

Vergaderjaar 2022–2023

36 153

**Wijziging van de Uitvoeringswet
EG-bewijsverordening ter uitvoering van
Verordening (EU) nr. 2020/1783 van het
Europees Parlement en de Raad van
25 november 2020 betreffende de
samenwerking tussen de gerechten van de
lidstaten op het gebied van bewijsverkrijging in
burgerlijke en handelszaken (bewijsverkrijging)
(herschikking) (PbEU 2020, L 405/1)
(Uitvoeringswet Bewijsverkrijgingsverordening)**

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 februari 2023

ALGEMEEN DEEL

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van de Uitvoeringswet EG-bewijsverordening in verband met de herschikte Bewijsverkrijgingsverordening (hierna: het wetsvoorstel). Zij onderschrijven de noodzaak van grensoverschrijdende samenwerking van gerechten van de verschillende EU-lidstaten om bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken te bevorderen. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij ondersteunen het streven om het contact tussen gerechten van EU-lidstaten eenvoudiger en efficiënter te laten verlopen. Zij hebben dan ook met belangstelling kennisgenomen van het voorstel, en hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben vooralsnog geen verdere vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven het belang van bewijsverkrijging via digitale weg in andere lidstaten. Toch hebben zij nog enkele vragen.

Met veel belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, D66 en de SP. Graag ga ik in deze nota in op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen. Daarbij sluit ik zoveel mogelijk aan bij de in het verslag gekozen paragraafindeling en volgorde van vraagstelling. Omdat ik de vragen van verschillende fracties over eenzelfde aspect van de voorge-

stelde regeling voor de overzichtelijkheid gezamenlijk beantwoord, wijkt in een aantal gevallen de volgorde waarin de vragen worden beantwoord iets af van de volgorde waarin de vragen in het verslag zijn opgenomen.

1. Hoofdpijnen van het voorstel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de herschikte Bewijsverkrijgingsverordening de bewijsverkrijging in burgerlijke en handelszaken bevordert. Deze leden wijzen erop dat het wederzijdse vertrouwen van de EU-lidstaten in elkaars rechtssysteem ook een essentiële rol speelt bij de bewijsverkrijging in (grensoverschrijdende) strafzaken. Welke initiatieven zijn er op dit moment om de digitalisering van de bewijsverkrijging in strafzaken te bevorderen? In het bijzonder vragen deze leden een reflectie van de regering op het bevorderen van de mogelijkheden voor videoconferenties in strafzaken. Wat is het standpunt van de regering over het bevorderen van mogelijkheden voor videoconferenties in strafzaken? Deelt de regering de mening dat er veel efficiënter en sneller kan worden gewerkt in grensoverschrijdende strafzaken als de mogelijkheden voor het houden van het horen van getuigen of het onderzoek ter terechtzitting via videoconferentie worden verruimd?

De bewijsverkrijgingsverordening is van toepassing op bewijsverkrijging in burgerlijke of in handelszaken en is daarmee niet van toepassing op de bewijsverkrijging in het kader van de strafvordering. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt de ontwikkeling van verdere digitalisering voortgezet. Ter gelegenheid van de indiening van de wetgeving tot vaststelling van een nieuw Wetboek van Strafvordering zal de regering hierop nader ingaan. Met betrekking tot het gebruik van videoconferentie in grensoverschrijdende strafrechtelijke procedures verwijs ik graag naar het standpunt zoals verwoord in de Kamerbrief d.d. 14 oktober jl. met betrekking tot uitvoeringsaspecten van de voorgestelde verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht (hierna: het e-Justicevoorstel).¹ Dit e-Justicevoorstel omvat 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 e-Justicevoorstel, 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. Het is de verwachting van de regering dat het regelen van de inzet van videoconferentie in grensoverschrijdende strafrechtelijke procedures, zoals voorzien in het e-Justicevoorstel, bijdraagt aan de efficiëntie en snelheid waarmee in grensoverschrijdende strafrechtelijke procedures wordt samengewerkt.

2. Korte inhoud Bewijsverkrijgingsverordening

De leden van de D66-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er verscheidene manieren van grensoverschrijdende bewijsverkrijging mogelijk zijn. Een van deze mogelijkheden is het verkrijgen van bewijs door de Nederlandse rechter via Nederlandse diplomatieke of consulaire ambtenaren in een andere lidstaat. De aan het woord zijnde leden lezen in het consultatieadvies van de Raad voor de Rechtspraak (Rvdv) dat het niet

¹ Kamerbrief over uitvoeringsaspecten verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht, Kamerstukken 2022–2023, 29 279, nr.698.

duidelijk is hoe de Nederlandse procesrechtelijke regels omtrent het getuigenverhoor worden gewaarborgd wanneer getuigen via de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat worden gehoord. Kan de regering nader toelichten welke waarborgen worden geïmplementeerd opdat de Nederlandse procesrechtelijke regels niet worden geschonden?

Het horen van getuigen door Nederlandse consulaire ambtenaren is op dit moment al mogelijk op grond van het Haags Bewijsverdrag. De praktijk wijst uit dat dergelijke ondervragingen worden gedaan door de rechter via videoconferentie, waarbij de getuige zich in de ambassade bevindt. Dit wetsvoorstel bevat geen bepaling die artikel 21 van de herschikte verordening uitvoert. Ook om die reden wordt niet voorzien in nadere waarborgen omtrent het horen van getuigen via de Nederlandse ambassade of het Nederlandse consulaat.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de verordening in zijn geheel pas in 2025 actief wordt. Toch geldt de verordening al sinds 1 juli, terwijl er nog wordt gewerkt aan de technische mogelijkheid om alle Europese gerechtelijke instanties op e-Justice Communication through Online Data Exchange (e-CODEX) aan te laten sluiten. Zou het niet beter zijn dat eerst alles technisch in orde wordt gebracht alvorens een verordening in werking treedt, zo vragen deze leden.

De verordening is voor het grootste deel van toepassing geworden op 1 juli 2022. Dat is alleen anders voor het deel van de verordening dat ziet op de technische uitvoering ofwel de digitalisering (artikel 7), welk deel pas van toepassing wordt met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de periode van drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de uitvoeringshandelingen. Deze uitvoeringshandelingen zijn in werking getreden op 4 april 2022, hetgeen betekent dat artikel 7 van de verordening op 1 mei 2025 van toepassing wordt. De technische implementatie dient ook op die datum te zijn afgerond.

4. Gegevensbescherming en privacy

De leden van de D66-fractie menen dat het waarborgen van de privacy van burgers, zeker wanneer het gaat om gerechtelijke informatie, van groot belang is. Het in te voeren systeem voor digitale informatie-uitwisseling tussen verschillende justitiële autoriteiten van de lidstaten dient te zijn gebaseerd op een volledig betrouwbare en beveiligde technische oplossing. Uit de memorie van toelichting blijkt dat er tussen de betrokken instanties overleg wordt gevoerd over de technische uitvoering. Wordt de Autoriteit Persoonsgegevens ook betrokken bij de overwegingen voor de technische uitvoering? Kan de regering toelichten waarom de Autoriteit Persoonsgegevens niet om advies is gevraagd in de voorbereiding van dit wetsvoorstel?

In de voorbereidende fase van het wetsvoorstel is nagedacht over de vraag of een privacy impact assessment zou moeten worden gedaan en of de Autoriteit persoonsgegevens om advies zou moeten worden gevraagd. Omdat het wetsvoorstel geen nieuwe verwerking van persoonsgegevens bevat – het gaat immers om uitwisseling van gegevens die ook nu al onder de huidige verordening worden uitgewisseld – en er geen hoog risico is voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, is er geen DPIA opgesteld. Het betreft het digitaliseren van de gegevensuitwisseling tussen justitiële autoriteiten waar voor de technische uitvoering aansluiting wordt gezocht bij e-CODEX. Hierom en omdat er geen beleidsruimte is gelaten voor de lidstaten bij de uitvoering van de verordening ten aanzien van de wijze van verwerken van persoonsgegevens, is ook geen advies gevraagd aan de Autoriteit persoonsgegevens.

Indien in de feitelijke uitvoering als gevolg van de herziening van de bewijsverkrijgingsverordening keuzes worden gemaakt die de verwerking van persoonsgegevens raken, zal de Autoriteit Persoonsgegevens om advies worden gevraagd.

8. Financiële gevolgen

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de adviezen van de Raad voor de Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten. Beiden benadrukken het belang van voldoende tijd, mankracht en middelen om de aansluiting van de nationale ICT-systemen op e-Codex te kunnen realiseren. Uit de paragraaf over de financiële gevolgen in de memorie van toelichting blijkt niet of de benodigde mankracht en middelen door de regering in kaart zijn gebracht. Kan de regering toelichten welke mankracht, tijd en middelen zij noodzakelijk acht voor een succesvolle aansluiting op het e-Codex systeem? Hoe is de regering van plan de belasting op de voornoemde organisaties te faciliteren?

De benodigde resources en financiële middelen voor de implementatie en uitvoering van zowel de bewijsverkrijgings- als de betekeningsverordening worden met betrokken organisaties, waaronder de Rechtspraak, momenteel in kaart gebracht. Daarbij worden verschillende oplossingen onderzocht. De implementatie dient immers in goed overleg te worden vormgegeven. Relevant daarbij is onder meer de vormgeving van de door de Europese Commissie aangeboden referentie-implementatiesoftware. De precieze specificaties hiervan zijn nog niet bekend. Zie hieromtrent ook de eerdergenoemde Kamerbrief d.d. 14 oktober jl.² De implementatie dient te zijn afgerond op 1 mei 2025.

10. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen in navolging van een aantal geconsulteerde organisaties of er voldoende overleg, tijd en aandacht is om de aansluiting van IT-systemen op e-CODEX mogelijk te maken. Klopt het dat onder regie van de Minister voor Rechtsbescherming en in samenspraak met de betrokken organisaties de beslissingen worden genomen over de implementatie van het wetsvoorstel en de aansluiting op e-Codex? Voorts lezen deze leden dat advies is gevraagd over het wetsvoorstel aan de adviescommissie voor burgerlijk procesrecht. Kan dit advies met de Kamer worden gedeeld?

De benodigde resources en financiële middelen voor de implementatie en uitvoering van zowel de bewijsverkrijgings- als de betekeningsverordening worden met betrokken organisaties, waaronder de Rechtspraak, momenteel in kaart gebracht. Daarbij worden verschillende oplossingen onderzocht. De implementatie dient immers in goed overleg te worden vormgegeven. Daarbij kan worden opgemerkt dat e-CODEX een bestaande gemeenschappelijke dienst is in het justitiedomein en de Nederlandse standaard geeft voor digitale grensoverschrijdende gegevensuitwisseling. JustID verzorgt de fysieke aansluiting tussen organisaties in de Nederlandse justitiesector en Europese counterparts.

De bespreking met de Adviescommissie voor burgerlijk procesrecht heeft niet geleid tot een afzonderlijk advies van de Adviescommissie. Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de VVD-fractie zijn daarom de notulen van de 203e vergadering van de Adviescommissie voor

² Kamerbrief over uitvoeringsaspecten verordening en richtlijn digitalisering justitiële samenwerking en toegang tot het recht, Kamerstukken 2022–2023, 29 279, nr. 698.

burgerlijk procesrecht d.d. 16 juni 2021 als bijlage bij onderhavige nota naar aanleiding van het verslag gevoegd.

De leden van de SP-fractie lezen in het advies van de Raad voor de Rechtspraak diverse vragen over het horen van getuigen op een Nederlandse ambassade of consulaat maar hebben nergens de antwoorden op die vragen aangetroffen in de memorie van toelichting. Kan de regering de vragen alsnog beantwoorden rondom de centrale vraag welk probleem met dit voorstel wordt opgelost gecodificeerd in artikel I onderdeel M? Hoe wordt de kwaliteit van deze vorm van bewijsverordening gewaarborgd?

Naar aanleiding van het advies van de Raad voor de rechtspraak is het voorgestelde artikel over de mogelijkheden van het horen van getuigen door consulaire of diplomatieke ambtenaren geschrapt. Het maakt niet langer deel uit van het wetsvoorstel. Op die wijze is tegemoetgekomen aan de vragen van de Raad voor de rechtspraak. Ik verwijs ook graag naar het antwoord op de in paragraaf 2 (Korte inhoud Bewijsverkrijgingsverordening) gestelde vraag door de D66-fractie.

11. Inwerkingtreding

De leden van de VVD-fractie vragen of 14 maart 2025 door de uitvoeringspraktijk wordt gezien als een logische en haalbare datum waarop alle bepalingen in werking treden en dus alle betrokken organisaties aangesloten dienen te zijn op e-Codex. Wat gebeurt er als de nationale IT-systemen van sommige EU-lidstaten op die datum nog niet zijn aangesloten op e-Codex? Welke gevolgen brengt dat met zich mee voor de praktijk?

De implementatie dient te zijn afgerond op 1 mei 2025. Dit is een verplichting waaraan EU-lidstaten zijn gehouden en die bij niet-naleving een infractieprocedure kan opleveren.

Ook vragen deze leden wat precies wordt bedoeld met de opmerking dat geen overgangsrecht noodzakelijk zou zijn, omdat de gewijzigde regels slechts «praktisch» van aard zijn. Kan de regering dat nader toelichten? Er zullen in 2025 procedures aanhangig zijn gemaakt en worden afgedaan op basis van de huidige verordening, terwijl na maart 2025 andere regels gelden voor de bewijsverkrijging en specifiek voor verzoeken uit een andere EU-lidstaat aan een gerecht of centraal orgaan in Nederland. Waarom is overgangsrecht niet noodzakelijk?

Artikel 7 van de herschikte verordening wordt in alle lidstaten rechtstreeks van toepassing met ingang van de eerste dag van de maand volgend op de periode van drie jaar na de datum van inwerkingtreding van de in artikel 25 van de herschikte verordening bedoelde uitvoeringshandelingen. De bedoelde uitvoeringshandelingen zijn in werking getreden op 4 april 2022, wat betekent dat artikel 7 van toepassing wordt op 1 mei 2025. Artikel 7 bevat regels over de aansluiting op het gedecentraliseerde IT-systeem en het gebruik daarvan. Omdat artikel 7 rechtstreeks werkt, hoeft de uitvoeringswet op dat punt niet te worden aangepast. Er moet alleen feitelijk uitvoering worden gegeven aan artikel 7 van de herschikte verordening, door het realiseren van de aansluiting op e-CODEX. Die feitelijke uitvoering moet zijn afgerond op 1 mei 2025 en daarvoor is geen overgangsrecht nodig.

De leden van de D66-fractie constateren dat er beperkte implementatieruimte bestaat in dit wetsvoorstel en dat zij derhalve beperkte ruimte hebben om hun parlementaire taak tot uitvoering te brengen. In een eerder stadium, wanneer de verordening op Europees niveau nog niet is

vastgesteld, kunnen de aan het woord zijnde leden die taak ten uitvoer brengen. Daarom achten zij het wenselijk om op dat moment dan ook goed geïnformeerd te zijn over de consequenties van de verordening in het kader van nationale implementatie. Achten de regering het mogelijk om, bijvoorbeeld bij het BNC-fiche, de Kamer te informeren over mogelijke consequenties van een verordening bij nationale implementatie? De aan het woord zijnde leden overwegen dat een advies van de Raad van State daarvoor mogelijk een geschikt middel kan zijn. Kan de regering hierop reflecteren?

Ik ben het graag eens met de leden van de D66-fractie dat het van belang is dat de parlementaire taak kan worden uitgevoerd en dat het belangrijk is om in een vroeg stadium uitvoeringsconsequenties in beeld te brengen. De regering informeert het parlement na het verschijnen van een nieuw Europees voorstel met een BNC-fiche. Onderdeel van dat fiche is een appreciatie van het voorstel, alsmede een inschatting van de financiële consequenties voor overheden, burgers en bedrijven. Ook de juridische implicaties van een voorstel krijgen een plek in het BNC-fiche. Zo wordt uiteengezet of naar verwachting wetgeving zal moeten worden aangepast en zo ja welke wetgeving dat waarschijnlijk zou zijn. Nadat het BNC-fiche naar het parlement is verzonden, heeft uw Kamer de mogelijkheid mondelinge of schriftelijke vragen te stellen over het voorstel en het fiche. Eventuele zorgen en wensen kunnen dan worden meegenomen tijdens de onderhandelingen. Gedurende de loop van de onderhandelingen wordt uw Kamer via kwartaalrapportages geïnformeerd over de voortgang. Ook naar aanleiding van dergelijke kwartaalrapportages kunnen – schriftelijk of mondeling – vragen worden gesteld.

Het vragen van advies aan de Raad van State in de aanloop naar een BNC-fiche is niet haalbaar. De afspraak is dat een BNC-fiche zes weken na het verschijnen van de Engelstalige tekst van het voorstel naar uw Kamer wordt gezonden. Deze termijn is van belang om snel na publicatie van een Commissievoorstel in Brussel te kunnen onderhandelen met een afgestemd standpunt, maar zes weken is te kort om de Raad van State om advies te vragen. Daar komt bij dat de inventarisatie van de uitvoeringsconsequenties van het Commissievoorstel juist tot doel heeft om in de onderhandelingen het Commissievoorstel bij te sturen daar waar de verwachte gevolgen onevenredig zijn. De uiteindelijke tekst van een richtlijn of verordening wijkt mede daarom vaak op belangrijke punten af van het Commissievoorstel.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind