

Jurisprudentie zoeken op Europese schaal

Hoe de ECLI-zoekmachine de grensoverschrijdende toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken vergroot

Marc van Opijnen,¹ Bart Veenman²

De *European Case Law Identifier* (ECLI) is inmiddels door acht lidstaten en drie Europese gerechten geïmplementeerd. Het citeren en vinden van uitspraken wordt daarmee reeds vereenvoudigd, maar de echte kracht van het ECLI-raamwerk zal beter zichtbaar worden nu ook de ECLI-zoekmachine beschikbaar is. Op deze door de Europese Commissie ontwikkelde website zijn miljoenen rechterlijke uitspraken op uniforme wijze doorzoekbaar gemaakt. Weliswaar is deze zoekmachine een belangrijke stap voorwaarts, maar de komende jaren zal nog veel werk moeten worden verzet om de grensoverschrijdende toegankelijkheid van rechtspraak verder te verbeteren. Voor een deel kan dat met slimme technologie, maar ook de rechterlijke macht zelf zal een bijdrage moeten leveren.

Voorgeschiedenis en context

Reeds in 1983 legde het Hof van Justitie in het Cilfit-arrest³ de nationale rechter een verplichting op om bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een acte clair/éclairé niet alleen te rade te gaan bij de rechtspraak van het Hof, maar ook bij de jurisprudentie van collega-gerechten uit andere lidstaten. Dit stelde de nationale rechter voor aanzienlijke problemen. Elektronische databanken bestonden nog niet; informatie over buitenlandse uitspraken moest via informele netwerken worden vergaard. De opkomst van internet bood evenwel mogelijkheden, en diverse Europese judiciële samenwerkingsverbanden zagen in de opkomende technologie een kans om invulling te geven aan hun gezamenlijke

¹ mr. dr. M. van Opijnen is adviseur rechtsinformatica bij het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (UBR|KOOP). Hij is lid van de EU-raadswerkgroep e-justice/e-law en van de ECLI-expertgroep van de Europese Commissie. Tevens is hij coördinator van het project 'Building on ECLI'.

² mr. drs. B. Veenman is adjunct-directeur Bestuursrechtspraak bij de Raad van State.

³ HvJ 6 oktober 1982, Cilfit, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335.

verantwoordelijkheid om relevante uitspraken toegankelijk te maken, teneinde individueel te kunnen voldoen aan de hen in het Cilfit-arrest opgelegde raadplegingsplicht.

Niettegenstaande de geleverde inspanningen bleken de ontwikkelde initiatieven van onder meer het *Network of Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union*⁴ en de *Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union (ACA-Europe)*⁵ slechts zeer beperkt in staat aan de informatiebehoefte tegemoet te komen. Naast evidente obstakels als de taalbarrière, bleek de toegankelijkheid van dergelijke omvangrijke databestanden in belangrijke mate gehinderd te worden door een compleet gebrek aan uniforme ontsluitingskenmerken. Als een Nederlander een Franse uitspraak citeert, moet je je dan houden aan de Franse citatieregels of aan de Nederlandse? En welke kenmerken moet je eigenlijk gebruiken om zo'n citatie te maken? En zal vervolgens een Portugese collega in staat zijn om met behulp van die citatie de uitspraak terug te vinden in een internetdatabank? Iedereen die regelmatig buitenlandse jurisprudentie zoekt, kent de frustraties die dergelijke speurtochten met zich meebrengen. De problemen worden nog groter als je bijvoorbeeld wilt zoeken naar uitspraken die gaan over Verordening (EEG) nr. 1408/71: dit gegeven is over het algemeen niet opgenomen als apart ontsluitingskenmerk, en een *full-text* zoekopdracht loopt vaak vast op de vele verschillende (vaak foutieve) manieren waarop Europese regelgeving wordt aangehaald, waarbij in een grensoverschrijdende context natuurlijk ook weer het taalprobleem de kop opsteekt.

Uniformering van nummering, citatie en ontsluitingskenmerken biedt geen volledige oplossing voor de problemen waar de jurisprudentiezoekende jurist tegenaan loopt, maar het is wel een *condicio sine qua non* voor het uiteindelijk kunnen vervullen van al zijn wensen en behoeften.

Het ECLI-raamwerk

Met het aannemen van de 'Raadsconclusies waarin de invoering wordt aanbevolen van een Europese identificatiecode voor jurisprudentie (ECLI), en van een minimumaantal uniforme metagegevens betreffende jurisprudentie' (hierna: de ECLI-conclusies)⁶ heeft de Raad in 2010 een belangrijke eerste stap gezet naar een betere grensoverschrijdende toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken. Het ECLI-raamwerk omvat vijf componenten: de identificatiecode, de zoekmachine, de metadata, de nationale ECLI-coördinator en de website.

