

Vergaderjaar 2014–2015

34 090

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken (digitale processtukken Strafvordering)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Inleiding

De hoofdlijnen van het wetsvoorstel

In de praktijk van de strafrechtspleging zijn ontwikkelingen in gang gezet in de richting van de «digitalisering» van het strafproces. Dit wil zeggen dat stukken ten behoeve van een strafzaak in digitale vorm aan de officier van justitie of de strafrechter worden aangeleverd en dat het openbaar ministerie en de rechtspraak werken met digitale processtukken. Het voorliggende wetsvoorstel is van belang voor de verdere ontwikkeling van een moderne strafrechtspleging. Het wetsvoorstel beoogt het gebruik van digitale processtukken te faciliteren en te kanaliseren. 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, indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften, instellen van rechtsmiddelen en kennisnemen van processtukken.

De ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatie-technologie bieden de opsporingsambtenaren de mogelijkheid een proces-verbaal in elektronische vorm op te stellen en vast te leggen. Daarnaast is het mogelijk een proces-verbaal in papieren vorm te scannen zodat een proces-verbaal in elektronische vorm wordt verkregen. De voor een strafzaak relevante gegevens kunnen vervolgens langs elektronische weg aan het openbaar ministerie ter beschikking worden gesteld. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van het internet. Als de officier van justitie besluit tot strafvervolging dan kan een elektronisch strafdossier worden samengesteld, dat langs elektronische weg aan de griffie van het gerecht ter beschikking wordt gesteld. Nadat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is, kan het strafdossier beschikbaar worden gesteld ten behoeve van de tenuitvoerlegging van het vonnis. Ook voor de justitiabelen, zoals de verdachte, diens raadsman, een slachtoffer of een getuige,

kan het van belang zijn om langs elektronische weg met het openbaar ministerie of het gerecht in contact te komen, omdat daardoor sneller en eenvoudiger kan worden gecommuniceerd.

Tot het moment waarop de aanlevering, het gebruik en de verwerking van schriftelijke documenten in elektronische vorm ten behoeve van een strafdossier volledig is gerealiseerd, zullen de papieren documenten door middel van scannen in een elektronisch dossier (zijnde een digitale kopie van het papieren dossier) kunnen worden opgenomen. De Archiefwet (Aw) en daarop gebaseerde nadere regelgeving maken het mogelijk de papieren documenten te vervangen. Indien voldaan wordt aan de eisen van vervanging kan voor het papieren origineel een elektronisch origineel in de plaats komen.

Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling de stukkenstroom binnen de strafrechtsketen te verbeteren. Dit betreft vooraleerst de onderdelen van de strafrechtelijke keten, zoals de politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak, waarbij de transitie van een papieren stukkenstroom naar een elektronische stukkenstroom een belangrijke plaats inneemt. Uitgangspunt daarbij is dat opsporingsinstaties, het openbaar ministerie en de rechtspraak een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het inrichten van hun bedrijfsprocessen. Het wetsvoorstel is ook van belang voor de andere partijen in het strafproces, zoals de verdachte en zijn raadsman, getuigen, getuigdeskundigen en slachtoffers. Het voorstel biedt justitiabelen de mogelijkheid langs elektronische weg schriftelijk te communiceren met het openbaar ministerie en de rechtspraak, bijvoorbeeld voor doen van aangifte of het instellen van een rechtsmiddel.

In de brief aan de Tweede Kamer van 5 juli 2013 is aangegeven dat digitalisering een belangrijke voorwaarde is om strafzaken sneller, slimmer, beter en transparanter af te wikkelen¹. Met behulp van digitale voorzieningen kunnen dossiers sneller beschikbaar worden gesteld, administratieve lasten sterk worden verminderd en zaakstromen beter worden gevolgd. Digitale voorzieningen dragen er toe bij dat de kwaliteit van de zaaksafhandeling wordt vergroot en ongewenste uitstroom wordt tegen gegaan. De norm is dat in 2016 processtukken in de strafrechtketen digitaal beschikbaar worden gesteld. Concreet houdt dit in dat het openbaar ministerie, de rechtspraak en de partners in de executiefase (CJIB, JustID en 3RO) in 2016 processtukken elektronisch uitwisselen. In 2016 zullen ook de voorzieningen zijn gerealiseerd ten behoeve van de elektronische uitwisseling van processtukken door het openbaar ministerie en de rechtspraak met de burger en de advocatuur. Hoewel elektronische uitwisseling in 2016 de norm is, zal op verzoek de communicatie met de burger ook nog in papieren vorm kunnen plaatsvinden.

In deze toelichting is het begrip «digitalisering» van het strafproces reeds aan de orde gekomen. In plaats van «digitaal» zal zoveel mogelijk worden gesproken van «elektronisch», in het bijzonder in relatie tot processtukken. Voor het gebruik van het begrip elektronisch is gekozen om ruimte te laten voor toekomstige ontwikkelingen in de informatie en communicatietechnologie, zoals de kwantumcomputer. Een gegeven wordt op een gegevensdrager vastgelegd. Dit kan papier zijn of, in het geval van een elektronisch gegeven, een server, de harde schijf van een computer of een USB-stick. Elektronische gegevens worden opgeslagen in een elektronisch gegevensbestand of document.

¹ Kamerstukken II 2012/23, 29 279, nr. 165.

1.2. Het toepassingsbereik van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is gericht op aanpassing van het Wetboek van Strafvordering (Sv) en de Wet op de economische delicten (WED) teneinde het gebruik van elektronische processtukken te faciliteren en te kanaliseren. Tot de processtukken behoren alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn, behoudens de bevoegdheid van de officier van justitie om voeging van bepaalde stukken achterwege te laten (artikel 149a, tweede lid Sv). In verschillende artikelen van het Wetboek van Strafvordering wordt verwezen naar het begrip processtukken of naar het voegen van bepaalde bescheiden bij de processtukken. Daarnaast volgt uit het huidige artikel 31 Sv welke stukken daaronder tijdens het voorbereidend onderzoek in elk geval worden verstaan. Het betreft een aantal processen-verbaal waarvan de kennisneming aan de verdachte niet mag worden onthouden. Verder zullen doorgaans vele andere processen-verbaal als processtuk deel uitmaken van het procesdossier. De aanzet tot deze verzameling van stukken wordt gedaan door de opsporingsambtenaren die met het eerste onderzoek zijn belast. Zij leggen hun eerste onderzoekshandelingen vast in een proces-verbaal dat wordt voorzien van een proces-verbaalnummer waarop doorgaans de nummering van de verslaglegging van vervolghandelingen en van nadere onderzoeksresultaten aansluit. Zodra de eerste processen-verbaal aan de officier van justitie zijn gezonden en op het parket worden geregistreerd onder een parketnummer, wordt de dossiervorming stapsgewijs overgenomen door het openbaar ministerie. Voor de nadere uitleg over het begrip processtuk wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet herziening regels betreffende de processtukken in ²strafzaken. Door voor de reikwijdte van het wetsvoorstel bij de term processtukken aan te sluiten, wordt zeker gesteld dat de regels van het wetsvoorstel van toepassing zijn op alle stukken in elektronische vorm die in een strafzaak worden gebruikt en die redelijkerwijs van belang zijn voor de door de rechter te nemen beslissingen, zoals processen-verbaal van opsporingsverrichtingen, van verklaringen van verdachten, getuigen en deskundigen; correspondentie tussen procespartijen, het persoonsdossier, rapportages over onderzoekshandelingen van de rechter-commissaris alsmede de stukken betreffende de terechtzitting (dagvaarding, bezwaarschrift, pleitaantekeningen, het proces-verbaal van de terechtzitting). De verzameling van processtukken wordt hieronder ook aangeduid als het strafdossier. Het strafdossier kan worden omschreven als een procesdossier ten behoeve van een strafzaak.

Dit wetsvoorstel geeft regels voor de integriteit van processtukken in elektronische vorm. Daaronder zijn ook begrepen de elektronische processtukken die geen schrifttekens bevatten, bijvoorbeeld elektronische bestanden van foto's of video-opnamen. Vanwege de aansluiting bij het begrip processtukken zijn de normen van het wetsvoorstel van toepassing op de elektronische processtukken die onderdeel vormen van het strafdossier. Voor de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie en de rechtspraak betekent dit dat zij ervoor moeten zorgdragen dat de integriteit van ieder processtuk kan worden nagegaan. Dit geldt ook voor processtukken die eerder als een aangifte, verzoek, deskundigenrapport of anderszins bij die instanties zijn ingediend. De zorg die de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie en de rechtspraak hebben voor de integriteit van processtukken, geldt vanaf het moment van de indiening daarvan. Met de voorgestelde regeling wordt niet beoogd een zorgplicht op te leggen aan degenen die de stukken bij die opsporingsinstanties, het openbaar ministerie of de rechtspraak hebben ingediend.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 468, nr. 3.

Dit wetsvoorstel bevat een grondslag voor een nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur voor het ondertekenen of waarmerken van elektronische processtukken met behulp van een elektronische handtekening. In de gevallen waarin de wet het vereiste stelt van het ondertekenen of waarmerken van een processtuk, is de regeling voor de elektronische handtekening van toepassing op eenieder tot wie het betreffende wettelijke voorschrift is gericht. Hiervoor kan worden verwezen naar het overzicht van de ondertekening en waarmerking van stukken, opgenomen in Bijlage I. Dit betreft in het bijzonder de officier van justitie, de rechter, de rechter-commissaris of de griffier. Dit kan onder omstandigheden ook de verdachte, een getuige, deskundige of raadsman zijn.

De wet vereist niet altijd een handtekening, terwijl deze in praktijk in bepaalde omstandigheden wel wordt toegepast. Een voorbeeld daarvan betreft de ondertekening door de officier van justitie van een bevel tot de inzet van een bijzondere opsporingsbevoegdheid. In gevallen waarin de wet geen ondertekening of waarmerking vereist en dit in praktijk toch wordt gedaan, verdient het aanbeveling om een elektronische handtekening te gebruiken die voldoet aan de regeling waarvoor dit wetsvoorstel een grondslag biedt, zodat discussie daarover tijdens het strafproces kan worden voorkomen. De uitwerking van de eisen met betrekking tot de elektronische handtekening, bij algemene maatregel van bestuur, zal zodanig worden vorm gegeven dat zowel justitiabelen als derden aan de gestelde eisen kunnen voldoen.

Dit wetsvoorstel geeft regels voor het elektronische berichtenverkeer tussen de burger en de rechterlijke macht³. Dit betreft het langs elektronische weg doen van aangifte, indienen van klaagschriften, schrifturen en verzoeken, en het instellen van rechtsmiddelen door de justitiabele. Aan de indiening bij het openbaar ministerie of de rechtspraak van elektronische documenten door getuigen of getuigen-deskundigen worden geen nadere regels gesteld. De indiening kan geschieden op een wijze als voorgeschreven in het procesreglement van de rechtspraak. Het is van belang dat hierover zoveel mogelijk landelijk eenvormige kaders gelden. Ook aan de indiening van stukken door onder andere advocaten, deskundigen en de Reclassering zijn geen nadere regels gesteld. Voor de rechtstreeks belanghebbenden, zoals de verdachte of het slachtoffer, ligt dit anders. Het voorstel regelt dat zij zich voor het elektronisch doen van aangiften, het indienen van klaagschriften, schrifturen of verzoeken en het instellen van rechtsmiddelen gebruik moeten maken van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Het wetsvoorstel is van toepassing op de elektronische aangifte van strafbare feiten, inclusief de strafbare feiten van het Besluit elektronische aangifte. Met de Wet van 15 september 2005 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering (elektronische aangiften en processen-verbaal)⁴ is het wettelijk mogelijk gemaakt om langs elektronische weg aangifte van strafbare feiten te doen (artikel 163, derde lid, Sv). De aan de elektronische aangifte te stellen eisen zijn uitgewerkt in het Besluit elektronische aangifte. Het Besluit elektronische aangifte is, samen met de betreffende onderdelen van de Wet elektronische aangiften en processen-verbaal, op 1 januari 2007 in werking getreden⁵. De regeling is echter beperkt tot bepaalde strafbare feiten (diefstal en vernieling of bescha-

³ Met dit begrip wordt bedoeld op de organisaties van de rechtbanken, de gerechtshoven, de Hoge Raad en het openbaar ministerie, voor zover zij hun taak uitoefenen ten behoeve van/zijn betrokken bij de strafrechtspleging.

⁴ Stb. 2005, 470.

⁵ Stb. 2006, 727.

diging). Dit wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om langs elektronische weg aangifte te doen van alle strafbare feiten. Voorgesteld wordt het bestaande artikel 163, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering te wijzigen zodat dit wetsvoorstel tevens van toepassing is op de strafbare feiten van het Besluit elektronische aangifte. Dit besluit zal dan worden ingetrokken.

Het wetsvoorstel is tevens van toepassing op het elektronisch proces-verbaal van de ambtenaren, bedoeld in de artikelen 141 en 142 van het Wetboek van Strafvordering, van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden (artikel 152 Sv). Dit kan worden aangeduid als het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar. Dit betreft ambtenaren van politie, de daartoe aangewezen militairen van de Koninklijke marechaussee, de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten (art. 141 Sv) en buitengewone opsporingsambtenaren (artikel 142 Sv). Met de eerdergenoemde Wet elektronische aangiften en processen-verbaal is het wettelijk mogelijk gemaakt een proces-verbaal langs elektronische weg op te maken en te verzenden (artikel 153, tweede lid, Sv). De aan het elektronisch proces-verbaal te stellen eisen zijn uitgewerkt in het Besluit elektronisch proces-verbaal⁶. Het Besluit elektronisch proces-verbaal is, samen met het betreffende onderdeel van de Wet elektronische aangiften en processen-verbaal, op 1 februari 2011 in werking getreden⁷. Het Besluit elektronisch proces-verbaal geeft regels voor het elektronisch ondertekenen van het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar en voor het scannen van die processen-verbaal. Dit wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de integriteit van het elektronisch ondertekenen en waarmerken van processtukken, waaronder ook het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar, bedoeld in artikel 153 Sv. Voorgesteld wordt artikel 153, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering aan te passen. Het Besluit elektronisch proces-verbaal zal dan worden ingetrokken.

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op de wijze waarop het openbaar ministerie gerechtelijke mededelingen doet toekomen aan natuurlijke personen en rechtspersonen. De wettelijke regeling hiervan (artikel 585 e.v.) vormt onderdeel van het Vijfde Boek van het Wetboek van Strafvordering, dat in het kader van de aangekondigde herziening van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen in zijn geheel opnieuw zal worden vastgesteld⁸. In het conceptwetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen zal worden voorgesteld dat verdachten en veroordeelden langs elektronische weg in kennis kunnen worden gesteld van gerechtelijke mededelingen. In de uitwerking van de regeling van elektronische kennisgevingen zullen dezelfde uitgangspunten worden gevolgd als in dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld waar het gaat om de ondertekening en beveiliging van elektronische documenten.

Het wetsvoorstel is evenmin van toepassing op de afdoening van administratiefrechtelijke sancties door de strafrechter. De Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) geeft regels voor de administratiefrechtelijke afdoening van inbreuken op bepaalde verkeersvoorschriften, die zijn gesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994, de Provinciewet of de Gemeentewet. De administratiefrechtelijke sanctie wordt opgelegd bij beschikking (artikel 4, eerste lid, Wahv). Tegen de oplegging van de sanctie kan beroep worden ingesteld bij de officier van justitie (artikel 6, eerste lid, Wahv). Hierop is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Langs elektronische

⁶ Stb. 2011, 15.

⁷ Stb. 2011, 16.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nrs. 156 en 165.

weg kan beroep tegen de beschikking worden ingesteld (artikel 2:15, eerste lid Awb).

1.3. De uitgangspunten van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is gebaseerd op enkele belangrijke uitgangspunten. Dit betreft de gelijkstelling van papieren en elektronische documenten, het niet voorschrijven van de toepassing van bepaalde technieken, het behoud van bestaande regels en verantwoordelijkheden en ten slotte het uitgangspunt van nevenschikking.

1.3.1. De gelijkstelling van documenten in papieren of elektronische vorm
Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat documenten in papieren vorm gelijk zijn aan documenten in elektronische vorm. Het Wetboek van Strafvordering is tot stand gekomen in een tijd waarin werd gewerkt met papieren dossiers en stukken en verzending door middel van de post. Verschillende bepalingen in het wetboek refereren aan de mogelijkheid van toezending (o.a. artikelen 156, tweede lid, 177a, 230, tweede lid, 257e, vierde en achtste lid, 398, vierde lid, 419, 439, derde lid, 451 Sv) of aan toezending bij aangetekende brief (artikelen 263, derde lid en 451, vierde lid, Sv).

Het Wetboek van Strafvordering staat niet in de weg aan het gebruik van elektronische processtukken. Weliswaar wordt in de wet gerefereerd aan het ondertekenen en verzenden van documenten, maar dit behoeft niet bij voorbaat in de weg te staan aan het gebruik van documenten in een andere dan papieren vorm. Dit zal echter tot onvoorziene gevolgen kunnen leiden omdat het dan mogelijk is hoger beroep in te stellen door middel van een emailbericht of een getuigenverklaring te ondertekenen met behulp van een tablethandtekening. Dit kan aanleiding geven tot onzekerheid over de ontvangst van het bericht of de rechtsgeldigheid van die handtekening. Met dit wetsvoorstel worden regels gegeven voor de integriteit, de elektronische ondertekening en de elektronische overdracht van processtukken. Wat dit laatste betreft voorzien de regels in een elektronisch substituuat voor de post door te vereisen dat de overdracht plaatsvindt door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. Deze regels beperken zich tot de overdracht van processtukken bij gelegenheid van het doen van een aangifte, het indienen van een klaagschrift, schriftuur of verzoek en het instellen van rechtsmiddelen. Thans worden in het Wetboek van Strafvordering geen regels gegeven voor de verzending van schriftelijke verzoeken. Omdat deze verzoeken van belang zijn voor de strafprocessuele positie van de verdachte en de rechterlijke macht organisatorisch moet zijn voorbereid op de ontvangst en de afhandeling daarvan als deze langs elektronische weg worden overgedragen, bevat dit wetsvoorstel ook regels over de overdracht langs elektronische weg van dergelijke verzoeken.

1.3.2. De regels zijn niet afhankelijk van de techniek

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is een techniekonafhankelijke regeling met betrekking tot de elektronische handtekening. De regeling zal geen normen stellen in de vorm van technische specificaties. Wel zullen de functionele specificaties rond het proces van authenticatie en associatie in de regeling worden uitgewerkt, met het oog op een betrouwbare elektronische handtekening. Met deze benadering wordt de nodige ruimte geboden aan het gebruik van nieuwe betrouwbare methoden en technieken voor ondertekening.

Dit wetsvoorstel voorziet voorts in een techniekonafhankelijke norm voor de verzekering van de integriteit van elektronische documenten. Dit is niet beperkt tot een bepaalde methode of techniek voor het verzekeren van de integriteit van documenten, maar betreft een zorgplicht voor de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie en de rechtspraak om aan te

kunnen tonen dat documenten al dan niet zijn gewijzigd, en zo ja, of deze wijzigingen wel of niet bevoegd zijn aangebracht. Om te voldoen aan deze norm staan verschillende technische mogelijkheden open. De norm biedt de betreffende zorgdragers 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.

1.3.3. Het behoud van bestaande verantwoordelijkheden

Het wetsvoorstel is niet gericht op het wijzigen van de bestaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond het strafproces. Met de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken, die op 1 januari 2013 in werking is getreden, is de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor de samenstelling van de processtukken tijdens het voorbereidende onderzoek in de wet verankerd (artikel 149a Sv)⁹. De verdachte kan de officier van justitie verzoeken van de processtukken kennis te nemen (artikel 30, eerste lid, Sv). Nadat de stukken door de officier van justitie aan de griffie zijn toegezonden moet de verdachte een verzoek tot kennisneming van processtukken aan de strafrechter richten. Als het verzoek wordt toegewezen dan wordt bij de griffie gelegenheid geboden tot kennisneming (artikel 19, eerste lid, Besluit orde van dienst der gerechten).

De verantwoordelijkheden voor processtukken zijn thans in verschillende wettelijke voorschriften geregeld. De momenten waarop de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie naar de rechtspraak over gaat en andersom kan per situatie en zelfs per procesdeelnemer of processtuk verschillen. Dit is doorgaans gerelateerd aan de plek waar het fysieke strafdossier zich op een bepaald moment bevindt. Maar ook dan kan in bepaalde gevallen onderscheid worden gemaakt in de organisatie die op grond van een bevoegdheid op een verzoek om verstrekking van stukken beslist en de organisatie die verantwoordelijk is om vervolgens aan die beslissing feitelijk uitvoering te geven. Die organisaties vallen niet altijd samen. De ingezette ontwikkeling naar verdergaande digitalisering biedt aanknopingspunten om de bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de processtukken nog eens tegen het licht te houden en waar mogelijk te stroomlijnen. Dat geldt in het bijzonder voor de verantwoordelijkheden op het gebied van de archivering en substitutie van processtukken (paragraaf 2.4). De digitalisering maakt het dossier minder locatie-afhankelijk en biedt daardoor de mogelijkheid het strafproces te vereenvoudigen. Eén en ander valt echter buiten het bestek van dit wetsvoorstel. De Raad voor de rechtspraak is een programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) gestart, dat ingrijpende verbeteringen wil doorvoeren in alle sectoren van de rechtspraak¹⁰. In het kader van dit programma zullen de verschillende stappen in het strafdossier in kaart worden gebracht zodat maatregelen kunnen worden getroffen ter verheldering van de verantwoordelijkheid van de betrokken instanties.

1.3.4. Het beginsel van nevenschikking en gefaseerde inwerkingtreding

Het wetsvoorstel gaat niet uit van een verplichting voor justitiabelen of derden om langs elektronische weg stukken in te dienen of te kunnen ontvangen, ook niet van een verplichting voor de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie of de rechtspraak om alle handelingen met behulp van elektronisch voorzieningen te doen en nog enkel elektronische stukken uit te wisselen. Dit 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.

⁹ Stb 2001, 601 en 2012, 408.

¹⁰ Kamerstukken II, 2012/13, 29 279, nr. 156.

Documenten in papieren of elektronische vorm kunnen naast elkaar worden gehanteerd. Dit kan ook worden omschreven als het beginsel van nevenschikking.

Het wetsvoorstel stelt geen tijdslimiet aan de vervanging van het strafdossier in papieren vorm door het strafdossier in elektronische vorm. Dit betekent dat het vooraleerst aan het openbaar ministerie en de rechtspraak is om de noodzakelijke maatregelen te treffen ter invoering van het elektronische strafdossier. Uiteraard zal de snelheid waarmee maatregelen worden ingevoerd samenhangen met de eerder genoemde kabinetsdoelstelling dat de digitale uitwisseling van stukken in 2016 de norm is. Voor de procesdeelnemers betekent deze doelstelling echter niet dat de mogelijkheid om langs elektronische weg een rechtshandeling of wilsuiting aan het openbaar ministerie of de rechtspraak (het gerecht) kenbaar te maken per arrondissement kan verschillen, afhankelijk van het realiseren van die doelstelling in het betreffende arrondissement. Vanuit het oogpunt van een eenvormige en gelijke rechtsbedeling zou dit laatste niet wenselijk zijn. Nadat de voorgestelde wettelijke regels kracht van wet hebben verkregen, zullen de justitiabelen van deze regels gebruik kunnen maken. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van gefaseerde inwerkingtreding. De regering kiest hiervoor, omdat het voorstel in belangrijke mate beoogt de onzekerheden weg te nemen over de te stellen eisen met betrekking tot authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken. Voor het geval de vereiste technische voorzieningen nog niet gereed zouden zijn, bestaat hierdoor de mogelijkheid om deze vereisten in 2016 in werking te laten treden, terwijl de invoering van andere onderdelen van het wetsvoorstel kunnen worden uitgesteld. De inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan kan verschillend worden vastgesteld (artikel III).

Omdat de digitalisering van het strafdossier een belangrijke bijdrage kan leveren aan de vermindering van de administratieve lasten, zal dit voor de praktijk een belangrijke stimulans kunnen vormen om de hiervoor noodzakelijke aanpassingen en veranderingen in de informatiehuis-houding door te voeren. Vanwege de voordelen van de digitalisering van voor de afhandeling van strafzaken is het echter niet uitgesloten dat, zodra in 2016 de nodige voorzieningen zijn gerealiseerd, gekozen wordt voor een verplichting tot het elektronisch procederen voor bepaalde procespartijen. Dit spreekt temeer daar de invoering en implementatie van de benodigde elektronische voorzieningen niet alleen de nodige investeringen vergt maar ook strekt tot beleidsmatige inspanningen, zoals de herziening van werkprocessen. Indien slechts op beperkte schaal gebruik wordt gemaakt van de digitale voorzieningen, dan wegen de investeringen voor de rechtspraak niet op tegen de baten. Het is dan ook niet uitgesloten dat op termijn wordt gekozen voor een verplichting tot het digitaal procederen, daarbij kan onderscheid worden gemaakt tussen natuurlijke personen die als verdachte, getuige of slachtoffer bij een strafzaak zijn betrokken en professionele partijen, zoals de politie en de advocatuur. Dit vereist echter de nodige beleidsmatige afstemming, ter voorbereiding van een wettelijke regeling.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft naar aanleiding van het beginsel van nevenschikking de vraag opgeworpen of ook de verdediging kan verzoeken om verstrekking van het papieren en/of het elektronisch dossier. Ook heeft de NOvA gevraagd hoe deze opmerking moet worden gezien in verhouding tot de opmerking dat digitale uitwisseling van het elektronisch strafdossier in 2016 de norm zal zijn. Op deze vragen wordt in paragraaf 3.1. nader ingegaan.

2. Integriteit, ondertekening en vervanging

2.1. De integriteit van elektronische documenten

Voor elektronische documenten is het niet mogelijk onderscheid te maken tussen een origineel en een kopie hiervan. Hier komt bij dat de inhoud van een elektronisch document eenvoudig is te wijzigen. De integriteit van elektronische documenten is lastiger vast te stellen dan de integriteit van papieren documenten. Met het begrip integriteit wordt bedoeld op de zekerheid dat het document volledig is en niet onbevoegdlijk is gewijzigd. Daarom is het noodzakelijk informatie vast te leggen en te bewaren over de eigenschappen van elektronische documenten, de auteur(s) hiervan en de in de tijd daarin aangebrachte wijzigingen, zodat het altijd mogelijk is de integriteit ervan te verifiëren. Het vastleggen en bewaren van die informatie vereist een zogeheten «unbroken custody» ofwel ononderbroken beheer van elektronische documenten. Zo kan inzicht worden verkregen in de levenscyclus van elk elektronisch document dat onderdeel uitmaakt van het strafdossier: van het moment van creatie of inzending tot de archivering.

Aanvullend op het documentbeheer zijn technieken beschikbaar om de integriteit van elektronische documenten te kunnen controleren. Een veel gebruikte techniek is het technisch tekenen van documenten. Bij het technisch tekenen wordt de hashwaarde¹¹ van het document berekend en versleuteld met de private sleutel van een certificaat. Dit versleutelen van de hashwaarde kan met of zonder een certificaat van de ondertekenaar. Bij latere controle van het document kan via de Public Key Infrastructure (PKI) de gecodeerde hashwaarde worden gedecodeerd met de publieke sleutel van het certificaat, welke kan worden vergeleken met de actueel berekende hashwaarde van het document. Door een vergelijking van beide hashwaarden is het mogelijk te stellen dat het document niet is gewijzigd.

De techniek van het coderen, decoderen en vergelijken van hashwaarden betreft een beproefde techniek die bij elektronische handtekeningen, het elektronische waarmerken alsook bij elektronische tijdstempels wordt toegepast.

Bij een elektronische handtekening wordt het document technisch getekend met inbegrip van één of meer tot de natuurlijke persoon van de ondertekenaar te herleiden gegevens. Bij een waarmerk kunnen dat ook tot een rechtspersoon herleidbare gegevens zijn. In geval van een elektronisch tijdstempel wordt het document technisch getekend met de gecoördineerde universele tijd (UTC).

Met het technisch tekenen van documenten kunnen geen onbevoegde manipulaties worden verhinderd, maar kan wel worden bewerkstelligd dat deze zichtbaar worden. De zorg voor de integriteit van processtukken dient dan ook in combinatie te worden gezien met maatregelen die betrekking hebben op een veilige opslag van documenten, de registratie van essentiële identificerende metadata, het bijhouden van audit trails en het documenteren van documentbewerkingen.

In dit wetsvoorstel wordt voorgeschreven dat de integriteit van een processtuk in elektronische vorm moet kunnen worden nagegaan doordat iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld. Daarmee is gekozen voor een doelbepaling en niet voor het voorschrijven van een bepaalde

¹¹ Hashwaarde: een unieke waarde, met vaste lengte, van een tekenreeks (document) welke is berekend met een (hash)algoritme, zodanig dat als de tekenreeks wijzigt dit resulteert in een geheel andere unieke waarde. Met de stand van de techniek is ondoenlijk om (i) voor een gegeven hashwaarde een tekenreeks te vinden met eenzelfde hashwaarde, en (ii) twee verschillende tekenreeksen te vinden die dezelfde hashwaarde hebben.

methoden of techniek waarmee uitwerking moet worden gegeven aan het documentbeheer en het elektronisch verzekeren van documenten. Indien de toepassing van een middel gericht is op het mogelijk maken van een controle op het ongewijzigd blijven van een processtuk, dan sluit dit niet uit dat ook moet kunnen worden vastgesteld wanneer het document voor het laatst is gewijzigd. Er wordt vanuit gegaan dat aan dit voorschrift in praktijk invulling zal worden gegeven met de toepassing van algemeen aanvaarde technische standaarden en beproefde technieken.

Het College van procureurs-generaal meent dat, net als bij het papieren processtuk, uitgangspunt moet zijn dat het processtuk integer is. Dit brengt met zich mee dat de voorwaarden waaraan het processtuk moet voldoen wettelijk worden geregeld, maar dat het doel – het vaststellen van de integriteit – wordt beschreven in de memorie van toelichting. Het College vreest dat er een moment komt waarop een digitaal document kan worden veranderd zonder dat dit kan worden vastgesteld. Dan is het vereiste van dat de integriteit van een processtuk in elektronische vorm moet kunnen worden nagegaan doordat iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld, niet houdbaar. Het College van procureurs-generaal wil dit risico, hoe klein ook, uitsluiten en adviseert in het wetsvoorstel een algemene grondslag te creëren met het oog op nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur. De Raad voor de rechtspraak meent dat het conceptwetsvoorstel wel erg stellig uitgaat van de technische mogelijkheden om de integriteit van elektronische documenten ook in de toekomst vast te kunnen stellen en houdt er rekening mee dat in de toekomst technieken beschikbaar komen die het mogelijk maken om een document onbevoegdlijk te wijzigen, terwijl de manier om deze integriteitsaanpassing aan te tonen later wordt ontwikkeld. Dit maakt dat hiervoor constant aandacht zal moeten zijn en steeds aansluiting moet worden gezocht bij de meest veilige technieken. Ook is het de vraag of de wijze waarop de integriteit van documenten kan worden nagegaan niet beter in lagere regelgeving kan worden geregeld. Naar aanleiding van deze adviezen wordt opgemerkt dat de controleerbaarheid van de bewijsverkrijging een belangrijke voorwaarde voor een zorgvuldige strafrechtspleging vormt. Het vereiste van de vastlegging van wijzigingen in elektronische processtukken vormt daarvan een essentieel onderdeel. Het valt thans niet goed in te zien dat een dergelijke vastlegging in de toekomst niet mogelijk zou zijn. Dit vereiste is immers pas relevant nadat een document als processtuk onderdeel vormt van het strafdossier. Het is aan de rechterlijke macht om, in het belang van een zorgvuldige strafrechtspleging, de integriteit van het strafdossier te allen tijde te waarborgen. De voorgestelde norm heeft ten doel de rechter in staat te stellen om, als de integriteit van een processtuk in twijfel wordt getrokken, na te kunnen gaan in hoeverre dit document is gewijzigd. De bevindingen kunnen van belang zijn voor het oordeel omtrent de waarde van het document als bewijsmiddel. Het nader voorschrijven van normen voor de vaststelling van de integriteit brengt het risico met zich dat de toepassing van de meest geëigende techniek afhankelijk is van nadere regelgeving.

Met het voorgaande is tevens een vraag beantwoord van de NOvA, namelijk of de controle van de integriteit van documenten standaard plaatsvindt en in hoeverre de resultaten van die controle beschikbaar zijn voor alle procesdeelnemers. Zoals opgemerkt biedt de voorgestelde regeling de mogelijkheid om de integriteit van documenten vast te stellen in de gevallen waarin daaraan behoefte bestaat. Dit impliceert dat, in het geval één van de procesdeelnemers twijfelt aan de integriteit van een document, de integriteit daarvan te allen tijde kan worden nagegaan. Indien de documenten blijken te zijn gewijzigd dan is het aan de rechter om, na onderzoek van de achtergrond en inhoud van de wijziging, te beslissen over de consequenties daarvan voor de strafzaak.

2.2. Elektronisch ondertekenen en waarmerken

Het Wetboek van Strafvordering bevat een aantal bepalingen waarin wordt voorzien in een verplichting tot ondertekening of waarmerking van documenten. Het gaat hier deels om processtukken, zoals een aangifte of een verklaring van een getuige of deskundige, en deels om andere documenten, zoals een vonnis of arrest. Een overzicht van de betreffende verplichtingen in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen in bijlage I bij deze memorie van toelichting.

Met het plaatsen van een handtekening bekrachtigt een persoon zijn wilsuiking of zijn verklaring dat hij instaat voor de inhoud van een geschrift of hiervan kennis heeft genomen, daarmee instemt en/of de rechtsgevolgen ervan aanvaardt.

Het vereiste van de ondertekening in het Wetboek van Strafvordering heeft ten doel zekerheid te bieden over de wilsuiking of verklaring van een persoon: bijvoorbeeld de rechter-commissaris, officier van justitie, griffier of verdachte. De voorgestelde wetswijziging heeft ten doel mogelijk te maken dat zij daarvoor gebruik kunnen maken van een elektronische handtekening.

Het waarmerken kan verschillende functies hebben. Zo heeft het waarmerken van een aantekening door de rechter-commissaris op het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar een met de handtekening vergelijkbare functie, namelijk dat de rechter-commissaris in staat voor de inhoud van de aantekening. Het waarmerken door de officier van justitie van processtukken heeft een andere functie, namelijk het verzekeren van de betrouwbare afkomst en integriteit van de processtukken. Het waarmerken door de opsporingsambtenaar van een kopie van het proces-verbaal of procesdossier verzekert dat een waarheidsgetrouwe en volledige reproductie van het origineel of de originelen is gemaakt. Zoals hiervoor opgemerkt, kan een waarmerk afkomstig zijn van een rechtspersoon. Dit geldt niet voor waarmerking in het strafproces. De bevoegdheden tot waarmerken zijn in het Wetboek van Strafvordering altijd toegewezen aan functionarissen zoals de officier van justitie, de rechter of de rechter-commissaris. De voorgestelde wijziging van artikel 138f Sv heeft ten doel mogelijk te maken dat voor het waarmerken van aantekeningen of processtukken gebruik kan worden gemaakt van een elektronische handtekening.

Het elektronisch ondertekenen of waarmerken van processtukken behelst altijd een combinatie van authenticatie en associatie. De authenticatie maakt mogelijk dat de ondertekenaar zich langs elektronische weg identificeert. Hij gebruikt daartoe een authenticatiemiddel. De associatie kan betrouwbaar plaatsvinden door het technisch tekenen van het document in combinatie met de tot de persoon van de ondertekenaar te herleiden gegevens¹².

De betrouwbaarheid van het authenticatiemiddel wordt bepaald door twee aspecten: het proces van uitgifte van het middel en de veiligheid van het middel. De uitgifte van het middel kan variëren van het verkrijgen van een gebruikersnaam en wachtwoord op basis van online opgave van één of meer persoonsgegevens, tot het in persoon uitreiken van een middel na het tonen van een wettelijk identifiatiemiddel. De veiligheid van het middel wordt in sterke mate bepaald door de bescherming tegen onbevoegd gebruik. Deze bescherming wordt geboden door de authenti-

¹² Zoals eerder in paragraaf 2.1 is uiteengezet, is technisch tekenen mogelijk met een certificaat. De persoon van de ondertekenaar kan dan via PKI worden achterhaald. Technisch tekenen is in beginsel mogelijk zonder certificaat van een eindgebruiker. Ook is een combinatie mogelijk authenticatie gebaseerd op SAML-berichtenverkeer en de toepassing van PKI. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij de PKI-signing van attribuutverklaringen.

catie langs meer sporen te laten lopen, bijvoorbeeld door het bezit van een legitimatiebewijs te combineren met een pincode. Dit wordt multifactor authenticatie genoemd. Andere combinaties zijn bijvoorbeeld het invoeren van een gebruikersnaam en wachtwoord in combinatie met een eenmalig wachtwoord verkregen via een sms-bericht. Met het Europese STORK-project is een Europese standaard ontwikkeld voor een indeling in betrouwbaarheidsniveaus van authenticatiemiddelen. Daarbij heeft het project gebruik gemaakt van de IDABC-indeling bestaande uit vier authenticatieniveaus (de QAA levels). Aldus worden vier authenticatieniveaus onderscheiden, waarbij het niveau 1 STORK het laagste niveau van betrouwbaarheid en het niveau 4 STORK het hoogste niveau van betrouwbaarheid weerspiegelen¹³. De verordening elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt onderscheidt de betrouwbaarheidsniveaus laag, substantieel en hoog. Het is de verwachting dat STORK niveaus 1 en 2 corresponderen met niveau laag, STORK 3 correspondeert met niveau substantieel en STORK 4 correspondeert met niveau hoog.

2.2.1. De voorgestelde regeling

Het voorgestelde artikel 138f biedt een grondslag voor een nadere regeling van de elektronische handtekening bij algemene maatregel van bestuur. Met deze regeling zal worden aangesloten bij het betrouwbaarheidsniveau hoog (een niveau 4 STORK middel of een niveau 3 STORK middel waarvan de registratie en uitgifte voldoet aan niveau 4 STORK) waarbij voor burgers geldt dat zolang hen geen authenticatiemiddel op hoog niveau ter beschikking staat, een middel met een betrouwbaarheidsniveau zal worden geaccepteerd dat voldoende is voor het doel waarvoor het wordt toegepast en praktisch gezien het hoogst haalbare is. In paragraaf 2.3 wordt dit nader toegelicht.

In de nadere regeling voor de elektronische handtekening zal rekening worden gehouden met recente ontwikkelingen zoals de uitgifte van de Rijkspas en in de nabije toekomst de komst van het eID Stelsel met bestaande en nieuwe privaat en publiek uitgegeven authenticatiemiddelen met verschillende betrouwbaarheidsniveaus, waaronder een publiek middel met een hoog betrouwbaarheidsniveau.

Het eID Stelsel bouwt voort op de infrastructuur van DigiD, e-Herkenning en PKI-overheid en beoogt de veiligheid van elektronische dienstverlening te verbeteren, de organisaties die elektronische diensten aanbieden, ook die in de strafrechtsketen, te ontzorgen¹⁴ en het gemak waarmee burgers gebruik kunnen maken van het elektronische dienstenaanbod te verhogen. De in het stelsel toegelaten authenticatiemiddelen kunnen voor

¹³ Niveau 4 STORK betreft de toepassing van de Public Key Infrastructure (PKI). De persoon die zich identificeert doet dit met het persoonsgebonden certificaat van het middel. De authenticatie is erop gebaseerd dat met de private sleutel van het certificaat een technische ondertekening plaatsvindt van het authenticatieverzoek en dat de dienstaanbieder de mogelijkheid heeft via een publieke sleutel de geldigheid van de ondertekening (van het authenticatieverzoek) en het certificaat te controleren en de attributen hiervan in te zien (dat kan bijvoorbeeld enkel een nummer zijn of, afhankelijk van de rechten van de dienstaanbieder, de naam of leeftijd van certificaathouder). Op de niveaus tot en met 3 STORK vindt de authenticatie plaats met toepassing van Security Assertion Markup Language (SAML). Dit is een berichtenprotocol voor het uitwisselen authenticatie- en autorisatiegegevens tussen gebruikers van elektronische diensten, vertrouwensdienstverleners (authenticatie-, machtigings- en teken-diensten) en elektronische dienstaanbieders. De gebruiker die zich identificeert doet dit met een persoonsgebonden nummer van het middel. De authenticatie is erop gebaseerd dat de authenticatiedienst die het middel heeft uitgegeven, de dienstaanbieder een identiteits- of attribuutverklaring verstrekt. In de verklaring kan het nummer van het authenticatiemiddel zijn opgenomen (identiteitsverklaring), maar afhankelijk van de rechten van de dienstaanbieder kunnen in de verklaring ook gegevens van de gebruiker zijn opgenomen, zoals zijn naam, leeftijd of bevoegdheid (attribuutverklaring).

¹⁴ Met ontzorgen wordt bedoeld dat aanbieders van elektronische diensten die zelf de authenticatie en machtiging verzorgen, deze zonder ingrijpende consequenties in handen kunnen stellen van verleners van authenticatie- en machtigingsdiensten.

zowel private, publieke als professionele doeleinden gebruikt worden. Dit is mogelijk doordat het stelsel voorziet in het genereren van pseudo-identiteiten en de realisatie van omnummervoorzieningen. Voorts maakt het stelsel mogelijk dat toegangspassen van opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters die in persoon worden uitgegeven, ingezet worden als elektronisch authenticatiemiddel. De realisatie van het eID Stelsel Nederland vormt een belangrijke hoeksteen van het kabinetsprogramma Digitaal 2017. In het kader van het stelsel zullen authenticatiemiddelen beschikbaar komen van een hoger betrouwbaarheidsniveau dan het huidige DigiD. Het eID Stelsel zal de volgende functionaliteiten ondersteunen:

1. Vaststellen van de identiteit van een partij (authenticatie);
2. Bewijzen dat een partij bevoegd is om bepaalde diensten en producten af te nemen (autorisatie);
3. Verrichten van (rechts)handelingen namens anderen (op basis van machtiging of wettelijke vertegenwoordiging);
4. Bevestigen van een wilsuiking of instemmen met de inhoud van een transactie (ondertekenen).¹⁵

Deze ontwikkeling biedt de mogelijkheid van betrouwbare alternatieven voor de gekwalificeerde elektronische handtekening. Op dit moment beschikken weinig burgers over een gekwalificeerd authenticatiemiddel. Nog zeldzamer is dat burgers beschikken over een middel voor het ondertekenen van elektronische documenten of e-mails. Dit impliceert dat aan een verdachte, aangever, getuige of slachtoffer andere mogelijkheden moeten worden geboden om, betrekkelijk eenvoudig doch betrouwbaar, aan te kunnen tonen dat een mededeling of wilsuiking inderdaad van zijn of haar hand is dan wel dat hij of zij de inhoud van een geschrift heeft gelezen of onderschrijft.

Het wetsvoorstel voorziet in een grondslag voor een nadere regeling van de elektronische handtekening bij algemene maatregel van bestuur. Deze keuze is gebaseerd op de volgende overwegingen.

In de eerste plaats is de Europese regelgeving in beweging. Het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt zal naar alle waarschijnlijkheid binnen afzienbare termijn worden vastgesteld¹⁶. De ontwerpverordening formuleert de eisen waaraan (gekwalificeerde) elektronische handtekeningen, zegels en tijdstempels en verleners van (gekwalificeerde) vertrouwensdiensten moeten voldoen. De ontwerpverordening regelt een acceptatieplicht van elektronisch getekende of verzegelde documenten indien gebruik is gemaakt van geavanceerde of gekwalificeerde PKI-middelen en diensten, maar verplicht de lidstaten niet tot het per sé gebruiken van genoemde middelen en diensten. Het voorstel van de Commissie beoogt een basis te leggen voor de wederzijdse erkenning door de lidstaten van elektronische authenticatiemiddelen en acceptatie van handtekeningen, zegels en tijdstempels. De keuze voor een nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur biedt de nodige flexibiliteit, in het licht van de ontwikkeling en invoering van de Europese regelgeving.

In de tweede plaats is de techniek rond elektronische handtekeningen gedurende de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. De huidige regeling in het Burgerlijk Wetboek betreffende de gekwalificeerde elektronische handtekening, in artikel 15a, tweede lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, vereist dat de ondertekenaar beschikt over een PKI-teken-certificaat op een veilig middel. In dit wetsvoorstel is afgezien van het van overeenkomstige toepassing verklaren van de regeling van de gekwalificeerde elektronische handtekening omdat die regeling vereist dat de

¹⁵ Kamerstukken II, 2013–2014, 26 643, nr. 299.

¹⁶ COM (2012) 238.

ondertekenaar over een PKI-tekencertificaat beschikt. Eerder is aangegeven dat ontwikkelingen als het toekomstige eID Stelsel een betrouwbare ondertekening van documenten mogelijk maken op basis van het gebruik van een authenticatiemiddel. Hierdoor is het niet nodig van de ondertekenaar te verlangen dat hij over een middel met (aanvullend een) PKI-tekencertificaat beschikt.

Voor een rechtsgeldige elektronische handtekening zal de methode van authenticatie die wordt gebruikt voldoende betrouwbaar moeten zijn gelet op doel en omstandigheden van het geval (artikel 15a, eerste lid, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek). De bij algemene maatregel van bestuur te treffen regeling beoogt derhalve een minimumniveau vast te leggen voor de betrouwbaarheid van het te gebruiken authenticatiemiddel op basis waarvan een elektronische handtekening kan worden aangemaakt. Dit betreft een niveau dat voldoende zekerheid biedt omtrent de identiteit van de eigenaar van het authenticatiemiddel alsook het rechtmatige gebruik ervan. Ook zal de bij algemene maatregel van bestuur te treffen regeling zien op het vastleggen van een minimumniveau van «associatiezekerheid»: een niveau dat voldoende betrouwbaarheid biedt omtrent de associatie van de identiteitsgegevens van de eigenaar van het authenticatiemiddel met de inhoud van het processtuk.

Omdat thans niet is te voorspellen welke nadere ontwikkelingen zich in de toekomst zullen voordoen, verdient het de voorkeur de elektronische handtekening in lagere regelgeving te regelen. Een regeling bij algemene maatregel van bestuur biedt de nodige flexibiliteit om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. In de derde plaats verschaft een nadere uitwerking bij algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid te komen tot een geharmoniseerde regeling voor de drie rechtsgebieden: civiel, bestuur en straf. Op dit moment is een conceptwetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht. In dit conceptwetsvoorstel zal worden aangesloten bij de regeling van dit wetsvoorstel inzake de integriteit en het elektronisch ondertekenen van processtukken. Daarbij zal eveneens worden voorgesteld de te stellen eisen aan de elektronische handtekening bij algemene maatregel van bestuur uit te werken.

2.2.2. De elektronische ondertekening van het proces-verbaal

Het Wetboek van Strafvordering kent reeds een regeling voor de elektronische handtekening. Deze regeling is beperkt tot de elektronische handtekening voor de ondertekening van het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar als bedoeld in art 152 Sv. Artikel 153, tweede lid, Sv biedt een grondslag voor nadere uitwerking van de eisen voor het elektronisch proces-verbaal van de opsporingsambtenaar. In het Besluit elektronisch-proces verbaal is hieraan uitwerking gegeven door eisen te stellen aan de elektronische handtekening waarmee het proces-verbaal wordt ondertekend. In het besluit wordt aangesloten bij de regeling van de gekwalificeerde elektronische handtekening zoals uitgewerkt in het tweede lid, onderdelen a tot en met f, van artikel 15a van Boek 3 van het Burgerlijk wetboek.

Anders dan in het Besluit elektronisch proces-verbaal is in dit wetsvoorstel niet gekozen voor een gekwalificeerde elektronische handtekening voor de ondertekening van processtukken door de direct betrokken overheidsfunctionarissen. Destijds is voor de ondertekening van een proces-verbaal door een opsporingsambtenaar gekozen voor een gekwalificeerde handtekening mede vanwege de bewijskracht van een dergelijk proces-verbaal. Gelet op de bewijskracht werd een zodanige regeling voor een elektronische handtekening nodig geacht, dat geen twijfel zou kunnen ontstaan over de feitelijke identiteit van de ondertekenaar. De keuze voor een gekwalificeerde elektronische handtekening

was ook in belangrijke mate ingegeven door het feit dat deze handtekening is omkleed met een helder pakket uitgewerkte eisen met betrekking tot de uitgifte en de veiligheid van het tekenmiddel.

Door de snelle ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan zoals de ontwikkeling van het STORK-kader, de ontwikkeling van DigiD, de ontwikkelingen in het kader van eHerkenning en de komst van het eID Stelsel Nederland, is nu mogelijk geworden een regeling te treffen die eisen stelt aan de uitgifte en veiligheid van het middel en het associatiemechanisme, maar die geen specifieke methode of techniek voorschrijft. Eerder is uiteengezet dat het vanuit praktisch oogpunt niet wenselijk is voor verschillende handelingen en processtukken of voor de verschillende procesdeelnemers, gedifferentieerde eisen te stellen aan de betrouwbaarheid van de elektronische handtekening. Ook zullen verschillende soorten elektronische handtekeningen de toetsing van de rechtmatigheid van de bewijsverzameling door de rechterlijke macht compliceren. Verschillende elektronische handtekeningen kunnen immers verschillende methoden van verificatie van de handtekeningen met zich meebrengen.

Gelet op de snelle technische ontwikkelingen en praktische bezwaren verbonden aan het in stand houden van een aparte elektronische handtekening voor het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar, zal de bij algemene maatregel van bestuur te geven regeling voor de elektronische handtekening, waarvoor artikel 138f de grondslag biedt, gelden voor alle documenten, dus ook voor het proces-verbaal van de opsporingsambtenaar. Voorgesteld wordt de in art 153, tweede lid, Sv gegeven grondslag voor het stellen van nadere eisen aan het proces-verbaal te schrappen en het Besluit elektronisch-proces-verbaal in te trekken. Daarbij zal worden onderzocht welke onderdelen van dit besluit gehandhaafd moeten worden. De resultaten van dit onderzoek zullen worden betrokken in de uitwerking van de voorgestelde regeling bij algemene maatregel van bestuur.

2.2.3. De tablethandtekening

Een specifieke vorm van ondertekenen betreft de handgeschreven handtekening die op een elektronische gegevensdrager, of tablet, wordt geplaatst. Dit kan ook worden aangeduid als een tablethandtekening. Een tablethandtekening is aangewezen in de gevallen waarin de handtekening dient om de gegevens van de gegevensdrager te authenticeren. Bijvoorbeeld bij het ondertekenen van een verklaring door een getuige. Een tablethandtekening is beperkt tot de gevallen waarin een gegevensdrager beschikbaar is, en niet bruikbaar bij de overdracht van gegevens of informatie door middel van een elektronische voorziening. Teneinde zekerheid te bieden over de rechtsgeldigheid van de handtekening die door middel van een gevoelige plaat en toepassing van grafische technologie wordt overgebracht in het te tekenen elektronische document, zullen bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld aan de zogenoemde tablethandtekening. Het is geen elektronische handtekening, omdat er geen sprake is van identificatie via elektronische weg met behulp van een authenticatiemiddel. De regeling zal inhouden dat de tablethandtekening voldoende betrouwbaar moet worden geacht, mits de integriteit van het elektronische document is verzekerd. Indien bij de tablethandtekening een techniek wordt toegepast die de drukverschillen waarmee de handtekening wordt gezet registreert en vastlegt voor het geval de echtheid van de handtekening wordt betwist, dan kan deze handtekening even betrouwbaar zijn als een handgeschreven handtekening, een zogenaamde «natte» handtekening. De mogelijkheid van een tablethandtekening is van belang voor bijvoorbeeld de medeondertekening van processen-verbaal van mondelinge aangifte door aangevers of de medeondertekening van processen-verbaal van verhoor

door verdachten, getuigen en slachtoffers. Zekerheid omtrent de identiteit van de ondertekenaar kan worden verkregen doordat personen die mondeling aangifte komen doen of verhoord worden, zich voorafgaand dienen te legitimeren met een wettelijk identificatiemiddel. Ook kan de tablethandtekening worden toegepast in situaties waarin justitiabelen of door hen gemachtigden handelingen verrichten waarvan het wetboek voorschrijft dat een akte wordt opgemaakt en medeondertekening dient plaats te vinden. Een voorbeeld hiervan betreft de akte die de griffier opmaakt ingeval de verdachte of diens raadsman verklaart een rechtsmiddel aan te willen wenden.

2.3. Het betrouwbaarheidsniveau van authenticatie in het strafproces

De vraag is aan de orde wat in het strafproces het minimum betrouwbaarheidsniveau dient te zijn waarmee bewijs wordt geleverd van de geclaimde identiteit van een persoon die een elektronisch processtuk wil ondertekenen. Bij de vaststelling van het gewenste betrouwbaarheidsniveau van authenticatie zijn de volgende overwegingen van belang. Ten eerste de overweging dat hoge eisen mogen worden gesteld aan de betrouwbaarheid van processtukken in het strafproces vanwege de aanzienlijke belangen en rechtsgevolgen die bij een strafzaak in het geding kunnen zijn voor zowel de verdachte, het slachtoffer als de samenleving. Deze overweging strekt overigens niet tot het eisen van de hoogst mogelijke betrouwbaarheid van de authenticatie en daarop gebaseerde ondertekening. De handtekening vormt een formeel constituerend vereiste, naast diverse inhoudelijke vereisten die de betrouwbaarheid van processtukken bepalen. Een handgeschreven handtekening is niet immuun voor vervalsing waardoor een persoon kan claimen dat een handtekening niet van zijn hand is.

Hiermee hangt, zoals eerder aangegeven, als tweede overweging samen dat het vanuit praktisch oogpunt niet wenselijk is voor verschillende handelingen en processtukken of voor de verschillende procesdeelnemers, gedifferentieerde eisen te stellen aan de betrouwbaarheid van de authenticatie. Differentiatie naar de elektronische handelingen en de processtukken kan er toe leiden dat een procesdeelnemer verschillende soorten elektronische handtekeningen moet kunnen plaatsen, afhankelijk van de te verrichten handeling of het op te stellen processtuk. Dit is niet goed werkbaar, ook niet voor de rechtspraak bij de toetsing van de rechtmatigheid van de bewijsverzameling. Differentiatie naar de verschillende procesdeelnemers betekent dat de doelmatigheid leidend is en niet het te bereiken resultaat, namelijk het waarborgen van de betrouwbaarheid van een handeling of processtuk. Daarom is gekozen voor de benadering dat het betrouwbaarheidsniveau generiek hoog genoeg is om te vertrouwen op de juistheid en geldigheid van handelingen en processtukken die in het strafproces een cruciale betekenis hebben. Het streven naar een voldoende mate van betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid strekt ertoe dat het betrouwbaarheidsniveau wordt afgestemd op de risico's van fraude of vervalsing van de betreffende documenten, waardoor dit niveau in ieder geval ook voldoende is voor alle andere handelingen en processtukken waarvoor wellicht minder hoge betrouwbaarheidseisen zouden kunnen gelden.

De derde overweging is vooral van praktische aard. Het niveau van betrouwbaarheid zal voldoende zekerheden moeten bieden omtrent de identiteit van personen die elektronische handelingen verrichten en de risico's van fraude of vervalsing moeten minimaliseren. Het betrouwbaarheidsniveau dient aan te sluiten bij de huidige mogelijkheden om aan de gewenste verdere digitalisering nadere uitwerking te geven. Voor het strafproces zal het niveau van betrouwbaarheid van de elektronische handtekening zijn gebaseerd op een multifactor authenticatie met een middel dat in persoon is uitgereikt (een niveau 4 STORK middel of

een niveau 3 STORK middel waarvan de registratie en uitgifte voldoet aan niveau 4 STORK).

Zolang burgers geen authenticatiemiddel op hoog niveau ter beschikking staat, zal voor hen het gebruik van een middel met een betrouwbaarheidsniveau worden geaccepteerd dat voldoende is voor het doel waarvoor het wordt toegepast en praktisch gezien het hoogst haalbare is. Voor het doen van aangifte, het aanwenden van een rechtsmiddel of het indienen van een verzoek of klacht staan burgers DigiD Basis en DigiD Midden ter beschikking. Het betrouwbaarheidsniveau DigiD Midden betekent dat de website of het elektronische loket waarvan de justitiabele gebruik maakt een authenticatie vereist waarbij naast het invoeren van de DigiD gebruikersnaam en wachtwoord, tevens een eenmalige transactiecode zal worden gevraagd die als sms-bericht op de mobiele telefoon wordt toegezonden.

In dit verband is het van belang op merken dat de komende jaren samenhangend met het eID Stelsel, voor burgers authenticatiemiddelen beschikbaar komen op hoog niveau. De betekenis hiervan is dat binnen enkele jaren in de praktijk hogere standaarden in het elektronisch dienstenverkeer gebruikelijk zullen zijn dan krachtens dit wetsvoorstel in de algemene maatregel van bestuur worden voorgeschreven. Thans reeds deze standaarden voorschrijven, dan wel wachten tot deze standaarden zijn ingevoerd, is minder wenselijk omdat hiermee een wissel wordt getrokken op de toekomst.

De NOvA heeft opgemerkt dat het werken met een gebruikersnaam, een wachtwoord en een sms-code veel praktische vragen oproept, zoals hoe wordt omgegaan met gedetineerden, met personen die geen mobiele telefoon of computer hebben, met personen die in het buitenland wonen of niet over DigiD beschikken of met rechtspersonen. In reactie op dit advies merk ik op dat het elektronisch ondertekenen van documenten een afweging vereist tussen het gewenste beveiligingsniveau enerzijds en het gebruikersgemak anderzijds. Een optimale beveiliging gaat ten koste van het gebruikersgemak en vice versa. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een niveau van betrouwbaarheid van burgers ter beschikking staande middelen dat voldoende is voor het doel waarvoor het wordt toegepast en dat op dit moment praktisch gezien het hoogst haalbare is. Als de justitiabele niet over de voorzieningen beschikt om langs elektronische weg te procederen, zoals een computer of telefoon, dan zijn er twee alternatieven. De eerste mogelijkheid is dat de justitiabele door middel van zijn raadsman de betreffende wilsuitingen of rechtshandelingen aan de rechterlijke macht overdraagt, gebruik makend van een elektronische voorziening (computer, smartphone) van zijn raadsman of van een derde, bijvoorbeeld een familielid of een huisgenoot. Als de justitiabele niet beschikt over DigiD dan is deze laatste mogelijkheid uitgesloten en resteert het gebruik van een elektronische voorziening van een raadsman, waarbij de raadsman tekent namens de justitiabele. De tweede mogelijkheid betreft het indienen van processtukken of het instellen van rechtsmiddelen op traditionele wijze, door middel van een bezoek of een brief aan de griffie. Het wetsvoorstel staat hieraan niet in de weg. Tenslotte zal met de ontwikkeling van het eID Stelsel Nederland gedurende de komende jaren de mogelijkheid worden geboden om machtigingsdiensten te registreren, zodat advocaten namens hun cliënten kunnen optreden. Zoals eerder in de memorie van toelichting is opgemerkt, is het niet uitgesloten dat op termijn wordt gekozen voor een verplichting tot digitaal procederen voor bepaalde procespartijen. Daarbij is het uiteraard niet de bedoeling de burger uit te sluiten van de toegang tot de rechter. De vrijwaring van die toegang voor de burger zal dan ook een belangrijk aandachtspunt zijn bij de verdere stappen terzake. Op de specifieke situatie rond het instellen van een rechtsmiddel door een gedetineerde zal in paragraaf 3.3.1. nader worden ingegaan.

De NOvA merkt op dat het wetsvoorstel alleen draait om de beveiliging van het elektronisch verkeer tussen de justitiabele en de rechterlijke macht, maar dat men zich kennelijk niet bekommert om de beveiliging van het elektronisch medium waarop de gegevens vervolgens worden ontvangen. Deze observatie is niet geheel juist. Voor het openbaar ministerie geldt, op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) de verplichting om passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om strafvorderlijke gegevens te beveiligen tegen onbedoelde of onrechtmatige toegang, met name indien de verwerking verzending van gegevens via een netwerk of beschikbaarstelling via directe geautomatiseerde toegang omvat, waarbij met name rekening wordt gehouden met de risico's van de verwerking en de aard van de te beschermen gegevens (artikel 7 jo. 39c Wjsg). Het gebruik van een veilig authenticatiemiddel vormt een belangrijke waarborg voor de controle op de toegang tot de gegevens. De beveiliging van het systeem zal periodiek worden geëvalueerd, bijvoorbeeld door middel van een audit, zodat gegarandeerd kan worden dat de getroffen maatregelen afdoende rekening houden met de stand van de techniek om te zorgen voor een passend beveiligingsniveau. Aanvullend zullen in het Besluit processtukken in strafzaken regels worden opgenomen over de beveiliging van de gegevensverstrekking door de rechterlijke macht, zoals de versleuteling van de gegevens. Hiervoor kan worden verwezen naar paragraaf 3.1.

Voorts vraagt de NOvA zich af waarom het wetsvoorstel geen grondslag kent voor een bij AMvB of richtlijn vast te stellen gedragscode betreffende de beveiliging van aan procespartijen verstrekte gegevens en verwijst in dit verband naar de tot voorbeeld strekkende «guidelines» van de Attorney General's Office (AGO) in het Verenigd Koninkrijk («Guidelines on information security and government work»). Deze richtsnoeren bevatten normen voor de verwerking en opslag van elektronische informatie en voor de wijze waarop advocaten zich dienen te beveiligen tegen onbevoegde inzage, verlies of diefstal van hen verstrekte papieren dossiers. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat de verplichting van advocaten tot geheimhouding, zoals vastgelegd in de Gedragsregels 1992, met zich meebrengt dat advocaten in het belang van hun cliënten alle passende technische en organisatorische maatregelen nemen om de hen verstrekte justitiële en strafvorderlijke gegevens te beveiligen tegen toegang door onbevoegden. Uiteraard staat het de NOvA vrij deze op advocaten rustende verantwoordelijkheid nader uit te werken in richtlijnen naar voorbeeld van de guidelines van de AGO.

Tevens heeft de NOvA gevraagd wat er kan worden gezegd over de koppeling van deze zeer gevoelige informatie met andere overheidssystemen. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat deze gegevens, net als de andere persoonsgegevens die onderdeel vormen van het strafdossier, onder de reikwijdte van de eerdergenoemde Wjsg vallen. De Wjsg kent een specifiek regime voor de verstrekking van persoonsgegevens aan derden. Op grond van deze wet kan het College van procureurs-generaal beslissen tot de verstrekking van strafvorderlijke gegevens aan derden in verband met een zwaarwegend algemeen belang voor bepaalde doeleinden die nauw verband houden met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (artikel 39g Wjsg). Dit betekent dus niet dat ook de diverse overheidsinstanties, zoals de Belastingdienst, inzage hebben in het strafdossier als geheel.

2.4. De vervanging van processtukken

De transitie van het werken met papieren processtukken naar het werken met elektronische processtukken zal een geleidelijk proces zijn. De opsporingsinstanties zullen niet van het ene op het andere moment alle processen-verbaal en daarbij behorende stukken elektronisch overdragen aan het openbaar ministerie. Ook mag niet worden verwacht dat de procespartijen de komende jaren hun stukken altijd elektronisch zullen aanleveren. Ook van die zijde zullen stukken nog geruime tijd in papieren vorm worden ingediend. Dit betekent dat na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog enkele jaren sprake zal zijn van een hybride situatie, waarbij er naast een elektronische stukkenstroom ook een papieren stukkenstroom zal zijn. Vanwege het uitgangspunt van de «gelijkstelling» van documenten in papieren of elektronische vorm, kan een papieren document worden gescand ten behoeve van opname in het strafdossier. Met het voorgestelde artikel 149a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering wordt de integriteit van het elektronische document gewaarborgd. Voor de kwaliteit van het scannen is het van belang dat wordt gescand van het originele papieren document en dat de scan een juiste en volledige weergave is van het origineel. Verder moet het scanproces op zodanige wijze worden ingericht dat voldaan wordt aan de eisen, normen en standaarden die hiervoor binnen de overheid worden gehanteerd.

De bovenbeschreven normen gelden voor de reproductie van documenten, dat wil zeggen dat het originele papieren document bewaard wordt. Om de transitie van papier naar digitaal beheersbaar te houden zal het elektronisch werken stapsgewijs per zaakstroom of per onderdeel van een zaakstroom worden ingevoerd. In het kader van deze aanpak is het noodzakelijk papieren documenten te vervangen. Vervanging betekent dat de originele papieren documenten worden gescand en omgezet in elektronische documenten die dan vervolgens als originelen gelden.

De Archiefwet (Aw) bevat regels over de vervanging van archiefbescheiden (artikel 7 Aw). De regeling van de Archiefwet voorziet in de vervanging van een origineel document door een reproductie in elektronische vorm, die voortaan als het originele document geldt. Het papieren document kan hierna, met inachtneming van de aandachtspunten die in artikel 5 Aw zijn genoemd, worden vernietigd. Vervanging van archiefbescheiden door reproducties dient, op grond van artikel 6, eerste lid, van het Archiefbesluit (Ab), te gebeuren met de juiste en volledige weergave van de gegevens die in de te vervangen archiefbescheiden voorkomen. Dit is uitgewerkt in de Archiefregeling (artikelen 26a en 26b Ar). Vanwege de diversiteit van de wijzen waarop vervanging kan plaatsvinden en de snelheid van de technische ontwikkelingen is gekozen eisen te stellen aan het besluit tot vervanging. In dat besluit dienen de procedure en de gemaakte keuzes ten aanzien van de techniek van vervanging te worden vastgelegd en verantwoord. In het besluit tot vervanging dient de zorgdrager, voor zover de archiefbescheiden ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen, inzicht te verschaffen in een aantal aspecten van het vervangingsproces. Dit betreft onder meer de reikwijdte van het vervangingsproces, de inrichting van de apparatuur waarmee wordt vervangen, de wijze waarop de reproductie tot stand komt, de inrichting van de controle op juiste en volledige weergave, het proces van vernietiging van de vervangen archiefbescheiden en de kwaliteitsprocedures (artikel 26b Ar). Voor de reproducties, die de originele te bewaren archiefbescheiden vervangen, gelden de normen van het Archiefbesluit en de Archiefregeling voor duurzaamheid en geordende en toegankelijke staat. De voorschriften van de Archiefwet zijn gericht tot de zorgdrager. Dit betreft degene die bij of krachtens de wet is belast met de zorg voor de

archiefbescheiden (artikel 1, onderdeel d, Aw). Bij besluiten omtrent de vervanging van archiefbescheiden door reproducties dient de zorgdrager rekening te houden de taak van het betreffende overheidsorgaan en de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen (artikel 2 Ab). Een besluit tot vervanging van één van de instanties binnen de strafrechtsketen heeft vergaande consequenties voor de instanties in het vervolg van die keten, omdat zij uitsluitend stukken in elektronische vorm aangeleverd krijgen. Het is dan ook van essentieel belang dat een zorgdrager een besluit tot vervanging neemt in nauw overleg met de partners in de strafrechtsketen.

De belangrijkste zorgdragers voor archiefbescheiden in de strafrechtsketen zijn de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie en de rechtspraak. In grote lijnen is de instantie waar het papieren strafdossier zich bevindt inhoudelijk en beheersmatig verantwoordelijk: in de fase van de opsporing de opsporingsinstanties, in de fase van vervolging het openbaar ministerie en in de fase van berechting de rechtspraak. Met de introductie van het elektronisch werken in het strafproces is een directe samenhang tussen de vindplaats van het elektronische strafdossier en de voor het dossier verantwoordelijke instantie niet vanzelfsprekend meer. De opsporingsinstanties en het openbaar ministerie verkennen de mogelijkheid van een gezamenlijk elektronisch archief (Centrale Digitale Depot). Bovendien is het overdragen van het beheer over het elektronisch strafdossier, afhankelijk van de fase waarin de strafzaak zich bevindt, niet alleen omslachtig maar ook minder efficiënt omdat dit het maken van fouten in de hand werkt. Het is wenselijk te verkennen of de verantwoordelijkheid voor het beheer van het elektronisch strafdossier kan worden vereenvoudigd of verhelderd.

Gedurende de eerste jaren van het werken met en uitwisselen van elektronische processtukken zullen papieren documenten elektronisch gereproduceerd en vervangen worden. Daaraan gaat een selectie vooraf van voor vervanging in aanmerking komende processtukken. Voorkomen moet worden dat stukken van overtuiging worden vervangen omdat dit zou betekenen dat met de vervanging van deze stukken het bewijs wordt vernietigd. Het ligt daarom in de rede eerst nog terughoudend te zijn met bijvoorbeeld het elektronisch reproduceren en vervangen van processtukken van fraudezaken. Het openbaar ministerie en de rechtspraak zullen gezamenlijk uitwerken welke categorieën van processtukken in aanmerking kunnen komen voor elektronische reproductie en vervanging. Dit betreft echter een tussenfase; zo snel mogelijk zal gekomen moeten worden tot een volledig elektronisch werkproces, inclusief de uitwisseling van elektronische documenten, zodat de voordelen van digitalisering optimaal worden benut.

