

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3027

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling digitalisering van justitie

Fiche: Mededeling Europees Democratie Actieplan (Kamerstuk 22 112, nr. 3028)

Fiche: Verordening betreffende e-CODEX (Kamerstuk 22 112, nr. 3029)

Fiche: Verordening Brexit Adjustment Reserve (Kamerstuk 22 112, nr. 3030)

Fiche: Mededeling strategie Europese justitiële opleiding 2021–2024 (Kamerstuk 22 112, nr. 3031)

Fiche: Mededeling nieuwe Europese Consumentenagenda (Kamerstuk 22 112, nr. 3032)

Fiche: Mededeling Strategie versterking toepassing Handvest Grondrechten EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3033)

Fiche: Mededeling EU-actieplan media in het digitale decennium (Kamerstuk 22 112, nr. 3034).

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Mededeling digitalisering van justitie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Digitalisering van justitie in de Europese Unie; een instrumentarium met mogelijkheden

b) Datum ontvangst Commissiedocument

2 december 2020

c) Nr. Commissiedocument

COM(2020) 710

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0710&from=EN>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing

SWD(2020) 540

f) Behandelingstraject Raad

Raad Justitie en Binnenlandse Zaken

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Justitie en Veiligheid

2. Essentie voorstel

Met deze mededeling wil de Commissie eraan bijdragen dat de justitiesector meegroeit met de digitalisering van en technologische ontwikkelingen in de samenleving. De strategie is dat de grensoverschrijdende samenwerking in de justitiesector wordt gestimuleerd te digitaliseren. Ook worden de lidstaten ondersteund om hun nationale justitiesector de digitale samenleving in te laten bewegen. De mededeling schetst een nieuwe aanpak voor de digitalisering van de justitiesector gebaseerd op een gereedschapskist. Dit bestaat uit juridische, financiële en IT-instrumenten voor verschillende actoren in de rechtssystemen. De Commissie wil dat digitale communicatie de standaardoptie wordt bij grensoverschrijdende justitiële samenwerking in de EU. De Commissie kondigt daartoe diverse wetgevingsvoorstellen aan inzake de verdere digitalisering van procedures voor justitiële samenwerking in burgerlijke, handels- en strafzaken.

Het digitale platform e-CODEX wordt wat de Commissie betreft de standaard voor veilige digitale communicatie in grensoverschrijdende justitiële zaken.¹ Het digitaal systeem eEDES, voor de uitwisseling van onderzoeksbevelen, rechtshulpverzoeken en elektronisch bewijsmateriaal, wordt verder ontwikkeld.

¹ Zie hiertoe tevens COM (2020) 712. Hiervoor wordt separaat een BNC-fiche opgesteld dat gelijktijdig aan de Kamer wordt verzonden. (Kamerstuk 22 112, nr. 3029)

Ook wil de Commissie dat de lidstaten er een prioriteit van maken om registers en databases digitaal te ontsluiten. Burgers en bedrijven hebben dan makkelijker toegang tot de informatie die zij nodig hebben voor hun toegang tot het recht. Daarnaast wil de Commissie de lidstaten aanmoedigen om in gerechtelijke procedures gebruik te maken van videoconferentie om kosten en tijd te besparen.

Tevens overweegt de Commissie de oprichting van een «Mijn e-justitieruimte» als toegangspunt om alle juridisch documenten waar burgers toegang toe hebben weer te geven. De applicatie zou ook grensoverschrijdende procedures moeten ondersteunen zoals die voor Europese vorderingen en Europese betalingsopdrachten.

Op het gebied van de digitalisering in het strafrecht kondigt de Commissie diverse initiatieven aan. Zij wil «hit/no-hit»-koppelingen tussen Eurojust, Europol en het Europees Openbaar Ministerie om verbanden tussen onderzoeken of vervolgingen waaraan deze instanties werken te signaleren. Iets dergelijks moet er ook komen voor handhavingsinstanties in de lidstaten, zodat zij kunnen achterhalen of er naar een bepaald individu al een onderzoek of vervolging is ingesteld in een andere lidstaat. De Commissie zal wetgeving voorstellen om informatie-uitwisseling bij grensoverschrijdende gevallen van digitaal terrorisme mogelijk te maken en om een samenwerkingsplatform voor Joint Investigation Teams (hierna: JIT) op te richten.

Tot slot overweegt de Commissie op het gebied van AI verplichtingen te creëren tot het testen van AI-toepassingen en een verplichting tot documenteren van doeleinden en functionaliteiten.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Wereldwijd is Nederland een van de koplopers in digitalisering. Bijna alle Nederlandse huishoudens hebben toegang tot internet en maken daar intensief gebruik van. Er is bijna 100% internetdekking met hoge snelheid en Nederland scoort relatief hoog hierop bij landenvergelijkingen. Daarmee vergeleken, blijft binnen het justitiedomein de digitalisering nog achter. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het European Justice Scoreboard². Er vinden veel initiatieven plaats, onder meer op het gebied van de informatievoorziening en digitalisering van zaakstromen in de strafrechtstketen. De voortgang en het succes zijn wisselend. Er zijn hiervoor verschillende redenen aan te dragen. De gevoeligheid van de informatie die wordt verwerkt speelt een rol, maar ook de noodzaak om de systemen operationeel te houden bij onderhoud. Er zijn in Nederland veel verschillende organisaties in het justitiedomein actief die elk hun eigen informatievoorziening systemen hebben. Deze systemen ervaren verouderingsproblematiek terwijl zij wel met elkaar moeten kunnen communiceren. Ook de kosten voor digitalisering zijn voor de organisaties in de Nederlandse justitiesector een belangrijke oorzaak waardoor digitalisering minder snel haar beslag krijgt dan wellicht gewenst. Ondanks die uitdagingen is het voor alle betrokkenen duidelijk dat digitalisering van het informatieverkeer en -beheer ook binnen het justitiedomein onvermijdelijk en hard nodig is. Het Nederlandse debat ziet dan ook op de wijze waarop en de volgorde en het tempo waarin stappen richting digitalisering gezet worden.

² European Justice Scoreboard 2020

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet beoordeelt het voorstel positief. Het kabinet kan de ambities van de Commissie om te komen tot een justitiesector die meegroeit met de technologische ontwikkeling in de samenleving op vrijwel alle punten steunen. Het is zeer positief dat op samenhangende wijze wordt gekeken op welke wijze de justitiesector, die burgers en bedrijven toegang tot recht biedt, met de tijd mee kan bewegen en wat lidstaten over en weer van elkaar op dit gebied kunnen leren. Een goed functionerende rechtsstaat is immers een belangrijke pijler voor economische voorspoed. Een belangrijk onderscheid dat bij de beoordeling van de afzonderlijke initiatieven wel gemaakt moet worden, is tussen de voorstellen met een grensoverschrijdend aspect, zoals de Europese procedure voor geringe vorderingen en de Europese betalingsbevelprocedure, en voorstellen die zien op (digitalisering van) nationale gerechtelijke procedures of andere processen in de nationale justitiesector. Bij de eerste categorie voorstellen is EU-optreden wenselijk en mogelijk noodzakelijk om de digitale gegevens- en informatiedeling van de grond te krijgen. Bij de tweede categorie voorstellen ziet het kabinet een beperktere rol aan de EU toekomen, met name gericht op het delen van werkwijzen, mede gelet op het beginsel van de institutionele autonomie van de lidstaten dat volgt uit artikel 4 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU).

Het kabinet onderschrijft de inspanningen van de Commissie die ertoe moeten leiden dat de koppelingen tussen de casemanagementsystemen van Eurojust, Europol en het EOM effectief uitvoering kunnen geven aan vergelijkingen op basis van het hit/no hit beginsel, zoals dat is of zal worden voorzien in de desbetreffende rechtsinstrumenten voor deze organisaties. Het kabinet is eveneens positief over de door Commissie geuite ambitie om de technische mogelijkheden te onderzoeken of er tegen individuen in andere lidstaten al onderzoeken dan wel vervolgingen lopen, dat inderdaad met inachtneming van de toepasselijke regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens.

Het succes van de JITs geeft volgens het kabinet aanleiding om verdere samenwerking te ondersteunen. Tijdens het creëren van een dergelijk nieuw platform dient er oog te zijn voor het voorkomen van overlap met bestaande omgevingen zodat de mogelijk administratieve last beperkt blijft. Tegelijkertijd is het van belang dat zo'n platform of in zo'n omgeving een connectie is met de nationale onderzoeksomgeving naast die in JIT.

De Commissie introduceert met deze mededeling een nieuwe standaard voor de toekomst waarin de justitiesector digitaal zou dienen te opereren. In algemene zin kan het kabinet dit onderschrijven. Daarbij wordt de kanttekening gemaakt dat digitalisering van bestaande (analoge) gegevensstromen veel vraagt van de betrokken organisaties terwijl er al vele belangen en maatschappelijke opgaven spelen in de organisaties in de justitiesector. Het kabinet is van mening dat er per digitaliseringsproject een business case dient te worden gemaakt die rekening houdt met de capaciteit van de betrokken justitiële organisaties. Bij het creëren van nieuwe gegevensstromen, in analoge en/of digitale vorm, is bovendien een meer inhoudelijke overweging aan de orde of deze gegevensuitwisseling gewenst is.

Een ander aandachtsgebied is het digitaliseren van registers en databases, dat speelt bij veel organisaties in de justitiesector. Hier is al veel gebeurd en verdere stappen, waaronder het koppelen van registers op Europees niveau, zullen gezet worden als uit business cases blijkt dat de baten opwegen tegen de kosten. Dit geldt ook voor de oprichting van

een «Mijn e-justitieruimte». Een voorbeeld van het koppelen en verder digitaliseren van databases, is het aanwijzen van e-CODEX als het standaardplatform voor veilige digitale communicatie in grensoverschrijdende justitiële zaken, hetgeen het kabinet toejuicht. Het kabinet heeft in de afgelopen 10 jaar een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van e-CODEX, waardoor dit platform qua architectuur perfect aansluit op het eigen Nederlandse Elektronisch Berichtenverkeer (EBV).

Op het gebied van AI is het kabinet van mening dat het positief is ervaringen en best practices uit te wisselen en aanvullende mogelijkheden voor verantwoorde toepassing te verkennen. Bij een eventuele discussie over additionele instrumenten dient gekeken te worden naar de toepasbaarheid van het huidige Nederlandse wettelijke kader.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Alle lidstaten lijken dezelfde grondhouding te hebben als het Nederlandse kabinet: positief over de ambitie om tot digitalisering te komen, maar afhankelijk van de nationale stand van zaken op het gebied van digitalisering meer of minder ambitieus qua tempo en zelfredzaamheid. De Commissie is op sommige punten ambitieus, maar vanwege het niet-bindende karakter van een mededeling is in dit stadium geen grote weerstand te verwachten. Die kan wel op een later moment komen, als de Commissie met de aangekondigde wetgevende voorstellen komt. Het ontvangen van Europese middelen om de beoogde digitalisering te realiseren en de daarvoor gegunde tijd zullen daarbij vermoedelijk belangrijke punten van bespreking en onderhandeling worden. Op dit moment is de positie van het Europees parlement nog niet bekend.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Het kabinet heeft een positieve grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid, daar waar het gaat om voorstellen met een grensoverschrijdend aspect. De mededeling ziet op het bevorderen van digitalisering in de justitiesector in zijn algemeenheid. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de Europese procedure voor geringe vorderingen en de Europese betalingsbevelprocedure. Dit valt onder de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht heeft de EU een gedeelde bevoegdheid met de lidstaten (artikel 4 lid 2 onder j VWEU). De Commissie is zodoende bevoegd deze mededeling uit te vaardigen. Daar waar het gaat om voorstellen zonder grensoverschrijdend aspect, die zien op (digitalisering van) nationale gerechtelijke procedures of andere processen in de nationale justitiesector, acht het kabinet het van belang dat het beginsel van de institutionele autonomie van de lidstaten, dat volgt uit artikel 4 van het Verdrag van de Europese Unie (VEU), gewaarborgd blijft. Op deze punten zal het kabinet zorgvuldig de ontwikkelingen volgen en beschouwen die de Commissie zal voorstellen op basis van deze mededeling.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. De mededeling heeft tot doel om een digitalisering van de grensoverschrijdende samenwerking in de justitiesector te stimuleren en de lidstaten te ondersteunen om hun nationale justitiesector de digitale

samenleving in te laten bewegen. Wegens het grensoverschrijdende karakter van de samenwerking tussen de lidstaten in de justitiesector en de toegevoegde waarde van het delen van informatie tussen de lidstaten over bijvoorbeeld werkwijzen, kunnen deze doelstellingen het beste op EU-niveau worden bereikt. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief, zeker als het gaat om de concrete maatregelen die (in tabelvorm) aan het eind van iedere paragraaf worden voorgesteld, vergezeld van een verantwoorde-lijke instantie en een tijdpad. De begeleidende tekst gaat op sommige punten aanzienlijk verder dan de maatregelen. Zo wordt gezinspeeld op het volledig digitaliseren van nationale justitiële registers en systemen, het online raadpleegbaar maken van alle justitiële documenten en toezicht en aanvullende regelgeving voor AI. De mededeling bevat onvoldoende detail om de proportionaliteit van deze maatregelen nu reeds te kunnen beoordelen, maar het kabinet zal toekomstige voorstellen van de Commissie op deze punten kritisch beoordelen.

d) Financiële gevolgen

De mededeling omvat financiële steunmaatregelen vanuit de EU-begroting om op die manier meer vaart te brengen in de digitalisering van de justitiesector. Voor lidstaten specifiek is er de Recovery and Resilience Facility (RRF, faciliteit voor herstel en veerkracht) waarvan de Commissie heeft aangeraden deze in te zetten om te kunnen investeren in digitalisering van de justitiesector. Ook het cohesiebeleid van de Commissie kan worden ingezet voor digitalisering. Het instrument voor technische ondersteuning zal de lidstaten ondersteunen met het implementeren van structurele fondsen in de justitiesector.

Het kabinet zal de Commissie vragen precies aan te geven wat het financieel beslag van de toekomstige voorstellen zal zijn en in welke mate de aangekondigde financiële steun daarin zal voorzien.

Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, administratieve lasten en concurrentiekracht

Een van de voornaamste voordelen van digitalisering is dat, eenmaal doorgevoerd, het bewerken van informatie sneller, goedkoper en beter verloopt. Afhankelijk van de te digitaliseren gegevens- en informatie-stroom biedt dit (na de initiële investeringen) voordelen voor burgers, bedrijven en overheden. Door het beperkte detailniveau van de aangekondigde initiatieven zijn deze voordelen in dit stadium nog niet te kwantificeren.