

Advies ontwerpbesluit houdende regels betreffende het gebruik van elektronische processtukken (Besluit digitale procestukken Strafvordering)

Dit document bevat de alternatieve tekst van het origineel. Dit document is bedoeld voor mensen met een visuele beperking, zoals slechtzienden en blinden.

Brief aan De minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum: 9 juni 2016
e-mail: voorlichting@rechtspraak.nl
doorkiesnummer: 088-361 33 17
uw kenmerk: 741659

Inhoud van de brief

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 10 maart 2016, kenmerk 741659, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het ontwerpbesluit houdende regels betreffende het gebruik van elektronische processtukken met citeertitel Besluit digitale procestukken Strafvordering (het 'Besluit').

Het Besluit

Met de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken is een volgende stap gezet in de ontwikkeling van de moderne strafrechtspleging. Deze wet maakt het mogelijk het gebruik van digitale processtukken te faciliteren en te kanaliseren. Daartoe bevat deze wet een drietal regelingen, te weten:

- (1) een regeling voor de integriteit van processtukken in elektronische vorm,
- (2) een regeling voor het elektronisch ondertekenen van processtukken, en
- (3) een regeling voor het langs elektronische weg doen van aangifte, indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften, instellen van rechtsmiddelen en kennismemen van processtukken.



Deze wet maakt voorts de elektronische kennisgeving van gerechtelijke mededelingen mogelijk. Met deze regelingen van het elektronische verkeer tussen de rechtstreeks belanghebbenden, zoals de verdachte of het slachtoffer, en de rechterlijke instanties kan worden gewaarborgd dat digitale processtukken op de juiste wijze worden ingebracht in het strafproces. Hiervoor is vereist dat gebruik wordt gemaakt van een door de minister van Veiligheid en Justitie aangewezen elektronische voorziening. Dit besluit geeft nadere uitwerking aan de eisen aan en het gebruik van deze elektronische voorziening. Verder regelt het besluit het betrouwbaarheidsniveau van de elektronische handtekening alsmede de eisen waaraan deze handtekening moet voldoen.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad erkent het belang van digitalisering van de strafrechtsketen en de daarmee gepaard gaande elektronische informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. De Raad wenst vanuit het perspectief van de Rechtspraak de volgende punten mee te geven aan de wetgever aangaande dit Besluit.

Aansluiting bij ontwikkelingen digitalisering in het civiele- en bestuursrecht

In de toelichting op het Besluit wordt opgemerkt dat waar mogelijk is aangesloten bij bepalingen uit het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht. De Raad merkt op dat op bepaalde essentiële punten is afgeweken terwijl naar mening van de Raad ook op deze punten aansluiting mogelijk is. Zo regelt voorliggend Besluit uitsluitend de vereisten aan de wijze van indiening door rechtstreeks belanghebbenden als verdachte en slachtoffer en niet andere betrokken partijen in het strafproces zoals de advocatuur. De Raad wijst er op dat de vereisten voor digitaal procederen en daarmee de vereisten voor het digitale systeem in het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht geregeld worden voor alle procesdeelnemer in het civiele – en bestuursrechtelijke domein. Deze vereisten geven onder andere invulling aan systeem- en gegevensintegriteit, de wijze van ontsluiting en het daarmee gepaard gaande afdoende beveiligingsniveau, de elektronische handtekening en daarmee de diverse waarborgen die noodzakelijk zijn voor zorgvuldige gegevensverwerking in een digitale rechtspraakomgeving. De Raad geeft de wetgever mee dat hij hecht aan het standpunt dat ook een dergelijke zorgvuldige digitale gegevensverwerking binnen de overige betrokkenen in de strafrechtsketen tot stand komt, nu dit niet in dit Besluit geregeld wordt. De Raad zal hiertoe in overleg met haar ketenpartners nadere invulling geven.

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 werklust 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.

Elektronische voorziening ter beschikking gesteld door Minister

De Raad stelt voorop dat de Rechtspraak belang hecht aan onafhankelijkheid, ook waar het gaat om de eigen IT-voorzieningen. Art. 2 lid 1 van het Besluit hanteert als uitgangspunt dat de elektronische voorziening door de Minister wordt aangewezen. Die bepaling lijkt – voor zover deze zich ook uitstrekt over verantwoordelijkheden van de gerechten ingevolge het Wetboek van Strafvordering – op gespannen voet te staan met de rechtsstatelijke positie van de Rechtspraak. Zie in dit verband ook art. 23 lid 1 en 91 lid 1 Wet RO waarin geregeld is dat de Rechtspraak verantwoordelijk is voor haar eigen IT-voorzieningen. De Raad stelt dat in ieder geval tot uitdrukking moet worden gebracht dat de Minister de hier bedoelde elektronische voorziening niet eerder kan aanwijzen dan nadat de Rechtspraak daarmee heeft ingestemd.

Daarnaast blijven – op grond van het Besluit – instanties zelf verantwoordelijk voor de juistheid en correctheid van de eigen gegevens alsmede de naleving van de eigen regels aangaande de bescherming van persoonsgegevens. Dit lijkt niet verenigbaar met de gedachte van één elektronische voorziening. Wel onderschrijft de Raad de gedachte dat zoveel mogelijk overeenstemming en gebruikersgemak voor de gebruiker moet worden gerealiseerd. Deze gedachte geldt ook in het civiele en bestuursrecht. Zo zal het webportaal van de Rechtspraak in belangrijke mate afgestemd moeten worden met de overige rechtsgebieden die de Rechtspraak bedient.

Reikwijdte

- Het Besluit lijkt - waar het gaat om verzoeken met betrekking tot stukken – uitsluitend te zien op het via elektronische weg indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften, het instellen van rechtsmiddelen en het kennismaken van stukken. De Raad mist een toelichting op de gevallen waarin de verdediging of het slachtoffer ingevolge 34 Sv of art. 51b Sv (via de elektronische voorziening?) een verzoek doet om bepaalde stukken aan het procesdossier toe te voegen. Daarbij merkt de Raad wel op dat de onoverzienbaarheid in het geval er een mogelijkheid in het leven wordt geroepen tot het uploaden van willekeurige stukken een belangrijk aandachtspunt vormt. Schriftelijke stukken kunnen worden teruggestuurd, elektronische niet. Uiteindelijk bepaalt in eerste instantie de officier van justitie en later de rechter in deze gevallen of een stuk aan het procesdossier wordt toegevoegd.
- De Raad merkt op dat in art. 2 van het Besluit ook art. 365 Sv (de verstrekking van afschriften van vonnis, arrest en processen-verbaal) en art. 554 Sv (de zogenaamde grosse t.b.v. de benadeelde partij) ontbreken. Is niet bedoeld de elektronische voorziening (ook) beschikbaar te stellen voor de uitvoering van deze wettelijke voorschriften door de rechtspraak? En hoe verhoudt zich dit tot de voorgestelde aanvulling van art. 21 lid 3 juncto 21a Besluit orde van dienst gerechten, waarin wel wordt uitgegaan van de verstrekking van stukken aan de verdediging en slachtoffers door de gerechten via een elektronische voorziening?
- In het verlengde hiervan volgt uit art. 365 lid 4 Sv dat ook derden verzoeken aan gerechten kunnen richten tot de verstrekking van afschriften van vonnissen en arresten. De Raad begrijpt dat deze derden (het kan hierbij ook gaan om een



slachtoffer dat zich niet heeft gevoegd als benadeelde partij en ook anderszins niet (langer) in aanmerking komt voor het doen van verzoeken als bedoeld in art. 51b Sv) buiten het bereik van het Besluit vallen. Ook hieraan dient in (de toelichting op) het Besluit volgens de Raad aandacht te worden besteed.

- In het Besluit zou ook aandacht kunnen worden besteed aan (kennisneming en verstrekking) door de wet voorgeschreven vertalingen van (digitale) stukken die onder de reikwijdte van art. 30 tot en met 32 en 51b Sv vallen. Zie onder meer art. 32a Sv en het toekomstige 51ca Sv. De Raad neemt aan dat bedoeld is ook deze stukken onder de reikwijdte van art. 2 lid 1 onder c van het Besluit op te nemen en wellicht ook onder a.

Samenvattend werpt de Raad de vraag op of het niet de voorkeur verdient – in plaats van de opsomming in art. 2 van het Besluit – te voorzien in een generieke bepaling, zodat op wijzigingen of problemen in de praktijk direct kan worden gereageerd zonder dat eerst wijziging van de AMvB nodig is. Belangrijk aandachtspunt daarbij is dat het voor de Raad niet aanstonds duidelijk is of bedoeld is ook de elektronische voeging van stukken door verdediging en benadeelde partijen te regelen.

Procesreglement

In art. 2 lid 3 wordt de delegatiebepaling geïntroduceerd dat bij ministeriele regeling nadere regels kunnen worden gesteld over de wijze waarop processtukken worden overgedragen door de elektronische voorziening. Tevens kunnen eisen worden gesteld waaraan de processtukken dienen te voldoen die worden overgedragen door de elektronische voorziening. De redenen waarom deze bepaling is opgenomen kan de Raad volgen. In de artikelsgewijze toelichting staat opgenomen dat hier ook door de Rechtspraak invulling aan kan worden gegeven middels een procesreglement. De Raad merkt op dat delegatie middels de toelichting een zwakke grondslag vormt om een procesreglement op te baseren en verzoekt dringend om dit in het Besluit zelf op te nemen naar analogie met het eerder genoemde Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht, waarin een dergelijke bepaling in het Besluit zelf is opgenomen.

Wijze van ontsluiting digitale voorziening

De Raad kan de redenering op pagina 7 van toelichting waarbij gesproken wordt over de relatie van "DigiD machtigen" tot de advocatuur en verdachte niet volgen aangezien "DigiD" uitsluitend is voorbehouden aan natuurlijke personen en dit construct niet gebruikt mag worden in de uitoefening van beroep of bedrijf. De Raad volgt bij de ontsluiting van haar systemen de ontwikkelingen die in overheidsverband op het gebied van identity- en accessmanagement plaatsvinden. Uitgangspunt voor de ontsluiting van de advocatuur is de op e-herkenningstechnologie gebaseerde Advocatenpas. De Raad verzoekt de toelichting hierop aan te passen.



Notificaties

In de nota van toelichting wordt gesproken over notificaties. De Raad heeft geconstateerd dat op diverse gebieden (dit kunnen zijn rechtsgebieden, maar ook overheidsorganisaties en verschillende wet- en regelgeving) de toegestane inhoud van een notificatie ter discussie staat. Een notificatie informeert een gebruiker dat een actie of document voor hem gereed staat in het beveiligde systeem. De Raad ziet graag dat in de toelichting aandacht wordt besteed aan de toegestane inhoud ingevolge privacywet- en regelgeving gelet dat deze notificaties worden verzonden via het medium email dat een laag betrouwbaarheidsniveau kent.

Elektronische handtekening

De Raad kan zich vinden in de bepaling – die samen met de betrokken ketenpartners tot stand is gekomen – over de vereisten die aan de elektronische handtekening worden gesteld in het kader van de strafrechtspleging. Wel hecht de Raad er aan dat de auditing en procedures die hiertoe geïntroduceerd worden in de toelichting ook daadwerkelijk worden opgesteld en uitgevoerd.

Kennisneming en afschrift

De wet kent een verschil tussen het recht op kennisneming en het recht op het verkrijgen van afschrift. De toelichting op het Besluit besteedt kort aandacht aan het feit dat kennisneming van digitale stukken in de praktijk gelijk staat aan het verkrijgen van afschrift. Dat verschil komt in het Besluit zelf niet tot uitdrukking. De Raad meent dat het aanbeveling verdient om in het Besluit aan te geven dat in die gevallen waarin het verkrijgen van afschrift (nog) niet wordt toegestaan, elektronische kennisneming niet mogelijk is.

Elektronische kennisneming zal met zich brengen dat de inhoud van procesdossiers een bredere bekendheid krijgt. Het is immers eenvoudiger digitale stukken in te zien en mee te nemen dan een papieren afschrift. De Raad merkt op dat de problematiek rond de privacy van slachtoffers, aangevers en getuigen in strafzaken groeit en voorziet dat deze nog meer toeneemt als in de digitale stukken geboortedata, adresgegevens en burgerservicenummers en dergelijke niet per definitie worden afgeschermd. Mede gelet hierop is het kunnen anonimiseren van (onderdelen van) stukken in de elektronische voorziening een belangrijk aandachtspunt.

Besluit tarieven in strafzaken

Art. 17 Wet tarieven in strafzaken juncto art. 12 van het Besluit tarieven in strafzaken 2003 regelt onder meer in welke gevallen door de gerechten een vergoeding mag worden gevraagd voor de verstrekking van afschriften van vonnissen, arresten en andere stukken waarvan de kennisneming is geoorloofd. De Raad beveelt aan in de toelichting op het ontwerpbesluit aandacht te besteden aan de vraag hoe zich de gebruikmaking van de elektronische voorziening verhoudt tot deze regeling.

Besluit processtukken in strafzaken

Het Besluit processtukken in strafzaken is in 2011 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2011, 602) maar nadien (nog) niet in werking getreden. Het onderhavige Besluit beoogt in daarin wijzigingen aan te brengen. De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te



besteden aan de vraag waarom het Besluit processtukken in strafzaken nog niet in werking is getreden en te verduidelijken hoe dit nieuwe besluit - waarvan de Raad aanneemt dat het te zijner tijd met het Besluit processtukken Sv in werking zal treden - zich tot de eerdere AMvB verhoudt.

In art. 8 van het Besluit wordt voorgesteld in art. 3 lid 1 van het Besluit processtukken in strafzaken 'chronologisch verslag' te vervangen door 'verslag'. Het tweede lid van dat artikel, inhoudende dat het proces-verbaal houdende een (chronologisch) verslag betreffende verrichte opsporingshandelingen vermeldt met betrekking tot welke opsporingshandelingen een proces-verbaal dan wel verslaglegging in andere vorm aan het procesdossier is toegevoegd, wordt met dit Besluit geschrapt.

In de toelichting op het ontwerp worden deze wijzigingen onderbouwd met het argument dat door de ingezette digitalisering het in één oogopslag duidelijk is welke stukken in welke vorm wanneer aan het dossier zijn toegevoegd. Een proces-verbaal houdende een verslag van de verrichte opsporingshandelingen behoeft dat volgens de opsteller niet nog eens nader aan te duiden. De Raad vraagt zich af of hiermee niet een belangrijke ingezette verbetering als gevolg van het Besluit processtukken in strafzaken op onjuiste gronden teniet wordt gedaan vanwege het volgende.

In de toelichting op het Besluit processtukken in strafzaken (Stb. 2011, 602, p. 8) wordt overwogen dat een belangrijke doelstelling van de herziening van de wettelijke regels betreffende de processtukken in strafzaken is het streven om - met het oog op een voorspoedig verloop van de strafzaak ter terechtzitting - al tijdens het opsporingsonderzoek vast te stellen wat wel en wat niet in het procesdossier moet worden gevoegd. Het wordt van belang geacht dat zo snel mogelijk duidelijkheid wordt verschaft over de stukken die mogelijk relevant zijn voor de desbetreffende zaak. Daarom wordt in art. 3 lid 2 van het Besluit processtukken in strafzaken voorgeschreven dat elk procesdossier van zaken betreffende ernstige misdrijven een proces-verbaal bevat houdende een chronologische opsomming van verrichte opsporingshandelingen. Op p. 11 van de toelichting op het besluit wordt toegelicht dat onder proceshandelingen wordt verstaan 'al hetgeen in het kader van het opsporingsonderzoek is verricht of bevonden' (vgl. art. 152 Sv). Het gaat om een korte melding van opsporingsactiviteiten die redelijkerwijs van betekenis kunnen zijn voor (de beoordeling van het verloop van) het onderzoek in de zaak. Aan de hand daarvan kan worden nagelopen welke stappen en beslissingen gedurende het opsporingsonderzoek zijn genomen. Vaak worden deze gegevens ook nu al in een stam proces-verbaal opgenomen.

De Raad vraagt zich af of het argument dat deze voorziening in het Besluit processtukken in strafzaken kan worden gemist omdat in de digitale omgeving in één oogopslag duidelijk is op welk moment welke stukken in welke vorm aan het dossier zijn toegevoegd, wel opgaat. Zo ontbreken dan gegevens over de datum waarop die activiteiten zijn verricht. Het Besluit gaat immers enkel uit van registratie van de datum van toevoeging van processtukken aan het digitale procesdossier. Ook leert de ervaring met het werken met digitale dossiers dat digitale stukken weliswaar eenvoudig in chronologische volgorde kunnen worden weergegeven, maar dat de titel van een processtuk niet direct inzicht verschaft in de opsporingsactiviteit die daarin wordt beschreven (denk aan: proces-verbaal van bevindingen, procesverbaal van technisch onderzoek, e.d.). Belangrijker nog begrijpt de Raad uit de voorgestelde wijziging dat niet langer wordt verplicht om in een verslag inzichtelijk te maken met betrekking tot welke



opsporingshandelingen een proces-verbaal dan wel verslaglegging in andere vorm aan het procesdossier is toegevoegd. Betekent dit niet dat voor procespartijen en de rechter minder informatie – die wel relevant kan zijn – beschikbaar zal zijn over de verrichte opsporingsactiviteiten? De Raad is van mening dat zonder nadere uitleg art. 3 van het Besluit processtukken in strafzaken gehandhaafd moet blijven.

Werklast

De Raad voorziet dat het Besluit gevolgen zal hebben voor de werklast van de gerechten. De omvang daarvan is op dit moment niet te becijferen. De Raad behoudt zich het recht voor om hier op een later moment op terug te komen.

Hoewel binnen de Rechtspraak al de nodige ervaringen zijn opgedaan met digitale strafdossiers, zijn de huidige voorzieningen en werkprocessen van de Rechtspraak nog niet berekend op het volledig werken met digitale processtukken, laat staan op een gestandaardiseerde wijze. Dat geldt met name ook voor de nieuwe regeling voor het langs elektronische weg doen van aangifte, het indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften en het instellen van rechtsmiddelen.

Als dergelijke wetgeving in werking treedt op een moment dat de Rechtspraak daar nog onvoldoende op is voorbereid en ingesteld, moet met aanzienlijke uitvoeringsproblemen rekening worden gehouden.

De Raad acht het van belang dat deze problemen verder worden geïnventariseerd en overdacht. In ieder geval zou – zeker in de aanloopfase – moeten zijn gewaarborgd dat het in alle gevallen mogelijk is om terug te kunnen vallen op papieren stukken en berichtenverkeer, waarbij het overigens ook kan gaan om papieren afschriften van digitale processtukken.

Voor zover er sprake kan zijn van werklastverminderende effecten, zullen deze pas na voltooiing van het digitaliseringsproces in kaart kunnen worden gebracht.

Conclusie

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Besluit. De Raad voor de rechtspraak kan zich op hoofdlijnen verenigen met het Besluit en spreekt daarvoor zijn waardering uit. Het Besluit stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Besluit op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen dan wel te verduidelijken.

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Besluit op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Besluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad.

Hoogachtend, mr. C.H.W.M. Sterk, Vicevoorzitter Raad voor de rechtspraak