

Brussel, 30 september 2024
(OR. en)

13797/24

LIMITE

JAI 1421
FREMP 368
AG 159
POLGEN 128
JUSTCIV 159

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
Betreft:	Toegang tot de rechter bevorderen in de context van de rechtsstaat en het concurrentievermogen

Met het oog op de zitting van de Raad JBZ op 11 oktober 2024 vinden de delegaties hierbij de bovengenoemde nota van het voorzitterschap.

Toegang tot de rechter bevorderen in de context van het concurrentievermogen en de rechtsstaat

Toegang tot de rechter is een grondrecht en een essentieel onderdeel van de rechtsstaat. Op grond van artikel 19 van het Verdrag betreffende de Europese Unie moeten de lidstaten in de nodige rechtsmiddelen voorzien om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren, en wordt de verantwoordelijkheid voor rechterlijke toetsing binnen de rechtsorde van de Unie bij de nationale rechterlijke instanties gelegd. Met toegang tot de rechter wordt bedoeld dat mensen, ondernemingen en gemeenschappen conflicten kunnen voorkomen en op doeltreffende, eerlijke, billijke en tijdige wijze kunnen worden voorzien in hun juridische en justitiegerelateerde behoeften.¹ Dankzij die toegang kunnen personen en juridische entiteiten zich beschermen tegen schendingen van hun rechten, herstel vorderen voor een onrechtmatige daad, de uitvoerende macht ter verantwoording roepen en zich verdedigen in gerechtelijke procedures.

Tevens zijn doeltreffende en toegankelijke rechtssystemen ook van essentieel belang om het investeringsklimaat en de duurzaamheid van de langetermijngroei te verbeteren en aldus bij te dragen tot het concurrentievermogen, in overeenstemming met de doelstellingen van het Draghi-verslag². Dit is met name belangrijk in verband met de juridische mogelijkheden voor marktdeelnemers van verschillende omvang en juridische geschillen waarbij ondernemingen betrokken zijn.

De afgelopen jaren zijn in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken waardevolle besprekingen over toegang tot de rechter gehouden, waarbij de nadruk vooral lag op de toegang van personen tot het rechtssysteem. In dit verband hebben de ministers van gedachten gewisseld over belangrijke aspecten zoals toegang tot advocaten, opleiding van rechters, belemmeringen voor de toegang tot de rechter voor kwetsbare personen en rechtsbijstand. Voortbouwend op de lessen die uit die uitwisselingen zijn getrokken en zonder te betwisten dat het aanpakken van belemmeringen voor de toegang tot de rechter voor personen van primair belang is, acht het Hongaarse voorzitterschap het opportuun om een bijkomend perspectief te introduceren door te analyseren hoe de toegang tot de rechter kan worden gewaarborgd voor marktdeelnemers met minder slagkracht en financiële middelen, met name kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's).

Kmo's ervaren vaak een onevenredige last wanneer zij verwickeld raken in juridische geschillen met grotere ondernemingen of overheidsinstanties en -organen, onder meer in grensoverschrijdende situaties, als gevolg van beperkte middelen, zwakkere onderhandelingsposities en de hoge kosten waarmee rechtszaken gepaard gaan. Kleine, micro- of nano-ondernemingen en zelfs consumenten hebben moeite om toegang te krijgen tot de rechterlijke instanties, voornamelijk vanwege tijdnoed, gebrek aan ervaring, angst of het niet weten of de kwestie waarmee zij worden geconfronteerd al dan niet "juridisch" is, en de schijnbaar intimiderende stap om zich te wenden tot een advocaat. In dat opzicht is het waarborgen van een billijke toegang tot de rechter voor kmo's zowel een kwestie van billijkheid als een strategie om hun concurrentievermogen en het algemene concurrentievermogen van de EU en haar lidstaten te versterken.

Om ervoor te zorgen dat de toegang tot de rechter voor iedereen op billijke en efficiënte wijze wordt gewaarborgd en tegelijkertijd een gelijk speelveld te waarborgen voor alle economische actoren, is het belangrijk een juridisch kader te creëren dat geen onevenredige en onhoudbare last met zich meebrengt voor de rechtzoekende of het rechtssysteem als geheel. Daartoe kunnen gerichte maatregelen en wetgeving de rechterlijke instanties helpen zich in de eerste plaats te richten op zaken waarin gerechtelijke procedures niet kunnen worden vermeden of juridische geschillen niet kunnen worden beslecht met andere middelen die doeltreffender en voordeliger zijn voor alle betrokken partijen.

¹ Aanbeveling van de Raad van de OESO over toegang tot de rechter en mensgerichte rechtssystemen. Op 18 juni 2024 kondigde de EU haar besluit aan dat zij zich aan de aanbeveling zal houden.

² De toekomst van het Europese concurrentievermogen: verslag van Mario Draghi, 9 september 2024.

Het waarborgen van gelijke toegang tot juridische informatie die van belang is voor de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter is een essentiële voorwaarde voor het creëren van een dergelijk kader. Het is van essentieel belang dat, nog voordat een juridische procedure wordt ingeleid, alle betrokken partijen op de hoogte zijn van hun rechten en juridische mogelijkheden en in staat zijn met kennis van zaken te beslissen of en hoe zij deze rechten in een bepaalde situatie wensen uit te oefenen. Het recht op toegang tot de rechter kan het meest doeltreffend worden uitgeoefend als de betrokkenen op de hoogte zijn van de juridische beoordeling van de situatie en het toepasselijke recht en voldoende kunnen beoordelen hoe hun rechten optimaal kunnen worden uitgeoefend. In dit verband zijn de transparantie, duidelijkheid en toegankelijkheid van EU- en nationale wetgeving, met inbegrip van juridische interpretaties in jurisprudentie en toelichtingen bij wetgevingshandelingen, van bijzonder belang. Wetgeving en jurisprudentie moeten in een machineleesbaar formaat worden gepubliceerd in openbaar beschikbare en interoperabele databanken. Met een dergelijke uitgebreide toegang tot wetgeving en jurisprudentie zou een wijdverbreid gebruik van AI-instrumenten mogelijk zijn, waardoor EU-ondernemingen die technologie voor juridische dienstverlening aanbieden, worden ondersteund en hun concurrentievermogen wordt vergroot.

In de meer specifieke context van ondernemingen is het mogelijk dat kmo's niet over de nodige juridische kennis en middelen beschikken om hun weg te vinden in complexe rechtssystemen, wat hen benadeelt wanneer zij te maken hebben met grotere ondernemingen of overheidsinstanties die over gespecialiseerde juridische teams beschikken. De complexiteit van juridische procedures en de ontoegankelijkheid van juridische informatie kunnen beletten dat zij hun rechten en plichten begrijpen, waardoor het voor hen moeilijk wordt om zich doeltreffend tot de rechterlijke instanties te wenden. Dit gebrek aan transparantie en voorspelbaarheid verergert de bestaande machtsongelijkheid tussen kleinere ondernemingen en machtigere marktspelers, waaronder overheidsinstanties, met name wanneer zij grensoverschrijdend actief zijn. Door juridische procedures te vereenvoudigen, de toegang tot juridische informatie te verbeteren en kosten binnen de perken te houden, zouden kmo's doeltreffender gebruik kunnen maken van het rechtssysteem. Digitale platforms die gemakkelijk te begrijpen juridische bronnen en doorzoekbare instrumenten aanbieden aan het publiek of specifiek aan mensen met beperkte middelen, kunnen de belemmeringen als gevolg van juridische complexiteit helpen weg te nemen.

Zoals besproken tijdens de informele besprekingen in de Raad JBZ in juli, kunnen op AI gebaseerde toepassingen in de lidstaten naast burgers helpen die juridisch advies zoeken, ook kmo's wegwijs maken in complexe wetgeving. Deze toepassingen kunnen gebruikers geavanceerde zoekmogelijkheden en chatbotoplossingen bieden ter ondersteuning van hun juridisch onderzoek. Voorts kunnen ze transparante oplossingen bieden voor complex dossierbeheer door middel van uitgebreide casusbeschrijvingen en juridische handboeken, alsmede door toegang te verlenen tot de inhoud van andere openbare databanken, waaronder links naar wetgeving, jurisprudentie en toepassingen die het inleiden of afhandelen van gerechtelijke procedures vergemakkelijken. Tegelijkertijd moet er, aangezien AI-toepassingen op deze gebieden een hoog risico vormen, volledige transparantie zijn over de mogelijkheden en beperkingen van dergelijke instrumenten, die menselijke oordeelsvorming ondersteunen, maar niet vervangen. Er bestaan in de lidstaten en op EU-niveau al verschillende goede praktijken op dit gebied, waaronder het Europees e-justitieportaal, dat is aangewezen als het éénloketsysteem voor juridische informatie voor burgers en ondernemingen in de EU. Het portaal biedt een breed scala aan waardevolle informatie over wetgeving, jurisprudentie, gerechtelijke procedures en registers van de lidstaten van de EU. Het systeem van gekoppelde registers (BRIS) is een voorbeeld van op EU-niveau gekoppelde registers. Het biedt toegang tot informatie over alle ondernemingen in de EU. In de toekomst zal het e-justitieportaal ook voorzien in een elektronisch toegangspunt voor gedigitaliseerde grensoverschrijdende procedures ten behoeve van burgers, beoefenaars van juridische beroepen en ondernemingen. Deze praktijken en instrumenten kunnen als basis dienen voor een verdere verbetering van de toegankelijkheid, duidelijkheid en transparantie van het toepasselijke rechtskader. We mogen ook het e-Codex-systeem niet vergeten, een cruciaal onderdeel van digitale justitiële samenwerking in Europa, dat een opmerkenswaardig model voor interoperabiliteit is.

