

Vergaderjaar 2022–2023

32 317

JBZ-Raad

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 783

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2022

De digitale transformatie van de samenleving maakt dat ook de justitie-sector met de tijd mee moet gaan. Voor efficiënte grensoverschrijdende samenwerking tussen bevoegde justitiële autoriteiten in civielrechtelijke en strafrechtelijke aangelegenheden is de beschikbaarheid van een veilige, betrouwbare, en tijdbesparende vorm van elektronische communicatie nodig. Daarnaast kan de digitale toegang tot het recht voor burgers en bedrijven, waaronder toegang tot de rechter, in grensoverschrijdende zaken worden verbeterd. Tegen die achtergrond heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel gedaan voor een verordening en een richtlijn over de digitalisering van de justitiële samenwerking en toegang tot het recht in de EU in grensoverschrijdende civielrechtelijke en strafrechtelijke aangelegenheden (hierna: het voorstel). Dit voorstel wordt momenteel in raadswerkgroepen besproken. Uw Kamer ontvangt conform de gebruikelijke gang van zaken informatie over de stand van zaken van de onderhandelingen indien het voorstel wordt besproken tijdens een JBZ-Raad.

Verkenning uitvoeringsaspecten

In het BNC-fiche over dit voorstel is aangekondigd dat op basis van het voorstel zoals op 1 december 2021 is gepubliceerd een ambtelijke verkenning naar relevante aspecten van het voorstel zal worden uitgevoerd, in afstemming met betrokken uitvoerende organisaties, om (financiële) consequenties beter in kaart te kunnen brengen.¹ Uw Kamer heeft naar de stand van zaken met betrekking tot deze ambtelijke verkenning geïnformeerd. Zoals toegezegd informeer ik uw Kamer, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, met deze brief over de uitkomsten van deze ambtelijke verkenning.² Deze brief bevat vijf onderdelen. Na een algemene introductie, die de aanleiding voor de

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3274, d.d. 28 januari 2022.

² Kamerstuk 32 317, nr. 752, d.d. 4 maart 2022; en Kamerstuk 32 317, nr. 765, d.d. 22 juni 2022.

verkenning bespreekt, wordt ingegaan op aspecten met betrekking tot de elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten onderling, in zowel civielrechtelijke als in strafrechtelijke aangelegenheden. Vervolgens worden aspecten die zien op de digitale toegang tot het recht voor burgers en bedrijven in civielrechtelijke aangelegenheden belicht. Daarna wordt gereflecteerd op de huidige praktijk en de inzichten die op basis daarvan kunnen worden opgedaan. Het laatste onderdeel ziet op bepalingen in het voorstel die aan elektronische communicatie raken, zoals het gebruik van videoconferentie. Tot slot schets ik mijn conclusies en het vervolg. Deze conclusies zijn, kort gezegd, dat het kabinet de intentie van het voorstel steunt om de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van digitalisering, eens te meer in het strafrechtelijk domein, te versterken. Wel zijn er in het voorstel op dit moment te veel onzekerheden om de impact van het voorstel met voldoende zekerheid in te schatten. Zo is het onzeker wat de implementatiekosten zullen zijn en of deze voor alle rechtsinstrumenten waarop het voorstel van toepassing is, proportioneel zijn. De Nederlandse inzet blijft er daarom op gericht hieromtrent duidelijkheid te verkrijgen.

I. Algemene introductie

Belang van elektronische communicatie

Het belang van digitale transformatie van de justitiesector is evident. Nederland is gezien het belang van de versterking van de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van digitalisering, al vele jaren bijzonder actief in de totstandkoming van e-CODEX, het systeem dat grensoverschrijdende elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten mogelijk maakt. Voor e-CODEX is met de Europese e-CODEX verordening een juridisch kader gegeven.³ Dit voorstel bouwt voort op de inspanningen ten aanzien van e-CODEX. Dat is belangrijk, omdat dit maakt dat elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten in grensoverschrijdende aangelegenheden veilig en betrouwbaar kan plaatsvinden. Met e-CODEX is een standaardoplossing ontwikkeld die voor verschillende juridische procedures in grensoverschrijdende civiel- en strafrechtelijke zaken kan worden gebruikt. Ook de in november 2020 aangenomen herziene EU-verordeningen inzake de betekening en de bewijsverzekering (EU 2020/1784 en EU 2020/1783) verplichten lidstaten om alle communicatie in het kader van deze grensoverschrijdende aangelegenheden elektronisch te laten verlopen, bij voorkeur via e-CODEX. Daarnaast is e-CODEX de basis voor uitwisseling van gegevens in het kader van het e-Evidence Systeem (Ju2019/01673 – eEDES). De structuur van e-CODEX past overigens bij die van e-Delivery, een belangrijke bouwsteen voor veilige berichtenuitwisseling binnen de EU. E-Delivery wordt ook gebruikt voor andere digitale grensoverschrijdende uitwisseling van informatie, onder meer voor de uitwisseling van bedrijfsinformatie binnen het Interconnectiesysteem Ondernemingsregisters (BRIS) en Peppol, een gestandaardiseerde manier om e-facturen uit te wisselen. E-Delivery is daarnaast de standaard voor informatie-uitwisseling volgens de Single Digital Gateway.⁴

³ Wetgevingsresolutie van het Europees Parlement van 24 maart 2022 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een geautomatiseerd systeem voor communicatie in grensoverschrijdende civiel- en strafrechtelijke procedures (e-Codex), en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1726 (COM(2020)0712 – C9-0389/2020 – 2020/0345(COD)).

⁴ Verordening (EU) 2018/1724 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot oprichting van één digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing en houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012.

Aanleiding verkenning uitvoeringsaspecten

Nederland steunt de inspanningen om elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten te bevorderen. Het is van groot belang dat de justitiesector, zeker ook in het strafrechtelijk domein, gebruik kan maken van de vele voordelen die verdere digitalisering met zich brengt. Elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten in grensoverschrijdende aangelegenheden dient veilig, snel en betrouwbaar plaats te vinden, en dit voorstel kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Dat laat onverlet dat het eerdergenoemde voorstel vragen oproept. Deze vragen zien met name op de proportionaliteit van de verplichting om elektronisch te communiceren, gezien de mogelijke financiële consequenties van implementatie van het voorstel. In het BNC-fiche zijn zorgen op dit punt nader toegelicht. De impactanalyse die door de Europese Commissie is uitgevoerd, geeft weinig inzicht in de impact van het voorstel voor elk van de afzonderlijke juridische instrumenten die in de bijlagen bij het voorstel zijn genoemd. Niet inzichtelijk is hoeveel berichten op dit moment op grond van elk van deze instrumenten worden gewisseld, hoeveel tijd dat in beslag neemt, en in welke vormen de huidige communicatie plaatsvindt. Ook ontbreekt een inschatting van de aard, vorm en omvang van de voorziene toekomstige communicatie in de impactanalyse. Dit maakt dat niet duidelijk is of voor elk juridisch instrument de noodzaak tot het maken van de kosten voor implementatie in verhouding staat tot de verwachte opbrengst. Op basis van inzichten uit de nu lopende implementatie van de eerdergenoemde bewijsverkrigings- en betekeningsverordeningen, die een soortgelijke systematiek kennen, is de verwachting dat het nakomen van de geïntroduceerde verplichting aanzienlijk meer kosten voor de lidstaten met zich brengt dan in de impactanalyse is voorzien. Aan die verwachting ligt onder meer ten grondslag dat op dit moment nog onvoldoende bekend is over de specificaties van de software die de Europese Commissie op dit punt ontwikkelt (zie ook hierna). Om deze redenen is besloten om een verkenning van de uitvoeringsaspecten uit te voeren, in afstemming met justitiële autoriteiten.

Beperkingen bij verkenning uitvoeringsaspecten

Bij het verkennen van relevante uitvoeringsaspecten gelden enkele belangrijke voorbehouden. In de eerste plaats wordt op dit moment over de inhoud van het voorstel onderhandeld. Dat maakt dat de tekst van het voorstel nog in beweging is. Op belangrijke onderdelen, zoals bijvoorbeeld de reikwijdte van het voorstel, de civielrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten die door het voorstel worden geraakt, de definitie van (formele) communicatie, en het afbakenen van het begrip «grensoverschrijdende aspecten», wordt van gedachten gewisseld. Dat maakt dat de nodige slagen om de arm dienen te worden gehouden. Nadat overeenstemming over de inhoud van het voorstel is bereikt, zal implementatie op grond van de implementatiewijze die in het voorstel is voorzien nog geruime tijd in beslag nemen. Daarnaast zijn op dit moment enkele belangrijke instrumenten voor grensoverschrijdende aangelegenheden niet onder de reikwijdte van de bijlagen gebracht, maar is niet uitgesloten dat ook voor deze instrumenten in de toekomst communicatie via dezelfde systematiek zal worden voorgesteld. Denk daarbij bijvoorbeeld aan wederzijdse rechtshulp in strafzaken, of verordeningen aangaande slachtoffers. In de tweede plaats kunnen op dit moment nog geen uitspraken worden gedaan over de mogelijkheid van het gebruik van door de Commissie ontwikkelde (implementatie en referentie) software voor grensoverschrijdende elektronische gegevensuitwisseling. Het Nederlandse standpunt ten aanzien van deze software houdt kort samengevat in dat de componenten van de software geschikt dienen te zijn om te kunnen

worden geïntegreerd in bestaande digitale infrastructuur van lidstaten. Dat betekent dat de software moet voldoen aan de tot dusver geaccepteerde normen, standaarden en architectuurprincipes, zoals ontwikkeld binnen e-CODEX, en dat componenten die onderdeel uitmaken van de software los van elkaar kunnen functioneren. Het is niet duidelijk of de door de Commissie ontwikkelde software ook daadwerkelijk conform deze vereisten zal worden ingericht. Het hiervoor genoemde Nederlandse standpunt is recent ook schriftelijk onder de aandacht van de Commissie gebracht. Indien de Commissie dit standpunt volgt en de software conform oplevert, zal implementatie van het voorstel naar verwachting substantieel lagere kosten met zich meebrengen. Op dit moment is daaromtrent nog geen nadere uitspraak te doen. Nederland volgt de ontwikkelingen met betrekking tot deze software op de voet, onder meer door betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij e-EDS, een oplossing waarvoor eenzelfde type software wordt benut.

II. Elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten

Inleiding

Het voorstel beoogt, zoals in het BNC-fiche uiteengezet, zowel op civielrechtelijk (inclusief handelsrechtelijk) als op strafrechtelijk gebied de beschikbaarheid en het gebruik van elektronische communicatie in grensoverschrijdende samenwerking tussen justitiële autoriteiten, met inbegrip van JBZ-agentschappen en EU-organen, te verbeteren. Daartoe stelt de Commissie maatregelen voor die het gebruik van elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten verplichten. In de bijlagen van het voorstel wordt uiteengezet welke bestaande juridische instrumenten onder de reikwijdte van deze verplichte elektronische communicatie worden gebracht. De communicatie tussen verzendende en ontvangende instanties, die zijn belast met de uitvoering van de juridische instrumenten in de bijlagen bij het voorstel, dient elektronisch plaats te vinden. Deze verplichte elektronische communicatie vindt plaats via nationale IT-systemen, die bij voorkeur verbonden zijn e-CODEX.

Soorten communicatie

In de bijlagen bij het voorstel worden zowel civielrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten opgevoerd. Deze (op moment van schrijven) 23 instrumenten kennen verschillende vormen van communicatie. In sommige gevallen is de vorm waarin grensoverschrijdende communicatie tussen de betreffende justitiële autoriteiten plaatsvindt in het betreffende instrument voorgeschreven. Het betreft dan meestal een standaardformulier, waarin velden zijn opgenomen die verplicht moeten worden ingevuld. In andere gevallen is geen verplichte vormgeving van de communicatie voorgeschreven. Relevant is daarbij ook welke vormen van communicatie uiteindelijk onder de reikwijdte van het voorstel zullen vallen. Dat kan uiteenlopen van elke e-mail, tot alleen bepaalde vormen van formele (elektronische) documentatie, zoals een formeel verzoek. Bij deze verkenning van relevante uitvoeringsaspecten is uitgegaan van de vormen van communicatie die in elk van de instrumenten in de bijlagen bij het voorstel zijn genoemd.

Inventarisatie bepalingen in relevante civielrechtelijke instrumenten

Civielrechtelijke instrumenten die bepalingen bevatten die de samenwerking tussen justitiële autoriteiten betreffen, zijn:

- de Richtlijn 2003/8 betreffende rechtsbijstand,
- de Verordening nr. 664/2009 tot vaststelling van een verordening inzake onderhoudsverplichtingen,

- de Verordening nr. 650/2012 betreffende erfopvolging en erfrechtverklaring,
- de Verordening nr. 1215/2012 inzake erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken,
- de Verordening nr. 665/2014 inzake het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen,
- de Verordening 2015/848 betreffende insolventieprocedures,
- de Verordening 2016/1103 inzake beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels,
- de Verordening 2016/1104 inzake vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen, en
- de Verordening 2019/1111 betreffende beslissingen in huwelijkszaken, ouderlijke verantwoordelijkheid, en internationale kindertoevoering.

Betrokken justitiële autoriteiten zijn de Raad voor Rechtsbijstand, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, het notariaat, de Rechtspraak, de deurwaarderij, en de Centrale Autoriteit Kinderontvoeringen (de Minister van Justitie en Veiligheid). In totaal zijn in de civielrechtelijke instrumenten 37 bepalingen aangetroffen die onderling te onderscheiden vormen van communicatie tussen justitiële autoriteiten betreffen. Het betreft zowel communicatie op basis van een vastgesteld formulier, als communicatie die niet op basis van een vooraf vastgesteld formulier hoeft plaats te vinden.

Inventarisatie bepalingen in relevante strafrechtelijke instrumenten

Strafrechtelijke instrumenten die bepalingen bevatten die de samenwerking tussen justitiële autoriteiten betreffen, zijn:

- het Kaderbesluit 2002/465/JBZ inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams,
- het Kaderbesluit 2002/584/JBZ inzake het Europees aanhoudingsbevel en procedures van overlevering,
- het Kaderbesluit 2003/577/JBZ inzake bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken,
- het Kaderbesluit 2005/214/JBZ inzake wederzijdse erkenning van geldelijke sancties,
- het Kaderbesluit 2006/783/JBZ inzake wederzijdse erkenning op beslissingen tot confiscatie,
- het Kaderbesluit 2008/909/JBZ inzake wederzijdse erkenning van strafvonnissen waarbij vrijheidsstraffen of tot vrijheidsbeneming strekkende maatregelen zijn opgelegd,
- het Kaderbesluit 2008/947/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen,
- het Kaderbesluit 2009/829/JBZ inzake wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtsmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis,
- het Kaderbesluit 2009/948/JBZ over het voorkomen en beslechten van geschillen over de uitoefening van rechtsmacht bij strafprocedures,
- de Richtlijn 2014/41/EU betreffende het Europees onderzoeksbevel in strafzaken, en
- de Verordening 2018/1805 inzake de wederzijdse erkenning van bevrozingsbevelen en confiscatiebevelen.

Betrokken justitiële autoriteiten zijn het Openbaar Ministerie, de Rechtspraak, en het Centraal Justitieel Incassobureau en de Dienst Justitiële Inrichtingen (namens de Minister van Justitie en Veiligheid). In totaal zijn in de strafrechtelijke instrumenten 156 bepalingen aangetroffen die onderling te onderscheiden vormen van communicatie tussen justitiële

autoriteiten betreffen. Ook hier gaat het zowel om communicatie die plaatsvindt op basis van vooraf vastgestelde standaardformulieren, als om communicatie die niet aan een specifieke vorm gebonden is.

Appreciatie

In zowel de civielrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten die in de bijlagen bij het voorstel zijn opgenomen, zijn bepalingen te vinden die onderling te onderscheiden vormen van communicatie tussen justitiële autoriteiten betreffen. In totaal gaat het om 193 bepalingen aangaande communicatie die in ieder geval voortaan elektronisch dient te verlopen. Daarbij zijn in totaal negen verschillende justitiële autoriteiten betrokken bij de communicatie die op grond van het voorstel voortaan verplicht elektronisch moet verlopen, waarbij dient te worden onderkend dat in sommige gevallen elke individuele notaris, deurwaarder, rechter, of officier van justitie kan worden aangemerkt als justitiële autoriteit in de zin van het betreffende instrument. De omvang van elke geïdentificeerde vorm van communicatie is niet bekend, omdat deze niet als zodanig wordt geregistreerd of er bij de koepelorganisatie geen gegevens over individuele zaken aanwezig zijn. Zie voor een nadere toelichting ook onder IV.

III. Digitale toegang tot het recht

Inleiding

De Commissie stelt, zoals in het BNC-fiche uiteengezet, maatregelen voor om de digitale toegang tot het recht voor burgers en bedrijven, waaronder de toegang tot de rechter, in grensoverschrijdende zaken te verbeteren. Het voorstel bepaalt daarom dat documenten die in elektronische vorm worden ingediend, niet mogen worden geweigerd of buiten behandeling worden gelaten, om de enkele reden dat zij deze elektronische vorm hebben. De voorgestelde maatregelen zien ook op het verplicht stellen van het in behandeling nemen van digitaal ingediende verzoeken en aanvragen van burgers en bedrijven. Deze verplichting geldt voor juridische beroepen, gerechten en andere justitiële autoriteiten.

Soorten communicatie

In de bijlagen bij het voorstel worden enkel civielrechtelijke instrumenten opgevoerd. Dat houdt verband met de rechtsbasis van het voorstel, namelijk artikel 81 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, op grond waarvan ook maatregelen kunnen worden genomen die de daadwerkelijke toegang tot de rechter voor burgers en bedrijven betreffen. Artikel 82 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, dat de strafrechtelijke samenwerking betreft, kent niet een soortgelijke bepaling. De (op moment van schrijven) 12 relevante civielrechtelijke instrumenten kennen verschillende vormen van communicatie. In sommige gevallen is, net als onder de vorige punten werd opgemerkt, de vorm waarin grensoverschrijdende communicatie tussen justitiële autoriteiten en burgers en bedrijven plaatsvindt in het betreffende instrument voorgeschreven. Het betreft dan meestal een standaardformulier, waarin velden zijn opgenomen die verplicht moeten worden ingevuld. In andere gevallen is geen verplichte vormgeving van de communicatie voorgeschreven. Relevant is verder welke vormen van communicatie uiteindelijk onder de reikwijdte van het voorstel zullen vallen. Dat kan uiteenlopen van elke e-mail, tot alleen bepaalde vormen van formele (elektronische) documentatie, zoals een formeel verzoek. Bij deze verkenning van relevante uitvoeringsaspecten is uitgegaan van de vormen van communicatie die in elk van de instrumenten in de bijlagen bij het voorstel zijn genoemd.

Inventarisatie bepalingen in relevante civielrechtelijke instrumenten

Civielrechtelijke instrumenten die bepalingen bevatten die elektronische communicatie van burgers en bedrijven met justitiële autoriteiten betreffen, zijn:

- de Richtlijn 2003/8 betreffende rechtsbijstand,
- de Verordening nr. 805/2004 betreffende een executoriale titel voor niet-betwiste schuldvorderingen,
- de Verordening nr. 1896/2006 tot invoering van een Europese betalingsbevelprocedure,
- de Verordening nr. 861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen,
- de Verordening nr. 664/2009 tot vaststelling van een verordening inzake onderhoudsverplichtingen,
- de Verordening nr. 650/2012 betreffende erfopvolging en erfrechtverklaring,
- de Verordening nr. 1215/2012 inzake erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken,
- de Verordening nr. 665/2014 inzake het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen,
- de Verordening 2015/848 betreffende insolventieprocedures,
- de Verordening 2016/1103 inzake beslissingen op het gebied van huwelijksvermogensstelsels,
- de Verordening 2016/1104 inzake vermogensrechtelijke gevolgen van geregistreerde partnerschappen, en
- de Verordening 2019/1111 betreffende beslissingen in huwelijkszaken, ouderlijke verantwoordelijkheid, en internationale kindervervoering.

Betrokken justitiële autoriteiten zijn de Raad voor Rechtsbijstand, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen, het notariaat, de Rechtspraak, de deurwaarderij, en de Centrale Autoriteit Kinderontvoeringen (de Minister van Justitie en Veiligheid). In totaal zijn in de civielrechtelijke instrumenten 204 bepalingen aangetroffen die onderling te onderscheiden vormen van communicatie van burgers en bedrijven met justitiële autoriteiten betreffen.

Het betreft zowel communicatie op basis van een vastgesteld formulier, als communicatie die niet op basis van een vooraf vastgesteld formulier hoeft plaats te vinden. Op grond van het voorstel dient elektronische communicatie met burgers en bedrijven mogelijk te worden gemaakt via een European electronic access point, als onderdeel van het Europese e-Justitie portaal, waartoe burgers en bedrijven toegang hebben. Er wordt geen verplichting gecreëerd voor burgers en bedrijven om langs elektronische weg te communiceren. Wel worden justitiële autoriteiten verplicht om langs elektronische weg ingediende communicatie in behandeling te nemen. Over de vormgeving van dit European electronic access point is nog weinig bekend.

Appreciatie

In de civielrechtelijke instrumenten die in de bijlagen bij het voorstel zijn opgenomen, zijn bepalingen te vinden die onderling te onderscheiden vormen van communicatie van burgers en bedrijven met justitiële autoriteiten betreffen. In totaal gaat het om 204 bepalingen aangaande communicatie tussen burgers en bedrijven en justitiële autoriteiten die voortaan elektronisch kunnen verlopen. Daarbij zijn in totaal zes verschillende justitiële autoriteiten betrokken bij het verplicht in behandeling nemen van de communicatie die elektronisch is ingediend, waarbij dient te worden onderkend dat in sommige gevallen elke individuele notaris, deurwaarder, rechter, of officier van justitie kan worden aangemerkt als justitiële autoriteit in de zin van het betreffende instrument. De omvang

van elke geïdentificeerde vorm van communicatie is niet bekend, omdat deze niet als zodanig wordt geregistreerd of er bij de koepelorganisatie geen gegevens over individuele zaken aanwezig zijn. Zie voor een nadere toelichting ook onder IV.

IV. Huidige omvang communicatie

Verloop communicatie en appreciatie – civielrechtelijk

Uit overleg met en interviews afgenomen bij verschillende betrokken justitiële autoriteiten in het civielrechtelijk domein komt naar voren dat in veel van de instrumenten die in de bijlagen bij het voorstel zijn opgenomen, op dit moment vooral gecommuniceerd wordt met buitenlandse advocaten van partijen, de justitiële autoriteit in de andere lidstaat, en waar aangewezen met financiële instellingen. Deze communicatie verloopt zowel per post als per (onbeveiligde) e-mail. Een en ander verschilt overigens sterk per procedure, maar ook per ontvangend land. Dat hangt ook samen met het feit dat de inhoudelijke procedure of het burgerlijk procesrecht in veel gevallen niet geharmoniseerd is. Denk bijvoorbeeld aan de digitale apostille, die alleen in Frankrijk wordt gehanteerd, de wijze van betekening van stukken of het moment waarop een verzoek om rechtsbijstand in behandeling kan worden genomen: dit verschilt sterk tussen de lidstaten. Ook verschilt welke justitiële autoriteit – een koepelorganisatie, een rechtbank of hof in een bepaalde bondsstaat, of individuele juridische beroepsbeoefenaars – dient te worden aangeschreven. Bevoegdheden zijn niet in elk land bij dezelfde justitiële autoriteit belegd. Informatie over een nalatenschap wordt door autoriteiten in andere EU-landen bijvoorbeeld geregeld opgevraagd bij de Rechtspraak, terwijl in Nederland de notaris toegang tot het kadaster heeft, en in Zweden juist een advocaat of belastingkantoor daartoe gemachtigd is. Een algemeen aandachtspunt is dat in veel gevallen originele stukken worden vereist, voorzien van een «natte» handtekening. Daarmee samenhangend is juiste identificatie en het hanteren van betrouwbaarheidsstandaarden met name in dit domein van groot belang. Ook het taalverschil werkt belemmerend. Daarnaast bestaan deels al (andere) systemen waarin stukken kunnen worden gedeeld met juridische beroepsbeoefenaars, zoals bijvoorbeeld in het geval van de Europese erfrechtverklaring, die digitaal kan worden ingevuld. Belemmering daarbij kan zijn dat landen informatie afschermen in de betreffende systemen in verband met een andere uitleg van privacyregulering.

Verloop communicatie en appreciatie – strafrechtelijk

Uit overleg met en interviews afgenomen bij verschillende betrokken justitiële autoriteiten in het strafrechtelijk domein volgt dat verschillende methoden worden gebruikt voor het verzenden en ontvangen van relevante communicatie, zoals grensoverschrijdende rechtshulpverzoeken en Europese aanhoudingsbevelen. Daarvoor werd post, e-mail, en de fax gebruikt. Ook bestaat er een systeem voor het uitwisselen van Europese onderzoeksbevelen met Duitsland en België. Voor het Europees aanhoudingsbevel kan worden gebruikgemaakt van het *Supplementary Information Request at the National Entries* (SIRENE) en het Schengeninformatiesysteem (SIS II). Geregeld wordt door sommige landen overigens ook nog per post een dergelijk bevel (na)gestuurd, al dan niet voorzien van handtekeningen en/of stempels. Dat geldt ook voor bijvoorbeeld confiscatiebeslissingen. Ook een bestandenpostbus of de (beveiligde) e-mail wordt benut. De beveiliging van communicatie is ook in het strafrechtelijk domein een belangrijk aandachtspunt. Daarnaast zijn er knelpunten op het gebied van verplichtingen met betrekking tot het behouden en bewaren van fysieke documenten en verschillende interpretaties van privacyregel-

geving. Ook hier speelt de taalbarrière geregeld een rol en geldt dat andere landen (interne) procedures of competentieverdelingen anders kunnen hebben ingeregeld.

