



Aan
de Minister van Veiligheid en Justitie
de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Den Haag, 28 januari 2015

Betreft: consultatieverzoek voorontwerp van (1) het wetsvoorstel Invoeringswet tot aanpassing van de wetgeving aan en invoering van de Wet vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht en van de Wet vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht in hoger beroep en cassatie en (2) Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht

Zeer geachte heer Opstelten,

Bij brief van 3 december 2014 heeft u de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) verzocht om een reactie op bovenvermelde voorontwerpen. Gelet op de taken van de Afdeling bestuursrechtspraak en het eerder door haar uitgebrachte advies van 18 december 2013 over het wetsvoorstel vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (bijgevoegd) beperkt deze reactie zich tot het voorontwerp van het Besluit digitalisering burgerlijk procesrecht en bestuursprocesrecht (hierna: het ontwerpbesluit) (2), behoudens enkele algemene opmerkingen die ook op het wetsvoorstel (1) betrekking hebben.

Deze reactie loopt uiteraard niet vooruit op de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, noch op de beantwoording van vragen waarvoor de Afdeling bestuursrechtspraak zich bij eventuele aanvaarding van dit voorstel gesteld zal zien.

Vooropgesteld wordt dat de Afdeling bestuursrechtspraak, zoals zij dat ook in voormeld advies van 18 december 2013 over het wetsvoorstel reeds tot uitdrukking heeft gebracht, het belang van de voorgestelde digitalisering van het bestuursprocesrecht onderschrijft en zelfs toejuicht. Dit neemt niet weg dat ook het ontwerpbesluit op enkele punten aanleiding geeft tot kanttekeningen en nadere toelichting behoeft die in deze reactie centraal staan.

In deze reactie wordt enerzijds ingaan op de te stellen eisen aan het nieuwe digitale systeem van de rechterlijke instanties en anderzijds aan de praktische uitvoering en werkbaarheid voor de betrokkenen. In de bijlage (I) wordt voor enkele voorstellen uit deze reactie artikelsgewijs aangegeven hoe deze in het ontwerpbesluit zouden kunnen worden verwerkt.

Algemene opmerkingen

1. Verplichting digitale procesvoering

Het voorgestelde artikel 8:36a, eerste lid, van de Awb bevat een verplichting om digitaal te procederen. Deze verplichting bestaat niet voor natuurlijke personen, tenzij zij

worden vertegenwoordigd door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent. De verplichting tot stukkenwisseling langs elektronische weg rust op partijen en "betrokkenen" (artikel 5 van het ontwerpbesluit). Wie als betrokkene is aan te merken, is in het ontwerpbesluit noch in de toelichting uitgewerkt. Daardoor is bijvoorbeeld onduidelijk of de op grond van de eerste drie leden van artikel 8:45 van de Awb te geven inlichtingen en in te zenden stukken digitaal moeten worden aangeleverd. Datzelfde geldt voor informatie van getuigen, deskundigen en tolken in hun hoedanigheid als "betrokkenen" in de zin van artikel 8:36a van de Awb en artikel 5 van het ontwerpbesluit. Voorts rijst de vraag of de Europese Commissie en de Autoriteit Consument en Markt als "betrokkenen" in vorenbedoelde zin moeten worden aangemerkt als zij met toepassing van artikel 8:45a van de Awb in een lopende procedure interveniëren.

In de toelichting is daaraan onvoldoende aandacht besteed. Uit het voorontwerp en de toelichting blijkt onvoldoende welke middelen de rechterlijke instanties ter beschikking staan om digitale aanlevering door betrokkenen, niet zijnde partijen, af te dwingen.

In artikel 8 van het ontwerpbesluit wordt de uitzondering op de verplichting om te procederen langs de elektronische weg uitgebreid naar een rechtspersoon, vennootschap of andere entiteit naar buitenlands recht die niet wordt vertegenwoordigd door een derde die in Nederland beroepsmatig rechtsbijstand verleent. Niet duidelijk is of de verplichting tot elektronisch procederen bestaat als een statutair in Nederland gevestigde rechtspersoon (dochteronderneming) stelt een buitenlandse entiteit (moederbedrijf) te vertegenwoordigen. De in Nederland gevestigde entiteit (dochteronderneming) kan namelijk beschikken over een authenticatiemiddel dat toegang geeft tot het digitale systeem van de rechterlijke instanties. De Afdeling bestuursrechtspraak acht een meer algemeen criterium beter toepasbaar: de verplichting tot procederen langs elektronische weg geldt niet voor een entiteit naar buitenlands recht, tenzij deze wordt vertegenwoordigd door een derde in Nederland die zelf verplicht is langs elektronische weg te procederen.

In de toelichting bij dit artikel is terecht verwezen naar de Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van richtlijn 1999/93/EG (Verordening 910/2014) op grond waarvan vanaf 2018 voor Nederland en de Nederlandse rechtspraak bij grensoverschrijdende online-authenticatie de verplichting bestaat om elektronische identificatiemiddelen uit andere lidstaten te erkennen, indien deze middelen met dit doel zijn aangemeld bij de Europese Commissie. Vanaf dat moment kunnen ook rechtspersonen, vennootschappen en andere entiteiten naar buitenlands recht, afkomstig uit andere lidstaten, beschikken over een authenticatiemiddel en zouden zij om die reden vrijwillig gebruik kunnen maken van het digitale systeem. Bij de implementatie van deze verordening zal moeten worden bezien of dit artikel aanpassing behoeft.

2. Digitaal systeem voor gegevensverwerking van de rechterlijke instanties

In het ontwerpbesluit en de toelichting wordt gesproken van "het" digitale systeem (voor gegevensverwerking) van de rechterlijke instanties. Dat is een begrijpelijke formulering, maar feitelijk onjuist. De Raad voor de rechtspraak stelt immers een digitaal systeem voor gegevensverwerking ter beschikking dat gebruikt zal worden door de rechtbanken, de gerechtshoven, het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep, terwijl de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak beide een eigen, op hoofdlijnen vergelijkbaar, digitaal systeem voor gegevensverwerking ten behoeve van het elektronisch indienen van berichten ter beschikking stellen. Dit is

91/29/2015
11:17
003

ook onderkend in de toelichting. Daarom dient in het ontwerpbesluit dit onderscheid tot uitdrukking te worden gebracht, bijvoorbeeld door de formulering "het digitale systeem voor gegevensverwerking van de desbetreffende rechterlijke instantie" te hanteren.

Gelet op de verschillende wensen van de rechterlijke instanties waarmee rekening moet worden gehouden, is het de vraag hoe wordt bereikt dat de instanties bedoeld in artikel 1 tezamen één middel als bedoeld in artikel 3 van het ontwerpbesluit aanwijzen.

De Afdeling bestuursrechtspraak realiseert zich dat het antwoord op deze vraag niet eenvoudig is en het ontwerpbesluit en de toelichting daarover geen uitsluitel kunnen geven. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak besteedt de toelichting, in het licht van de voorgestelde verplichting om digitaal te procederen en de werkbaarheid van het digitale systeem, hieraan evenwel te weinig aandacht.

3. Bedrijfszekerheid van het systeem voor gegevensverwerking

In de bijgevoegde brief van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2013 is onder de punten 4 tot en met 6 reeds ingegaan op het punt van zorg over de bedrijfszekerheid van het systeem voor gegevensverwerking. In aanvulling daarop is het volgende van belang.

De Afdeling bestuursrechtspraak stelt (nogmaals) voorop dat de rechtspraak te allen tijde voor burgers/rechtzoekenden toegankelijk moet zijn, voor zeer spoedeisende voorlopige voorzieningen zelfs 24 uur per dag. In beginsel moet eenieder die langs elektronische weg kan of moet procederen erop kunnen vertrouwen dat deze op ieder moment gebruik kan maken van het digitale systeem van de desbetreffende rechterlijke instantie. Indien het digitale systeem of de toegang daartoe door een storing ontoegankelijk is, al is het maar voor korte tijd, dient het in zeer spoedeisende gevallen altijd mogelijk te blijven om de rechter langs een andere dan de elektronische weg te benaderen. Er zijn ook in het bestuursrecht gevallen van "bloedspood", waarbij met het indienen van een verzoek (bijvoorbeeld tot schorsing) niet gewacht kan worden tot een storing van de toegang tot of in het digitale systeem is verholpen. Een verlengde termijn van één dag biedt, indien er onomkeerbare gevolgen zijn, dan geen soelaas. Gedacht kan worden aan een geplande uitzetting van een vreemdeling op dezelfde of de volgende dag. Thans is de praktijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak een verzoek om een voorlopige voorziening in dit soort zeer spoedeisende zaken regelmatig per faxbericht ontvangt, telefonisch informatie ontvangt, de uitspraak naar partijen wordt gefaxt en vervolgens telefonisch contact wordt opgenomen om hen over de beslissing te informeren. Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak moet deze werkwijze, of een werkwijze die hetzelfde resultaat waarborgt, door de invoering van het in beginsel verplichte gebruik van digitale systemen niet worden verhinderd. De toelichting onderkent dat aan een dergelijk "noodkanaal" behoefte kan bestaan, maar zou nader moeten uitwerken waaraan dan wordt gedacht. De Afdeling bestuursrechtspraak benadrukt het belang van het ter beschikking stellen van een dergelijk noodkanaal en acht het nodig dat dit in het ontwerpbesluit wordt vastgelegd, dan wel dat het ontwerpbesluit het mogelijk maakt dit te regelen in de procesregeling.

4. Verschoonbare termijnoverschrijding in geval van storing

Artikel 9 van het ontwerpbesluit bepaalt dat indien op de laatste dag van een voor de indiener geldende termijn voor indiening van een bericht een niet aan een partij toerekenbare verstoring plaatsvindt van het digitale systeem voor gegevensverwerking van de rechterlijke instanties dan wel van de toegang tot dit systeem, een daardoor veroorzaakte termijnoverschrijding in ieder geval verschoonbaar is, indien het bericht uiterlijk wordt ingediend op de eerstvolgende dag na de dag waarop de partij ermee

01/29/2015 11:17 004

bekend had kunnen zijn dat de verstoring is verholpen. Het blijft de verantwoordelijkheid van partijen om berichten, ook omvangrijke documenten, tijdig in te dienen.

De toelichting gaat, met verwijzing naar artikel 1 van de Algemene Termijnenwet, er van uit dat indien de eerstvolgende dag na die waarop de verstoring is verholpen op een zaterdag, zondag of een feestdag valt, de termijn wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of feestdag is. Daarmee zou de dag tot en met de dag waarop de termijnoverschrijding verschoonbaar is altijd een werkdag zijn. In de toelichting is niet onderkend dat artikel 5 van de Algemene Termijnenwet bepaalt dat op de in een algemene maatregel van bestuur *gestelde* termijnen de artikelen 1-4 van overeenkomstige toepassing zijn, tenzij bij algemene maatregel van bestuur iets anders is bepaald. In artikel 9 noch de overige artikelen van het ontwerpbesluit wordt een termijn *gesteld*, maar enkel geduid op een voor een indiener geldende termijn voor indiening zoals neergelegd in verschillende andere wetten. Om te voorkomen dat beroepsmatige rechtshulpverleners, rechtspersonen en overheidsorganen een voorziening zullen moeten treffen om, zo nodig in het weekend of op een feestdag, opnieuw te proberen een bericht in te dienen in het digitale systeem, doet de Afdeling bestuursrechtspraak de suggestie in artikel 9 "eerstvolgende dag" te vervangen door "eerstvolgende dag, die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is" en daarmee aan te sluiten bij de Algemene Termijnenwet.

De Afdeling bestuursrechtspraak wijst erop dat een nauwkeurige en gezaghebbende registratie van storingen erg belangrijk is. Redengevend daarvoor is dat de partij dan wel indiener weliswaar zelf een beroep moet doen op de verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding, maar voor het bewijs dat zich een (ver)storing van het digitale systeem voor gegevensverwerking van de desbetreffende rechterlijke instantie of de toegang daarvan heeft voorgedaan in grote mate afhankelijk is van de door de beheerder van het digitale systeem bijgehouden (storing)registratie en de publicatie daarvan op de website van de desbetreffende rechterlijke instantie(s). In de toelichting bij artikel 9 van het ontwerpbesluit is ingegaan op enkele situaties en wordt een raamwerk geschetst van de (herhaalde) inspanningen die van een partij verwacht mogen worden in het geval zij door een storing een bericht niet tijdig kan indienen. Daarmee blijft echter onduidelijk hoe het bewijs moet worden geleverd dat de betrokken partij daadwerkelijk ten tijde van de verstoring heeft gepoogd toegang te krijgen tot het digitaal systeem of daarin een bericht achter te laten. Bij een langer aanhoudende storing zal dat bewijs meestal niet aan de registratie van het systeem kunnen worden ontleend. Voorts moet worden bedacht dat storingen zich niet slechts kunnen voordoen bij de systemen van de rechtspraak zelf, maar ook bij externe systemen die worden gebruikt voor authenticatie, zoals DigiD. De verwachting is dat problemen op dit punt in de rechtspraak aan de orde zullen komen, waarbij de rechter per geval de ernst van de opgetreden storing moet afwegen en moet beoordelen welke pogingen redelijkerwijs van partijen kunnen worden verlangd. Dat vermindert de rechtszekerheid en rechtseenheid die artikel 9 juist beoogt te bevorderen.

5. Minimumniveau authenticatie

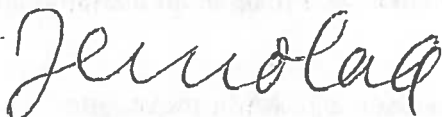
Een goede beveiliging en een hoog betrouwbaarheidsniveau van het authenticatiemiddel is voor de Afdeling bestuursrechtspraak belangrijk. Zij ondersteunt de keuze voor het STORK-niveau 3.

6. Procesregeling

Ten slotte merkt de Afdeling bestuursrechtspraak op dat dit ontwerpbesluit verdere uitwerking behoeft. Zij heeft het voornemen om gezamenlijk met andere rechterlijke instanties tot een voor dit onderwerp identieke procesregeling te komen. Daarin dient onder meer tot uitdrukking te worden gebracht met welke middelen partijen en anderen die bij de procedure zijn betrokken zich kunnen authenticiseren om toegang te krijgen tot het digitale systeem (artikel 3), het aantal te autoriseren partijen per gemachtigde en aan welke kenmerken een bericht dat langs elektronische weg wordt ingediend dient te voldoen (artikelen 5 en 6). Artikel 5, laatste volzin, van het ontwerpbesluit bepaalt dat een in te dienen bericht moet voldoen aan door de rechterlijke instanties voorgeschreven kenmerken. De vraag rijst of dit een toereikende wettelijke grondslag is om bijvoorbeeld eisen te stellen aan bestandsformaten en de maximale omvang van bestanden. De Afdeling geeft in overweging om tevens een bevoegdheid op te nemen om bij ministeriële regeling eisen aan de berichten, ook die in de system-to-system koppeling, te stellen.

Ik vertrouw erop u met deze reactie op uw verzoek tot consultatie vanuit de Afdeling bestuursrechtspraak van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groet en hoogachting,



Mr. J.E.M. Polak,
voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State

Bijlagen:

- I Artikelsgewijs commentaar en uitwerking van enkele voorstellen;
- II Brief van de (voorzitter van) Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2013 aan de Minister van Veiligheid en Justitie betreffende een reactie op het concept-wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht.

BIJLAGE I: artikelsgewijs commentaar en uitwerking van enkele voorstellen

Algemeen: In het ontwerpbesluit en de toelichting de bewoordingen "het digitale systeem van de rechterlijke instanties" en andere equivalenten vervangen door "het digitale systeem van de desbetreffende rechterlijke instantie".

Artikel 2, eerste lid, onder e

e. na is te gaan op welk moment een storing in het systeem *of de toegang daartoe* plaatsvindt of heeft plaatsgevonden.

Toelichting:

Artikel 2, eerste lid, onder e, in overeenstemming brengen met artikel 9 wat betreft de (ver)storing die kan plaatsvinden van het digitale systeem van de desbetreffende rechterlijke instantie of de toegang tot dit systeem. Daarbij is in verband met de mogelijke verschoonbaarheid van een overschrijding van de termijn van belang dat is na te gaan hoe lang een (ver)storing heeft geduurd (zie punt 4 van de reactie).

Artikel 3

Authenticatie om toegang te krijgen tot het digitale systeem voor gegevensverwerking van de *desbetreffende rechterlijke instantie*, vindt plaats met een middel dat voldoet aan de volgende eisen:

In artikel 3 tot uitdrukking brengen dat het cumulatieve eisen zijn. Na b. toevoegen; "en".

Artikel 5

1. Degene die een procedure start of daarbij is betrokken en gebruik maakt of dient te maken van stukkenwisseling langs elektronische weg, zoals bedoeld in artikel 30c van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en artikel 8:36a van de Algemene wet bestuursrecht, gebruikt voor het elektronisch indienen en ophalen van berichten het door de *desbetreffende* rechterlijke instantie aangewezen digitale systeem voor gegevensverwerking.
2. Een bericht dat langs deze weg wordt ingediend, voldoet aan de door de rechterlijke instanties voorgeschreven kenmerken.

Toelichting:

Door het artikel op te splitsen in twee leden wordt verduidelijkt dat aan twee voorwaarden moet worden voldaan: ten eerste moet gebruik worden gemaakt van het door de desbetreffende rechterlijke instantie aangewezen digitale systeem (de Hoge Raad en de Afdeling bestuursrechtspraak stellen ieder een eigen systeem ter beschikking) en ten tweede moet een bericht ook aan de voorgeschreven kenmerken voldoen (zie ook punt 5 van de reactie).

In artikel 7, eerste lid, "professioneel rechtsbijstandverlener" vervangen door "beroepsmatig rechtsbijstandverlener".

Toelichting:

Daarmee wordt qua terminologie aangesloten bij artikel 8. Bovendien wordt deze bepaling met het gebruik van de term "beroepsmatig" in overeenstemming gebracht met artikel 8:36b, eerste lid, van de Awb (de verplichting tot digitaal procederen) en artikel 1, eerste lid, sub a, van het Besluit proceskosten bestuursrecht (om in aanmerking te komen voor veroordeling in/vergoeding van de proceskosten).

De toelichting veronderstelt het bestaan van een verplichting voor een natuurlijk persoon, die zelf een procedure start, om naast andere persoonlijke gegevens, zijn burgerservicenummer (BSN) op te geven als hij daarover beschikt. Het is de Afdeling bestuursrechtspraak uit de toelichting niet duidelijk op welke juridische grondslag die verplichting tot opgave van het BSN is gebaseerd.

De Afdeling bestuursrechtspraak beveelt voorts aan om in de toelichting tot uitdrukking te brengen wat in het artikel wordt bedoeld met "de eerste proceshandeling in de procedure" in bestuursrechtelijke procedures. Is dat het uploaden van een bericht dan wel het aanmaken van een verzoek of (hoger) beroep? In dit verband valt bovendien te denken aan de situatie waarin een advocaat/gemachtigde B die tijdens een lopende procedure een zaak overneemt van een andere advocaat/gemachtigde A, die de procedure aanhangig heeft gemaakt. Is advocaat/gemachtigde B bij zijn eerste proceshandeling dan ook verplicht om het BSN van de persoon die hij vertegenwoordigt te vermelden?

In artikel 7, tweede lid, "in het kader van zijn beroepsmatige werkzaamheden" schrappen.

Toelichting:

In het artikellid staat al dat het gaat om de gerechtsdeurwaarder die handelt in opdracht, zodat de bewoordingen "in het kader van zijn beroepsmatige werkzaamheden" gemist kunnen worden.

Artikel 8

In aanvulling op de artikelen 30c, vierde lid, van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en 8:36b, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht geldt de verplichting tot procederen langs elektronische weg niet voor een rechtspersoon, vennootschap of andere entiteit naar buitenlands recht, tenzij deze wordt vertegenwoordigd door een derde die in Nederland *zelf verplicht is tot procederen langs elektronische weg*.

Toelichting:

Zie punt 1 van de reactie.

01/29/2015 11:17 007

Artikel 9

Indien een niet aan een partij toerekenbare verstoring plaatsvindt van het digitale systeem voor gegevensverwerking van de rechterlijke instanties of de toegang tot dit systeem op de laatste dag van een voor de indiener geldende termijn voor indiening van een bericht, is een daardoor veroorzaakte overschrijding van die termijn in ieder geval verschoonbaar indien het bericht uiterlijk wordt ingediend op de eerstvolgende dag, die niet een zaterdag, zondag of algemeen erkende feestdag is, na de dag waarop de partij ermee bekend had kunnen zijn dat de verstoring is verholpen.

Toelichting:

Zie punt 4 van de reactie.

Overige (redactionele) opmerkingen over de toelichting bij het ontwerpbesluit:

- Op p. 3 in de zin "Hetzelfde geldt voor de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van het digitale systeem dat hij ter beschikking stelt." "hij" vervangen door "zij".
- Op p. 13 van de toelichting bij artikel 8: "Verordening 2012/146" vervangen door: "Verordening 910/2014".

01/29/2015 11:17 008