Bij de uitvoering van de AI-verordening is het belangrijk te verkennen welke toepassingen mogelijk zijn in de gerechtelijke sector, waar AI-instrumenten processen aanzienlijk kunnen automatiseren. Daarbij moet in gedachten worden gehouden dat het gebruik van AI-instrumenten weliswaar de beslissingsbevoegdheid van rechters of de rechterlijke onafhankelijkheid kan ondersteunen, maar deze niet kan vervangen: eindbeslissingen moeten een door de mens gestuurde activiteit blijven. Een van die toepassingen zou de online alternatieve geschillenbeslechting tussen ondernemingen kunnen zijn, wat met name gunstig zou zijn voor kmo's.

Het vrijwillige gebruik van alternatieve geschillenbeslechting stimuleren is een ander belangrijk instrument om de doeltreffende toegang tot de rechter te bevorderen, omdat tegelijkertijd de druk op het rechtssysteem verlicht. Mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting zijn ontworpen om een snellere, kosteneffectievere manier te bieden om geschillen op te lossen zonder zich te wenden tot de formele rechterlijke instanties. Alternatieve geschillenbeslechting biedt ook meer flexibiliteit bij het afstemmen van de geschillenbeslechting op de behoeften van de betrokken partijen. Het EU-scorebord voor justitie onderzoekt regelmatig hoe de lidstaten het vrijwillige gebruik van alternatieve geschillenbeslechtingsmethoden bevorderen. Figuur 28 in de editie 2024 toont een toename van de totale bevorderingsinspanningen en geeft een beeld van de verschillende specifieke stimulansen die de lidstaten daartoe hebben ingevoerd, waaronder de mogelijkheid om digitale technologieën te gebruiken. Over richtlijn 2013/11/EU betreffende alternatieve beslechting van consumentengeschillen, waarin minimumkwaliteitseisen voor de alternatieve beslechting van consumentengeschillen zijn vastgelegd, wordt momenteel opnieuw onderhandeld om ook niet-contractuele geschillen en geschillen met handelaars van buiten de EU op te nemen in het toepassingsgebied van die richtlijn, alsook om aangepaste ondersteuning te bieden bij grensoverschrijdende geschillen en deelname van handelaars te stimuleren. Door de aanpak van de minimumharmonisatie te volgen bestaat er in de lidstaten een divers landschap van de verschillende soorten van mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting, die voornamelijk in het nationale recht zijn geregeld.

De ministers wordt verzocht zich over de volgende vragen te buigen:

- Hoe kunnen de transparantie, duidelijkheid en toegankelijkheid van wetgeving en juridische informatie worden verbeterd met het oog op een gelijke en doeltreffende toegang tot de rechter voor iedereen, en met name voor kmo's? Kunt u beste praktijken in dit verband aanbevelen? Hoe kunnen bestaande instrumenten, zoals het e-justitieportaal, verder worden ingezet voor dit doel?
- Beschouwt u alternatieve geschillenbeslechting als een nuttig instrument voor toegang tot de rechter in het kader van andere geschillen dan consumentengeschillen? Zo ja, welke specifieke mechanismen voor alternatieve geschillenbeslechting zijn er in uw land beschikbaar voor kmo's en welke stimulansen worden gebruikt om deze te bevorderen?