE EUROPESE RECHTSRUIMTE

De EU heeft maatregelen genomen om de basis te leggen voor een "*ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen*". Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en dankzij nauwe samenwerking met het Europees Parlement en de Raad, is wezenlijke vooruitgang geboekt naar een echte Europese rechtsruimte.

Versterking van het wederzijdse vertrouwen

Het justitiebeleid van de EU is erop gericht geweest een Europese rechtsruimte te ontwikkelen die steunt op wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen, door bruggen te slaan tussen de rechtsstelsels van de lidstaten. Om structureel sterke bruggen te garanderen, moest in juridische waarborgen worden voorzien. Op het gebied van strafrecht is het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten bevorderd door geleidelijk in de hele EU via minimumnormen ter bescherming van verdachten en beklaagden een reeks rechten vast te leggen die een eerlijk proces moeten garanderen⁷. Ook is de status van slachtoffers in de strafprocedure verbeterd door te voorzien in minimumrechten, ondersteuning, advies en bescherming voor slachtoffers en hun naasten.

Justitie ten behoeve van de economische groei

Het justitiebeleid van de EU is de afgelopen jaren door de financiële en staatsschuldencrisis en overeenkomstig de Europa 2020-strategie ook een instrument geworden voor de ondersteuning van economisch herstel, groei en structurele hervormingen⁸. De EU heeft maatregelen genomen om geleidelijk het vertrouwen op te bouwen dat ondernemingen en consumenten nodig hebben om gebruik te kunnen maken van een eengemaakte markt die echt als een binnenlandse markt functioneert. De administratieve formaliteiten en kosten zijn teruggedrongen: een beslissing in een lidstaat kan nu zonder enige intermediaire procedure in een andere lidstaat worden erkend en uitgevoerd (het formele "exequatur"⁹ is geleidelijk afgeschaft in zowel burgerlijke als handelszaken). Met betrekking tot gegevensbescherming voeren het Europees Parlement en de Raad momenteel vergevorderde onderhandelingen over een nieuwe pan-Europese verordening die de huidige 28 nationale wetten ter bescherming van persoonsgegevens zal vervangen door één regelgevingspakket. Voorts zal de richtlijn inzake consumentenrechten, die vanaf juni 2014 in alle 28 EU-lidstaten van kracht zal zijn, de consument een betere bescherming bieden. Tegelijkertijd zal voor ondernemingen één pakket essentiële regels gelden. Hierdoor zullen de nalevingskosten voor handelaars die in de EU over de grenzen heen werkzaam zijn, sterk worden teruggedrongen. Ook worden de huidige Europese regels inzake grensoverschrijdende insolventie gewijzigd, als eerste stap naar een EU-cultuur van "redding en herstel" om ondernemingen en individuen met financiële problemen te helpen.

De bevordering van de onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van de nationale rechtsstelsels maakt deel uit van de economische aanpassingsprogramma's en van het Europees Semester. Het EU-scorebord voor justitie helpt de lidstaten en de EU-instellingen door objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verstrekken over de doeltreffendheid van de nationale rechtsstelsels.

⁷ In de EU worden jaarlijks meer dan 8 miljoen strafprocedures gevoerd.

⁸ Met name het Spaanse voorzitterschap van de Raad in 2010 alsook het Ierse voorzitterschap in 2013 hebben het belang van justitie voor groei benadrukt (zie respectievelijk de conclusies van de Raad inzake justitiële samenwerking ter ondersteuning van de economie van 23.4.2010 en http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/EU-Pres_Prog_A4.pdf - blz. 20).

⁹ Exequatur, een concept eigen aan het internationaal privaatrecht, verwijst naar de vereiste van een rechterlijke beslissing waarbij toestemming wordt verleend voor de uitvoering in het betrokken land van een buitenlandse beslissing of gerechtelijke schikking.

De EU-instellingen hebben ook actie ondernomen om de financiële belangen van de EU en het geld van de belastingbetaler beter te beschermen tegen fraude, in het bijzonder met het voorstel van de Commissie tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie. Dat orgaan moet ervoor zorgen dat strafbare feiten die ten koste gaan van de EU-begroting daadwerkelijk worden onderzocht en vervolgd, zodat criminelen voor de rechter worden gebracht en het geld wordt teruggevorderd.

