



de Rechtspraak

Aan de minister van Justitie
De heer dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Afdeling Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (070) 361 97 23
f (070) 361 97 15
www.rechtspraak.nl

datum 2 april 2010
doorkiesnummer 070-3619721
e-mail Voorlichting@rechtspraak.nl
onderwerp Adviesaanvraag ontwerp van het Besluit houdende regels met betrekking tot het elektronisch proces-verbaal (Besluit elektronisch proces-verbaal)

Geachte heer Hirsch Ballin,

Bij brief van 20 januari 2010 heeft u de Raad voor de rechtspraak (de “**Raad**”) verzocht advies uit te brengen inzake het Besluit houdende regels met betrekking tot het elektronisch proces-verbaal (Besluit elektronisch proces-verbaal) (**het Ontwerpbesluit**).

Het Ontwerpbesluit strekt tot uitvoering van artikel 153, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, zoals dat na inwerkingtreding van onderdeel A van artikel I van de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (elektronische aangiften en processen-verbaal), Stb. 2005, 470 zal luiden. Dit artikellid 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 Ontwerpbesluit elektronisch proces-verbaal, 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, eerste lid, Sv, in een elektronisch bestand dat een identieke weergave vormt van het proces-verbaal (een digitaal afschrift).

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.¹

Advies

De Raad heeft de volgende opmerkingen.

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. Rechteren zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 2 van 8

1. Algemene opmerkingen

Digitalisering van de omvangrijke stroom van papieren strafdossiers biedt aanzienlijke voordelen, waaronder een sterke vermindering van fysiek transport en opslag van processtukken, en daarmee ook een aanmerkelijk verminderd risico van zoekraken of anderszins in het ongereede raken van stukken. Dit belang ligt mede ten grondslag aan de door het Openbaar Ministerie in samenwerking met de rechtspraak ontwikkelde applicatie GPS. Het werken met digitale dossiers kan ook aanzienlijke kwaliteitsvoordelen opleveren, onder meer omdat een digitaal dossier van enige omvang veel beter en gemakkelijker toegankelijk is dan een even groot papieren dossier. Dit komt zowel de kwaliteit van de voorbereiding van zaken door rechters en griffiers als de kwaliteit van de behandeling van een strafzaak ter terechtzitting ten goede. Ook de vervaardiging van de uitspraak kan aan nauwkeurigheid en snelheid winnen wanneer daarbij de relevante gedeelten uit het dossier digitaal kunnen worden overgenomen. Zowel het Openbaar Ministerie als de Rechtspraak willen daarom de vervanging van papieren dossiers door digitale dossiers bevorderen. Zij doen dat in de verwachting dat ook de politie digitaal zal gaan werken door proces-verbalen van opsporingsambtenaren digitaal op te maken en langs digitale weg aan de parketten te zenden. Het nu voorliggende Ontwerpbesluit voorziet in belangrijke mate in de voor deze ontwikkeling onmisbare regelgeving.

Het Ontwerpbesluit vindt zijn grondslag in de aanvulling op artikel 153, tweede lid Sv., dat –na inwerkingtreding van voornoemde wetswijziging– zal luiden: *“Met een ondertekend proces-verbaal wordt gelijkgesteld een proces-verbaal dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden, mits dit voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen.”*

Artikel 1, aanhef en onder a, van het Ontwerpbesluit definieert een elektronisch proces-verbaal voorts als volgt: *“In dit besluit wordt verstaan onder: a. elektronisch proces-verbaal: proces-verbaal, bedoeld in artikel 153, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden.”*

Artikel 2 lid 1 van het Ontwerpbesluit luidt als volgt: *“Een elektronisch proces-verbaal is voorzien van een elektronische dagtekening en een gekwalificeerde elektronische handtekening, in een documentformaat dat voldoet aan het bij of krachtens de Archiefwet 1995 bepaalde.”*

Op basis van deze regels wordt digitalisering van de strafketen aldus mogelijk, dat door opsporingsambtenaren digitaal opgemaakte en digitaal ondertekende processen-verbaal door het Openbaar Ministerie, en vervolgens ook door de gerechten in hun digitale dossiers zullen kunnen worden opgenomen en voor het bewijs kunnen worden gebruikt, met behoud van hun bijzondere bewijskracht krachtens artikel 344 Sv. De Raad ondersteunt deze ontwikkeling.

De voorgestelde regeling ziet slechts op processen-verbaal van opsporingsambtenaren en dus niet op andere processen-verbaal in het strafproces, bijvoorbeeld zoals opgemaakt door de rechter-commissaris, en het proces-verbaal van de terechtzitting. Digitalisering van andere stukken dan het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar valt dus niet onder het bereik van het ontwerp en blijft daarom ook in dit advies verder buiten beschouwing.

De Raad onderschrijft dat in het Ontwerpbesluit, overeenkomstig hetgeen op dit punt namens de Rechtspraak naar voren is gebracht, is gekozen voor de meeste strikte vorm van een digitale handtekening, namelijk de *‘gekwalificeerde elektronische handtekening’*. Deze kent blijkens de Nota



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 3 van 8

van Toelichting (NvT) op het ontwerp aan de zwaarst mogelijke veiligheidswaarborgen, meer dan de zgn. ‘*geavanceerde elektronische handtekening*’. De betrouwbaarheid van het elektronische proces-verbaal dient boven iedere twijfel verheven te zijn.

Zonder af te doen aan de positieve strekking van het advies wil de Raad attenderen op het nog niet opgeloste probleem, dat een digitaal opgemaakt en elektronisch ondertekend proces-verbaal van een opsporingsambtenaar soms minder informatie kan bieden dan een (al dan niet gescand) papieren proces-verbaal. Het elektronisch opgemaakte proces-verbaal wordt elektronisch ondertekend door één of meer opsporingsambtenaren, maar verdachten of getuigen zullen hun daarin opgenomen verklaringen niet kunnen ondertekenen en/of paraferen. In de praktijk bestaat daaraan echter wel behoefte. Er wordt naar gestreefd dat verdachten en getuigen hun door de verbalisant op papier afgedrukte eigen verklaringen voorzien van hun handtekening of paraaf. Hiermee onderscheiden deze verklaringen zich, bijvoorbeeld, van een proces-verbaal houdende een relaas van eigen waarneming of bevinding van de verbalisant. Verdachten en getuigen die later op hun verklaring terugkomen kunnen zo nodig ter terechtzitting met die ondertekening worden geconfronteerd. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld ten aanzien van verdachten die ter terechtzitting verklaren dat zij de dader helemaal niet zijn geweest en dat een ander de belastende verklaring onder valse naam tegenover de politie heeft afgelegd. Hoewel deze aspecten strikt genomen buiten het bestek van dit advies vallen, attendeert de Raad op de noodzaak om hieraan bij invoering van een elektronisch proces-verbaal de nodige aandacht te schenken aangezien dit de kwaliteit van de strafvervolging en de berechting raakt. Een oplossing kan zijn een voorschrift dat een scan van een door een verdachte of getuige op papier ondertekende verklaring als bijlage dient te worden gevoegd bij het elektronisch opgemaakte proces-verbaal. Mogelijk biedt het strafrechtsetnummer (SKN) dat met de inwerkingtreding van de Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden (Stb. 2009, 317) zal worden ingevoerd ook nog enig houvast om ook controle op de betrouwbaarheid van de identiteitsgegevens in een digitaal proces-verbaal van verhoor te kunnen uitoefenen.

In de Nota van toelichting op het besluit ontbreekt enige informatie over de mogelijkheid om een elektronisch proces-verbaal door meer dan één opsporingsambtenaar te ondertekenen. In situaties dat een proces-verbaal door meer dan één verbalisant wordt opgemaakt, zullen die verbalisanten het proces-verbaal allen (mede) moeten ondertekenen (HR 30 september 1935, NJ 1936, 87). Ook ontbreekt in de toelichting een beschrijving van de situatie waarin verbalisanten “anoniem” relateren, zoals bijvoorbeeld gebruikelijk is in een proces-verbaal van observatie (zie bijv. HR 5 november 1996, NJ 1997, 737, HR 29 april 1997, NJ 1997, 666). In dergelijke gevallen worden de verbalisanten aangeduid met een codenaam. De vraag rijst of het Ontwerpbesluit voorziet in de mogelijkheid om een elektronisch proces-verbaal door meerdere verbalisanten (“anoniem”) digitaal te laten ondertekenen.

De Raad wijst er op dat door de thans opgestelde verwijzing naar de Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in artikel 4, eerste lid van het Ontwerpbesluit de situatie kan ontstaan dat er wijzigingen in deze beleidsregel worden doorgevoerd waarbij de bij de rechtspraak betrokken partijen geen kennis hebben genomen. Dit kan er toe leiden dat het scanproces, en daarmee het proces-verbaal, niet langer aan de vereisten zoals gesteld in het Ontwerpbesluit voldoet. De Raad adviseert het Ontwerpbesluit op dit punt aan te passen.



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 4 van 8

Toezending op grote schaal van digitaal opgemaakte en elektronisch ondertekende opsporingsprocessen-verbaal door de politie aan de parketten zal in de loop van enkele jaren geleidelijk op gang komen. De digitalisering van de strafrechtspraak hoeft daardoor echter niet te worden vertraagd. Na het van kracht worden van het Ontwerpbesluit zullen op papier opgemaakte opsporingsprocessen-verbaal kunnen worden gedigitaliseerd door ze (met inachtneming van de in dit besluit gestelde regels) te scannen, waarna het daaruit resulterende digitale bestand dezelfde bewijskracht heeft als het oorspronkelijke papieren exemplaar. Het ontwerpbesluit voorziet in die mogelijkheid in artikel 2, tweede lid, dat luidt als volgt: *“Als een elektronisch proces-verbaal wordt tevens aangemerkt een digitaal afschrift van een wettelijk opgemaakt schriftelijk proces-verbaal, dat is voorzien van een gekwalificeerde elektronische handtekening van een daartoe aangewezen ambtenaar als waarmede, overeenkomstig de eisen, bedoeld in het eerste lid.”* Hiermee is gekozen voor een pragmatische benadering, die de Raad gaarne ondersteunt. Daarbij is het evenwel een vraag van wetgevingstechnische aard of de desbetreffende delegatiebepaling in het Wetboek van Strafvordering de ruimte geeft om deze algemene maatregel van bestuur voor een dergelijke regeling te benutten.

In de Nota van Toelichting wordt nog aangegeven dat de originele, papieren versie van een gescand proces-verbaal moet worden bewaard. Een duidelijke verplichting daartoe ontbreekt echter in de tekst van het Ontwerpbesluit. Bewaren (na einde van de zaak) spreekt ook niet vanzelf. In de Archiefwet en daarop gebaseerde besluiten is juist vernietiging voorzien, omdat anders twee ‘originele’ versies van het desbetreffende document blijven bestaan. De scan dient het papieren origineel te vervangen. Er is dan sprake van substitutie, zodat de hier door het Ontwerpbesluit in artikel 1, aanhef en onder b, gebruikte term ‘afschrift’ minder juist gekozen is, nu daarmee tot uitdrukking lijkt te worden gebracht dat de scan slechts een kopie is van het papieren origineel.

De Nota van Toelichting op het ontwerp is uitgebreid en heeft deels een sterk technisch gehalte, bijvoorbeeld waar het gaat over certificaten en dergelijke. Aangezien deze en dergelijke zaken al zijn geregeld in het kader van de Wet elektronische handtekening, bestaat geen noodzaak meer om daarop nog diep in te gaan in het kader van het Ontwerpbesluit. De Raad dringt er echter wel op aan, de eisen die aan een elektronisch proces-verbaal worden gesteld zo in te richten dat het elektronisch proces-verbaal voor een ieder toegankelijk is (dus ook is te lezen met behulp van hulpmiddelen als een spraakcomputer of brailleapparatuur) en dat de inhoud daarvan eenvoudig doorzoekbaar en herbruikbaar is (bijv. door onderdelen daarvan bij de voorbereiding van strafzaken en de uitwerking van een uitspraak te kunnen kopiëren en plakken)

In de bijlage bij deze brief worden artikelsgewijs opmerkingen gemaakt.

2. Werklast

De Raad voorziet voor inwerkingtreding van het ontwerp op zichzelf geen significante gevolgen voor de werklast van de gerechten. Hiermee is echter nog niets gezegd over de werklasteffecten van het digitaliseringsproces van de strafrechtspleging als geheel, dat aanzienlijk meer zal omvatten dan alleen de mogelijkheid om gebruik te maken van elektronisch ondertekende processen-verbaal van opsporingsambtenaren.



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 5 van 8

Hoewel binnen de Rechtspraak al wordt geëxperimenteerd met digitale dossiers, zijn de huidige voorzieningen en werkprocessen van de Rechtspraak nog niet berekend op het werken met digitale processen-verbaal en al helemaal niet op een daarmee gestandaardiseerde wijze. Als de wet- en regelgeving met betrekking tot het elektronisch proces-verbaal 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. Bij wijze van voorbeeld zou de omvang van mogelijke problemen bij de implementatie kunnen worden teruggedrongen door uitdrukkelijk te regelen dat een door het Openbaar Ministerie geprint elektronisch proces-verbaal dat voor “kopie conform” is getekend door de opsporingsambtenaar of de officier van justitie, gelijk gesteld moet worden met het (digitale) origineel. Deze voorziening biedt de Rechtspraak de mogelijkheid om in voorkomende gevallen met het OM af te spreken dat in de implementatiefase gedurende een bepaalde periode nog gewerkt wordt met een papieren dossier.

Waar werklastverzwarende effecten vooralsnog niet aan de orde zullen zijn (mits de hierboven geuite wens om een uitgeprint “kopie conform” proces-verbaal te verstrekken gehonoreerd wordt), kan de Raad aan de andere kant nog geen uitspraak doen over mogelijke *werklastverminderende* effecten. Deze zijn namelijk afhankelijk van de volledige digitalisering van het strafdossier. De werklastverminderende effecten kunnen op termijn bijvoorbeeld gevonden worden in verminderde archiveringkosten, een verbeterde doorzoekbaarheid van het dossier maar eveneens in het hergebruik van elektronische passages uit een procesverbaal in het vonnis. Echter, pas na de voltooiing van het digitaliseringsproces binnen de Rechtspraak kunnen deze effecten in kaart worden gebracht. Wanneer de ervaringen met het digitaal dossier verder gevorderd zijn zullen wij omstreeks mei 2012 de werklasteffecten nader kwantificeren.



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 6 van 8

3. Slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het Ontwerpbesluit 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 uiteindelijke Ontwerpbesluit, stelt de Raad het op prijs als hij geïnformeerd wordt over de plaatsing van de definitieve tekst in het Staatsblad. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Ontwerpbesluit 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. J.C. van Dijk
Lid van de Raad voor de rechtspraak



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 7 van 8

Bijlage: inhoudelijke en redactionele opmerkingen artikelsgewijs.

1. Inhoudelijke opmerkingen:

Artikel 1, aanhef en onder b:

Deze bepaling spreekt over 'afschrift'. Deze term lijkt te betekenen dat de digitale omzetting van een papieren proces-verbaal slechts een kopie is, en dat het papieren proces-verbaal ook na digitalisering het originele document blijft. De voorgestelde regeling strekt echter juist tot *vervanging* van het originele papieren document door een digitaal origineel. Daarom ware te overwegen om de term 'afschrift' te vervangen door een woord of omschrijving, die deze bedoeling van de regeling beter tot uitdrukking brengt. Te denken valt aan de term 'substituut'. Dit geldt uiteraard ook voor andere bepalingen waarin over digitaal afschrift wordt gesproken.

Artikel 2, lid 2:

- Ook hier wordt de om voormelde reden minder geschikt geachte term 'afschrift' gebruikt.
- De woorden 'van een wettelijk opgemaakt schriftelijk proces-verbaal' kunnen vervallen. Dit volgt reeds uit de onder artikel 1 aanhef en onder b gegeven definitie van een digitaal afschrift.
- Het is wenselijk om in dit artikel te vermelden door welke autoriteit de 'daartoe aangewezen ambtenaar' wordt aangewezen.

Artikel 3:

Het lijkt niet noodzakelijk, en bovendien nodeloos complicerend, om in deze bepaling voor te schrijven dat in het certificaat ook gegevens worden opgenomen over de organisatie, waar de ambtenaar, aan wie het betreffende certificaat is afgegeven, werkzaam is. Het ligt in de rede dat de verbaliserende ambtenaar die informatie opneemt in de tekst van het proces-verbaal zelf. De aan het certificaat te stellen eisen zijn bovendien al bij wet geregeld. Het onderhavige Ontwerpbesluit is geen passend instrument voor verzwaring van die eisen.

Artikel 4, lid 1:

De woorden 'zoals die onder meer zijn vastgelegd' dienen te worden vervangen door de woorden 'die zijn vastgelegd'. De in deze bepaling genoemde regelgeving ('de *bijlage* bij de Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap') heeft zonder nadere aanduiding geen wettelijke status. Kennelijk is bedoeld de Beleidsregel digitale vervanging archiefbescheiden van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 22 januari 2008, inzake de bevoegdheid tot het afgeven van een machtiging als bedoeld in artikel 7 van de Archiefwet 1995 ten behoeve van routinematige digitalisering van archiefbescheiden, vastgesteld krachtens de artikelen 7 van de Archiefwet 1995, 2, eerste lid, onderdelen c en d, en 6 van het Archiefbesluit 1995. De bedoelde bijlage behoort bij artikel 3, eerste lid, van de Beleidsregel, en bevat de aan het scanproces te stellen technische eisen.

Artikel 5:



de Rechtspraak

datum 2 april 2010
pagina 8 van 8

De in de leden 1, 2 en 3 beschreven verplichtingen tot bewaring worden in het artikel niet opgelegd aan bepaalde, daarvoor aangewezen ambtenaren. Het verdient aanbeveling het artikel op dit punt aan te vullen.

Artikel 6:

Dit artikel bevat regels met betrekking tot de verzending en ontvangst van een elektronisch proces-verbaal. De ratio van deze bepaling is niet geheel duidelijk. Het vormt een verzwaring ten opzichte van de nu voor de verzending van papieren processen-verbaal geldende regels, die geen verplichting bevatten voor een ontvangstbevestiging c.a.. Net als bij artikel 5 geldt dat de leden 1, 3, 4 en 5 van deze bepaling niet vermelden aan wie de daar genoemde verplichtingen worden opgelegd. Het verdient aanbeveling ook dit artikel op dit punt aan te vullen.

Artikel 7:

Aan het eerste lid van deze bepaling dient nog te worden toegevoegd wie de daarin genoemde technische en organisatorische maatregelen dient te treffen. Lid 2 dient te worden aangevuld met de vermelding van de autoriteit, die de daar bedoelde personen autoriseert.

2. Redactionele opmerkingen:

Artikelen:

Het verdient aanbeveling de lijdende vorm zoveel mogelijk door een actieve vorm te vervangen. Voorbeelden:

- Art. 3, lid 2: "Het certificaat vermeldt de naam van de ondertekenaar, bedoeld in artikel 3, onderdeel c, van het Besluit elektronische handtekeningen."
- Art. 6, lid 2: "De verzender van het elektronisch proces-verbaal bewaart de bevestiging van ontvangst, bedoeld in het eerste lid, gedurende een periode van vijf jaar." (Hetzelfde geldt voor de te wijzigen leden 1, 3, 4 en 5 van dit artikel.)

Toelichting p. 11:

De zinsnede "nadat dit is met een" in de derde alinea van onderen moet luiden "nadat dit met een".

Toelichting, p. 14:

De toelichting (derde alinea van boven) spreekt van een toegangspas die wordt uitgegeven voor het gebruik maken van een beveiligde verbinding met het justitienetwerk door thuiswerkers (JEP). Binnen de rechtspraak wordt een dergelijke toegangspas niet gebruikt voor de toegang tot JEP. Wordt hier niet bedoeld het persoonsgebonden (digitale) certificaat?