Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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) 712 final — 2020/345 (COD))

(2021/C 286/15)

Rapporteur: **Ozlem YILDIRIM**

Raadpleging	Europese Commissie, 24.2.2021
Rechtsgrondslag	Artikel 81, lid 2, en artikel 82, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Afdeling Interne Markt, Productie en Consumptie
Goedkeuring door de afdeling	31.3.2021
Goedkeuring door de voltallige vergadering	27.4.2021
Zitting nr.	560
Stemuitslag	247/0/3
(voor/tegen/onthoudingen)	

1. **Conclusies en aanbevelingen**

1.1. Het EESC is ingenomen met het voorgestelde regelgevingsinitiatief, dat moet worden aangevuld met de voorstellen van het Europees Parlement. Van e-Codex zal een indirect positief effect uitgaan omdat het de grensoverschrijdende gerechtelijke procedures en samenwerking vereenvoudigt en versnelt, wat ook zal bijdragen tot een betere werking van de interne markt.

1.2. Er zij op gewezen dat e-Codex niet beperkt is tot e-justitie. Met het oog op de toekomst beveelt het EESC aan om een bepaling op te nemen waarmee het mogelijk wordt dat e-Codex door andere overheidsdiensten ook voor andere doeleinden wordt gebruikt, zoals bijvoorbeeld de overdracht van medische dossiers.

1.3. Het EESC beveelt de Commissie aan om het aspect schaalbaarheid in de werkingssfeer van de verordening op te nemen. Tot nu toe was e-Codex operationeel in een paar lidstaten die de oorspronkelijke sponsors van dit project zijn. Het huidige e-Codex-project moet echter worden opgeschaald en vlot functioneren in alle lidstaten, zoals de bedoeling is van de voorgestelde verordening.

1.4. De digitalisering van de samenleving, de economie en het bestuur gaat steeds sneller. Het gaat hierbij om een ambitieuze doelstelling en met deze realiteit moet duidelijk rekening worden gehouden. Het e-Codex-systeem is een essentieel onderdeel van onder meer het "pakket digitale justitiële samenwerking" en de digitale-diensteninfrastructuur e-Justice. Het systeem gaat over justitie en grondrechten en moet volgens het EESC dan ook worden gekoppeld aan de overkoepelende digitale strategie "De digitale toekomst van Europa vormgeven" ([1]), een belangrijk aspect dat niet expliciet in de verordening aan bod komt.

1.5. Aangezien eu-LISA geen regelgevend agentschap is, moet volgens het EESC in hoofdstuk 2 van de voorgestelde verordening worden ingegaan op de transparantie van het besluitvormingsproces, de betrokkenheid van de lidstaten en andere relevante belanghebbenden, en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de besluiten die worden genomen door de organen die betrokken zijn bij het bestuur van het agentschap.

1.6. e-Codex bestaat uit een pakket softwareproducten waarmee een toegangspunt voor beveiligde communicatie kan worden opgezet. Daarom moet het garanderen van een hoge mate van veiligheid een hoofddoelstelling van de verordening zijn, waarbij het gaat om de noodzaak om veiligheidsmaatregelen te treffen die de onbelemmerde uitoefening van individuele rechten beschermen.

([1]) COM(2020) 67 final.

1.7. Een punt dat volgens het EESC meer aandacht verdient, is reële en brede toegang tot digitale justitie. De voordelen van het e-Codex-systeem moeten verder gaan dan aspecten die verband houden met beter beheer, betere werking en betere communicatiemogelijkheden. Het EESC is van mening dat de ontwikkeling van digitale justitie erop gericht moet zijn dat alle burgers in de EU veilige, betrouwbare en gemakkelijke toegang tot de rechter hebben.

1.8. Het EESC wijst op de bezorgdheid van diverse belanghebbenden en lidstaten over de vraag of het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wel voldoende gewaarborgd zal zijn bij de permanente werking en verdere ontwikkeling van e-Codex door eu-LISA.

2. **Achtergrond en inhoud van het Commissievoorstel**

2.1. e-Codex (e-Justice Communication through On-line Data EXchange) werd gelanceerd in het kader van het meerjarenactieplan voor e-justitie 2009-2013 ([2]), voornamelijk om de digitalisering van grensoverschrijdende gerechtelijke procedures te bevorderen en de communicatie tussen de justitiële autoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken.

2.2. e-Codex is het voornaamste instrument voor de totstandbrenging van een interoperabel en gedecentraliseerd communicatienetwerk tussen nationale IT-systemen in grensoverschrijdende civiele en strafrechtelijke procedures. Het is een softwarepakket dat het mogelijk maakt om nationale systemen met elkaar te verbinden, waardoor gebruikers, zoals justitiële autoriteiten, rechtsbeoefenaars en leden van het grote publiek, snel en veilig documenten, juridische formulieren, bewijsmateriaal en andere informatie kunnen verzenden en ontvangen. Het e-Codex-systeem bestaat uit een pakket softwareproducten die kunnen worden gebruikt om een toegangspunt voor beveiligde communicatie op te zetten.

2.3. Het e-Codex-systeem is een van de belangrijkste onderdelen van het e-justitiebeleid van de Commissie om de toegang tot en de efficiëntie van justitie in de lidstaten te verbeteren en is opgenomen in het actieplan Europese e-justitie voor 2019-2023 ([3]). In de Commissiemededeling "Digitalisering van justitie in de Europese Unie — Een instrumentarium met mogelijkheden" ([4]) is ook bevestigd dat e-Codex het belangrijkste instrument is voor veilige digitale communicatie in grensoverschrijdende gerechtelijke procedures. In het kader van een digitale eengemaakte markt die gericht is op snelle, veilige en betrouwbare infrastructuur en diensten, maakten oplossingen voor de bevordering van e-justitie deel uit van het actieplan inzake e-overheid van 2016 ([5]).

2.4. e-Codex werd tussen 2010 en 2016 ontwikkeld door 21 EU-lidstaten, met deelname van andere derde landen/gebieden en organisaties ([6]).

2.5. Momenteel wordt het systeem beheerd door een consortium van lidstaten en andere organisaties, gefinancierd door een EU-subsidie.

2.6. Het e-Codex-systeem moet zodanig worden beheerd dat de onafhankelijkheid van de nationale justitiële instanties niet in het gedrang komt.

2.7. De Commissie dient een voorstel in voor een verordening tot instelling van het e-Codex-systeem op EU-niveau en belast het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (eu-LISA) met het operationele beheer ervan. Wordt het e-Codex-systeem stabiel beheerd, dan zal dit systeem het standaardsysteem kunnen worden voor de uitwisseling van elektronische berichten inzake justitiële samenwerking op EU-niveau. Het eu-LISA-agentschap zal het beheer van het e-Codex-systeem niet vóór juli 2023 overnemen.

3. **Algemene opmerkingen**

3.1. Het EESC is ingenomen met het voorgestelde regelgevingsinitiatief, dat moet worden aangevuld met de voorstellen van het Europees Parlement. Van e-Codex zal een indirect positief effect uitgaan omdat het de grensoverschrijdende gerechtelijke procedures en samenwerking vereenvoudigt en versnelt, wat ook zal bijdragen tot een betere werking van de eengemaakte markt.

([2]) PB C 75 van 31.3.2009, blz. 1.
([3]) Verordening (EU) 2018/1726.
([4]) COM(2020) 710 final.
([5]) COM(2016) 179 final.
([6]) Jersey, Noorwegen, Turkije, de Raad van de balies van Europa (CCBE) en de Raad van de notariaten van de Europese Unie (CNUE).

3.2. Europa loopt voorop bij de digitale transformatie. e-Codex is een katalysator voor deze transformatie in Europa en in de lidstaten en, wat belangrijk is, tussen de lidstaten onderling. Het gaat verder dan functionele IT-behoeften en raakt aan sleutelfactoren zoals harmonisatie, cultuur, mensenrechten en andere processen die door de lidstaten moeten worden aangepakt bij de digitalisering van de samenleving en de economie.

3.3. Aangezien deze verordening de burgers in staat stelt te profiteren van een betere grensoverschrijdende toegang tot de rechter, moet zij volgens het EESC ook specifiek betrekking hebben op de noodzakelijke versterking en harmonisatie van de capaciteiten van de lidstaten op het gebied van justitiële samenwerking. Dit begint met het digitale ecosysteem dat ten grondslag ligt aan e-Codex en dat een interoperabele en onderling verbonden omgeving mogelijk moet maken. Het EESC wil erop wijzen dat justitie in Europa tot nu toe niet overal evenveel gebruik heeft gemaakt van IT. Het pleit dan ook voor betere samenwerking tussen nationale justitiële diensten en voor convergentie in de hele EU op verschillende niveaus, met volledige inachtneming van de specifieke kenmerken van de nationale systemen, inclusief de rol en de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken actoren. Op technisch niveau moet worden gegarandeerd dat de lidstaten een vergelijkbare mate van automatisering hebben en over de technische capaciteit beschikken om grote elektronische documenten te verwerken en op te slaan, en om dienstverleners op een zeer veilige manier met elkaar te verbinden.

3.4. Het vergroten van het vertrouwen in grensoverschrijdende elektronische interactie tussen burgers, bedrijven en overheidsinstanties is van cruciaal belang. De impact van de verordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de Europese interne markt (eIDAS) op de infrastructuur en de werking van e-Codex mag niet over het hoofd worden gezien. eIDAS reguleert elektronische handtekeningen, elektronische transacties, de betrokken instanties en hun processen. Het EESC stelt in dit verband vast dat e-Codex fungeert als een doeltreffend middel om op grote schaal te communiceren. De infrastructuur van e-Codex moet aan de eisen van eIDAS voldoen en een veilige interoperabiliteit mogelijk maken.

3.5. Er zij op gewezen dat e-Codex niet beperkt is tot e-justitie. Vooruitlopend op de toekomst beveelt het EESC aan om een bepaling op te nemen die andere overheidsdiensten de mogelijkheid biedt om e-Codex ook voor andere doeleinden te gebruiken, zoals bijvoorbeeld de overdracht van medische dossiers. Door e-Codex niet alleen voor e-justitie te gebruiken, zal het gebruik ervan op lange termijn worden gewaarborgd en zullen de lidstaten worden aangemoedigd om de nodige investeringen in hun infrastructuur te doen. Aangezien dit voorstel alleen de justitiële aspecten regelt, zouden daarvoor verschillende wetgevingsvoorstellen nodig zijn.

3.6. Het EESC steunt het e-Codex-systeem, omdat het een veilige elektronische overdracht van informatie en documenten in grensoverschrijdende civiele en strafrechtelijke procedures mogelijk maakt. Zoals de Commissie opmerkt, is deze verordening om twee belangrijke redenen nodig: (1) de duurzaamheid op lange termijn van het e-Codex-systeem wordt gewaarborgd, en (2) het beheer, de verdere ontwikkeling en het onderhoud van het systeem worden toevertrouwd aan het agentschap eu-LISA. Het EESC wijst er echter op dat voor een doeltreffend beheer van het digitale rechtssysteem zowel een duurzame en stabiele technische architectuur als een solide governance-infrastructuur vereist is.

3.7. Het EESC beveelt de Commissie aan om het aspect schaalbaarheid in de werkingssfeer van de verordening op te nemen. Tot dusverre is e-Codex operationeel in een paar lidstaten die de oorspronkelijke sponsors van dit project zijn. Het huidige e-Codex-project moet echter worden opgeschaald. Bedoeling van de voorgestelde verordening is dat het in alle lidstaten vlot functioneert. Het EESC benadrukt dat het de verantwoordelijkheid van elke lidstaat is om ervoor te zorgen dat hun nationale IT-systemen en -infrastructuur goed functioneren, veilig zijn en dat persoonsgegevens en privacy zijn gewaarborgd.

3.8. Het EESC verzoekt de Commissie na te gaan of het mogelijk is entiteiten die buiten de EU actief zijn, met name in de met de Europese Unie geassocieerde landen, te helpen bij het installeren van het pakket softwareproducten van het e-Codex-systeem. Verruiming van het toepassingsgebied van het project, dat gebaseerd zou moeten zijn op een duidelijk model van cofinanciering, zou alle betrokken partijen ten goede komen. De noodzaak om de schaalbaarheid en operationaliteit van het systeem te waarborgen, dient in aanmerking te worden genomen.

4. **Specifieke opmerkingen**

4.1. *Afstemming op en samenhang met Europese kernstrategieën*

4.1.1. De digitalisering van de samenleving, de economie en het bestuur gaat steeds sneller. Het gaat hierbij om een ambitieuze doelstelling en met deze realiteit moet duidelijk rekening worden gehouden. Het e-Codex-systeem is een essentieel onderdeel van onder meer het "pakket digitale justitiële samenwerking" en de digitale-diensteninfrastructuur e-Justice. Het systeem gaat over justitie en grondrechten en moet volgens het EESC dan ook worden gekoppeld aan de overkoepelende digitale strategie "De digitale toekomst van Europa vormgeven" ([7]), een belangrijk aspect dat niet expliciet in de verordening aan bod komt.

4.1.2. Naar de mening van het EESC moet het aangekondigde wetgevingsinitiatief inzake kunstmatige intelligentie (AI), dat de Commissie in het voorjaar van 2021 zal bekendmaken ([8]), specifiek aandacht besteden aan de rol van op AI gebaseerde oplossingen bij het mogelijk maken van e-justitie-oplossingen, en aan de risico's die gepaard gaan met het gebruik van op AI gebaseerde oplossingen door justitiële autoriteiten. Deze mogelijke toepassingen omvatten "voorspellende justitie" en de desbetreffende uitdagingen, het gebruik van platforms voor online geschillenbeslechting, en het gebruik van algoritmen in strafrechtelijke onderzoeken.

4.1.3. Het EESC erkent dat e-Codex niet het gebruik van AI impliceert. Wel wordt in rechtsstelsels steeds meer van AI gebruikgemaakt. Vanwege het indirecte verband beveelt het EESC dan ook aan om bij de eerste herziening van het gecoördineerde plan inzake AI ([9]), die gepland is voor het eerste kwartaal van 2021, in te gaan op het verband tussen AI en digitale justitie en het e-Codex-systeem.

4.2. *Doeltreffende governance en operationele aspecten van e-Codex*

4.2.1. Aangezien eu-LISA geen regelgevend agentschap is, moet volgens het EESC in hoofdstuk 2 van de voorgestelde verordening worden ingegaan op de transparantie van het besluitvormingsproces, de betrokkenheid van de lidstaten en andere relevante belanghebbenden, en de noodzakelijke onafhankelijkheid van de besluiten die worden genomen door de organen die betrokken zijn bij het bestuur van het agentschap. Advocaten bijvoorbeeld zouden een belangrijke groep gebruikers van e-Codex kunnen zijn, en zouden er dan ook op zowel beleids- als uitvoeringsniveau bij kunnen worden betrokken om er bijvoorbeeld voor te zorgen dat e-Codex een gelijk speelveld waarborgt wat de toegankelijkheid voor alle partijen betreft, en tegemoetkomt aan de behoeften van deze beroepsgroep. Rechtsbeoefenaars zouden dus een structurele rol moeten krijgen en niet alleen moeten worden geraadpleegd.

4.2.2. Het EESC benadrukt dat er op operationeel niveau meer duidelijkheid moet komen over bijv. de strikte afbakening van kwesties op het gebied van binnenlandse zaken en het vraagstuk van de one-stop-shop. Ook de formaten voor de indiening en uitwisseling van bewijsmateriaal tussen rechtsgebieden moeten worden geharmoniseerd.

4.2.3. Het agentschap eu-LISA dient over zowel voldoende personele als voldoende financiële middelen te kunnen beschikken. Om dit punt kracht bij te zetten, herhaalt het EESC zijn aanbeveling over de noodzakelijke training voor eu-LISA-personeel ([10]), met name IT-personeel, waarbij onder meer goed moet worden begrepen hoe het beheer van het e-Codex-systeem de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het recht op een eerlijk proces moet waarborgen. Dit kan verder worden uitgewerkt in artikel 13 van de voorgestelde verordening.

4.3. *Hoge mate van veiligheid ter bescherming van rechten en vrijheden*

4.3.1. Aangezien e-Codex bestaat uit een pakket softwareproducten waarmee een toegangspunt voor beveiligde communicatie kan worden opgezet, moet het garanderen van een hoge mate van veiligheid een hoofddoelstelling van de verordening zijn, opgevat als de noodzaak om veiligheidsmaatregelen vast te stellen die de onbelemmerde uitoefening van individuele rechten beschermen ([11]). Het EESC is ook van mening dat in hoofdstuk 2 van de e-Codex-verordening moet worden benadrukt dat er een samenwerkingsovereenkomst bestaat tussen het agentschap eu-LISA en het EU-agentschap voor cyberbeveiliging (ENISA) ([12]).

([7]) COM(2020) 67 final.
([8]) https://www.europarl.europa.eu/news/nl/headlines/eu-affairs/20201208STO93329/op-de-agenda-de-eu-neemt-het-voortouw-in-het-2021-herstel
([9]) COM(2018) 795 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52018DC0795
([10]) PB C 283 van 10.8.2018, blz. 48.
([11]) Advies EESC-2020-05923, goedgekeurd tijdens de plenaire zitting van april 2021 (zie blz. 76 van dit Publicatieblad).
([12]) https://www.enisa.europa.eu/publications/artificial-intelligence-cybersecurity-challenges

4.3.2. Digitale oplossingen moeten een hoog niveau van privacy- en gegevensbescherming waarborgen. Een hoge mate van veiligheid houdt ook in dat een geharmoniseerde gegevensbescherming op nationaal niveau wordt gewaarborgd. Het EESC wijst er nogmaals op dat de voor verwerking van gegevens verantwoordelijke personen in de lidstaten passende technische en organisatorische maatregelen moeten nemen, de beginselen inzake gegevensbescherming doeltreffend moeten toepassen en over voldoende financiële middelen moeten beschikken om dit mogelijk te maken.

4.3.3. Veiligheidsgerelateerde risico's zijn in toenemende mate onvoorspelbaar. Het EESC erkent dat risicobeoordeling en risicobeperking centraal staan in de jaarlijkse eu-LISA-cyclus van planning, standaardoperaties en rapportage. Het EESC is van mening dat eu-LISA, naast strategieën voor risicobeperking en het in kaart brengen van "grote risico's", zijn kader zou kunnen versterken door mogelijke risico's met onverwachte uitkomsten in kaart te brengen. Hierdoor zal het een veerkrachtiger en anticipatiever agentschap worden.

5. **Inachtneming van de grondrechten**

5.1. *Toegang tot digitale justitie voor iedereen, als middel om gelijkheid en non-discriminatie te waarborgen*

5.1.1. Een punt dat volgens het EESC meer aandacht verdient, is daadwerkelijke en brede toegang tot digitale justitie. De voordelen van het e-Codex-systeem moeten verder gaan dan aspecten die verband houden met beter beheer, betere werking en betere communicatiemogelijkheden. Naar de mening van het EESC moet de ontwikkeling van digitale justitie erop gericht zijn om alle burgers in de EU veilige, betrouwbare en gemakkelijke toegang tot de rechter te geven. Gelijke toegang dient in de verordening centraal te staan, teneinde discriminatie en ongelijkheden te voorkomen. Het EESC beveelt aan om in de e-Codex-verordening beter tot uiting te laten komen dat de burgers daadwerkelijk moeten kunnen rekenen op gelijke en doeltreffende rechtsbescherming en toegang tot e-justitie en gerelateerde digitale diensten.

5.1.2. De voordelen van het e-Codex-systeem moeten een groter publiek bereiken en ten goede komen. Wanneer men over grensgebieden spreekt, zijn justitiële en grensoverschrijdende autoriteiten niet de enige belanghebbenden. Niet alleen justitiële autoriteiten en e-Codex-toegangspunten moeten in de e-Codex-omgeving worden geïntegreerd, maar ook een veelheid van actoren: burgers, rechtbanken, rechtbankpersoneel, ander administratief en ICT-personeel, rechtshandhavingsinstanties, notarissen, digitale forensische deskundigen, advocaten en derde partijen die direct of indirect van het systeem profiteren.

5.1.3. Gezien het belang van het e-Codex-systeem voor de daadwerkelijke toegang van burgers en bedrijven tot de rechter, moet er ook een verwijzing naar de bescherming van procedurele rechten worden opgenomen.

5.2. *Eerbiediging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en het recht op een eerlijk proces*

5.2.1. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is een hoeksteen van het beginsel van de scheiding der machten en een van de kernbeginselen van de rechtsstaat. Het gebruik van technologie mag niet ten koste gaan van een consistente rechtspleging. Daarom zou de Commissie goed moeten nagaan of het systeem dat wordt gebruikt om de nationale e-justitiesystemen aan elkaar te koppelen, kan voldoen aan de beginselen van een eerlijk proces en een eerlijke rechtsgang. Dergelijke waarborgen zijn met name van toepassing in het geval van een overdracht van e-Codex aan eu-LISA.

5.2.2. Het EESC wijst erop dat diverse belanghebbenden en lidstaten zich bezorgd afvragen of het beginsel van onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wel voldoende gegarandeerd zal zijn bij de permanente werking en verdere ontwikkeling van e-Codex door eu-LISA. De huidige bepalingen van het voorstel waarin de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht wordt genoemd, zijn niet toereikend. Gezien het belang van dat beginsel is een krachtiger formulering geboden. Verder zou het EESC graag zien dat wordt verduidelijkt hoe de voorgestelde governancestructuur van e-Codex dit beginsel in de praktijk daadwerkelijk zal waarborgen.

5.3. *Eerbiediging van en verwijzing naar de grondrechten*

5.3.1. Benadrukt zij dat deze verordening de grondrechten en beginselen moet eerbiedigen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in de grondwetten van de lidstaten zijn erkend. Daartoe behoren het recht op veiligheid, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Het EESC wijst erop dat de bescherming van deze rechten ook afhangt van de voorwaarden waaronder op deze rechten inbreuk mag worden gemaakt en van de vraag wie daarover moet beslissen.

5.3.2. Het gebruik van digitale technologieën mag geen afbreuk doen aan het recht op een eerlijk proces en op een doeltreffende voorziening in rechte. Dit is met name van belang waar het gaat om: gelijke kansen voor beide partijen om hun zaak te bepleiten (procedurele gelijkheid); het recht om kennis te nemen van en zich uit te laten over alle voorgelegde stukken en opmerkingen (procedure op tegenspraak); het recht op een openbare hoorzitting; in strafzaken, niet-inmenging in de rechten van de verdediging.

5.3.3. In het voorstel moet een specifieke verwijzing naar de toepasselijkheid van Titel VI (Rechtspleging) van het Handvest van de grondrechten van de EU en naar artikel 47 daarvan worden opgenomen.

Brussel, 27 april 2021.

Voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Christa SCHWENG