

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

Minister van Veiligheid en Justitie
I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

08D



03/03/2014 09:16 024

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Afdeling Wet- en Regelgeving

Mr. C.J. Glorie

088 133 3000

c.j.glorie@om.nl

26 februari 2014

PA01052/10071

481102

Advies conceptwetsvoorstel digitale processtukken

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Willt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen

Geachte heer Opstelten,

Bij brief van 30 oktober 2013 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over het conceptwetsvoorstel digitale processtukken. Het conceptwetsvoorstel bevat voorstellen tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wet op de economische delicten (WED), in verband met de 'digitalisering' van het strafproces.

Het wetsvoorstel beoogt het gebruik van digitale processtukken te faciliteren en te kanaliseren en draagt bij aan een verdere ontwikkeling van de digitalisering van het strafproces. Daartoe bevat het een drietal regelingen:

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, het indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften en het instellen van rechtsmiddelen.

Met het kabinet is het College van oordeel dat digitalisering een belangrijke voorwaarde is om strafzaken sneller en beter af te doen. Met behulp van digitale voorzieningen kunnen dossiers sneller beschikbaar worden gesteld, administratieve lasten worden verminderd en zaakstromen beter worden gevolgd. Het uiteindelijke doel is een volledig elektronisch werkproces dat de mogelijkheden van digitalisering binnen de strafrechtsketen maximaal benut. Het College ondersteunt de ambitie van het kabinet om ervoor te zorgen dat in 2016 de norm is dat processtukken in de strafrechtketen digitaal beschikbaar worden gesteld.

Tot het moment waarop de aanlevering, het gebruik en verwerking van schriftelijke documenten in elektronische vorm ten behoeve van het strafdossier volledig is

gerealiseerd, zullen de papieren documenten door middel van scannen in een elektronisch dossier kunnen worden opgenomen. De Archiefwet en de daarop gebaseerde nadere regelgeving maken het mogelijk dat indien voldaan wordt aan de eisen van vervanging, voor het papieren origineel een elektronisch origineel in de plaats kan komen. Het College onderstreept het belang van deze regeling. Het in stand houden van zowel een papieren als een elektronisch systeem is ingewikkeld en zeer kostbaar.

Het College heeft derhalve met bijzondere belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en is gaarne bereid daarover te adviseren.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat documenten in digitale vorm gelijk zijn aan documenten in papieren vorm. De voorgestelde regels zijn niet afhankelijk van de stand van de techniek. Bestaande regels en verantwoordelijkheden worden niet gewijzigd. Het wetsvoorstel faciliteert en kanaliseert de realisering van voorzieningen ten behoeve van de digitale uitwisseling van processtukken door het openbaar ministerie en de rechtspraak met de burger en de advocatuur.

Het College is het zeer eens met de gekozen systematiek van een beperkt en techniekonafhankelijk kader in het Wetboek van Strafvordering. Door het wetsvoorstel op deze wijze in te richten en eventuele functionele specificaties in lagere regelgeving op te nemen, kan de regeling zo nodig tijdig worden aangepast aan de eisen van de tijd. Wel is het College van oordeel dat het wetsvoorstel scherper kan worden opgesteld. In het hiernavolgende zal dit worden toegelicht.

Gelijkstelling digitaal en papieren procesdossier

De kern van het wetsvoorstel is vervat in twee definitiebepalingen. In artikel 138e wordt de elektronische handtekening gedefinieerd als een handtekening die bestaat uit elektronische gegevens die gehecht zijn aan of logisch verbonden zijn met andere elektronische gegevens en die de ondertekenaar identificeren. In artikel 138f wordt onder het getekend waarmerken van een elektronisch document mede verstaan een ondertekening respectievelijk waarmerking met een elektronische handhaving die voldoet aan bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen.

Het College merkt op dat een definitiebepaling, waarin digitale processtukken expliciet worden gelijkgesteld met papieren processtukken ontbreekt. De gelijkstelling van digitaal met papier wordt slechts verondersteld. In de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt dat het Wetboek van Strafvordering niet in de weg staat aan het gebruik van elektronische processtukken en dat weliswaar in de huidige wet wordt gerefereerd aan het ondertekenen van documenten, maar dat dit niet bij voorbaat in de weg hoeft te staan aan het gebruik van documenten in een andere dan papieren vorm.

Op zichzelf genomen is deze constatering correct. Maar nu in de komende jaren in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt van digitale processtukken en de ambitie erop is gericht dat in 2016 digitaal werken de norm zal zijn, hecht het College eraan dat onomstotelijk vaststaat dat digitale processtukken worden gelijkgesteld met papieren processtukken. Voorkomen moet worden dat op de terechtzitting discussie kan ontstaan of een bepaald digitaal document wel als processtuk in het dossier kan worden opgenomen omdat het in digitale vorm wordt gepresenteerd. Het College meent dat de praktijk behoefte heeft aan een uitdrukkelijke wettelijke gelijkstelling van digitale processtukken met papieren processtukken en pleit ervoor dat een bepaling in deze zin in het wetsvoorstel wordt opgenomen.

Het elektronisch verkeer

In het wetsvoorstel zijn regels opgenomen die voorzien in een elektronisch substituuat voor de post door voor te schrijven dat de overdracht tussen justitiabelen en rechterlijke macht plaatsvindt door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. Het wetsvoorstel bevat daarvoor 15 nieuwe bepalingen of verwijzingen naar bepalingen.

Het College adviseert om deze bepalingen te schrappen en te vervangen door één algemene bepaling, waarin wordt geregeld dat het doen van aangifte, het indienen van een klaagschrift, schriftuur of verzoek en het instellen van rechtsmiddelen elektronisch kan worden overgedragen, waarbij een daartoe dienende elektronische voorziening bij AMvB kan worden aangewezen.

Het College motiveert dit advies als volgt. Het is de vraag of met de voorgestelde 15 wijzigingen alle noodzakelijke bepalingen zijn opgenomen. Zo kan ingevolge artikel 12f, lid 2 Sv een verzoek worden gedaan om van de zaak betrekking hebbende stukken kennis te nemen. En omdat wordt beoogd mogelijk te maken dat de verdachte rechtsmiddelen kan instellen en intrekken via elektronische overdracht (zie memorie van toelichting, pagina 40/41) ligt ook een wijziging van artikel 449 en 450 lid 1 Sv in de rede.

Voorts wordt artikel 437, lid 1 gewijzigd, zodat ook het indienen van cassatieschriftuur langs elektronische overdracht mogelijk wordt. Maar het eerste lid van 437 heeft betrekking op het indienen van de cassatieschriftuur door het openbaar ministerie, waarvan het niet de bedoeling is dat deze overdracht door een AMvB wordt geregeld. Bedoeld zal zijn een wijziging van het tweede lid van artikel 437 Sv, dat ziet op het indienen van de cassatieschriftuur door de verdachte. Voorts zou tevens het derde lid van 473 Sv moeten worden gewijzigd, zodat ook de benadeelde partij langs elektronische weg een schriftuur kan indienen.

Het College is er echter niet zeker van of met deze aanvullingen alle noodzakelijke wijzigingen worden aangebracht. En tevens moet rekening worden gehouden met toekomstige wetswijzigingen. Het is niet ondenkbaar dat bij toekomstige

wetswijzigingen, waarbij bijvoorbeeld wordt voorgesteld dat een verzoek of verzet kan worden gedaan, verzuimd wordt om aan te geven dat dit langs elektronische weg kan geschieden.

Eventuele omissies of onjuistheden kunnen eenvoudig worden voorkomen door specifieke bepalingen achterwege te laten en één algemene bepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Dit heeft tevens als bijkomend voordeel dat de WED niet hoeft te worden aangepast, gelet op het feit dat ingevolge artikel 25 WED ten aanzien van de opsporing van economische delicten de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering gelden.

De integriteit van elektronische documenten

In een nieuw lid 3 van artikel 149a Sv wordt voorgeschreven dat de integriteit van een processtuk in elektronische vorm moet kunnen worden nagegaan doordat iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld.

In de memorie van toelichting wordt de eis, dat van een elektronisch processtuk iedere wijziging kan worden vastgesteld, gekenschetst als een techniekonafhankelijke norm. Om te voldoen aan deze norm staan verschillende technische mogelijkheden open. De norm biedt de nodige ruimte voor een afgewogen keuze inzake de te hanteren methoden en technieken en bij die keuze rekening te houden met nieuwe technische ontwikkelingen.

Bij de huidige stand van de techniek klopt deze voorstelling van zaken. Er zijn meerdere oplossingen mogelijk, maar iedere oplossing om aan te tonen dat een document niet is gewijzigd maakt thans gebruik van het waarmerken (bevriezen) en vervolgens berekenen van de zogenaamde hash-waarde. Zodra er ook maar één byte verandert in het document klopt de hash-waarde niet meer, zodat iedere wijziging kan worden nagegaan. Op dit moment is daar geen twijfel over.

Technische ontwikkelingen gaan echter snel. Het College vreest dat er een moment komt waarop een slimme expert een uitvinding doet waardoor een digitaal document wel kan worden veranderd zonder dat dit kan worden vastgesteld. Mocht dit zich ooit voordoen, dan zal blijken dat de wettelijke eis, dat van een processtuk iedere wijziging moet kunnen worden vastgesteld, niet houdbaar is. En gesteld dat in 2020 in de strafrechtsketen het digitale werken de norm is en er zo goed als niet meer met papier wordt gewerkt, dan ontstaat een enorm probleem in het geval de integriteit van processtukken niet meer met zekerheid kan worden vastgesteld aan de hand van het bijhouden van wijzigingen. De strafrechtspleging komt dan vrijwel geheel tot stilstand, want iedere advocaat zal zich in deze situatie in elke strafzaak terecht op het standpunt kunnen stellen dat het elektronische procesdossier niet voldoet aan de wettelijke voorschriften.

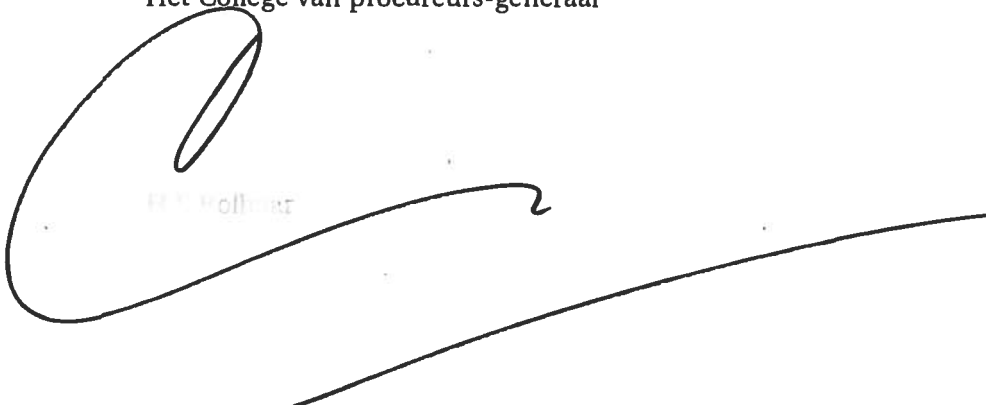
Het College zou graag dit risico, hoe klein ook, uit willen sluiten en adviseert daarom ook voor dit onderdeel in het wetsvoorstel een algemene grondslag te creëren en dit

vervolgens te concretiseren in een AMvB. In het Wetboek van Strafvordering kan worden voorgeschreven dat aan het gebruik van een elektronisch procesdossier bij AMvB nadere regels kunnen worden gesteld. In de AMvB zelf kan dan worden opgenomen dat van een processtuk in elektronische vorm iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld. Mocht zich eventueel in de toekomst een probleem voordoen waardoor een wijziging niet met zekerheid kan worden vastgesteld, kan snel een alternatieve oplossing worden gezocht. Mogelijk met een nieuwe techniek die dan beschikbaar is of mogelijk met een gewijzigde procedure.

Over de voorgestelde formulering van artikel 149a, lid 3, merkt het College het volgende op. In deze bepaling heeft de zinsnede "kan de integriteit worden nagegaan" een cruciale positie. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat is gekozen voor een doelbepaling en niet voor het voorschrijven van bepaalde methoden of techniek waarmee uitwerking moet worden gegeven aan het documentbeheer en het elektronisch verzekeren van documenten. Maar met deze keuze ontstaat echter het risico dat de integriteit van digitale documenten regelmatig een bron van discussie zal zijn op de terechtzitting. Zo kan de vraag worden gesteld of de integriteit van de inhoud van het document wel kan worden vastgesteld als er geen wijzigingen zijn aangebracht. Of, als er wijzigingen kunnen worden vastgesteld, wil dit dan per definitie zeggen dat de inhoud niet kan worden vertrouwd?

Het College meent dat, net zoals thans bij het papieren processtuk het geval is, het uitgangspunt moet zijn dat het processtuk integer is. Dat brengt met zich mee dat wel de voorwaarden moeten worden geregeld waaraan het processtuk moet voldoen (iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld), maar het doel — het vaststellen van de integriteit — kan worden beschreven in de memorie van toelichting. Deze redenering volgend zou de bepaling ongeveer kunnen luiden: "Van een processtuk in elektronische vorm kan iedere wijziging daarvan worden vastgesteld." En gelet op het advies in de vorige alinea, adviseert het College om deze bepaling op te nemen in een AMvB.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal



H. J. Hollmer