⁴ Common Portal of Case Law: <network-presidents.eu/rpcsju>.

⁵ Jurifast <www.aca-europe.eu/index.php/en/jurifast-en> en het door het HJEU onderhouden Dec.Nat <www.aca-europe.eu/index.php/en/dec-nat-en>.

⁶ PbEU 2011, C 127/01.

Het meest zichtbaar is de identificatiecode zelf, de ECLI. Deze code ziet er in iedere jurisdictie hetzelfde uit: [ECLI]:[landcode]:[gerechtscode]:[jaartal]:[nummer of code]. Door deze uniformiteit is een ECLI altijd als zodanig herkenbaar, zowel voor juristen als voor computers. Wie weet wat ECLI:NL:HR:2016:3 en ECLI:EU:C:2015:81 betekenen, zal weinig moeite hebben om ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC als een arrest van de Franse *Conseil Constitutionnel* te herkennen of ECLI:CE:ECHR:1983:1208JUD000798477 als een uitspraak van het EHRM.

ECLI is een open standaard. In Nederland staat ECLI inmiddels op de lijst met pas-toe-of-leg-uit-standaarden van het Forum Standaardisatie;⁷ Nederlandse overheidsinstanties zijn verplicht deze standaard te gebruiken, in contracten met IT-leveranciers, maar ook bijvoorbeeld voor het maken van citaties. ‘Vindplaatsen’, zoals bijvoorbeeld AB- of NJ-nummers, zijn private standaarden. Ze kunnen – indien relevant – wel worden vermeld, maar mogen de ECLI niet vervangen.

Een ECLI identificeert een uitspraak in abstracto; verschillende versies van een uitspraak (vertaald, samengevat, geredigeerd, op papier of in een databank) dienen allemaal een en dezelfde ECLI hebben. Teneinde al die verschillende versies te kunnen vinden kan in Nederland het ECLI-register wordt geraadpleegd – dat volledig is geïntegreerd in de uitsprakendatabank van Rechtspraak.nl – en kan in Europa nu gebruik worden gemaakt van de ECLI-zoekmachine. Om in die zoekmachine – die hieronder nog uitgebreid aan bod komt – gestructureerd te kunnen zoeken zijn ook de metadata (ook wel ‘documentgegevens’ of ‘ontsluitingskenmerken’ genoemd) van de erin opgenomen uitspraken geharmoniseerd. Negen basisgegevens zijn verplicht (zoals de naam van het gerecht en de taal van het document), acht andere zijn optioneel (zoals samenvatting of trefwoorden).

Om te zorgen voor een gestructureerde implementatie van ECLI op nationaal niveau, dient een ‘nationale ECLI-coördinator’ te worden aangewezen, die onder meer verantwoordelijk is voor het vaststellen van de gerechtscodes. Deze coördinator is eveneens verantwoordelijk voor de (technische) documentatie van de wijze waarop nationaal toepassing is gegeven aan de ECLI-standaard. Deze documentatie is te vinden op de ECLI website van het Europese e-Justice portaal.⁸ In Nederland wordt de rol van nationale ECLI-coördinator vervuld door de Raad voor de rechtspraak.

⁷ <lijsten.forumstandaardisatie.nl/open-standaard/ecli>.

⁸ <e-justice.europa.eu/content_european_case_law_identifier_ecli-175-nl.do>.

Huidige implementaties

Nederland was niet het eerste land dat ECLI implementeerde – die eer was voorbehouden aan Slovenië – maar heeft wel een van de meest volledige toepassingen: een ECLI is toegekend aan alle uitspraken die ooit in Nederland zijn gepubliceerd – op Rechtspraak.nl of in commerciële tijdschriften⁹ – maar ook aan alle uitspraken in het rap groeiende ‘E-archief’, een interne databank van de Rechtspraak. Deze uitspraken zijn niet gepubliceerd, maar de ECLI’s en enkele basale metagegevens zijn wel op Rechtspraak.nl te vinden.