Vereenvoudigde justitie ten behoeve van de burgers

De EU heeft maatregelen genomen om te garanderen dat burgers ten volle gebruik kunnen maken van hun recht om naar een andere lidstaat te verhuizen en daar te verblijven, en in een andere lidstaat goederen en diensten te kopen. Burgers moeten hun hele leven ten volle het EU-burgerschap kunnen genieten en zich overal in de EU op hun gemak kunnen voelen. Met het oog daarop is het de burgers bijvoorbeeld gemakkelijker gemaakt de juridische gevolgen van grensoverschrijdende erfenissen en grensoverschrijdende scheidingen af te handelen en is voorgesteld de dure administratieve formaliteiten in de lidstaten te verlichten door het afschaffen van achterhaalde formaliteiten zoals het aanbrengen van een *apostille* en het legaliseren van vertalingen.

Bescherming van de grondrechten

De Commissie treedt als hoedster van de Verdragen op om erop toe te zien dat het EU-Handvest van de grondrechten (het "Handvest"), met inbegrip van de rechten van EU-burgers, en de rechtsstaat worden geëerbiedigd. Het juridisch bindende Handvest is voor alle EU-instellingen het referentiepunt geworden. De Commissie heeft ook maatregelen genomen om de eerbiediging van specifieke in de EU-wetgeving vastgelegde rechten te garanderen, in het bijzonder met betrekking tot gelijkheid, bescherming van persoonsgegevens en bescherming van consumenten. Zo is onder meer ingegrepen om tot meer gendergelijkheid te komen door de deelname van vrouwen in besluitvorming te bevorderen.

3. DE UITDAGINGEN: VERTROUWEN, MOBILITEIT EN GROEI IN DE UNIE BEVORDEREN

Tot dusver is er concrete vooruitgang geboekt in de richting van een echte Europese rechtsruimte. Toch zal er na afloop van de overgangsfase op 1 december 2014 nog meer moeten gebeuren.

Vertrouwen. Wederzijds vertrouwen moet het fundament zijn waarop het justitiebeleid van de EU wordt uitgebouwd. Hoewel de EU reeds een goede basis heeft gelegd voor dat vertrouwen, moet het nog verder worden versterkt, zodat burgers, beoefenaren van juridische beroepen en rechters het volste vertrouwen kunnen stellen in rechterlijke beslissingen, ongeacht de lidstaat waarin die zijn genomen. EU-instrumenten zoals het Europees aanhoudingsbevel en de regelingen met betrekking tot wetsconflicten tussen de lidstaten vergen veel vertrouwen in de gerechtelijke autoriteiten van andere lidstaten. Het wederzijdse vertrouwen tussen gerechtelijke autoriteiten en overheden komt de erkenning en de uitvoering van elkaars beslissingen ten goede en zorgt voor toegang tot justitie op gelijke voet in alle lidstaten. De onafhankelijkheid, kwaliteit en efficiëntie van de rechtsstelsels¹⁰ en de eerbiediging van de rechtsstaat¹¹ zijn essentieel voor het wederzijdse vertrouwen. Voorts is het zeer belangrijk dat de vooruitgang in de wetgeving zich ook vertaalt in vooruitgang in de praktijk. Daartoe moet de op EU-niveau overeengekomen wetgeving daadwerkelijk worden

¹⁰ Mededeling van de Commissie – "Het EU-scorebord voor justitie - Een instrument ter bevordering van een doeltreffende justitie en groei" – COM(2013) 160 en mededeling van de Commissie "Het EU-scorebord voor justitie 2014" - COM(2014) 155.

¹¹ Mededeling van de Commissie "Een nieuw EU-kader voor het versterken van de rechtsstaat" – COM(2014) 158.

omgezet en toegepast. Ook doeltreffende handhavinginstrumenten op nationaal niveau zijn nodig, zodat in alle lidstaten betere toegang tot de rechter wordt gegarandeerd.

Mobiliteit. Het komt steeds vaker voor dat EU-burgers gebruikmaken van de rechten die zij uit hoofde van de EU-Verdragen genieten. Op dit moment verblijven bijna 14 miljoen EU-burgers in een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit hebben (tegenover 12,1 miljoen in 2009)¹². Het gebeurt steeds vaker dat EU-burgers reizen¹³, studeren, stemmen¹⁴, werken, een medische behandeling krijgen, trouwen¹⁵, kinderen krijgen, een eigendom kopen, scheiden¹⁶ en sterven¹⁷ in een andere lidstaat dan die waarin zij zijn geboren. Consumenten¹⁸ kunnen zonder hun huis te verlaten in het buitenland goederen en diensten kopen, onder meer via internet. Hoewel EU-burgers ondertussen meer gebruikmaken van hun rechten, ondervinden zij soms nog problemen. Zij stuiten nog steeds op praktische en juridische moeilijkheden wanneer zij in een andere lidstaat dezelfde rechten als in hun land van herkomst proberen uit te oefenen. De EU moet deze moeilijkheden krachtadig aanpakken en tegelijkertijd blijven strijden tegen misbruik, des te meer nu het recht van vrij verkeer van EU-burgers door sommigen ter discussie wordt gesteld. Het recht van EU-burgers om zich binnen de EU vrij te verplaatsen en in een andere lidstaat te wonen, is een van de vier fundamentele vrijheden die verankerd zijn in het EU-recht en vormt een hoeksteen van de Europese integratie. Daarnaast brengt de afwezigheid van grenzen in de digitale wereld de EU ertoe zich te buigen over de wisselwerking tussen het materieel recht van de lidstaten.

Groei. Het justitiebeleid van de EU moet het economisch herstel, de groei en de werkgelegenheid blijven ondersteunen. Er moeten structurele hervormingen worden doorgevoerd om ervoor te zorgen dat rechters snel en op een betrouwbare en geloofwaardige manier recht kunnen spreken. Dat zal de duur van gerechtelijke procedures merkbaar inkorten, hetgeen de doeltreffendheid van ander beleid ten goede zal komen. Ondernemingen en consumenten moeten erop kunnen rekenen dat zij in de hele EU op een efficiënte manier de naleving van contracten kunnen afdwingen en geschillen aanhangig kunnen maken of buiten het gerecht om kunnen beslechten, binnen een redelijke termijn en zonder de talrijke problemen die zij daarbij nu nog steeds ondervinden. Voor de groei van de digitale economie is ook meer vertrouwen nodig bij de burgers. Zij maken zich zorgen over de grootschalige verwerking van en toezicht op hun persoonsgegevens wanneer zij gebruikmaken van online diensten.

4. DE UITDAGINGEN AANGAAN: CONSOLIDEREN, CODIFICEREN EN AANVULLEN

Om de vastgestelde problemen te overwinnen en tot een echte Europese rechtsruimte te komen, moet het justitiebeleid van de EU in de komende jaren de nadruk leggen op het **consolideren** van de huidige resultaten en, indien nodig, het **codificeren** van het recht en de praktijk van de EU alsook het **aanvullen** van het huidige kader met nieuwe initiatieven.

¹² Op dit moment verblijven 13,7 miljoen EU-burgers in een lidstaat waarvan zij niet de nationaliteit hebben, tegenover 12,1 miljoen in 2009 (gegevens van Eurostat).

¹³ Europa vormt de grootste reismarkt ter wereld, met de verkoop van 550 miljoen reizen per jaar, waaronder ook naar landen buiten de EU. Bron: gegevens van Eurostat opgenomen in SWD(2013) 263 final.

¹⁴ In 1994 was 5,9% van de EU-burgers die in een andere lidstaat wonen, daar als kiezer geregistreerd. Tegen 2009 was dat percentage gestegen tot 11,6%.

¹⁵ Ongeveer 16 miljoen (13%) van de 122 miljoen huwelijken in de EU hebben een grensoverschrijdende dimensie. Van de 2,4 miljoen huwelijken in de EU in 2007 hadden er 300 000 een grensoverschrijdende dimensie. Bron: SEC(2011) 327.

¹⁶ In Europa zijn er ongeveer 16 miljoen internationale paren, waarvan er elk jaar ten minste 650 000 uit elkaar gaan en moeten beslissen hoe hun eigendom wordt verdeeld. Bron: SEC(2011) 327.

¹⁷ Jaarlijks krijgen naar schatting 450 000 Europese gezinnen te maken met een internationale erfenis, in totaal goed voor meer dan 120 miljard euro. Bron: SEC(2009) 410.

¹⁸ Er zijn meer dan 500 miljoen consumenten in Europa. De consumentenuitgaven vertegenwoordigen 56% van het bbp van de EU. Consumenten spelen dus een enorme rol bij het aandrijven van de Europese economie. Bron: Een Europees consumentenagenda, COM(2012) 225.

Naargelang de aard van de problemen en op basis van een analyse en een effectbeoordeling per geval zou een combinatie van deze methoden moeten worden gebruikt.

De EU moet zich er bij de toepassing van deze methoden steeds ten volle van bewust zijn dat de diversiteit van de rechtsstelsels en -tradities in de EU behouden moet blijven, dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid moeten worden geëerbiedigd en dat ieder optreden van de EU, met name op het gebied van justitie, duidelijk moet berusten op het EU-Handvest van de grondrechten.

4.1. Consolideren

Om met de EU-agenda voor justitie vooruitgang te boeken, moet de EU allereerst de huidige resultaten consolideren, om ervoor te zorgen dat de grondrechten worden geëerbiedigd en de rechten uit hoofde van de EU-wetgeving realiteit worden. De lidstaten moeten de op EU-niveau overeengekomen instrumenten daadwerkelijk omzetten, uitvoeren en toepassen. Voorts moet het mogelijk zijn een beroep te doen op doeltreffende rechtsmiddelen indien de rechten niet worden geëerbiedigd.

i) Handhaving van de grondrechten

De EU moet zich blijven inspannen om het goede voorbeeld te geven wat de toepassing van het Handvest betreft. In dat kader moeten alle EU-instellingen en lidstaten bij de uitvoering van het EU-recht de daadwerkelijke toepassing bevorderen van het Handvest en van secundaire wetgeving met betrekking tot specifieke rechten zoals de bescherming van persoonsgegevens, gendergelijkheid, de rechten van burgers, het recht op een eerlijk proces en de rechten van het kind. Om ervoor te zorgen dat de burgers vertrouwen hebben in de echte Europese rechtsruimte, moeten deze rechten in de hele EU doeltreffend worden beschermd. Hetzelfde geldt voor de rechten van personen die tot een minderheid behoren of die extra kwetsbaar zijn, zoals kinderen, slachtoffers van misdrijven en personen met een handicap. Voorts moeten xenofobe en racistische haatuitingen en -misdrijven in de EU krachtadig worden bestreden. Het advies en de expertise van het EU-Bureau voor de grondrechten zijn van belang voor de ontwikkeling van EU-beleid op onder meer het gebied van strafzaken.

De EU moet zich ook blijven inspannen voor de gelijkheid van vrouwen en mannen op het gebied van loon, pensioen en deelname aan de arbeidsmarkt, waaronder ook in topfuncties. Dat moet ervoor zorgen dat al het beschikbare talent in de EU ten volle wordt benut.

ii) Doeltreffende voorziening in rechte

Een doeltreffende voorziening in rechte is onontbeerlijk wanneer het over rechten gaat. De EU dient zich te blijven inspannen om de eerbiediging van het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij schending van het EU-recht (artikel 47 van het Handvest) te garanderen, ook wanneer de nationale procedures het de burger uiterst moeilijk maken zijn rechten uit hoofde van het EU-recht in grensoverschrijdende zaken uit te oefenen.

Om tot een snellere beslechting van geschillen te komen, moeten de lidstaten het gebruik bevorderen van andere soorten buitengerechtelijke middelen voor geschillenbeslechting die op EU-niveau zijn ontwikkeld en waarmee geschillen sneller, efficiënter en goedkoper kunnen worden beslecht. Het gaat dan onder meer om bemiddeling, alternatieve geschillenbeslechting, onlinegeschillenbeslechting, SOLVIT, de Europese procedure voor geringe vorderingen en het recentelijk overeengekomen Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen.

Ook administratief beroep, het werk van de nationale handhavingsautoriteiten en procedures bij organen voor gelijke kansen behoren tot de mogelijkheden. Nauwe samenwerking tussen nationale autoriteiten of administratieve organen is in het bijzonder belangrijk voor de doeltreffendheid van bepaalde EU-rechten zoals het recht van vrij verkeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens. Om inbreuken op de wetgeving inzake consumentenbescherming in de EU beter aan te pakken, moeten de nationale handhavingsautoriteiten nauwer samenwerken. Wanneer het EU-recht de onafhankelijkheid van handhavingsautoriteiten vereist, zoals het dat doet voor gegevensbeschermingsautoriteiten, moet die onafhankelijkheid worden gegarandeerd.

Voorts is ook de goede werking van rechtsstelsels voor de behandeling van administratieve zaken zeer belangrijk voor de doeltreffendheid van het EU-recht.

iii) Justitiële opleiding

Het EU-recht heeft een dermate grote invloed op het dagelijkse leven van de Europese burgers en ondernemingen, dat elke nationale beoefenaar van een juridisch beroep – van advocaten en deurwaarders tot rechters en openbare aanklagers – naast het intern recht ook kennis zou moeten hebben van het EU-recht en in staat zou moeten zijn het EU-recht uit te leggen en daadwerkelijk uit te voeren. In het gedecentraliseerde rechtsstelsel van de Unie moeten nationale rechters zich vaak in het recht van de Unie verdiepen om hun taken te kunnen uitoefenen.

Het is derhalve uiterst belangrijk beoefenaren van juridische beroepen op te leiden inzake EU-recht en op deze manier de correcte uitvoering en toepassing van het recht te garanderen, het vertrouwen tussen de verschillende nationale rechtsstelsels op te bouwen en voor samenwerking en vertrouwen tussen de beroepsbeoefenaren in de verschillende lidstaten te zorgen.

In 2011 en 2012 hebben meer dan 130 000 beoefenaren van juridische beroepen een opleiding over EU-recht gevolgd, onder wie een kwart van alle rechters en openbare aanklagers in de EU. Nu moet de volgende stap worden gezet en moeten ook justitieel personeel en beoefenaars van juridische beroepen actief worden opgeleid inzake EU-recht. De ervaring die in het kader van het Europees netwerk voor justitiële opleiding is opgedaan, moet worden geconsolideerd en uitgebreid naar alle nieuwe rechters en openbare aanklagers. Ook moet het potentieel van e-learning ten volle worden benut.

De EU moet uitgebreid gebruikmaken van de beschikbare netwerken om de opleiding van beoefenaren van juridische beroepen te bevorderen en om te bereiken dat tegen 2020 de helft van deze beroepsbeoefenaren – in totaal 700 000 personen – opleiding krijgt over EU-recht. De Commissie is bereid daarbij steun te bieden en geeft met het financieringsprogramma voor justitie 2014-2020 aan hoeveel belang zij aan opleiding hecht. 35% van de totale begroting van 378 miljoen euro van het programma zal gaan naar de ondersteuning van kwalitatief hoogwaardige Europese opleidingsprojecten gericht op alle gerechtelijke beroepen, en naar het delen van beste praktijken over onderwerpen zoals curricula en interactieve opleidingsmethodologie.

iv) Informatie- en communicatietechnologieën

Dankzij informatie- en communicatietechnologieën (e-justitie) kunnen burgers en ondernemingen gemakkelijker toegang krijgen tot de rechter.

Het e-justitieportaal¹⁹ en andere relevante portalen waarop burgers en ondernemingen informatie vinden over hun rechten, zoals Uw Europa²⁰, moeten verder worden ontwikkeld tot een operationeel instrument, teneinde de toegang tot de rechter te bevorderen, de administratieve rompslomp te verlichten en overbodige procedures in de lidstaten op te heffen, in het bijzonder op het gebied van burgerlijke en handelszaken. Het e-justitieportaal kan ook de grensoverschrijdende samenwerking vergemakkelijken, bijvoorbeeld door burgers en beroepsbeoefenaren modellen en formulieren te verstrekken in alle officiële talen van de EU. Het aan elkaar koppelen van nationale registers op EU-niveau moet ervoor zorgen dat beoefenaars van juridische beroepen, burgers en ondernemingen toegang hebben tot informatie in een andere lidstaat. Het gaat dan om onder meer ondernemingsregisters, kadasters, insolventieregisters en testamentenregisters.

E-justitie-instrumenten zijn niet alleen in een grensoverschrijdende context van nut. Directe elektronische communicatie tussen burgers, beoefenaren van juridische beroepen, ondernemingen en rechters wordt realiteit in de Europese rechtsruimte, en de EU moet initiatieven op dit gebied ondersteunen. In de context van de structurele hervormingen die momenteel plaatsvinden en de inspanningen om tot een modern openbaar bestuur te komen, wordt de digitalisering van de nationale rechtsstelsels een essentiële voorwaarde voor de doeltreffendheid van die stelsels.

De EU moet het gebruik van elektronische instrumenten, waaronder die voor toegang tot de rechtspraak in andere landen, bevorderen. Die instrumenten kunnen namelijk extra voordelen opleveren voor burgers, ondernemingen, beoefenaars van juridische beroepen en rechters.

v) Operationele samenwerking

Beroepsbeoefenaren in heel Europa moeten samenwerken om informatie op een snelle en veilige manier te delen en steun te krijgen van hun buitenlandse collega's. Het is essentieel dat alle partijen nauwer samenwerken op operationeel gebied, met name met het oog op wederzijds vertrouwen.

De bestaande mechanismen en netwerken op het gebied van burgerlijke en strafzaken, zoals het Europees Justitieel Netwerk, moeten worden versterkt, en hun potentieel moet ten volle worden benut, ook online.

Eurojust moet zijn taak ten volle vervullen en voordeel halen uit zijn huidige hervorming. Het zal namelijk ook na de instelling van het Europees Openbaar Ministerie een belangrijk EU-orgaan blijven voor het coördineren van de vervolging van misdrijven. Het Europees Openbaar Ministerie zal zich, althans in eerste instantie, toespitsen op de bestrijding van fraude die ten koste gaat van de financiële belangen van de Unie. Eurojust zal daarentegen een sleutelrol spelen wat betreft internationale misdrijven van een andere aard. Daarom moet de doeltreffendheid van dit agentschap worden bevorderd. In deze context moet het potentieel van gemeenschappelijke onderzoeksteams zo veel mogelijk worden benut.

4.2. Codificeren

Het codificeren van de huidige wetgeving en praktijken kan de kennis, het begrip en het gebruik van de wetgeving en het wederzijdse vertrouwen bevorderen. Voorts kan het de samenhang en de rechtszekerheid bevorderen en tegelijkertijd leiden tot vereenvoudiging en minder administratieve rompslomp. In een aantal gevallen kan het codificeren van bepaalde

¹⁹ <https://e-justice.europa.eu/>

²⁰ <http://europa.eu/youreurope/>

onderdelen van de huidige EU-wetgeving met betrekking tot justitie of tot relevante rechtspraak van het Hof van Justitie van de Unie op het gebied van justitie, voordelen opleveren door te zorgen voor coherente wetgeving en duidelijkheid ten behoeve van de burgers en de gebruikers van de wetgeving in het algemeen:

- **burgerlijk en handelsrecht:** sinds 2000 heeft de EU een groot aantal regels vastgesteld op het gebied van burgerlijk en handelsrecht, alsook met betrekking tot wetsconflicten. De EU dient te onderzoeken of het codificeren van de bestaande instrumenten van nut kan zijn, meer specifiek met betrekking tot wetsconflicten;
- **consumentenrecht:** op basis van een beoordeling van de algemene werking van de richtlijn inzake consumentenrechten en het bijbehorende acquis op het gebied van consumentenrecht zouden codificeringsinitiatieven op basis van de bestaande wetgeving moeten worden onderzocht en beoordeeld. Het doel daarvan zou moeten zijn de consumenten meer bewust te maken van hun rechten, overlappende richtlijnen te vereenvoudigen en ondernemingen te helpen hetzelfde regelgevingspakket in verschillende contexten toe te passen;
- **strafrecht:** het EU-recht met betrekking tot procedurele rechten in strafzaken is momenteel vervat in een groot aantal verschillende instrumenten die de afgelopen jaren zijn ontwikkeld en goedgekeurd. Teneinde tot een meer gelijke en consistente bescherming van de rechten van verdachten te komen, zou de mogelijkheid kunnen worden onderzocht de procedurele rechten in strafzaken in één instrument te codificeren.

Verder zou, om het vertrouwen en de wederzijdse samenwerking te bevorderen, ook aandacht moeten worden besteed aan de rechtspraak van het Hof van Justitie met betrekking tot de regels en beginselen die de nationale overheidsinstanties bij de uitvoering van het EU-recht moeten toepassen.

4.3. Aanvullen

Justitie is een dynamisch beleidsterrein, dat in het bijzonder onder invloed staat van de toenemende mobiliteit van burgers en ondernemingen. Daarom moeten, indien nodig, nieuwe initiatieven worden overwogen ter aanvulling van het huidige beleid en de bestaande rechtsinstrumenten. Het doel van nieuwe initiatieven moet er steeds in bestaan het wederzijdse vertrouwen en de groei te versterken en het leven van de burgers te vergemakkelijken. De noodzaak en de toegevoegde waarde van dergelijke aanvullende initiatieven moeten even zorgvuldig worden geanalyseerd als op andere EU- beleidsterreinen gebeurt. Bovendien moet steeds rekening worden gehouden met de diversiteit van de rechtsstelsels en -tradities van de lidstaten. De aanpak zal voor elke kwestie afzonderlijk worden bepaald. Tot de mogelijkheden behoren onder meer wederzijdse erkenning, identificatie van het geldende recht, traditionele harmonisering of geharmoniseerd facultatief materieel dan wel formeel recht.

Versterking van het wederzijdse vertrouwen. Wederzijds vertrouwen vergt onafhankelijke, kwalitatief hoogwaardige en efficiënte rechtsstelsels. De bestaande en vastgestelde tekortkomingen moeten worden aangepakt, zodat burgers en ondernemingen het volste vertrouwen kunnen stellen in de rechtsstelsels waarmee zij te maken krijgen. Om te komen tot wederzijds vertrouwen in zowel burgerlijke als strafzaken moet ook de bescherming van de procedurele rechten van de beide partijen worden gegarandeerd. Er moet worden nagegaan of het nodig is de procedurele rechten in burgerlijke zaken te versterken, bijvoorbeeld wat betreft

de betekening en kennisgeving van stukken en de bewijsverkrijging en om te garanderen dat het belang van het kind voorop staat. Om de vlottere samenwerking in strafzaken verder te bevorderen, zou voortbouwend op de tot dusver geleverde inspanningen verder werk kunnen worden gemaakt van verbeterde wederzijdse erkenning van instrumenten, op gebieden zoals de erkenning van financiële sancties, beslissingen tot confiscatie en ontzettingen. Na de instellingen van het Europees Openbaar Ministerie zal de praktijk uitwijzen of er eventueel behoefte is aan aanvullende maatregelen.

Bijdragen aan de economische groei. Ook voor het stimuleren van de groei kunnen initiatieven ter aanvulling van het justitiebeleid nodig zijn. Er zou bijvoorbeeld nog een stap verder kunnen worden gegaan bij de ontwikkeling van een EU-cultuur van "redding en herstel" met betrekking tot insolventie. Minimumnormen op het gebied van materieel insolventierecht zouden wenselijk kunnen worden voor alle lidstaten, om levensvatbare ondernemingen met financiële problemen in staat te stellen zich in een vroeg stadium te herstructureren. Met betrekking tot technologische ontwikkelingen, in het bijzonder op markten met een aanzienlijk groeipotentieel (zoals de cloudmarkt), is het belangrijk dat het burgerlijk recht op EU-niveau up-to-date is. Een duidelijker en consistentere rechtskader inzake burgerlijk en contractrecht, met facultatieve systemen om rekening te houden met het subsidiariteitsbeginsel en de diversiteit van de nationale rechtsstelsels, kan daarbij helpen, door te zorgen voor gelijke regels voor ondernemingen en tegelijkertijd de belangen van de consument te beschermen. De handhaving van de rechten ter bescherming van de consument blijft een nationale zaak, terwijl de aankopen over de grens stijgen. Een betere handhaving en verduidelijking van de huidige wetgeving ter bescherming van de consument zou het consumentenvertrouwen moeten bevorderen.

Het leven van de burgers vergemakkelijken. Om het recht van elke burger op deelname aan het democratisch bestel van de Unie ten volle te doen gelden en mobiele EU-burgers in staat te stellen zich beter in hun gastland te integreren, zouden bepalingen kunnen worden overwogen ter aanvulling van de burgerschapsrechten waar in de EU-Verdragen naar wordt verwezen. De EU moet bekijken of het nodig is verdere maatregelen te nemen om te voorkomen dat burgers problemen ervaren zoals met betrekking tot akten van de burgerlijke stand. Het gaat dan onder meer om regels inzake familienamen als aanvulling op bestaande voorstellen om de aanvaarding te vergemakkelijken van publieke documenten die met name relevant zijn wanneer burgers of ondernemingen hun rechten van vrij verkeer uitoefenen. In strafzaken krijgen slachtoffers niet altijd voldoende compensatie, in het bijzonder van de dader. Er moet worden onderzocht hoe dit kan worden veranderd. Voorts moeten nationale strategieën voor de integratie van de Roma worden omgezet in concrete nationale en lokale maatregelen. Daarbij moeten de EU-fondsen optimaal worden gebruikt en moet worden nagegaan hoe ervoor kan worden gezorgd dat deze fondsen meer specifiek voor de integratie van de Roma kunnen worden ingezet.

Deelname aan **internationale** fora en samenwerking met EU-partners zijn cruciaal om EU-burgers en ondernemingen te beschermen bij hun betrekkingen met derde landen. Het doel bestaat erin voor wat in de EU is verwezenlijkt op het gebied van justitie wat de bescherming van de rechten en de vaststelling van normen betreft, zoals op het gebied van gegevensbescherming, steun te vinden bij derde landen, en deze verwezenlijkingen ook de betrekkingen van de EU met deze landen te laten sturen. Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de bevordering van doeltreffende rechtsstelsels in met name uitbreidings- en nabuurschapslanden. Op multilateraal niveau zal de nadruk worden gelegd op efficiëntere samenwerking met de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht, waar de EU met één stem spreekt wat de gebieden van burgerlijk en handelsrecht betreft.

De toetreding van de EU tot het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens is zeer belangrijk voor de algemene grondrechtenstructuur rond de Europese rechtsruimte. De Commissie heeft van 2010 tot 2014 op basis van het mandaat dat zij van de Raad had gekregen, over de toetreding onderhandeld. De laatste hindernissen moeten nog worden genomen. Zodra het Hof van Justitie een advies heeft uitgebracht over het resultaat van de onderhandelingen, moet de EU met volledige inachtneming van dat advies alle nodige maatregelen nemen om de onderhandelingen spoedig te beëindigen en het ratificatieproces in alle EU-lidstaten af te ronden, teneinde aan de in de EU-Verdragen vastgelegde verplichting te voldoen.

5. CONCLUSIE

Het EU-justitiebeleid is steeds centraler komen te staan in de EU-integratie en heeft concrete resultaten opgeleverd voor een groot aantal burgers. Het speelt een belangrijke rol voor de handhaving van de gemeenschappelijke waarden waarop de Unie is gegroundvest, voor de bevordering van de economische groei en de efficiëntie van ander EU-beleid. Een goed ontworpen justitiebeleid van de EU kan ervoor zorgen dat burgers en ondernemingen, met name wanneer die hun rechten van vrij verkeer uitoefenen, daadwerkelijk baat hebben bij een betrouwbare en goed functionerende gemeenschappelijke Europese rechtsruimte.

Deze EU-agenda voor justitie voor 2020 beschrijft de politieke richting die de EU volgens de Commissie in de komende jaren moet uitgaan. De agenda zal nu met het Europees Parlement en de Raad en met het grote publiek worden besproken. De resultaten van deze besprekingen moeten ook als input dienen voor de strategische richtsnoeren die de Europese Raad op grond van artikel 68 VWEU moet vaststellen.

Om de vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken, zullen alle EU-instellingen en alle EU-lidstaten voortdurend en krachtdadig moeten optreden en is de betrokkenheid nodig van alle belanghebbenden, in het bijzonder burgers en eindgebruikers van de rechtsstelsels, het gerechtelijk apparaat en de beoefenaren van juridische beroepen. Dat is essentieel om oplossingen te ontwikkelen voor de praktische problemen die burgers en ondernemingen in het dagelijkse leven ervaren en om aan hun verwachtingen te voldoen. Tegen 2020 zouden zo in de EU geen grenzen meer mogen bestaan wanneer het gaat om justitie en de rechten van de burgers.