Aantallen

Zoals eerder aangegeven is niet inzichtelijk hoeveel berichten op dit moment op grond van elk van deze instrumenten worden gewisseld, hoeveel tijd dat in beslag neemt, en in welke vormen de huidige communicatie plaatsvindt. Ook ontbreekt een inschatting van de aard, vorm en omvang van de voorziene toekomstige communicatie in de impactanalyse. Dit maakt dat niet duidelijk is of voor elk juridisch instrument de noodzaak tot het maken van de kosten voor implementatie in verhouding staat tot de verwachte opbrengst. Een dergelijk overzicht is ook niet te genereren, omdat veel van de instrumenten en de daarmee samenhangende communicatie worden ingezet in individuele strafzaken of civielrechtelijke procedures en niet als zodanig worden geregistreerd. Waar sommige instrumenten vrijwel nooit zullen worden benut, is dat bij andere instrumenten wel degelijk het geval. Ter indicatie kan worden gewezen op het feit dat het Openbaar Ministerie in de periode 2018–2020 gemiddeld circa 12.000 inkomende rechtshulpverzoeken per jaar ontvangt, waarbij ook verzoeken uit niet EU-landen zijn meegeteld, zoals Turkije en de Verenigde Staten. In diezelfde periode heeft Nederland gemiddeld circa 4400 rechtshulpverzoeken per jaar verstuurd, ook aan niet-EU landen. Bij beide gemiddelden dient te worden aangemerkt dat het aantal verzoeken in 2020 beduidend lager was dan in de daaraan voorafgaande jaren, mogelijk in verband met de uitbraak van COVID-19. De verwachting van het Openbaar Ministerie is daarnaast dat jaarlijks, na implementatie van een systeem dat elektronische communicatie voor deze instrumenten ondersteunt, circa 12.500 inkomende verzoeken op grond van het Europees Onderzoeksbevel en het Europees Arrestatiebevel zullen worden ontvangen, en circa 4000 verzoeken zullen worden verstuurd. De Koninklijke Beroepsvereniging voor Gerechtsdeurwaarders heeft laten weten dat in 2020 circa 7700 uitwisselingen hebben plaatsgevonden met Nederland, waarbij het zowel ontvangen als verzonden exploten betreft, doch slechts exploten op grond van de Betekeningsverordening, het Haags Betekeningsverdrag/Rv 1954/art.55, eerste lid, Rv, executiezaken op grond van Brussel I Bis, ten uitvoer gelegde European Account Preservation Orders, en informatieverzoeken aan bankinstellingen op grond van de Verordening EAPO. De Raad voor Rechtsbijstand behandelde in 2018 circa 150 grensoverschrijdende verzoeken per jaar, maar daarbij dient te worden aangetekend dat een rechtszoekende ook zelfstandig grensoverschrijdend juridische bijstand kan zoeken, waarbij de Raad niet altijd betrokken is. De Centrale Autoriteit Kinderontvoering (Minister van Justitie en Veiligheid) verwerkt naar schatting gemiddeld circa 60 uitgaande verzoeken per jaar tot terugleiding van een kind en – indien daartoe aanleiding is – het treffen van maatregelen. Daarnaast is er sprake van circa 300 uitgaande zorgmeldingen per jaar. Ook worden circa 25 verzoeken tot terugleiding ontvangen, en circa 130 zorgmeldingen. De discrepantie tussen uitgaande en inkomende verzoeken is waarschijnlijk te verklaren uit het feit dat de Nederlandse Centrale Autoriteit, anders dan in andere EU-landen, ook niet-verdragslandzaken behandelt. Het CJIB (Minister van Justitie en Veiligheid) heeft in 2019 circa 20 verzoeken uit doen gaan om confiscatie van vermogensbestanddelen. In datzelfde jaar zijn ongeveer 45.000 geldelijke sancties verzonden. Het Openbaar Ministerie (IRC Noord-Holland) behandelde inzake de toepassing van het beginsel van de wederzijdse erkenning op vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen in 2019 circa 44 inkomende en 178 uitgaande zaken. Inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse

erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis werden in hetzelfde jaar circa 6 inkomende en 1 uitgaande verzoeken behandeld. Namens de Minister van Justitie en Veiligheid behandelde de Dienst Justitiële Inrichtingen in het kader van de wederzijdse erkenning van gevangenisstraffen en maatregelen omtrent terbeschikkingstelling jaarlijks circa 400 inkomende verzoeken.

V. Bepalingen m.b.t. vorm van elektronische communicatie

Inleiding

Naast bepalingen die aan de inhoud van de elektronische communicatie raken, zoals hiervoor toegelicht, bevat het voorstel, zoals in het BNC-fiche uitgelicht, enkele bepalingen die raken aan de vorm van elektronische communicatie. De Commissie stelt maatregelen voor betreffende de geldigheid en acceptatie van elektronische zegels en handtekeningen in geval van elektronische communicatie in grensoverschrijdende samenwerking of bij de toegang tot het recht. Ook stelt de Commissie maatregelen voor met betrekking tot de mogelijkheid van het doen van elektronische betalingen, ook door niet-ingezetenen, van gerechtelijke kosten in civielrechtelijke zaken. Het voorstel bevat daarnaast bepalingen voor het gebruik van videoconferentie in civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures met een grensoverschrijdend aspect.

Elektronische identificatie en vertrouwensniveaus

Het is vanzelfsprekend van belang dat grensoverschrijdende communicatie op verantwoorde wijze geschiedt. In artikel 9 van het voorstel wordt het gebruik van vertrouwde diensten (*trusted services*) geregeld. Uit het artikel volgt dat gekwalificeerde elektronische stempels en handtekeningen volgens de definities in de huidige eIDAS-verordening ((EU nr.910/2014) mogen worden gebruikt als een document verzonden is als onderdeel van elektronische communicatie op grond van artikel 3 van het voorstel dat vereist. Dat maakt ook dat geavanceerde of gekwalificeerde elektronische stempels of handtekeningen mogen worden gebruikt als een document dat wordt verzonden als onderdeel van elektronische communicatie overeenkomstig artikel 5 van het voorstel een stempel of handtekening vereist of bevat. Nog niet duidelijk is of het artikel ook zo dient te worden geïnterpreteerd, dat andere vormen van elektronische stempels of handtekeningen niet mogen worden gebruikt. Het is daarnaast relevant om het gebruik van elektronische stempels en handtekeningen te onderscheiden van elektronische certificaten, die gebruikt worden om de communicatie tussen autoriteiten te beveiligen. Het gaat hierbij om maatregelen die ervoor zorgen dat bepaalde communicatie op unieke wijze kan worden gekoppeld aan een specifieke autoriteit. Daarnaast is van belang dat het niet alleen gaat om het elektronisch doen verzenden van communicatie die is voorzien van de benodigde elektronische stempel of handtekening, maar ook om het verifiëren van te ontvangen communicatie. Ook is het goed om te bedenken dat het elektronisch verzenden en ontvangen van documenten niet alleen plaatsvindt door justitiële autoriteiten, die dienen te voorzien in de juiste oplossingen om in een bepaald vertrouwensregime met communicatie om te gaan, maar ook door natuurlijke en rechtspersonen. Eén van de aspecten die in dat kader van belang is, is de eerdergenoemde eIDAS-verordening. Deze verordening kent drie niveaus van ondertekening: de elektronische handtekening, de geavanceerde elektronische handtekening, en de gekwalificeerde elektronische handtekening. Door de Europese Commissie is een nieuw voorstel gedaan voor een verordening

die de eIDAS-verordening zal vervangen: de eID-verordening.⁵ Het concept van de digitale portemonnee (*digital wallet*) maakt hiervan onderdeel uit. Deze zou in alle lidstaten moeten kunnen worden gebruikt voor identificatie op het hoogste vertrouwensniveau. Uiteraard kan niet op de uitkomst van de onderhandelingen over dit voorstel voor een eID-verordening worden vooruitgelopen. Dat maakt echter wel dat nog onduidelijk is hoe ver de maatregelen strekken die dienen te worden genomen op het gebied van elektronische identificatie van (medewerkers bij) justitiële autoriteiten en van (vertegenwoordigers van) natuurlijke en rechtspersonen, onder meer indien zij verzoeken willen indienen via het eerdergenoemde European electronic access point op het Europese e-Justitie portaal.

Videoconferentie

Voor de civielrechtelijke procedure geldt dat de rechter kan beslissen tot inzet van videoconferentie en de procespartijen daaromtrent hun mening kunnen geven. Civielrechtelijke instrumenten die reeds bepalingen bevatten die zien op het horen van betrokkenen met (mogelijk) gebruik van videoconferentie, zijn de Verordening nr.861/2007 tot vaststelling van een Europese procedure voor geringe vorderingen, de Verordening nr.665/2014 inzake het Europees bevel tot conservatoir beslag op bankrekeningen, de Verordening 2015/848 betreffende insolventieprocedures, en de Verordening 2019/1111 betreffende beslissingen in huwelijkszaken, ouderlijke verantwoordelijkheid, en internationale kinderonvoering. Betrokken justitiële autoriteiten zijn de Rechtspraak, gerechtsdeurwaarders, en de Centrale Autoriteit Kinderontvoeringen (de Minister van Justitie en Veiligheid). Dat laat onverlet dat ook de andere instrumenten een vorm van interactie met betrokkenen voorstaan, waarbij – indien nationaal recht dat niet verhindert – videoconferentie kan worden ingezet. Met betrekking tot het gebruik van videoconferentie in strafrechtelijke procedures omvat het voorstel een regeling voor het horen van een verdachte of veroordeelde in strafrechtelijke procedures. Een dergelijk verhoor zal kunnen worden toegestaan, mits daarvoor de betreffende technologie aanwezig is, de bijzondere omstandigheden van het geval de inzet van de technologie rechtvaardigen, en de verdachte of veroordeelde zijn instemming heeft gegeven. Daarnaast behoort de verdachte, zo stelt het voorstel, toegang tot een rechtsmiddel te hebben indien hij het niet eens is met de beslissing tot inzet van videoconferentie. Het voorstel volgt hierbij de systematiek die bekend is van reeds bestaande Europese juridische instrumenten, zoals het Europees bewijsverkrijgingsbevel en het Europees onderzoeksbevel.