Inmiddels hebben nog zeven andere landen ECLI geïmplementeerd: in Spanje, Oostenrijk, Finland en Slovenië hebben (vrijwel) alle door de rechtspraak op internet gepubliceerde uitspraken een ECLI, in Duitsland, Frankrijk, Slowakije en Tsjechië betreft het (nog) een naar tijdsperiode of gerechten beperkte set.¹⁰ Daarnaast zijn – zowel in EUR-Lex als op de website van het Hof – ook alle uitspraken van het HvJ van een ECLI voorzien.¹¹ Eind 2015 heeft het EHRM dit voorbeeld gevolgd. Ook alle beslissingen van de *Board of Appeal* van het Europees Patentbureau hebben een ECLI gekregen en voor zover mogelijk zijn ook de uitspraken in de door ACA-Europe onderhouden Jurifast-databank van een ECLI voorzien.

In enkele van de eerder genoemde landen wordt gewerkt aan een bredere implementatie van ECLI, en in België, Estland, Kroatië, Griekenland, Italië, Bulgarije, Roemenië, Letland en Denemarken wordt aan de invoering van ECLI gewerkt.¹²

De ECLI-zoekmachine

In de ECLI-conclusies heeft de Europese Commissie opdracht gekregen om de ECLI-zoekmachine te ontwikkelen, als onderdeel van het Europees e-justitieportaal.¹³ Sinds 4 mei 2016 is deze te vinden op https://e-justice.europa.eu/content_ecli_search_engine-430-nl.do.

Standaard biedt de zoekmachine een eenvoudig zoekscherm: een invoerbox waarin op ECLI, op metadata of *full-text* kan worden gezocht. Daarnaast is er een uitgebreid zoekscherm, met diverse invoerhulpjes en de mogelijkheid om heel precies op bepaalde metadata te zoeken. Bij het aanschouwen van de zoekpagina zijn de voordelen van één enkele databank voor

⁹ Een uitzondering is er voor de NJ van voor 1965 en de AB van voor 1976; slechts een deel daarvan is gedigitaliseerd. Bijgevolg heeft Lindenbaum/Cohen wel een ECLI (ECLI:NL:HR:1919:AG1776), maar het Zutphense-waterkraanarrest niet (Hoge Raad, 31 januari 1919, W9038).

¹⁰ M. van Opijnen en A. Ivantchev, 'Implementation of ECLI - State of Play', in: A Rotolo (red.), *Legal Knowledge and Information Systems - JURIX 2015: The Twenty-Eighth Annual Conference*, (IOS Press, 2015), p. 165-168, <ssrn.com/abstract=2706768>.

¹¹ Het HvJ gebruikt ECLI ook om de eigen uitspraken te citeren, waarbij het overigens niet aan de begrijpelijkheid bijdraagt dat daarbij de prefix ‘ECLI:’ wordt weggelaten.

¹² M. van Opijnen en A. Ivantchev, 'Implementation of ECLI - State of Play'.

¹³ <e-justice.europa.eu>.

(potentieel) alle rechtspraak uit de hele EU evident: men hoeft niet meer zelf te zoeken naar buitenlandse jurisprudentiedatabanken, de zoekinterface is in de eigen taal en de zoekvelden werken voor alle aangesloten databanken hetzelfde.

In het resultaat scherm kunnen de resultaten worden gefilterd. Uitspraken die in meerdere verzamelingen zijn opgenomen, worden gegroepeerd getoond. Als voorbeeld moge dienen ECLI:NL:RVS:2014:4631: men ziet niet alleen de Rechtspraak.nl-versie, maar ook dat deze uitspraak met Engelse en Franse samenvatting in de Jurifast-databank is te vinden. Bij alle gevonden uitspraken worden de basale metadata getoond, er kan worden doorgeklikt naar meer uitgebreide metadata en natuurlijk naar het document zelf.

De zoekmachine bevat op dit moment al meer dan drieënhalf miljoen uitspraken: alle uitspraken van Rechtspraak.nl, gepubliceerde uitspraken van alle gerechten uit Spanje en Slovenië, het *Bundesverwaltungsgericht* uit Duitsland, de *Conseil d'État*, *Conseil Constitutionnel* en *Tribunal des Conflits* uit Frankrijk en het Tsjechische Hoogerechtshof. Bovendien zijn alle uitspraken uit de Jurifast-databank opgenomen voor zover die door de lidstaat zelf van een ECLI zijn voorzien. Naar verwachting zullen meer landen en gerechten spoedig volgen.

