

# Advies Wet Generieke Digitale Infrastructuur (Wet GDI)

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 Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Dr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

## Inhoud van brief

Geachte heer Plasterk,

Bij brief van 23 december 2016, kenmerk 2016-0000798041, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de 'Raad') advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel van de Wet generieke digitale infrastructuur (het 'Wetsvoorstel').

## Het wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel geeft op twee punten steviger sturing aan de ontwikkeling van generieke digitale voorzieningen in een gemeenschappelijke infrastructuur van de overheid. Ten eerste bevat het de mogelijkheid tot het verplicht stellen van open standaarden en ten tweede bevat het generieke regels over elektronische authenticatie door burgers en ondernemers bij hun transacties met de overheid. Dit moet leiden tot een versterking van de veiligheid, betrouwbaarheid en goede werking van de digitale dienstverlening van publieke dienstverleners.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.<sup>1</sup>

## Advies

De Raad deelt de uitgangspunten van het Wetsvoorstel; voor een steeds verder digitaliserende overheid is een betrouwbaar en veilig stelsel voor identificatie en authenticatie noodzakelijk. De Raad is van mening dat het huidige stelsel aan verbetering toe is en moedigt het initiatief hiertoe aan.

---

<sup>1</sup> 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 voorgenoemde 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.

Desalniettemin heeft de Raad zorgen bij het Wetsvoorstel, die met name zien op de gevolgen voor de elektronische dienstverlening van de Rechtspraak. In dit advies wordt eerst ingegaan op de onafhankelijkheid van de rechtspraak. Vervolgens worden de specifieke onderwerpen van het Wetsvoorstel besproken en afsluitend komen de implementatiekosten aan bod.

### **Onafhankelijkheid rechtspraak en ICT**

De elektronische dienstverlening van de Rechtspraak valt (deels) binnen de reikwijdte van het Wetsvoorstel. Artikel 2 lid 1 sub c van het Wetsvoorstel bepaalt namelijk dat de reikwijdte van de verplichting van standaarden ook de rechterlijke macht omvat. Daarnaast valt de elektronische dienstverlening van de Rechtspraak binnen de omschrijving van artikel 3, die de kenmerken van de organisaties die voor een aanwijzing in aanmerking kunnen komen beschrijft.<sup>2</sup>

De Raad is van oordeel dat het Wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met de rechtsstatelijke positie van de rechtspraak. Ook in de digitale wereld geldt dat de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de rechtspraak naar buiten toe moet blijken. Het vertrouwen in de rechter wordt immers mede bepaald door de zichtbaarheid van de afstand van de rechter tot de procespartijen en de uitvoerende macht. Het is evident dat de rechterlijke onafhankelijkheid te allen tijde moet worden gewaarborgd en dat deze niet mag worden ondergraven door de inrichting van, en regels over, de daaraan ondersteunende informatiesystemen. De toegang tot de rechter mag niet bepaald worden door een ander dan de rechter; waar het Wetsvoorstel maatregelen of belemmeringen voorschrijft die invloed uitoefenen op de toegankelijkheid van de rechter, passen die niet in dat rechtsstatelijk uitgangspunt. Dat neemt niet weg dat de Rechtspraak wel zorg dient te dragen voor een afdoende beveiligd systeem, in overeenstemming met eisen die daaraan gesteld worden. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de gerechten en de Raad, zie in dit verband ook artikel 23 lid 1 sub a en 91 lid 2 sub a Wet RO.

De onafhankelijkheid van de rechtspraak en de bepalingen in het Wetsvoorstel lijken op gespannen voet te staan. De Raad adviseert het Wetsvoorstel en MvT hierop aan te passen en geeft daarbij in overweging om de rechtspraak uit te sluiten van de verplichtingen.

### **Standaarden**

Het Wetsvoorstel bevat een grondslag om open standaarden aan te wijzen die overheden dienen te hanteren in het elektronisch verkeer met overheden, burgers en bedrijven. Het belang van werken met open standaarden, zoals genoemd in de MvT, onderkent de Raad. Bij de ontwikkeling van de ICT-systemen van de Rechtspraak wordt om die redenen zoveel mogelijk aangesloten bij de lijst met standaarden van het Forum Standaardisatie. De Raad acht het wenselijk dat het 'pas toe of leg uit beleid' de basis van het beleid dient te blijven en adviseert om de bevoegdheid om bij wet standaarden aan te wijzen met terughoudendheid te gebruiken, rekening houdend met de hierboven genoemde onafhankelijkheid van de rechtspraak.