Appreciatie

Voor de civielrechtelijke instrumenten geldt dat in Nederland het gebruik van videoconferentie in het civielrecht en bestuursrecht is toegestaan.⁶ Over de structurele inzet van videoconferentie in het civielrecht en het bestuursrecht wordt uw Kamer op korte termijn nader geïnformeerd. Ten aanzien van de strafrechtelijke instrumenten geldt dat het Nederlandse strafprocesrecht op dit moment reeds een regeling kent die de inzet van videoconferentie mogelijk maakt (art.131a van het Wetboek van Strafvordering). Daarbij is echter niet voorzien dat toepassing van deze regeling in alle gevallen de instemming van de verdachte vergt, noch bestaat de mogelijkheid van het instellen van een afzonderlijk rechtsmiddel tegen de

⁵ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, amendement op Verordening (EU) No 910/2014 betreffende de invoering van een raamwerk voor een Europese Digitale Identiteit.

⁶ Kamerstuk 35 434, Q, d.d. 14 april 2022.

beslissing om van videoconferentie gebruik te maken. Het voorstel wijkt daarmee af van de regeling die in Nederland geldt. Zoals hierboven aangehaald kan niet op de uitkomst van de onderhandelingen over het voorstel voor een eID-verordening worden vooruitgelopen, hetgeen maakt dat nog onduidelijk is hoe ver de maatregelen strekken die dienen te worden genomen op het gebied van elektronische identificatie van (medewerkers bij) justitiële autoriteiten en van (vertegenwoordigers van) natuurlijke en rechtspersonen.

VI. Conclusie en vervolg

Uit het voorgaande moge blijken dat de impact van het voorstel op dit moment niet met voldoende zekerheid is in te schatten. Op basis van inzichten uit de nu lopende implementatie van de eerdergenoemde bewijsverkrijging- en betekeningsverordeningen, die een soortgelijke systematiek kennen, is de verwachting echter dat het nakomen van de geïntroduceerde verplichting om elektronisch te communiceren tussen justitiële autoriteiten in zowel het strafrechtelijk als het civielrechtelijk domein, en om elektronische communicatie van burgers en bedrijven in het civielrechtelijke domein verplicht in behandeling te nemen, aanzienlijk meer kosten voor de lidstaten met zich brengt dan in de impactanalyse is voorzien. De implementatiekosten werden in dit kader in een consultatie-reactie op het wetsvoorstel door de Raad voor de rechtspraak in een eerder stadium geschat op 2,7 mln. euro.⁷ Het proces om deze verordeningen te implementeren loopt nog. Het is desalniettemin denkbaar dat bij het introduceren van soortgelijke verplichtingen bij 23 additionele rechtsinstrumenten, en een veelvoud aan autoriteiten, aanzienlijk meer kosten zullen worden gemaakt. De Nederlandse zorgen met betrekking tot de proportionaliteit van de introductie van verplichte elektronische communicatie blijven daarmee onverkort van kracht. Mocht de referentie- en implementatiesoftware, die de Europese Commissie ontwikkeld, echter geschikt zijn of worden gemaakt om te integreren in de bestaande juridische infrastructuur, dan zijn die kosten naar het zich laat aanzien lager. Desalniettemin blijft in elk scenario van belang om voldoende aandacht te besteden aan de nodige opleidingen voor betrokken medewerkers. Gezien de omvang van het aantal justitiële autoriteiten – waarbij, zoals besproken, in gevallen elke individuele juridische beroepsbeoefenaar als justitiële autoriteit kan worden gezien – zijn ook deze kosten niet snel te overschatten. Dat gezegd hebbende blijft het kabinet voorstander van de versterking van de samenwerking tussen lidstaten op het gebied van digitalisering, eens te meer in het strafrechtelijk domein. Nederland heeft daaraan ook altijd een actieve bijdrage geleverd, onder meer in de ontwikkeling van e-CODEX. Het is van groot belang dat ook de justitiesector gebruik kan maken van de vele voordelen die verdere digitalisering met zich brengt. Elektronische communicatie tussen justitiële autoriteiten in grensoverschrijdende aangelegenheden dient veilig, snel en betrouwbaar plaats te vinden, en dit voorstel kan daaraan een belangrijke bijdrage leveren. De Nederlandse inzet blijft er daarom op gericht op de proportionaliteit van de verplichting tot digitalisering te bewaken.

⁷ 2021/40 Advies Wijziging Uitvoeringswetten EG-bewijsverkrijgingsverordening en EG-betekeningsverordening (rechtspraak.nl).

Het voorstel wordt momenteel in raads werkgroepen besproken. Na het afronden van de onderhandelingen zal de balans dienen te worden opgemaakt en een gedegen uitvoeringsanalyse worden verricht, om de financiële implicaties meer gedegen in beeld te brengen.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind