



de Rechtspraak

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

T (088) 36 10000
F (088) 36 10022
www.rechtspraak.nl

datum 9 april 2014
contactpersoon Voorlichting
e-mail voorlichting@rechtspraak.nl
telefoonnummer 06-46116548
uw kenmerk 475783
onderwerp Advies Besluit tot wijziging van het Besluit elektronisch proces-verbaal
bijlage(n) 1

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 29 januari 2014, ontvangen op 31 januari 2014, met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") u te adviseren over het Besluit tot wijziging van het Besluit elektronisch proces-verbaal (het "**Besluit**").

Besluit

Het Besluit strekt blijkens de Memorie van Toelichting ("**MvT**") tot wijziging van het huidige Besluit elektronisch proces-verbaal in verband met wijziging van de eisen aan de omzetting langs elektronische weg. Het Besluit borduurt daarmee voort op het Besluit elektronisch proces-verbaal (Stb. 2011, 15, hierna: Bepv) dat op 1 februari 2011 in werking is getreden (Stb. 2011, 16). De Raad voor de rechtspraak heeft in 2010 over een ontwerp van laatstgenoemd besluit geadviseerd (nr. 2010/12).

Het Bepv strekt tot uitvoering van art. 153 lid 2 Sv. Deze bepaling maakt het mogelijk om een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar langs elektronische weg op te maken en te verzenden. Voorwaarde is dat het elektronische proces-verbaal voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Die eisen zijn uitgewerkt in het Bepv, waarin ook aanvullende eisen worden gesteld op het gebied van de bewaring, de verzending en de beveiliging van het elektronische proces-verbaal. Tevens zijn daarin regels opgenomen over de omzetting van een schriftelijk proces-verbaal, als bedoeld in art. 153 lid 1 Sv in een elektronisch bestand dat een identieke weergave vormt van het proces-verbaal (een digitaal afschrift). Processen-verbaal die op de bij amvb beschreven wijze in elektronische vorm zijn opgemaakt of omgezet, hebben dezelfde bewijskracht als een op ambtseed door een opsporingsambtenaar op papier opgemaakt proces-verbaal (art. 344 lid 1 in onder 2 jo lid 2 Sv). Het Besluit vormt een belangrijke stap in een transitieproces dat op termijn zal leiden tot het zo volledig mogelijk digitaal werken in de strafrechtssketen.



de Rechtspraak

datum 9 april 2014
pagina 2 van 7

Met de onderhavige wijziging van het Bepv wordt volgens de MvT beoogd de bij en krachtens de Archiefwet 1995 gestelde eisen aan de vervanging van archiefbescheiden door reproducties van toepassing te laten zijn op het langs elektronische weg omzetten van processen-verbaal. Deze eisen gaan ook gelden voor de elektronische afschriften van het proces-verbaal en van andere processtukken.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft kennisgenomen van het Besluit. De Raad is er een voorstander van om nadere regels te stellen aangaande de (digitale) archivering van processtukken. De noodzaak om gezamenlijk met haar ketenpartners Openbaar Ministerie en Politie het zorgdragerschap in te richten, omdat ieder zijn verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de diverse (digitale) processtukken, onderschrijft de Raad. Dit aangezien iedere actie van een partner in de strafketen ten aanzien van archiveren gevolgen heeft in het verdere strafproces waarin de Rechtspraak aan het eind van de keten optreedt, alsmede voor bewijs- en rechtzoekenden. De Raad is daarbij geen voorstander van een hybride dossier, dus deels digitale vervanging van papier en deels nog wel op papier (niet zijnde stukken van overtuiging), aangezien dit aanzienlijke gevaren oplevert voor een goed archiefbeheer.

Het Besluit geeft aanleiding tot het maken van enige inhoudelijke opmerkingen evenals opmerkingen van redactionele aard welke in de bijlage zijn opgenomen.

Werklastgevolgen

Het Wetsvoorstel zal naar verwachting voor de Rechtspraak geen noemenswaardige werklastgevolgen met zich brengen.

¹ De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 9 april 2014
pagina 3 van 7

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de informatievoorziening aan en de voorbereiding van de gerechten op de invoering van de onderhavige regeling verzoekt de Raad u hem te informeren over de plaatsing van de definitieve tekst van het Besluit in het Staatsblad.

Hoogachtend,

mr. C.H.W.M. Sterk
Lid Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 9 april 2014
pagina 4 van 7

Bijlage: opmerkingen

Inhoudelijke opmerkingen

De Raad onderschrijft de wenselijkheid van de inzet van digitale voorzieningen ten behoeve van een snellere en slimmere strafrechtspleging. Van belang is daarbij op te merken dat digitalisering niet als doel op zich moet worden beschouwd, maar, zoals de minister ook in zijn brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2013 opmerkt opgemerkt, als een belangrijke voorwaarde om strafzaken sneller, slimmer, beter en transparanter af te wikkelen.

De strafrechtspraktijk heeft thans vooral behoefte aan een regeling voor het gebruik van elektronische proces-verbaalen die zijn ingescand van een papieren origineel. In de nabije toekomst zal (ook) gebruik kunnen worden gemaakt van processen-verbaalen die als elektronisch (tekst)bestand zijn opgemaakt om als zodanig als bewijsmiddel in een strafzaak te worden gebruikt. Zover is het nog niet.

Reikwijdte Besluit elektronisch proces-verbaal

Het valt de Raad op dat de archiveringsregels momenteel voor alle processtukken (gelet de MvT op pagina 6 ook welke de Rechtspraak produceert), worden neergelegd in het herziene Besluit elektronisch proces-verbaal. Een Besluit dat thans als uitgangspunt kent – zoals de titel ook suggereert- regels te stellen omtrent het proces-verbaal dat wordt opgemaakt door opsporingsambtenaren.

Daarbij vraagt de Raad zich af hoe deze herziening zich verhoudt tot het Wetsvoorstel “Digitale Processtukken” dat momenteel in voorbereiding is en waarin eerder werd gesuggereerd om het Besluit elektronisch proces-verbaal in te trekken.

De Raad is een voorstander van een gelaagdheid in regelgeving waarbij nadere uitwerking omtrent elektronische handelingen via het niveau van een ministeriele regeling wordt gerealiseerd. Dit aangezien de stand van de techniek in een snel tempo kan wijzigen.

De Raad mist echter de verhouding tot het eerder genoemde Wetsvoorstel “Digitale Processtukken” in relatie tot het nieuwe artikel 4 derde lid dat handelt over nadere regels met het oog op elektronische verzending. Het desbetreffende Wetsvoorstel handelt immers ook over elektronische verzending. Of geeft dit Besluit en de hierin genoemde ministeriele regeling juist nadere invulling aan het Wetsvoorstel “Digitale Processtukken”?

Digitaal afschrift

Het nieuwe artikel 4 vormt de kern van de nieuwe omzettingsregeling. Het valt de Raad op dat het tweede lid van toepassing wordt verklaard op een digitaal afschrift. Dit lijkt in tegenspraak met artikel 1 van het Besluit waarin ook volgens de (artikelsgewijze) toelichting de definitie van digitaal afschrift wordt geschrapt.

Artikel 4 Besluit

De kern van het gewijzigde Bepv (art. 4) is dat de regels in de Archiefwet 1995 voor de vervanging van archiefbescheiden ook van toepassing zijn op het scannen van papieren processen-verbaal van de politie. De Archiefwet kent in art. 7 een bevoegdheid toe tot vervanging. Deze bevoegdheid wordt geëffectueerd door een vervangingsbesluit als bedoeld in art. 6 van het Archiefbesluit 1995. Dit besluit



de Rechtspraak

datum 9 april 2014
pagina 5 van 7

geeft inzage in de aspecten van het toegepaste vervangingsproces als bedoeld in art. 26b van de Archiefregeling.

Het systeem van het voorgestelde art. 4 lid 1 Besluit houdt in dat het scannen van papieren processtukken alleen mogelijk is als het overheidsorgaan bereid is om over te gaan tot vervanging van archiefbescheiden. De vraag is of dit het digitaliseren niet belemmert. Bij de vervanging van archiefbescheiden komt immers meer kijken dan bij alleen het scannen zonder de originelen te vernietigen. Zo zal om te kunnen vervangen ook een digitaal archief beschikbaar moeten zijn. Dit is voor de Rechtspraak op dit moment in ontwikkeling.

Dit probleem wordt niet zonder meer opgelost door het voorgestelde art. 4 lid 2 Besluit. Op grond van de huidige redactie kan worden aangenomen dat de eisen voor het scannen gelijk zijn aan de eisen voor omzetting genoemd in het eerste lid van art. 4 Besluit. Er zal, letterlijk gelezen, toch een vervangingsbesluit moeten zijn genomen voordat men toekomt aan scannen zonder vervangen. Dat is tegenstrijdig.

Eisen “bij of krachtens de Archiefwet”

In dat verband is van belang wat precies de eisen zijn "die bij of krachtens de Archiefwet worden gesteld" als bedoeld in art. 4 lid 1 Besluit. De enige inhoudelijke norm die de wet zelf stelt, is die van art. 6 Archiefbesluit 1995:

"De vervanging geschiedt met juiste en volledige weergave van de in de te vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens".

Houdt het daarmee op of is ook het in het vervangingsbesluit te beschrijven reproductieproces een eis die krachtens de Archiefwet is gesteld? Zo ja, dan is er in beginsel geen geldig elektronisch proces-verbaal als niet aan deze eisen is voldaan. Bijvoorbeeld als niet is gescand in de vereiste resolutie. De Raad zou daarvoor niet willen pleiten. De eisen die in het vervangingsbesluit worden gesteld kunnen natuurlijk wel een duidelijke aanwijzing geven of sprake is van een correcte omzetting, maar als daaraan niet is voldaan en er is toch geen twijfel dat alle gegevens goed zijn overgenomen, dan is er geen reden om het elektronisch proces-verbaal niet te accepteren. De tekst van art. 26b Archiefregeling geeft ook een aanwijzing dat het vervangingsbesluit geen zelfstandige regels stelt. Het vervangingsbesluit schrijft immers niet voor, maar "verschafft ... inzicht in". Het zou goed zijn als de toelichting bij het Besluit hierover duidelijkheid geeft.

Als voornoemd standpunt wordt overgenomen, dan werpt dit een wat ander licht op het nieuwe art. 4 Besluit. In feite houdt dit voorschrift dan niet meer in dan de eis dat een scan een "juiste en volledige weergave is". Dat is een aanmerkelijke verlichting van de eisen.

Geldt dan ook de eis dat het scanproces nader moet worden beschreven in een "afschriftenbesluit"? Ook daarover zou de toelichting duidelijkheid moeten verschaffen. Een afschriftenbesluit zou dezelfde voorwaarden kunnen bevatten als een vervangingsbesluit op grond van de Archiefwet. Daarmee kan het proces alvast worden ingericht op de uiteindelijke substitutie.

Gekwalificeerde elektronische handtekening



de Rechtspraak

datum 9 april 2014
pagina 6 van 7

De regeling van de (gekwalficeerde) elektronische handtekening in het huidige Bepv en de toepassing daarvan in de praktijk heeft inmiddels de nodige vragen opgeroepen. De daarbij geconstateerde problemen zijn door het schrappen van art. 2 lid 2 Bepv nog altijd aanwezig. Daarmee blijft immers art. 2 lid 1 Bepv bestaan. Deze bepaling blijft een elektronische handtekening eisen voor een elektronische proces-verbaal. Ook een papieren proces-verbaal dat is gescand, is een elektronisch proces-verbaal (artikel 1 onder a Besluit). De eis van de gekwalficeerde elektronische handtekening blijft derhalve.

Primair roept dit bij de Raad de vraag op of niet bedoeld is de eis van een (gekwalficeerde) elektronische handtekening bij een gescand proces-verbaal helemaal te laten vervallen. Indien dit niet zo is bedoeld, rijst subsidiair de vraag wie deze handtekening moet plaatsen. Bekijkt men de toelichting bij het oorspronkelijke Bepv, dan wordt in art. 2 lid 1 Bepv duidelijk bedoeld op de handtekening van een opsporingsambtenaar. De Raad vraagt duidelijkheid wat op dit punt bedoeld is.

Zorgdrager

In de MvT wordt de Raad voor de rechtspraak genoemd als zorgdrager. De Raad betreft bij de totstandkoming van het vervangingbesluit zoals gebruikelijk de inbreng van de Gerechten die ook de daadwerkelijke archivering van bedoelde processtukken moeten uitvoeren.



de Rechtspraak

datum 9 april 2014
pagina 7 van 7

Redactioneel commentaar

pag. 3 Besluit

Op pagina 3 van het Besluit staat de mededeling “Nadat Bijlage 1 is vervallen”; De Raad neemt aan dat hiermee wordt bedoeld dat met de inwerkingtreding van dit besluit Bijlage 1 inderdaad vervalt. De formulering wekt onduidelijkheid op.

pag. 5 Nota van toelichting, ad 2 Digitaliseringsdoelstelling VPS

In de toelichting op het besluit wordt melding gemaakt van een pilot in Noord-Holland. Het is de Raad niet bekend op welke pilot hier bedoeld wordt.

pag. 6 Nota van toelichting, ad 3 Omzetting: vervanging door elektronische reproducties

- In de zin “Artikel 2 van het Archiefbesluit...” dient de laatste komma te worden vervangen door het woord “en”
- In de zin “Dit betekent dat...” staat een typfout in het woord “rechtspraak”, één “s” dient te worden verwijderd;
- In dezelfde zin “Dit betekent dat...” moet achter het woord “processtukken” een komma worden ingevoerd zodat de bijzin “of het openbaar ministerie en de rechtspraak tot omzetting van processtukken” ontstaat.
- De zin “In dat geval worden de originelen niet vernietigd.” wekt verwarring. Wat wordt hiermee bedoeld?

artikelsgewijze toelichting Artikel 1 onderdeel D

De Raad is blij met de handreiking de van de wetgever aan de ketenpartners over het geen gezamenlijk moeten worden geregeld in het vervangingsbesluit, maar merkt op dat voor “de wijze waarop de reproductie...” het gedachtestreepje ontbreekt.