---

<sup>2</sup> Deze omschrijving luidt: "organisaties die krachtens wettelijk voorschrift gerechtigd zijn het burgerservicenummer te gebruiken en die elektronische diensten verlenen waarvoor veilige en betrouwbare authenticatie noodzakelijk is".

### **Procedure**

De Raad onderstreept het belang van een voor ieder toegankelijke procedure zoals beschreven in artikel 2 lid 2 sub b, en wijst daarbij er op dat er weinig rechtsmiddelen open staan voor de betrokkenen partijen.

### **Reikwijdte toegankelijkheidsstandaard**

Specifiek vraagt de Raad aandacht voor de reikwijdte van de Europese toegankelijkheidsstandaard die wordt beschreven in de MvT.<sup>3</sup> Hoewel de Raad een dergelijke standaard onderschrijft vanwege de bijdrage aan de digitale toegankelijkheid, ziet hij mogelijke problemen bij de bestanden die worden aangeleverd door procesdeelnemers. Een bewerking van de door partijen aangeleverde documenten is gelet op de aard van de procedure niet toegestaan aan de gerechten. Een procespartij moet er van kunnen uitgaan dat een door hem aangeleverd stuk ongewijzigd in het dossier van het gerecht komt. In het webportaal van de rechterlijke instanties worden derhalve de dossiers ontsloten zoals deze zijn aangeleverd door de partijen in een zaak. Het zou juist een beperking kunnen zijn van de digitale toegankelijkheid indien deze stukken ook dienen te voldoen aan toegankelijkheidsstandaard. De Raad vraagt hier aandacht aan te schenken in de MvT.

### **Toegang tot elektronische dienstverlening**

#### **Aanwijzing Rechtspraak**

Onverminderd hetgeen dat hierboven is genoemd met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechtspraak en haar ICT voorzieningen, vraagt de Raad nadrukkelijk om maatwerk indien het voornemen er is om de Rechtspraak aan te wijzen als organisatie in de zin van artikel 3 lid 2 van het Wetsvoorstel.

#### **Verhouding met KEI-wetgeving**

Het valt de Raad op dat het Wetsvoorstel niet strookt met de lijn van de wetten in het kader van vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht ('KEI-wetten'<sup>4</sup>) en bijbehorende lagere regelgeving.

Meer specifiek vraagt de Raad aandacht voor artikel 3 van het *Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht*. Dit artikel stelt de eisen waaraan authenticatiemiddelen moeten voldoen om gebruikt te kunnen worden voor het verkrijgen van toegang tot de systemen van de Rechtspraak. In sub c van dit artikel is uitdrukkelijk vastgelegd dat de rechterlijke instanties deze middelen aanwijst.

Artikel 7 van het *Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht* vraagt ook om specifieke aandacht. In de toelichting bij dit artikel wordt aangegeven dat

---

<sup>3</sup> De Europese toegankelijkheidsstandaard *ETSI EN 301 549*, zie p.11 MvT

<sup>4</sup> Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (KEI-I); Wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie (KEI-II); Invoeringswet vereenvoudiging en digitalisering procesrecht (KEI-III).

de gerechtelijke procedures zijn uitgesloten van de eIDAS-verordening<sup>5</sup>, op basis van artikel 2 van de Dienstenwet. De beslissing om buitenlandse middelen toe te laten wordt duidelijk bij de rechterlijke instanties neergelegd. Het Wetsvoorstel creëert echter alsnog de verplichting om buitenlandse middelen te accepteren.

De Raad vraagt om deze redenen, aangevuld door hetgeen dat hierboven is genoemd met betrekking tot de onafhankelijkheid van de rechtspraak, het Wetsvoorstel aan te passen conform de uitgangspunten van de KEI-wetgeving.

### **Machtigingen**

De Raad onderstreept de noodzaak voor een machtigingsdienst waarin het Wetsvoorstel voorziet, maar tekent daarbij aan dat de situatie in de praktijk complexer ligt dan toegelicht in de MvT. Waar in het Wetsvoorstel enkel wordt gesproken over machtigen op 'dienstniveau' is, op grond van de huidige en toekomstige privacywetgeving, machtigen op 'zaaks-/dossierniveau' noodzakelijk. Een medewerker van een bedrijf dient bijvoorbeeld niet per definitie toegang te verkrijgen tot alle lopende zaken, het bedrijf moet de mogelijkheid hebben om per zaak de bevoegde medewerkers aan te kunnen wijzen.

In het Wetsvoorstel wordt daarnaast uitgegaan van machtigen binnen hetzelfde stelsel betreffende burgertoegang; de dienstverlening van de Rechtspraak kampt echter met een veel complexere situatie. De diversiteit aan soorten procesdeelnemers (burgers, advocaten, rechtsbijstandsverzekeraars, deurwaarders, bestuursorganen, bedrijven enz.) en bijbehorende machtigingsbehoeftes zal zonder een adequaat machtingsstelsel ernstig worden belemmerd. Extra complicerende factoren zijn dat er sprake is van meerdere kanalen zoals het webportaal *MijnRechtspraak* en het *aansluitpunt Rechtspraak* ('system-to-system'-koppeling) en dat er een mogelijkheid moet zijn om machtigingen door te geven ('ketenmachtiging').

### **Attributen**

Het meeleveren van attributen tijdens het authenticatie- en autorisatieproces is van substantieel belang voor het functioneren van het digitaal procederen bij de Rechtspraak. Het procesrecht eist dat bepaalde (rechts)handelingen enkel door de daardoor bevoegde personen kan worden uitgevoerd. Het meest bekende voorbeeld hiervan is de advocatuur, die momenteel wordt gefaciliteerd door de Advocatenpas. De Raad benadrukt dat prioriteit dient te worden gegeven aan een attributendienst, rekening houdend met de eisen die voortvloeien uit het procesrecht. Tot die tijd is in ieder geval het handhaven van de advocatenpas absoluut wenselijk.

### **Acceptatieplicht erkende middelen**

Het Wetsvoorstel bevat een acceptatieplicht van erkende middelen dat tevens een verbod inhoudt op het accepteren van middelen die *niet* erkend zijn. De Raad merkt hierbij op dat dit enkel in werking kan treden indien voor ieder type procesdeelnemer een geschikt middel, *inclusief* de noodzakelijke attributen- en machtingsmogelijkheden, beschikbaar is.

---

<sup>5</sup> Verordening (EU) nr. 910/2014 van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt, PB L 257 van 28.8.2014, blz. 73.

### **Toezicht, herstel- en noodmaatregelen**

Voor het geval van misbruik of de waarschijnlijke mogelijkheid daartoe bevat het Wetsvoorstel diverse herstel en noodmaatregelen. Hieronder vallen onder andere de maatregelen tot intrekking van een middel en de tijdelijke onderbreking van een dienst. Beide maatregelen kunnen leiden tot een beperking van de toegang tot de rechter. Daarnaast voorziet het Wetsvoorstel in bepalingen die het toezicht op dienstverleners versterkt. De Raad adviseert om in de MvT toe te lichten hoe deze maatregelen en het versterkte toezicht zich verhouden tot het beginsel van toegang tot de rechter en onafhankelijkheid van de rechtspraak.

### **Implementatiekosten**

Het wetsvoorstel is van zodanig algemene aard dat op dit moment geen goede impactanalyse is uit te voeren. In ieder geval worden kosten voorzien inzake de aansluiting en contractering van de erkende diensten, de audits en de implementatie van standaarden. Deze kosten kunnen substantieel zijn.

De Raad behoudt nadrukkelijk het recht voor om hier later, bij meer duidelijkheid, op terug te komen.

### **Conclusie**

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. Het Wetsvoorstel stuit in zijn huidige vorm echter op een aantal bezwaren. De Raad vraagt u daarom om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen aan te passen en/of te verduidelijken.

### **Tot slot**

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, 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 Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

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