Het aansluiten op de zoekmachine is voor nationale databankbeheerders relatief eenvoudig. De Commissie gebruikt gangbare, gestandaardiseerde technologie en biedt gratis software aan om de integratie te vergemakkelijken.¹⁴

Voortbouwen op ECLI

Zoals in de introductie besproken vormen de vijf elementen van het ECLI-raamwerk belangrijke bouwstenen voor een betere grensoverschrijdende toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken, maar er is nog een lange weg te gaan. De gebrekkige structuur van bronverwijzingen is daarbij één van de meest urgente problemen. Stel dat een jurist uit een andere EU-lidstaat, die de Nederlandse taal passief machtig is, graag wil weten hoe de Nederlandse rechter uitleg geeft aan Verordening (EEG) nr. 1408/71. In het 'uitgebreid-zoeken'-scherm van de ECLI-zoekmachine kan hij daar specifiek op zoeken, maar de resultaten zijn bedroevend.

In technische zin is dit 'referentieveld' gestandaardiseerd: door hiervoor het CELEX-nummer¹⁵ te gebruiken is het taalneutraal, en hoeft de zoekende jurist niet na te denken over de vraag wat het Nederlandse woord voor 'regulation' is. Het probleem is evenwel dat in vrijwel geen enkele op de ECLI-zoekmachine aangesloten databanken dit 'referentiegegeven' als zodanig aanwezig is; het zit slechts – met allerlei verschillende schrijfwijzen – verstopt in de tekst van de uitspraak

¹⁴ Van Opijnen en Ivantchev, 'Implementation of ECLI - State of Play'.

¹⁵ Het CELEX-nummer is de taalafhankelijke code die aan ieder document in EUR-Lex wordt toegekend.

zelf. De oplossing van dit probleem zit in het computerleesbaar maken van de tekstuele verwijzingen. Gezien de omvang van de databanken is dit voor mensen een haast ondoenlijke (en dus onbetaalbare) klus; slimme software moet te hulp schieten.

Europese bundeling van nationale initiatieven¹⁶ op dit gebied is één van de doelstellingen van *Building on ECLI*, een project dat in oktober 2015 met financiële steun van de EU van start is gegaan en waarin zestien organisaties uit tien lidstaten samenwerken.¹⁷ Nederland is vertegenwoordigd met de Raad van State en het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (UBR|KOOP), dat het consortium coördineert. Andere doelstellingen zijn het (verder) implementeren van ECLI in acht lidstaten (Duitsland, België, Estland, Kroatië, Griekenland, Nederland, Tsjechië en Italië), het promoten van de ECLI-standaard en het werken aan technische verbeteringen van de standaard. Daarnaast staat er een belangrijk inhoudelijk thema op de agenda van BO-ECLI: het publicatiebeleid met betrekking tot rechterlijke uitspraken. Drie onderwerpen staan hierbij centraal: selectie, anonimisering en hergebruik. Het selectiebeleid in de meeste EU-lidstaten volgt met betrekking tot de hoogste rechtscolleges de aanbevelingen van de Raad van Europa:¹⁸ (vrijwel) al hun uitspraken worden gepubliceerd. Maar de aanbeveling om van de lagere rechtspraak een representatieve selectie te publiceren, blijft in de meeste landen zonder navolging – Nederland is een positieve uitzondering – terwijl een dergelijke selectie essentieel is voor inzicht in de rechtsontwikkeling en voor transparantie van de rechterlijke macht. Enkele landen, met name in Oost-Europa,¹⁹ doen het tegenovergestelde door alle uitspraken te publiceren, maar de ervaring heeft inmiddels geleerd dat dit vooral een ondoordringbare informatiebrij oplevert.

Met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens noopt de aanstaande Algemene verordening gegevensbescherming²⁰ tot een kritische beschouwing van de wijze waarop de anonimisering van gepubliceerde uitspraken in verschillende lidstaten gestalte krijgt. Ook op het derde aspect is nieuwe Europese regelgeving aanleiding om nationaal beleid onder de loep

¹⁶ Zoals in Nederland: M. van Opijnen, N. Verwer, en J. Meijer, 'Beyond the Experiment: the eXtendable Legal Link eXtractor', bijdrage aan: *Workshop on Automated Detection, Extraction and Analysis of Semantic Information in Legal Texts, held in conjunction with the 2015 International Conference on Artificial Intelligence and Law (ICAAIL)* (San Diego, 2015), <ssrn.com/abstract=2626521>.

¹⁷ <www.bo-ecli.eu>.

¹⁸ Aanbeveling R(95)11 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa (11 september 1995), *Concerning the selection, processing, presentation and archiving of court decisions in legal information retrieval systems*.

¹⁹ Zoals Litouwen, Macedonië, Albanië, Bulgarije en Roemenië. Zie ook M. van Opijnen, *Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd*, (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, par. 2.6.2.1.2.

²⁰ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (COM (2012)11).

te nemen: de gewijzigde Hergebruikrichtlijn²¹ lijkt nog niet overal op de juiste wijze te worden toegepast op uitsprakendatabanken. Op alle drie onderwerpen zal BO-ECLI vergelijkend onderzoek doen en beleidsaanbevelingen formuleren.

Europese aandacht voor Nederlandse rechtsontwikkelingen

Naast de voordelen die het ECLI-raamwerk biedt om efficiënter en effectiever informatie te verzamelen, geeft de ECLI-zoekmachine voor nationale, en dus ook Nederlandse, gerechten een goede kans om belangwekkende uitspraken beter onder internationale aandacht te brengen. Om in de buitenlandse informatiebehoefte te voorzien worden in Nederland soms er vertalingen of vertaalde samenvattingen gemaakt, die op verschillende manieren worden gepubliceerd. De Engelse vertaling van de Urgenda-uitspraak²² is gepubliceerd onder een eigen ECLI.²³ Een begrijpelijke oplossing, maar uit het oogpunt van de ECLI-systematiek – waarin verschillende taalversies dezelfde ECLI dienen te hebben – niet gelukkig. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State publiceert Engelse en/of Franse samenvattingen als aparte documenten, maar deze teksten staan niet in de uitsprakendatabank zelf.²⁴ De Hoge Raad plaatst Engelse vertalingen²⁵ of samenvattingen²⁶ op een aparte pagina op de eigen website.²⁷ Bij al deze oplossingen zijn de Engelse of Franse teksten helemaal niet, of niet als zodanig herkenbaar in de ECLI-zoekmachine te vinden. Dat is jammer, want juist daar zullen belangstellenden vanaf nu op zoek gaan naar vertalingen; wat diep is verstopt op een nationale website zal niet worden gevonden. Een technische oplossing om dergelijke vertalingen netjes in de ECLI-zoekmachine te krijgen zou niet al te ingewikkeld hoeven te zijn, en zou het bovendien aantrekkelijk kunnen maken om veel meer uitspraken van een Engelse, Franse of Duitse vertaling of samenvatting te voorzien.

Tot slot

Alhoewel de rechtspraak zelf grote behoefte heeft aan goed doorzoekbare jurisprudentieverzamelingen, wordt het aanleggen daarvan niet tot het primaire rechterlijk proces gerekend

²¹ Richtlijn 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie.

²² ECLI:NL:RBDHA:2015:7145.

²³ ECLI:NL:RBDHA:2015:7196.

²⁴ Bijvoorbeeld de uitspraak inzake de Coffeeshop Maastricht: ECLI:NL:RVS:2011:BQ9684. Franse en Engelse samenvattingen staan op <www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=384>.

²⁵ Bijvoorbeeld de Srebrenica-arresten: ECLI:NL:HR:2013:BZ9225 en ECLI:NL:HR:2013:BZ9228.

²⁶ Bijvoorbeeld de zaak-Martijn: ECLI:NL:HR:2014:948.

²⁷ <rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Supreme-court-of-the-Netherlands/Paginas/Summaries-of-some-important-rulings-of-the-Supreme-Court.aspx>.

en krijgt het daardoor weinig aandacht en middelen. Dat ECLI met relatief weinig inspanning een belangrijke verbetering kan brengen in de – zowel nationale als Europese – toegankelijkheid van uitspraken, moge blijken uit het feit dat inmiddels achttien lidstaten en drie Europese gerechten ECLI hebben geïmplementeerd of daarmee bezig zijn. Nu ook de ECLI-zoekmachine beschikbaar is, valt te verwachten dat burgers en juristen beter kennis kunnen nemen van de rechtsontwikkelingen in andere lidstaten, dat rechtsvergelijkend onderzoek een impuls krijgt en dat de Europese juridische ruimte een stapje dichterbij komt. Nog vele verbeteringen zijn er mogelijk, zoals computervertalingen, themagewijze indelingen, classificatie naar juridisch belang²⁸ en koppeling met juridische (*open access*) literatuur. Sommige van dergelijke verbeteringen vergen inzet van slimme technologie, maar een actieve bijdrage van de rechtspraak in heel Europa is onontbeerlijk.

Dankbetuiging

Dit artikel kwam tot stand met financiële steun van het Justice Programme van de Europese Unie. De inhoud van dit artikel valt onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de auteurs en kan op geen enkele wijze geacht worden de opvattingen van de Europese Commissie weer te geven.

²⁸ M. van Opijnen, *Op en in het web. Hoe de toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken kan worden verbeterd*, hfd. 7.