Het vereiste dat zorgdragers nadere regelingen opstellen op grond van artikel 14 Ab (regels voor het beheer van archiefbescheiden) en de artikelen 26a en 26b Ar (inzicht in het proces van reproductie en vervanging) vormt een mogelijkheid de verantwoordelijkheid voor het beheer van elektronische strafdossiers te vereenvoudigen. Aan de archiefregelgeving kan geen notie worden ontleend over onderscheiden zorgdragerschap en daarmee gedifferentieerde verantwoordelijkheden voor het beheer van papieren en elektronische archieven. Zoals uit het vorengaande blijkt kan dit onderscheid evenwel relevant zijn en dus mogelijk uitmonden in het opstellen van nadere regelingen voor het beheer van papieren archieven en die voor elektronische archieven. In het Besluit Kennisgeving vervanging processtukken dat uiterlijk begin 2015 in de Staatscourant wordt gepubliceerd, is door politie, openbaar ministerie en rechtspraak gezamenlijk als zorgdragers van de archiefbescheiden inzicht gegeven in de wijze waarop het proces van vervanging wordt

georganiseerd en ingericht. Dit besluit zal worden ondertekend door de Minister van Veiligheid en Justitie als zorgdrager voor onder meer het openbaar ministerie en het CJIB, de Korpschef als zorgdrager voor de Nationale Politie en de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak namens de zorgdragers voor de gerechten. In het besluit worden afspraken gemaakt over de belegging van verantwoordelijkheden voor elektronische dossiers, de wijze waarop de gegevens worden opgeslagen, wie de samenhang tussen de bewaarplaatsen beheert en de documentformaten, standaarden voor metadatering en indexering met het oog op doorzoek- en vindbaarheid van processtukken. Daarbij staan de eisen die de archiefregelgeving aan genoemde aspecten stelt centraal. Ook maken politie, openbaar ministerie en rechtspraak afspraken over de kwaliteit van gesubstitueerde processtukken. Deze moeten goed leesbaar en verwerkbaar zijn. Genoemde afspraken worden neergelegd in één of meer convenanten. Met de beschreven werkwijze geven de betrokken instanties invulling aan een heldere belegging van de verantwoordelijkheden en taken voor het beheer van elektronische strafdossiers en voor de elektronische reproductie en vervanging van papieren archiefbescheiden.

2.5. De voorgestelde regeling

Voorgesteld wordt dat aan artikel 149a van het Wetboek van Strafvordering een nieuw derde lid wordt toegevoegd waarin wordt geregeld dat met een schriftelijk processtuk wordt gelijk gesteld een processtuk in elektronische vorm waarvan de integriteit kan worden geverifieerd doordat iedere wijziging daarvan (dus van het processtuk in elektronische vorm) kan worden vastgesteld. Tevens wordt voorgesteld in Titel VI (betekenistitel) van het Wetboek van Strafvordering een nieuw artikel 138e op te nemen, waarin een omschrijving van het begrip elektronische handtekening is opgenomen. Deze begripsomschrijving is overgenomen van die van de eerdergenoemde ontwerpverordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt. Tenslotte wordt voorgesteld een nieuw artikel 138f op te nemen waarin een wettelijke grondslag wordt geboden voor een nadere regeling voor de elektronische handtekening in het strafproces. De te stellen eisen aan de authenticatie voor het aanmaken van een elektronische handtekening zijn overeenkomstig het betrouwbaarheidsniveau hoog (een niveau 4 STORK middel of een niveau STORK 3 middel waarvan de registratie en uitgifte voldoet aan niveau 4 STORK). Burgers kunnen zolang voor hen nog geen middel op niveau hoog beschikbaar is, DigiD gebruiken voor het ondertekenen van aangiften of het instellen van rechtsmiddelen. Vrijwel alle advocaten beschikken over een authenticatiemiddel met een betrouwbaarheidsniveau hoog.¹⁷ De voorgestelde wettelijke regeling voor de elektronische handtekening is ook van toepassing op de ondertekening van een elektronisch procesverbaal van een opsporingsambtenaar en de elektronische aangifte, bedoeld in respectievelijk de artikelen 152 en 163, eerste lid, Sv.

3. Het elektronische berichtenverkeer tussen justitiabele en rechterlijke macht

In dit wetsvoorstel worden regels gegeven voor de integriteit van elektronische documenten en de grondslag geboden voor nadere regels over een betrouwbare elektronische handtekening. Uitgangspunt is dat de regeling techniekonafhankelijke normen biedt zodat de praktijk hieraan nadere uitwerking kan geven. Een belangrijk derde element van het wetsvoorstel betreft het elektronische berichtenverkeer tussen justitiabele

¹⁷ Het middel dat advocaten gebruiken is uitgegeven op niveau 4 STORK, maar wordt technisch gebruikt op niveau 3 STORK.

(in zijn rol als een al dan niet door een rechtshulpverlener vertegenwoordigde verdachte, slachtoffer, getuige of getuige-deskundige) en de rechterlijke macht (de griffie, de rechter, het parket, de officier van justitie). De noodzaak van een regeling voor het elektronische berichtenverkeer vloeit voort uit het bieden van rechtszekerheid aan burgers, het waarborgen van de deugdelijkheid van de procesvoering en het kanaliseren van het berichtenverkeer vanuit beheersmatig perspectief. Een regeling is nodig zodat het voor de burger helder en inzichtelijk is op welke wijze hij zich langs elektronische weg tot een instantie kan wenden. Met die regeling kan worden gewaarborgd dat elektronische processtukken op de juiste wijze worden ingebracht in het strafproces. Dit is van belang voor de betrouwbaarheid van het procesdossier. Stroomlijning van het elektronische berichtenverkeer is tevens nodig omdat, indien het de burger zou vrijstaan willekeurig allerlei elektronische middelen als e-mail, sms, of voicemail te gebruiken voor het overdragen van een verzoek of wilsuiting, dit tot beheersproblemen bij de ontvangende instanties zal leiden.

Dit wetsvoorstel geeft geen regels voor het elektronische berichtenverkeer tussen het openbaar ministerie en de rechtspraak. Dergelijke eisen gelden thans evenmin voor het papieren berichtenverkeer tussen deze partijen en omwille van de werkbaarheid lijkt het niet wenselijk de uitwisseling van elektronische processtukken bij voorbaat aan nadere regels te onderwerpen. Daar komt bij dat de burger zijn elektronische handelingen vanuit een open omgeving verricht, de officier van justitie en de rechter daarentegen binnen de gesloten omgeving van de strafrechtsketen waarin de organisatorische waarborgen en professionele standaarden gelden. Het wordt aan het openbaar ministerie en de rechtspraak zelf gelaten om zo nodig nadere afspraken te maken of regels te stellen over de onderlinge uitwisseling van elektronische processtukken.

Het elektronische berichtenverkeer betreft het langs elektronische weg kennisnemen van processtukken door verdachten, slachtoffers en hun raadslieden, het doen van aangifte, het aanwenden van gewone rechtsmiddelen en het indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften. Voor het doen van aangifte, aanwenden van rechtsmiddelen en indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften is vereist dat gebruik wordt gemaakt van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening. Hiermee wordt bedoeld op een webportaal, dat de mogelijkheid biedt om door middel van een webformulier een wilsuiting of mededeling ter kennis te brengen van de bevoegde gerechtelijke instantie. Daarbij zal zoveel mogelijk worden gestreefd naar één enkel webportaal voor zowel de verschillende wilsuitingen of mededelingen van de betrokkene als de verschillende overheidsinstanties die bij een strafzaak zijn betrokken. In dit hoofdstuk wordt nader op de genoemde onderwerpen ingegaan.

3.1. De kennisneming van processtukken

Het Wetboek van Strafvordering bevat een regeling voor de kennisneming van processtukken (artikelen 30–34 Sv). Met de Wet herziening betreffende de processtukken in strafzaken, van 1 december 2011, is de regeling voor de kennisneming van processtukken herzien¹⁸. Daarbij is de verantwoordelijkheid van de officier van justitie voor het procesdossier wettelijk vastgelegd (artikel 149a). Tijdens het voorbereidende onderzoek wordt de verdachte door de officier van justitie de kennisneming van processtukken verleend (artikel 30, eerste lid, Sv). De verdachte kan van de stukken waarvan hem de kennisneming is toegestaan, ten parkette of ter griffie

¹⁸ Stb. 2011, 601.

afschrift krijgen (artikel 32, eerste lid, Sv). Op bepaalde gronden kan de officier van justitie bepalen dat van bepaalde stukken of gedeelten daarvan geen afschrift wordt verstrekt (artikel 32, tweede lid, Sv). Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over het verstrekken van afschriften en uittreksels en over de wijze waarop de kennisneming van processtukken plaatsvindt (artikel 32, vijfde lid, Sv). Aan de raadsman komt een gelijke bevoegdheid tot kennisneming van processtukken toe als aan de verdachte. De raadsman ontvangt onverwijld afschrift van alle stukken die ter kennis worden gebracht aan de verdachte (artikel 51 Sv).

In het Besluit processtukken in strafzaken¹⁹ worden nadere regels gesteld over de kennisneming van stukken gedurende het voorbereidende onderzoek. De kennisneming van stukken nadat het voorbereidende onderzoek is afgerond en de stukken aan de griffie zijn gezonden, is nader geregeld in het Besluit orde van dienst gerechten²⁰. Indien een verdachte of diens raadsman tijdens het voorbereidende onderzoek kennis wil nemen van processtukken, dan wordt hem daartoe de gelegenheid geboden op het parket of, als hij van zijn vrijheid is beroofd, daar waar hij zich bevindt hetzij elders (artikel 4 Besluit processtukken in strafzaken). In de gevallen waarin de stukken op grond van de wet aan de griffie zijn toegezonden wordt, indien een verdachte of diens raadsman bevoegd is kennis te nemen van de processtukken, hem daartoe de gelegenheid geboden bij de griffie of, als de verdachte rechtens van zijn vrijheid is beroofd, daar waar hij zich bevindt of elders (artikel 19, eerste lid, Besluit orde van dienst der gerechten). Aan de raadsman van de verdachte worden zo spoedig mogelijk afschriften toegezonden van de processtukken waarvan de kennisneming wettelijk is toegestaan (artikelen 7, eerste lid, Besluit processtukken in strafzaken en 21, eerste lid, Besluit orde van dienst gerechten). Op verzoek van de verdachte of diens raadsman worden aan hen zo spoedig mogelijk afschriften verstrekt van de processtukken waarvan de kennisneming wettelijk is toegestaan (artikelen 7, tweede lid, Besluit processtukken in strafzaken en 19, tweede lid, Besluit orde van dienst gerechten).

Behalve de verdachte en diens raadsman kunnen derden van de processtukken kennis nemen. Degene die bij het gerechtshof een klacht heeft ingediend wegens het niet vervolgen van een strafbaar feit kan de voorzitter van het gerechtshof verzoeken kennis te nemen van de processtukken. De kennisneming geschiedt op de wijze door de voorzitter te bepalen (artikel 12f, tweede lid, Sv). Het slachtoffer kan de officier van justitie verzoeken kennis te nemen van de processtukken die voor het slachtoffer van belang zijn. Tijdens het voorbereidend onderzoek wordt de toestemming tot inzage verleend door de officier van justitie, tijdens het onderzoek ter terechtzitting wordt de toestemming verleend door het gerecht in feitelijke aanleg (artikel 51b, eerste lid, Sv). Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gegeven over de wijze waarop de kennisneming geschiedt (artikel 51b, vijfde lid, Sv). Tot nu toe is van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt. Als aan het slachtoffer toestemming is verleend om kennis te nemen van de processtukken, kan hij bij de griffie een afschrift krijgen (artikel 51b, zesde lid, Sv). Overigens kunnen strafvorderlijke gegevens aan slachtoffers worden verstrekt met het oog op een zwaarwegend algemeen belang (artikel 39f, eerste lid, onderdeel f, Wjsg). Dit is uitgewerkt in de Aanwijzing verstrekking van strafvorderlijke gegevens voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden²¹.

¹⁹ Stb. 2011, 602.

²⁰ Stb. 2004, 385.

²¹ 2010AO16.

Tot nu toe is de praktijk doorgaans dat een belanghebbende kennis neemt van papieren documenten. De stand der techniek maakt het evenwel betrekkelijk eenvoudig om de kennisneming langs elektronische weg te laten plaatsvinden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van een gegevensdrager (een CD of een USB-stick) of van het internet. Zeker als het gaat om een omvangrijk dossier kan hiermee een aanzienlijke besparing van mensen en middelen worden bereikt.

In het Besluit processtukken in strafzaken zijn nadere regels gesteld over het langs elektronische weg verlenen van inzage en verstrekken van afschriften van processtukken. Hieraan zullen regels worden toegevoegd over het langs elektronische weg verstrekken van afschriften van de processtukken aan de belanghebbende. Dit betreft de verdachte, diens raadsman of het slachtoffer. Daarbij zal worden uitgegaan van het vereiste van een authenticatiemiddel voor de identificatie. Voor de verstrekking van elektronische documenten aan een verdachte of een slachtoffer zal gebruik kunnen worden gemaakt van DigiD. Voor de authenticatie, voorafgaand aan de elektronische verstrekking van documenten aan een raadsman, zal de raadsman gebruik kunnen maken van het middel dat advocaten thans in civiele zaken ter beschikking staat voor het raadplegen van de rol en het indienen en ontvangen van gerechtelijke stukken. Tevens zullen regels worden opgenomen over de beschikbaarstelling van de elektronische processtukken en de wijze waarop de kennisneming plaatsvindt. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de mogelijkheid van het met behulp van internetprotocollen downloaden van elektronische documenten nadat de daartoe geautoriseerde verzoeker zich heeft geauthenticeerd bij het webportaal waar de documenten beschikbaar zijn. Een andere mogelijkheid betreft het beveiligd verzenden van elektronische documenten (ssl-versleuteling). Voorts zullen regels worden gesteld omtrent de beveiliging van de elektronische gegevens tegen kennisneming door onbevoegden (ssl-versleuteling) en de vastlegging van gegevens rond de verstrekking (logging).

De NOvA heeft er op gewezen dat in de memorie van toelichting een verwijzing naar een uitspraak is weggehaald. Deze verwijzing betrof een uitspraak van de rechtbank Rotterdam (LJN: AV3591, Rechtbank Rotterdam, 3-01-2006, 10.750237.05). Deze alinea luidde als volgt:

In een zaak bij de rechtbank Rotterdam had het openbaar ministerie (delen van) het procesdossier in digitale vorm (op CD-rom) aan de verdediging verstrekt. Op het verzoek van de verdediging om een papieren versie te kunnen ontvangen werd door de officier van justitie niet gereageerd. De rechtbank overwoog dat het te ver gaat om uitsluitend in de voordelen van verstrekking van een digitale versie van een procesdossier een (voldoende) wettelijke basis te zien voor het standpunt dat voldaan is aan de in de artikelen 30 tot en met 32 en 51 van het Wetboek van Strafvordering neergelegde verplichting. Het ontbreken van een wettelijke basis heeft tot gevolg dat een digitaal samengesteld en verstrekt procesdossier door alle procespartijen slechts dan met vrucht gebruik kan worden gemaakt, als daarover tussen hen tevoren afspraken zijn gemaakt. Het verdient daarom de voorkeur om te voorzien in specifieke regels over de kennisneming van elektronische processtukken. De rechtszekerheid is daarmee gediend. In de memorie van toelichting bij de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken is aangegeven dat het gewenst is voor het verstrekken van afschrift in een elektronische omgeving te voorzien in nadere normering, bijvoorbeeld op het punt van de authenticiteit en integriteit van digitale afschriften. Met de praktijk zal moeten worden afgestemd welke eisen op het gebied van integriteit en authenticiteit een rol spelen. Deze voorschriften kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Deze passage was in een eerdere versie was opgenomen om de behoefte aan wettelijke regels over de kennisneming van processtukken te onderbouwen. Later is besloten deze alinea te schrappen omdat de behoefte aan wettelijke regels voor de kennisneming van stukken, in het licht van de digitalisering van het strafproces, evident is en deze alinea daarmee niet veel toegevoegde waarde meer had. Met de NOvA ben ik echter van oordeel dat er zeker ook behoefte is aan duidelijke regels voor informatieverstrekking door de overheid aan de justitiabele.

Naar aanleiding van de opmerking over het beginsel van nevenschikking, in paragraaf 1.3.4., heeft de NOvA de vraag opgeworpen of ook de verdediging kan verzoeken om verstrekking van het papieren en/of het elektronisch dossier. Ook heeft de Nova gevraagd hoe de opmerking over het beginsel van nevenschikking moet worden gezien in verhouding tot de opmerking dat digitale uitwisseling van het elektronisch strafdossier in 2016 de norm zal zijn. In antwoord op deze vragen kan worden opgemerkt dat deze norm concreet inhoudt dat in 2016 de voorzieningen zullen zijn gerealiseerd ten behoeve van de elektronische uitwisseling van processtukken door het openbaar ministerie en de rechtspraak met de burger en de advocatuur. Niet uitgesloten is dat een verdachte of diens raadsman de voorkeur geeft aan verstrekking van afschriften van processtukken in papieren vorm. Een redelijke wetsuitleg brengt met zich mee dat, in de gevallen waarin de verdachte of diens raadsman op grond van de artikelen 32 of 51 van het Wetboek van Strafvordering verzoekt om verstrekking van afschriften van processtukken in papieren vorm, een dergelijk verzoek wordt gehonoreerd.

In het conceptwetsvoorstel dat in consultatie is gegeven, werd eveneens melding gemaakt van de mogelijkheid om de documenten beschikbaar te stellen met behulp van een gegevensdrager, zoals een USB-stick of CD-rom. De NOvA heeft gevraagd waarom de verdediging het procesdossier niet gewoon op een beveiligde USB-stick, CD-rom of DVD aangeleverd kan krijgen. In grote dossiers gebeurt dat in de praktijk ook al. Bij nader inzien is een dergelijke wijze van verstrekking echter minder aantrekkelijk. Omdat bij deze wijze van verstrekking geen authenticatie langs elektronische weg plaatsvindt en daardoor niet de bevoegdheid tot het verkrijgen van stukken kan worden vastgesteld, zal daarvoor een afzonderlijke procedure moeten worden ontwikkeld. Bovendien zal het gebruik van verschillende modaliteiten binnen de rechterlijke macht leiden tot extra belasting van de administratie en kan dit risico's opleveren voor de beveiliging van de gegevens. Daarom zal de beschikbaarstelling van elektronische processtukken (in beginsel) worden beperkt tot de overdracht langs elektronische weg, door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. Met de eerdergenoemde ontwikkeling van het eID Stelsel Nederland zullen machtigingsdiensten worden ontwikkeld met behulp waarvan advocaten met hun eigen authenticatiemiddel namens hun cliënt om verstrekking van het procesdossier kunnen verzoeken. In afwachting daarvan kan – zeker bij omvangrijke dossiers – behoefte bestaan aan de verstrekking met behulp van een gegevensdrager. Dit zal in het Besluit processtukken in strafzaken worden uitgewerkt. De NOvA heeft tevens gevraagd hoe een gedetineerde toegang kan krijgen tot de processtukken. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat thans binnen penitentiaire inrichtingen een veilig voorziening ontbreekt met behulp waarvan gedetineerden langs elektronische weg kennis kunnen nemen van de aan hen geadresseerde elektronische afschriften. In het Besluit processtukken in strafzaken zullen nadere regels worden gegeven voor de verstrekking van processtukken aan de gedetineerde. Daarbij zal worden uitgegaan van de verantwoordelijkheid van de directeur van de inrichting om ervoor zorg te dragen dat de gedetineerde de kennisneming van processtukken niet wordt onthouden.

3.2. De aangifte

Onderscheid kan worden gemaakt tussen de situatie waarbij de aangever in persoon op het politiebureau voor de bevoegde ambtenaar, bedoeld in artikel 163, eerste lid, Sv, verschijnt voor het doen van mondelinge aangifte en de situatie waarbij de aangever zelfstandig de aangifte opstelt en aan de bevoegde ambtenaar doet toekomen. In het eerste geval maakt de bevoegde ambtenaar proces-verbaal op van de mondelinge aangifte, dat wordt medeondertekend door de aangever. In het laatste geval bestaat de aangifte uit een zelfstandig opgemaakte en ondertekende verklaring van de aangever.

Voor wat betreft de aangifte waarbij de aangever in persoon op het politiebureau voor de bevoegde ambtenaar verschijnt, wordt door de politie geëxperimenteerd met systemen die het mogelijk maken dat de aangifte met behulp van elektronische middelen wordt opgesteld en ondertekend. In een proefproject bij het politiekorps Rotterdam-Rijnmond is een werkwijze beproefd waarbij de bevoegde ambtenaar, nadat de aangever zich heeft geëgitimeerd, in elektronische vorm proces-verbaal opmaakt van de aangifte, de aangever het proces-verbaal laat medeondertekenen met behulp van een tablethandtekening en vervolgens zelf een elektronische handtekening plaatst. Met de elektronische handtekening van de opsporingsambtenaar is verzekerd dat de tablethandtekening een onlosmakelijk onderdeel van het document vormt en is elke wijziging van het document daarna op te sporen. Hierdoor is de betrouwbaarheid van de aangifte gewaarborgd, ook omdat de aangever verplicht is zich te legitimeren. Daarmee wordt voorkomen dat een persoon onder een valse naam aangifte doet. Deze werkwijze is in het proefproject ook beproefd voor de medeondertekening van processen-verbaal van verhoor van verdachten, getuigen of slachtoffers. Het proefproject heeft tot de conclusie geleid dat de tablethandtekening, mits de integriteit is gewaarborgd, een waardevolle rol kan vervullen in de opsporingsfase. Daarnaast is het, op grond van artikel 163, derde lid, Sv, mogelijk om een aangifte in elektronische vorm aan de bevoegde ambtenaar te doen toekomen. Dit is geregeld in het eerdergenoemde Besluit elektronische aangifte. In dit besluit is geregeld dat langs elektronische weg gedane aangiften gelijk worden gesteld met klassieke, ondertekende aangiften, indien gebruik is gemaakt van een aangiftesysteem dat door de Minister van Veiligheid en Justitie is goedgekeurd (artikel 3 Besluit elektronische aangifte). De mogelijkheid van elektronische aangifte is beperkt tot strafbare feiten die voorkomen in de lijst die is opgenomen in een bijlage bij het besluit (artikel 2 Besluit elektronische aangifte). Dit betreft diefstal, inclusief de poging daartoe (artikelen 310, 311, 314 en 315 j.o. 45 Sr) en vernieling of beschadiging (artikelen 170, 171, 350, eerste lid, 352 Sr en 7 WvW 1994). Het is niet vereist dat de aangever de aangifte elektronisch ondertekent. Voldoende is dat bepaalde gegevens worden ingevuld, waaronder een aanduiding waaruit blijkt dat het de aangever bekend is dat het doen van een valse aangifte een strafbaar feit is. Gekozen is voor een dergelijke laagdrempelige voorziening om bepaalde groepen, zoals bijvoorbeeld toeristen of andere in Nederland verblijvende buitenlanders, niet uit te sluiten van een elektronische aangifte²².

Tot nu toe is de betekenis van de elektronische aangifte op grond van het Besluit elektronische aangifte beperkt gebleven, mede omdat het toepassingsgebied van dit besluit beperkt is tot enkele strafbare feiten. Het verdient dan ook aanbeveling te komen tot een herziening van de huidige regeling teneinde het toepassingsgebied uit te breiden tot alle strafbare feiten. Vanwege de ontwikkeling van het elektronisch straf-

²² Staatsblad 2003, 727, blz. 9.

dossier binnen de rechtspraak ligt het voor de hand te streven naar een elektronische aangifte, als startpunt van een opsporingsonderzoek

In de gevallen waarin de aangever zelfstandig de aangifte opstelt en langs elektronische weg aan de bevoegde ambtenaar, bedoeld in artikel 163, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering wil doen toekomen, is er geen bevoegde ambtenaar betrokken bij de totstandkoming van de aangifte. Dit betekent dat de identiteit van de aangever niet wordt geverifieerd en dat niet uitgesloten kan worden dat een persoon onder een valse naam aangifte doet. Dit kan worden voorkomen met het gebruik van een elektronische handtekening die voldoet aan de eisen op basis van het voorgestelde artikel 138f Sv. Daartoe kan de aangever gebruik maken van DigiD. Dit impliceert dat personen die niet over DigiD beschikken niet zelfstandig een elektronische aangifte aan de bevoegde ambtenaar kunnen doen toekomen. Te dien aanzien dient het risico van het gebruik van een valse identiteit te worden afgewogen tegen het gebruiksgemak van de elektronische voorziening. Die afweging strekt tot een keuze voor DigiD. Gedurende de afgelopen jaren is het systeem van DigiD in Nederland ingeburgerd. De DigiD wordt reeds gebruikt in de communicatie met overheidsorganen, zoals gemeenten en de Belastingdienst. Ook in het verkeer met de bestuursrechter is het gebruik van DigiD voorgeschreven²³. De Nederlandse burger is inmiddels behoorlijk bekend met het gebruik van DigiD. Het ligt dan ook voor de hand om voor de elektronische aangifte bij dit systeem aan te sluiten. Dit betekent dat het voor personen die niet over DigiD beschikken, minder eenvoudig zal zijn om langs elektronische weg aangifte te doen. Dit lijkt echter geen zwaarwegend bezwaar omdat het in de rede ligt dat een toerist, die aangifte wil doen van een strafbaar feit, zich bij het politiebureau zal vervoegen. Alsdan zal gebruik kunnen worden gemaakt van de hierboven beschreven procedure voor de mondelinge aangifte, ten overstaan van de bevoegde ambtenaar. Hierbij kan nog worden opgemerkt dat een toerist uit een andere EU-lidstaat in de toekomst ook elektronisch aangifte moet kunnen doen met bijvoorbeeld een gekwalificeerde elektronische handtekening in Nederland. De eerdergenoemde verordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt bevat voorschriften over de erkenning hiervan.

Thans kent het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid van het doen van schriftelijke aangifte naast het doen van mondelinge aangifte. De mogelijkheid van schriftelijke aangifte geldt voor alle strafbare feiten. De schriftelijke aangifte kan langs elektronische weg worden overgebracht, mits wordt voldaan aan de eisen van het Besluit elektronische aangifte. Van deze mogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat burgers langs elektronische weg aangifte kunnen doen. Voorgesteld wordt dat de elektronisch ondertekende aangifte langs elektronische weg kan worden overgedragen met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening voor in beginsel alle strafbare feiten, evenals nu het geval is bij de reeds bestaande mogelijkheid van de schriftelijke aangifte. Het Besluit elektronische aangifte regelt thans de elektronische aangifte voor een beperkt aantal delicten, zoals (poging tot) diefstal, vernieling en beschadiging, oftewel delicten zonder opsporingsindicatie. Dit besluit zal worden ingetrokken, aangezien ervaringen met de huidige elektronische aangifteloketten van politie, leren dat bij burgers de behoefte bestaat aan ruimere mogelijkheden voor het doen van elektronische aangifte dan de wet op dit moment toestaat. Veel van de elektronische aangiften die

²³ Artikel 1 van de Regeling aanwijzing betrouwbaarheidsniveau authenticatie bij elektronisch verkeer met de bestuursrechter.

worden gedaan vallen buiten het bereik van de huidige wettelijke regeling. In die gevallen wordt de aangifte op papier uitgewerkt en wordt de aangever de aangifte voor accordering en ondertekening met een gefrankeerde retour enveloppe toegezonden. Verder blijkt de behoefte aan ruimere mogelijkheden uit het succes en de toename van het aantal online en telefonische meldpunten (Meldpunt Kindermisbruik, Kindertelefon, Meldpunt Kinderporno, Meldpunt ouderen mishandeling, etc.). De meldingen kunnen ernstige strafbare feiten betreffen en zijn regelmatig aanleiding voor het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Voorts leert de ervaring dat ook in geval van mondelinge aangifte van een ernstig feit, de aangever meestal nader gehoord wordt. In die gevallen was de aangifte aanleiding voor nadere onderzoekshandelingen, dus startpunt van een strafrechtelijk onderzoek. Daarom is aangesloten bij alle strafbare feiten.

De politie hanteert bij het aangifteproces de multichannelaanpak. Met de multichannelaanpak wordt burgers en bedrijven meerdere kanalen van aangifte geboden: via internet, telefonisch, op het bureau, op afspraak, op locatie-delict, thuis of via een 3D-loket. Het uitgangspunt hierbij is dat de politie 24/7 bereikbaar is en in overleg met de burger het juiste kanaal voor aangifte kiest. De mogelijkheid die met dit wetsvoorstel wordt gecreëerd om, in beginsel, voor alle strafbare feiten elektronisch aangifte te doen, laat onverlet dat sommige slachtoffers in bepaalde situaties bij voorkeur persoonlijk contact met de politie hebben.

Wat betreft de klachtdelicten kan worden opgemerkt dat in de memorie van toelichting bij de Wet elektronische aangifte processen-verbaal (Kamerstukken II, 2003/04, 29 438, nr. 3, blz. 1) werd overwogen dat het niet bij alle feiten wenselijk is dat elektronisch aangifte kan worden gedaan. Bij klachtdelicten gaat het om gevallen waarbij niet eerder tot het instellen van een onderzoek kan worden overgegaan dan nadat een slachtoffer aangifte heeft gedaan. Thans, ruim tien jaar later, kan worden gezegd dat het, gelet op de eerder aangehaalde ervaringen met elektronische aangifteloketten, niet in het belang van de rechtshandhaving is dat klachtdelicten zijn uitgesloten van elektronische aangifte. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is derhalve het uitbreiden van het toepassingsbereik van elektronische aangifte in aanvulling op de bestaande mogelijkheid om mondeling aangifte te kunnen blijven doen. Na intrekking van het Besluit elektronische aangifte bestaat de mogelijkheid van elektronische aangifte op grond van dit wetsvoorstel welke in beginsel van toepassing is op alle strafbare feiten.

Het ligt in de lijn der verwachting dat de mogelijkheid van het doen van elektronische aangifte voor alle strafbare feiten, leidt tot een grotere aangiftebereidheid. Wat dit betekent voor de capaciteit bij politie en justitie is niet op voorhand duidelijk. Enerzijds zouden zij te maken kunnen krijgen met het verwerken van een groter aantal aangiften. Anderzijds kan de uitbreiding van elektronische aangifte naar alle strafbare feiten leiden tot capaciteitsbesparingen. Dit zal het geval zijn wanneer burgers vaker kiezen voor de elektronische aangifte ten koste van de mondelinge aangifte, waardoor minder capaciteit nodig is voor het opnemen en uitwerken van de aangifte. Van belang is dat bij de voorgestelde uitbreiding, naast de toename van aangiftebereidheid, elektronische aangiften snel worden behandeld en aangevers goed worden geïnformeerd over wat er met hun aangifte is gedaan. Het voorstel biedt daarom de ruimte voor de politie om de uitbreiding van de elektronische aangifte naar in beginsel alle strafbare feiten met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorziening gefaseerd in te voeren. Op deze wijze kan de politie gedurende het implementatietraject de voorgestelde uitbreiding gefaseerd en gecontroleerd invoeren zodat een

goede balans wordt gevonden tussen enerzijds het bieden van ruimere mogelijkheden voor het doen van elektronische aangifte door de burger en anderzijds het kunnen garanderen van een adequate inrichting met betrekking tot het reageren op meldingen of aangiften.

De NOvA heeft opgemerkt dat over het hoofd is gezien dat advocaten niet namens hun cliënten met DigiD aangifte kunnen doen. Dit is inderdaad nu nog het geval. DigiD Machtigen ziet voorsnog op een beperkt aantal diensten waarvoor machtigingen kunnen worden geregistreerd. Die registratie kent twee varianten. Bij de ene variant ligt het initiatief bij een natuurlijke persoon, bij de tweede variant bij de te machtigen persoon die een natuurlijke of rechtspersoon kan zijn. Het eerste type machtiging is enkel nog mogelijk voor het doen van belastingaangifte. Het tweede type machtiging kent al wat meer implementaties. Een voorbeeld betreft de machtiging van een rijschoolhouder om namens zijn leerling examens te kunnen aanvragen. Het aantal diensten waarvoor een machtiging kan worden gegeven zal in de nabije toekomst snel toenemen. In geval het nieuwe of aangepaste aangifteportaal gereed is en door een koppeling een machtigbare dienst wordt, ontstaat voor de advocaat de mogelijkheid met zijn authenticatiemiddel (een eHerkenningmiddel) een machtiging bij DigiD Machtigen te registreren en namens zijn cliënt aangifte te doen.

Het Platform bijzondere opsporingsdiensten (BOD'en) wijst er op dat de betrouwbaarheid van de elektronische ondertekening van de aangifte van groot belang is om te voorkomen dat er situaties ontstaan zoals die recentelijk aan de orde waren bij zorgfraude en toeslagenfraude, waar het de fraudeurs niet al teveel moeite kostte om met de identiteitsgegevens van een ander, via elektronische weg, ten onrechte gelden aan te vragen. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat de keuze voor het gewenste betrouwbaarheidsniveau van authenticatie uit de aard der zaak een compromis vormt tussen een optimale beveiliging en een optimaal gebruiksgemak. Als gekozen wordt voor een optimaal niveau van beveiliging, door middel het gebruik van een gekwalificeerd certificaat, dan zal dat leiden tot beperking de kring van personen die van een dergelijke authenticatie gebruik kunnen maken. Anderzijds, als gekozen wordt voor een lichte vorm van beveiliging, door te volstaan met een gebruikersnaam en een wachtwoord, dan is het onbevoegde gebruik van de identiteit van een ander niet uitgesloten. Voor dit wetsvoorstel is gekozen voor een authenticatie met een extra verificatie van de identiteit van degene die elektronisch ondertekent, bijvoorbeeld door middel van sms. In theorie is het niet uitgesloten dat een persoon aangifte doet met behulp van de inloggegevens en de telefoon van een ander, die deze gegevens vrijwillig ter beschikking heeft gesteld. In de praktijk is een dergelijke handelwijze minder goed voorstelbaar; het levert geen geldelijk gewin op en zal eenvoudig ontdekt worden zodra de aangifte in behandeling wordt genomen. Gelet op de afwezigheid van een financieel belang wordt het risico van fraude met DigiD voor enkel het doen van een valse aangifte dan ook niet hoog ingeschat.

Daarnaast vreest het Platform BOD'en dat de aangifte die thuis vanachter de computer wordt gedaan te weinig concrete informatie zal bevatten voor verder onderzoek en wijst daarbij op het voordeel dat het proces van de mondelinge aangifte biedt voor het stellen van aanvullende vragen. Bij de inrichting van de elektronische voorziening kunnen nadere eisen worden gesteld aan de informatie die bij de aangifte overgedragen moet worden. Dit is mede afhankelijk van het betreffende strafbare feit. Daarvoor kan worden gedacht aan elementen als plaats en tijd, de personalia van getuigen en dergelijke. Deze eisen staan echter los van die van de ondertekening door de aangever en de overdracht van de aangifte, die uit dit wetsvoorstel voortvloeien. De mogelijkheid van de geheel

vormvrije schriftelijke aangifte bestaat al zolang als de mogelijkheid van de mondelinge aangifte. Het wetsvoorstel ziet enkel op de elektronische variant van een reeds bestaande mogelijkheid. Daarbij komt dat de aangifte vooral gezien moet worden als startpunt voor het mogelijk doen van een strafrechtelijk onderzoek. De verklaring van de aangever dat hij getuige is geweest of slachtoffer is geworden van een strafbaar feit kan aanleiding kunnen vormen tot de beslissing een strafrechtelijk onderzoek te starten. In de regel wordt de aangever, ook als deze mondelinge aangifte heeft gedaan, nader gehoord zodat nadere informatie kan worden verzameld ten behoeve van het verdere onderzoek.

3.3. Het aanwenden van rechtsmiddelen

3.3.1. Gewone rechtsmiddelen

Het aanwenden van gewone rechtsmiddelen is geregeld in Titel V van het Derde Boek van het Wetboek van Strafvordering. Hoger beroep of beroep in cassatie wordt ingesteld door een verklaring, af te leggen door degene die het rechtsmiddel aanwendt, op de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing is gegeven (artikel 449, eerste lid, Sv). In de gevallen waarin de verdachte is aangehouden kan hoger beroep of cassatie worden ingesteld door middel van een aangetekende brief (artikel 449, tweede lid, Sv). Vanwege de verruimde uitleg van artikel 450 Sv, waarop hieronder wordt ingegaan, heeft deze mogelijkheid echter geen zelfstandige betekenis meer. Een bezwaarschrift wordt ingediend op de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing is gegeven of de handeling is verricht (artikel 449, derde lid, Sv). De regeling van artikel 449 Sv geldt voor rechtsmiddelen tegen beschikkingen, tussenuitspraken en einduitspraken.

Het aanwenden van gewone rechtsmiddelen namens de verdachte kan ook geschieden door een advocaat als gevolmachtigde of een vertegenwoordiger als gemachtigde (artikel 450, eerste lid, Sv). Het rechtsmiddel wordt dan ingesteld op de wijze die is voorzien in artikel 449 Sv, dus door een verklaring ter griffie van het gerecht of door een aangetekende brief.

Degene die het rechtsmiddel aanwendt kan met behulp van een bijzondere volmacht een vertegenwoordiger persoonlijk daartoe schriftelijk machtigen (artikel 450, eerste lid, onderdeel b, Sv). Deze mogelijkheid heeft er in de praktijk toe geleid dat een verdachte door middel van een brief aan de griffie een rechtsmiddel kan instellen. Ieder van de verdachte afkomstig geschrift waaruit in redelijkheid kan worden opgemaakt dat hij de zaak aan een hogere rechter wil voorleggen, moet worden aangemerkt als een bijzondere schriftelijke volmacht aan de griffier om het rechtsmiddel namens de verdachte in te stellen²⁴. Ook de officier van justitie kan van deze mogelijkheid gebruik maken. De volmacht moet als zodanig herkenbaar zijn, bijvoorbeeld door middel van het handschrift of de handtekening van de belanghebbende. Met de Wet stroomlijnen hoger beroep²⁵ zijn extra eisen gesteld aan de bijzondere schriftelijke volmacht aan de griffiemedewerker.

Daarnaast kan een advocaat als vertegenwoordiger optreden indien deze verklaart daartoe bepaaldelijk te zijn gemachtigd door degene die het rechtsmiddel aanwendt (artikel 450, eerste lid onderdeel a, Sv). Als de advocaat persoonlijk ter griffie verschijnt, dan is een mondelinge verklaring voldoende. De Hoge Raad heeft inmiddels de mogelijkheid aanvaard dat de advocaat schriftelijk namens de verdachte een rechtsmiddel aanwendt²⁶. De bepaaldelijk gevolmachtigde advocaat verleent dan zelf een volmacht aan de griffiemedewerker om namens de verdachte

²⁴ HR 8 maart 1977, NJ 1977, 338 en 3 april 1984, NJ 1984, 634.

²⁵ Stb. 2006, 470.

²⁶ HR 22-12-2009, LJN BJ7810.

een rechtsmiddel in te stellen. In het geschrift moet de advocaat tot uitdrukking brengen dat hij bepaaldelijk is gevolmachtigd tot het instellen van hoger beroep en dat hij de griffiemedewerker een (bijzondere) volmacht verleent om het rechtsmiddel ten behoeve van de verdachte in te stellen. De extra eisen aan de bijzondere schriftelijke volmacht aan de griffiemedewerker, die voortvloeien uit de Wet stroomlijnen hoger beroep, gelden ook voor de volmacht van de advocaat. Dit betekent dat de advocaat verklaart dat de verdachte instemt met het door de griffiemedewerker aanstonds in ontvangst nemen van de oproeping voor de terechtzitting in hoger beroep. Tevens dient de advocaat het adres te vermelden dat door de verdachte is opgegeven voor de toezending van het afschrift van de appèldagvaarding.

De hoofdregel van artikel 449 Sv, dat een rechtsmiddel slechts kan worden aangewend door een mondelinge verklaring ter griffie, diende om zeker te stellen dat de verdachte een rechtsmiddel heeft willen aanwenden²⁷. Ook voor de advocaat en de bijzonder gevolmachtigde geldt dat zij mondeling ter griffie een verklaring afleggen²⁸. Inmiddels is het gebruik van de post gemeengoed geworden. Daarnaast zijn nieuwe technische mogelijkheden beschikbaar gekomen om berichten over te brengen, zoals e-mail en internet. Gelet op het belang van een goede toegang tot de rechter voor de justitiabelen en de voordelen op het gebied van de efficiency en de stroomlijning van de werkprocessen, is het aangewezen om de mogelijkheid van het langs elektronische weg instellen van een rechtsmiddel op te nemen in het Wetboek van Strafvordering. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gegeven over het langs elektronische weg aanwenden van een rechtsmiddel. Daarvoor kan worden gedacht aan regels over de mogelijkheid tot weigering van een disproportionele hoeveelheid gegevens.

Het risico dat een brief, waarin een rechtsmiddel wordt aangewend, niet bij de griffie aankomt, wordt in het strafprocesrecht voor rekening van de burger gelaten. Ditzelfde kan gelden voor een elektronisch bericht waarmee de intentie een rechtsmiddel aan te wenden wordt overgebracht. Niettemin maakt de informatie- en communicatietechnologie het eenvoudig om een bericht van ontvangst te verzenden. Dit klemt temeer daar het niet meer nodig is dat ter griffie een verklaring wordt afgelegd door een procespartij of een gemachtigde. Daarom wordt voorgesteld te regelen dat de ontvangst van het bericht wordt bevestigd. Ook in het bestuursrecht geldt een dergelijke verplichting bij de ontvangst van een elektronisch ingediende aanvraag tot het geven van een beschikking (artikel 4:3a Awb).

Van de aanwending van een gewoon rechtsmiddel of de inlevering van een bezwaarschrift wordt door de griffier een akte opgemaakt (artikel 451, eerste lid, Sv). Eerst door het opmaken en, behoudens een beletsel waarvan melding zal moeten worden gemaakt, door de comparant ondertekenen van die akte is het rechtsmiddel werkelijk ingesteld. Ook als de verdachte een brief of een elektronisch bericht aan de griffie zendt waarin hij te kennen geeft een rechtsmiddel te willen instellen, zal aan die wens voor het beëindigen van de beroepstermijn door het opstellen van een akte uitvoering moeten kunnen worden gegeven²⁹. Het is dan ook van belang dat de dag en het tijdstip van ontvangst van het bericht, houdende

²⁷ Voor een uitgebreide beschouwing over het aanwenden van rechtsmiddelen in het strafrecht kan worden verwezen naar de dissertatie van H.K. Elzinga, «In beroep», Een onderzoek naar het aanwenden van rechtsmiddelen in het strafrecht en een vergelijking met het instellen van bezwaar en beroep in de Awb, Gouda Quint 1998.

²⁸ HR 24 juni 1980, NJ 1980, 576, HR 18 oktober 1988, NJ 1989, 416, HR 25 maart 1997, NJ 1998, 50 en HR 30 januari 2001, NJ 2001, 293.

²⁹ Kamerstukken II, 2005/06, 30 320, nr. 3, blz. 27.

de intentie een rechtsmiddel in te stellen, ter griffie worden vastgelegd. Als hoger beroep of cassatie bij aangetekende brief zijn gedaan, dan tekent de griffier onverwijld dag en uur van ontvangst op de brief aan (artikel 451, derde lid, Sv). Ingeval van hoger beroep of cassatie door middel van een elektronisch bericht, wordt voorgesteld dat als dag van het beroep geldt de dag van ontvangst van het bericht in het systeem voor gegevensverwerking van de griffie. Dit betreft de elektronische voorziening, die bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen.

De griffier ondertekent de akte met degene die de verklaring aflegt of het bezwaarschrift inlevert. Vanwege de mogelijkheid van het langs elektronische weg aanwenden van een rechtsmiddel ligt het in de rede dat ook de akte in elektronische vorm kan worden opgemaakt. De akte in elektronische vorm dient te voldoen aan het vereiste van integriteit, als neergelegd in het voorgestelde artikel 149a, derde lid, Sv. Voor de ondertekening kan de griffier gebruik maken van een elektronische handtekening conform het voorgestelde artikel 138f Sv. Voor de ondertekening door degene die de verklaring aflegt of het bewaarschrift inlevert kan gebruik worden gemaakt van een elektronische handtekening die is gebaseerd op authenticatie met DigiD. Ook kan worden gedacht aan een legitimatieplicht in combinatie met een tablethandtekening, waarbij de griffier de ondertekening bevestigt met behulp van een elektronische handtekening als bedoeld in het voorgestelde artikel 138f Sv. Dit naar het model van de mondelinge aangifte waarbij een elektronisch proces-verbaal wordt opgemaakt.

De intrekking en afstand van een rechtsmiddel geschieden door een verklaring, af te leggen op de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beslissing is gegeven of de handeling is verricht (artikel 454, eerste lid, Sv). Doordat de artikelen 450 en 451 van het Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing zijn, kan het langs elektronische weg intrekken van een gewoon rechtsmiddel op dezelfde wijze geschieden als het langs elektronische weg aanwenden daarvan (artikel 454, tweede lid, Sv).

Er geldt een bijzondere procedure voor het instellen van een rechtsmiddel door een gedetineerde (artikel 451a Sv). Dit betreft een extra mogelijkheid tot het instellen van rechtsmiddelen, naast de regeling van de artikelen 449 en 450 Sv. De gedetineerde dient een schriftelijke verklaring te doen toekomen aan het hoofd van de justitiële inrichting die deze vervolgens onverwijld doet inschrijven in een daarvoor bestemd register en toezendt aan de griffie van het gerecht (artikel 451a, tweede lid, Sv). Nu de gedetineerde binnen afzienbare termijn op de cel toegang kan hebben tot het internet zal nader worden gezien of aanpassing van deze bepaling aangewezen is, zodat de verklaring langs elektronische weg aan het hoofd van het gesticht kan worden overgedragen. De NOvA roept op hieromtrent een zeer zorgvuldige afweging te maken waarbij rekening wordt gehouden met het feit dat sommige gedetineerden helemaal niet binnen afzienbare tijd toegang hebben tot het internet. Juist deze kwetsbare groep van de preventief gedetineerden moet eenvoudig rechtsmiddelen kunnen instellen. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat de «traditionele weg» voor het instellen van een rechtsmiddel, namelijk door middel van een bijzondere volmacht aan een vertegenwoordiger, open blijft staan. In het bestaande systeem wordt met dit wetsvoorstel geen verandering gebracht. Hier komt bij dat de gedetineerde zijn advocaat kan machtigen om namens hem een rechtsmiddel in te stellen, waarna de advocaat langs elektronische weg de griffie kan benaderen en de volmacht met behulp van de daartoe aangewezen elektronische voorziening kan overdragen en namens de gedetineerde het rechtsmiddel kan instellen. Dit betreft een combinatie van het op traditionele wijze

instellen van een rechtsmiddel en het gebruik van een elektronische voorziening. Tenslotte zal, zoals eerder opgemerkt, de ontwikkeling van het eID Stelsel Nederland een advocaat de mogelijkheid bieden als gevolmachtigde namens zijn cliënt op te treden. Vooralsnog valt dan ook niet goed in te zien dat gedetineerden met dit wetsvoorstel minder eenvoudig een rechtsmiddel kunnen instellen dan thans het geval is.

Er geldt tevens een bijzondere procedure voor het instellen van een rechtsmiddel door een bedreigde getuige (artikel 451b Sv). Gelet op het geringe aantal bedreigde getuigen lijkt er vooralsnog geen aanleiding tot het vaststellen van specifieke regels voor het langs elektronische weg instellen van rechtsmiddelen. De officier van justitie kan de mededeling van het hoger beroep aan de griffie bij het gerecht bij hetwelk de beschikking is gegeven (artikel 451b, tweede lid, Sv) langs elektronische weg verzenden. Daarvoor kan gebruik worden gemaakt van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening.

3.3.2. Het doen van verzet tegen een strafbeschikking

In Titel IVA van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafvordering is de vervolging door een strafbeschikking geregeld. Een strafbeschikking kan door de officier van justitie worden uitgevaardigd in het geval van een overtreding of een misdrijf waarop een gevangenisstraf is gesteld van ten hoogste zes jaar (artikel 257a, eerste lid, Sv). Tegen een strafbeschikking kan de verdachte verzet doen, de regeling is opgenomen in artikel 257e van het Wetboek van Strafvordering. Daarbij is in sterke mate aangesloten bij de regeling voor het aanwenden van gewone rechtsmiddelen, in de artikelen 449 e.v. Sv. Het verzet wordt gedaan bij het parket dat in de strafbeschikking vermeld wordt (artikel 257e, tweede lid, Sv). Het verzet kan door de verdachte, een advocaat die verklaart bepaaldelijk door hem te zijn gemachtigd, alsmede een bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde in persoon op het parket worden gedaan. Anders dan bij de regeling van het aanwenden van gewone rechtsmiddelen kunnen daarnaast de verdachte alsmede een advocaat die verklaart bepaaldelijk door hem te zijn gevolmachtigd, schriftelijk verzet doen door middel van een ondertekende brief aan de officier van justitie (artikel 257e, derde lid, Sv). Een ondertekende brief kan in voldoende mate duidelijkheid bieden omtrent de wens van de verdachte een rechtsmiddel in te stellen³⁰.

Het is te voorzien dat de strafbeschikking in de praktijk veelvuldig toegepast zal worden, zodat de redenen die ten grondslag liggen aan het reguleren van de mogelijkheid tot het langs elektronische weg instellen van een gewoon rechtsmiddel ook van toepassing zijn op het verzet tegen een strafbeschikking. Daarom wordt voorgesteld aan artikel 257e Sv een nieuw lid toe te voegen dat de mogelijkheid regelt tot het langs elektronische weg doen van verzet. De voorgestelde regeling is nauw aangesloten op de regeling voor het doen van schriftelijk verzet door middel van een aan de officier van justitie gerichte brief. Voor de ondertekening van het elektronische bericht kan gebruik worden gemaakt van een elektronische handtekening, die voldoet aan de eisen op basis van het voorgestelde artikel 138f van het Wetboek van Strafvordering. Degene die verzet doet kan voor de ondertekening gebruik maken van een elektronische handtekening die gebaseerd is op een authenticatie met DigiD. De NOV A wijst op de mogelijkheid van een tablethandtekening. Een dergelijke handtekening is niet uitgesloten maar bedacht moet worden dat deze handtekening uitsluitend mogelijk is in combinatie met een elektronische gegevensdrager. Een tablethandtekening is in de praktijk dan ook vooral bruikbaar als degene die een rechtsmiddel wil instellen zich ter griffie

³⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, blz. 42.

vervoegt, en is niet van betekenis voor het langs elektronische weg instellen van een rechtsmiddel.

De verzending van het bericht aan het parket dient te geschieden met behulp van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. De elektronische voorziening zal bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Overeenkomstig de regeling van artikel 257e, tweede lid, Sv, zal een bericht dat niet aan het juiste parket is gericht, elektronisch aan de officier van justitie worden doorgeleid die het verzet bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken. Als de dag en het tijdstip waarop het bericht is ontvangen gelden de dag en het tijdstip van ontvangst van het bericht in het systeem voor gegevensverwerking van het parket. Dit betreft de elektronische voorziening, die bij algemene maatregel van bestuur wordt aangewezen. Dit is van belang voor de beoordeling van de tijdigheid en daarmee de ontvankelijkheid van het ingestelde verzet.

Bij het verzet dienen te worden opgegeven de naam van de verdachte, alsmede een nauwkeurige aanduiding of kopie van de strafbeschikking waartegen het beroep zich richt (artikel 257, vijfde lid, Sv). De strafbeschikking kan worden gekopieerd of gescand en als bijlage bij het bericht, waarmee elektronisch verzet wordt gedaan, worden gevoegd.

Zoals hierboven is gemeld wordt het risico dat een brief, waarin de intentie tot het instellen van een rechtsmiddel tot uitdrukking wordt gebracht, niet bij het parket aankomt in het strafprocesrecht voor rekening van de burger gelaten. Nu de informatietechnologie het eenvoudig maakt een bericht van ontvangst te verzenden wordt geregeld dat de ontvangst van het bericht wordt bevestigd.

Degene die het verzet heeft gedaan kan dit intrekken tot aan het moment waarop het verzet ter terechtzitting wordt behandeld (artikel 257e, achtste lid, Sv). Voor het intrekken van het verzet geldt dezelfde procedure als voor het doen van verzet. Doordat het tweede tot en met het zevende lid van artikel 257e Sv van overeenkomstige toepassing zijn, kan het langs elektronische weg intrekken van het verzet op dezelfde wijze geschieden als het langs elektronische weg aanwenden daarvan (artikel 257e, negende lid, Sv).

3.4. Schrifturen

Na het instellen van hoger beroep kan de verdachte binnen veertien dagen een schriftuur, houdende grieven, indienen op de griffie van het gerecht dat het vonnis heeft gewezen (artikel 410, eerste lid, Sv). De schriftuur kan ter griffie worden ingediend, door de verdachte zelf of door zijn raadsman (artikel 452 Sv). De appelschriftuur mag ook worden ingezonden of gefaxed (HR 2 maart 2010, NJ 2010, 145). Voorgesteld wordt de bepalingen omtrent de indiening van schrifturen in hoger beroep en cassatie bij uitspraken en beschikkingen zodanig aan te passen, dat zeker wordt gesteld dat de schriftuur ook langs elektronische weg kan worden ingediend. Daarvoor dient gebruik te worden gemaakt van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen elektronisch voorziening. De indiener van een schriftuur moet deze zelf ondertekenen (HR 7 mei 1985, NJ 1986, 110). Voor de ondertekening van een schriftuur dat langs elektronische weg wordt verzonden, kan gebruik worden gemaakt van een elektronische handtekening die voldoet aan de eisen op basis van het voorgestelde artikel 138f Sv. De griffier tekent dag en uur van ontvangst onverwijld aan op de ingekomen stukken (artikel 452, derde lid, Sv). Dit impliceert dat het tijdstip van ontvangst onverwijld elektronisch wordt vastgelegd en aangetekend, zodat kan worden vastgesteld of de schriftuur tijdig is ingediend.

3.5. Klaagschriften en verzoeken

De belanghebbenden kunnen zich schriftelijk beklagen over inbeslag-neming van voorwerpen en over andere handelingen, zoals de vordering van gegevens (artikel 552a Sv). Ditzelfde geldt voor het beklag van de zogenoemde derde-belanghebbenden, te weten anderen dan de verdachte, gewezen verdachte of veroordeelde, over de oplegging van voorwaarden bij een transactie of het aangaan van een schikking, voor zover deze voorwaarden of schikking hen in hun voorwerpen raken (artikel 552ab Sv) en het beklag van derde-belanghebbenden over de verbeurd-verklaring of onttrekking aan het verkeer van hun toekomstige voorwerpen (artikel 552b Sv). Daartoe dient een klaagschrift te worden ingediend bij de griffie van het gerecht dat tot afdoening bevoegd is (artikelen 552a, derde en vierde lid, 552ab, tweede lid en 552b, tweede lid, Sv).

De regeling van de artikelen 449 en 450 Sv inzake de indiening van bezwaarschriften geldt ook voor de indiening van een klaagschrift door de verdachte. Er is sprake van het aanwenden van een gewoon rechtsmiddel door de verdachte, die daarvoor gebruik kan maken van de mogelijkheid van het langs elektronische weg overdragen van een klaagschrift, overeenkomstig de voorgestelde regeling van artikel 450, vierde lid, Sv. Voor de derde-belanghebbenden ligt dit echter anders. Voorgesteld wordt dat in de artikelen 552a, 552ab en 552b van het Wetboek van Strafvordering een afzonderlijke bepaling wordt opgenomen over het langs elektronische weg indienen van een klaagschrift door derde-belanghebbenden.

De rechtstreeks belanghebbende kan schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof over het niet vervolgen of niet voortzetten van de vervolging van een strafbaar feit (artikel 12 Sv). De wijze waarop het klaagschrift moet worden ingediend, wordt niet beheerst door de algemene vormvoorschriften die gelden voor het aanwenden van rechtsmiddelen. De schriftelijke klacht kan persoonlijk ter griffie worden aangeboden, per post worden verzonden of langs elektronische weg worden overgedragen aan de griffie van het gerechtshof binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet vervolging of niet verdere vervolging is genomen. Voorgesteld wordt te bepalen dat de elektronische overdracht kan plaatsvinden door middel van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening.

Het Wetboek van Strafvordering kent bepalingen waarin aan een persoon of functionaris de mogelijkheid wordt geboden een verzoek te richten tot de officier van justitie, de rechter-commissaris of het gerecht. Een verdachte kan op de terechtzitting een verzoek doen tot schorsing van de vervolging (artikel 15 Sv). Ook kan hij een verzoek doen tot behandeling van de zaak achter gesloten deuren (artikel 22, derde lid, Sv), of aan de rechtbank een verzoek doen tot opheffing van de voorlopige hechtenis (artikel 69, eerste lid, Sv). Een getuige kan aan de rechtbank een verzoek doen tot ontslag uit de gijzeling (artikel 223, tweede lid, Sv) en een slachtoffer kan aan de officier van justitie een verzoek doen tot het verrichten van een DNA-onderzoek (artikel 151g, eerste lid, Sv). Voor een overzicht van de betreffende verzoeken in het Wetboek van Strafvordering kan worden verwezen naar bijlage II bij deze memorie van toelichting.

Soms stelt de wet nadere eisen aan het verzoek. Voor het verzoek van een verdachte of diens raadsman tot voeging van stukken of een verzoek tot wraking geldt het vereiste van de schriftelijkheid (artikel 126aa, vijfde lid, en 513, tweede lid, Sv). Soms kan de schriftelijkheid worden afgeleid uit het vereiste dat een verzoek met redenen is omkleed, zoals bij het verzoek

tot schorsing der voorlopige hechtenis (artikel 80, eerste lid, Sv). In zijn algemeenheid stelt de wet echter geen nadere eisen aan het verzoek van een verdachte, getuige of slachtoffer. In de gevallen waarin een verzoek mondeling in raadkamer of ter terechtzitting wordt gedaan, zal daarvan melding worden gemaakt in het proces-verbaal van de zitting.

Omwille van de betrouwbaarheid van het procesdossier, een adequate rechtsbedeling voor de verdachte en de overzichtelijkheid van de afhandeling van stukken is het van belang dat voor de verzending langs elektronische weg van een schriftelijk verzoek aan het parket of de griffie gebruik wordt gemaakt van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening.

3.6. Het gebruik van de elektronische voorziening

De mogelijkheid bestaat dat de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening uitvalt en dat het gedurende een korte dan wel langere tijd niet mogelijk is langs elektronische weg aangifte te doen, een rechtsmiddel aan te wenden of een klaag- of verzoekschrift of schriftuur in te dienen. Het valt immers niet uit te sluiten dat het internet in een bijzonder geval tijdelijk niet beschikbaar is. Het niet beschikbaar zijn van de elektronische voorziening kan ook het gevolg zijn van een systeemfout bij het webportaal of van een lokale, regionale of landelijke stroomstoring. Alsdan bestaat, gelet op het uitgangspunt van nevenschikking, uiteraard de mogelijkheid genoemde handelingen langs conventionele weg te doen. De situatie kan zich echter ook voordoen dat een justitiabele zijn stukken langs elektronische weg heeft ingediend, of een rechtsmiddel heeft ingesteld, maar een bevestiging hiervan achterwege blijft doordat tussentijds de voorziening uitvalt. Dan zal de justitiabele in onzekerheid kunnen verkeren over de daadwerkelijke overdracht van de gegevens. Die onzekerheid zal vooral klemmen als de justitiabele kan worden tegengeworpen dat niet binnen de gestelde termijn is gehandeld. Dit kan specifiek aan de orde zijn bij het instellen van rechtsmiddelen en het indienen van schrifturen.

Door te wachten tot de voorziening weer operationeel is dan wel de stukken via de post te verzenden, kunnen de wettelijke termijnen worden overschreden. Op grond van de jurisprudentie kan de verdachte bij overschrijding van de termijn alleen dan worden ontvangen in zijn beroep, indien sprake is van bijzondere, de verdachte niet toe te rekenen, omstandigheden welke de overschrijding van de termijn verontschuldigbaar doen zijn³¹. Het is niet wenselijk dat het risico van het niet beschikbaar zijn van de elektronische voorziening aan de justitiabele wordt toegerekend. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat, in het geval van het instellen van een rechtsmiddel of het indienen van een schriftuur, de justitiabele niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de overschrijding van een gestelde termijn indien redelijkerwijs kan worden geoordeeld dat deze overschrijding verband houdt met het niet beschikbaar zijn van de elektronische voorziening. Het is echter de verantwoordelijkheid van de justitiabele om zorg te dragen voor het slagen van de elektronische communicatie. In beginsel zal geen verontschuldigbare termijnoverschrijding aangenomen kunnen worden wanneer de justitiabele verantwoordelijk is voor de omstandigheid dat de elektronische communicatie niet slaagt.

Het is relatief eenvoudig aan een elektronisch te verzenden bericht andere documenten te hechten die een aanzienlijke omvang hebben. Daardoor kunnen het openbaar ministerie en de rechtspraak overbelast worden

³¹ HR 06-01-2004, NJ 2004, 181, HR 07-09-2010, LJN BM 6671 en HR 04-02-2014, nr. 12/03494.

door omvangrijke gegevensbestanden of talloze verwijzingen naar internetadressen, die doorzocht moeten worden op relevantie voor de zaak in het kader waarvan zij zijn meegezonden. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld dat het openbaar ministerie en de rechtspraak gegevens of bescheiden kunnen weigeren. Om te bepalen of aanvaarding van langs elektronische weg aan te leveren gegevens of bescheiden onevenredig belastend is, dient een vergelijking te worden gemaakt met toezending langs conventionele weg. Een belasting is onevenredig indien de afwikkeling van de verzending langs conventionele weg voor het openbaar ministerie of de rechtspraak – in termen van tijd en geld – beduidend minder inspanning vergt. Indien de langs elektronische weg te verzenden gegevens of bescheiden worden geweigerd, kunnen zij langs conventionele weg worden verzonden.

3.7. De voorgestelde regeling

Met een regeling van het elektronische verkeer tussen de justitiabele en de rechterlijke macht kan worden gewaarborgd dat elektronische processtukken op de juiste wijze worden ingebracht in het strafproces. Dit verkeer dient plaats te vinden met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen elektronische voorziening. Voor de kennisgeving van processtukken zullen aan het Besluit processtukken in strafzaken regels worden toegevoegd over het langs elektronische weg verstrekken van afschriften van de processtukken aan de verdachte of diens raadsman. Deze regels zullen betrekking hebben op de identificatie van degene die kennis neemt, de wijze waarop de kennisgeving plaatsvindt, de beschikbaarstelling van elektronische processtukken en de beveiliging van de elektronische gegevens. Voor de elektronische aangifte kan gebruik worden gemaakt van een elektronische handtekening die voldoet aan de eisen op basis van het voorgestelde artikel 138f Sv. Als de aangever in persoon verschijnt, kan gebruik worden gemaakt van een tablethandtekening, waarbij de opsporingsambtenaar zelf een elektronische handtekening plaatst die voldoet aan de op basis van het voorgestelde artikel 138f te stellen eisen. Als de aangever langs elektronische weg aangifte doet kan gebruik worden gemaakt van een elektronische handtekening die is gebaseerd op een authenticatie met DigiD. Voor het aanwenden van rechtsmiddelen kan gebruik worden gemaakt van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen elektronische voorziening. Voor de ondertekening door de justitiabele kan gebruik worden gemaakt van de inzet van middelen naar het model van de aangifte: in persoon met de tablethandtekening en langs elektronische weg met een elektronische handtekening op basis van een authenticatie met DigiD. Voor de indiening van verzoeken, schrifturen en klaagschriften kan gebruik worden gemaakt van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen elektronische voorziening. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de mogelijkheid van weigering van een disproportionele hoeveelheid gegevens.

4. De verhouding met andere wet- en regelgeving

4.1. De regeling van de elektronische handtekening in het Burgerlijk Wetboek

Het Burgerlijk Wetboek bevat een regeling van de elektronische handtekening (artikel 15a van Boek 3 BW), ter implementatie van een Europese richtlijn³². De eisen met betrekking tot de betrouwbaarheid van de elektronische handtekening zijn uitgewerkt in artikel 3:15a, tweede lid, onderdelen a tot en met d, BW. De elektronische handtekening die aan

³² Richtlijn 1999/93/EG, van 13 december 1999, PbEG L 13.

deze eisen voldoet, wordt aangeduid als de geavanceerde elektronische handtekening. Daarnaast is er de elektronische handtekening, die is gebaseerd op een gekwalificeerd certificaat en is gegenereerd door een veilig middel voor het aanmaken van elektronische handtekeningen (artikel 3:15a, tweede lid, BW). De elektronische handtekening die aan deze eisen voldoet wordt aangeduid als de gekwalificeerde elektronische handtekening. De regeling van het Burgerlijk Wetboek bevat een zogenaamde schakelbepaling. De regeling van de elektronische handtekening is hierdoor ook buiten het vermogensrecht van overeenkomstige toepassing, voor zover de aard van de rechtshandeling of van de rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet (artikel 3:15c BW).

In het voorgestelde artikel 138f is bepaald dat processtukken elektronisch ondertekend en gewaarmerkt kunnen worden met een elektronische handtekening die voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Het ligt voor de hand met de regeling van de elektronische handtekening voor het Wetboek van Strafvordering aan te sluiten bij de regeling in het Burgerlijk Wetboek over de gekwalificeerde elektronische handtekening. De regeling van het Burgerlijk Wetboek voor deze handtekening is echter gericht op de toepassing van techniek die destijds is ontwikkeld voor degene die op een «stand alone» computer een elektronisch document ondertekent. Inmiddels zijn web portalen en web services niet meer uit het dagelijks leven weg te denken. Teneinde de kwaliteit en volledigheid van een aangifte, verklaring of wilsuiting te bevorderen worden burgers via webportalen formulieren aangereikt die, nadat deze zijn ingevuld, worden ondertekend. Dit tekenproces vindt dan op afstand plaats, binnen de omgeving van de aangeboden dienst. Wenselijk is een nader uitgewerkte regeling die aansluit bij deze ontwikkelingen en die ruimte biedt voor implementaties die het best passen bij het type primaire proces waarin het ondertekenenproces wordt geïntegreerd. Thans is een conceptwetsvoorstel in voorbereiding tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht. Dit conceptwetsvoorstel maakt het mogelijk om een procedure digitaal te starten en tijdens de procedure digitaal stukken uit te wisselen met de burgerlijke rechter.

4.2. De regeling van de elektronische handtekening in de Algemene wet bestuursrecht

Met de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer, van 1 juli 2004, is in de Algemene Wet bestuursrecht een nieuwe afdeling (afdeling 2.3.) ingevoegd, waarin regels worden gegeven voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling³³. De wet bepaalt wanneer en onder welke voorwaarden verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen mogelijk is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verzending van berichten aan de burger en de verzending aan een bestuursorgaan.

Voor het gebruik van de elektronische handtekening is aangesloten bij de regeling van artikel 3:15a, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Dit betekent dat in de gevallen waarin de Awb de ondertekening van een document vereist, daarvoor bij een elektronisch bericht in beginsel een elektronische handtekening kan worden gebruikt, waarbij de mate van de vereiste betrouwbaarheid afhankelijk is van de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

³³ Stb. 2004, 214.

Met de Wet elektronisch verkeer met de bestuursrechter³⁴, van 1 juli 2010, zijn de bepalingen over het elektronisch verkeer met bestuursorganen van overeenkomstige toepassing verklaard op het verkeer met de bestuursrechter (artikel 840a, eerste lid, Awb). De wet bevat een algemene regeling voor het elektronisch verkeer met de rechtbanken als bestuursrechters, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), de Centrale Raad van Beroep (CRvB) en het College van beroep voor het bedrijfsleven alsmede voor de gerechtshoven als in hoger beroep rechtsprekende belastingrechters en de Hoge Raad. Daarnaast bevat de wet een kader voor het, bij algemene maatregel van bestuur, stellen van nadere regels over de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid waaraan de elektronisch te verzenden documenten moeten voldoen.

In het Besluit elektronisch verkeer met de bestuursrechter, dat eveneens op 1 juli 2010 is ingevoerd, is de verplichting vastgelegd om voor het elektronisch instellen van beroep gebruik te maken van een door de rechtspraak daartoe ontwikkeld middel³⁵. Dit betreft het webformulier dat het mogelijk maakt een (hoger) beroepschrift of een verzoek om voorlopige voorzieningen in te dienen. Daarnaast is de verplichting vastgelegd om een elektronische handtekening te gebruiken die voldoet aan het door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen niveau. Dit is het niveau 2 STORK. Voor natuurlijke personen wordt het gebruik van DigiD voorzien, voor bedrijven en instellingen de elektronische handtekeningen die zullen worden gebruikt in het kader van het afsprakenstel eHerkenning voor bedrijven.

Zoals eerder is opgemerkt, is thans een conceptwetsvoorstel in voorbereiding tot aanpassing van het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met de vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht. Dit conceptwetsvoorstel maakt het mogelijk om een procedure digitaal te starten en tijdens de procedure digitaal stukken uit te wisselen met de bestuursrechter. Daartoe voorziet het conceptwetsvoorstel in opnemings van een afzonderlijke Afdeling in de Awb over het digitaal verkeer met de bestuursrechter. Dit omvat het digitaal instellen van beroep bij de bestuursrechter en de ondertekening van stukken in elektronische vorm.

4.3. De regeling van de elektronische handtekening in het Wetboek van Strafvordering

Het Wetboek van Strafvordering kent reeds een regeling voor de elektronische handtekening. Deze regeling beperkt zich tot de ondertekening van het proces-verbaal als bedoeld in artikel 152 Sv door een opsporingsambtenaar. Zoals hierboven aan de orde is gekomen, wordt thans voorgesteld de in art 153, tweede lid, Sv gegeven grondslag voor het stellen van nadere eisen aan het elektronische proces-verbaal te schrappen en het Besluit elektronisch-proces-verbaal in te trekken.

5. De lasten voor de overheid, burgers en bedrijven

Het voorliggende wetsvoorstel is van belang voor de verdere ontwikkeling van een moderne strafrechtspleging. Het wetsvoorstel beoogt het gebruik van digitale processtukken te faciliteren en te kanaliseren. Dit betreft vooraleerst de onderdelen van de strafrechtelijke keten, zoals de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie en de rechtspraak. Deze bevinden zich in een situatie waarin het werk deels wordt verricht te midden van een papieren stukkenstroom, want een begin is gemaakt met het werken

³⁴ Stb. 2010, 173.

³⁵ Stb. 2010, 278.

met elektronisch beschikbare stukken en werkstroombesturing. De strafrechtelijke keten bevindt zich in een transitiefase waarin papier, printers en kopieerapparaten worden uitgefaseerd en plaats maken voor middelen die het mogelijk maken om volledig elektronisch te werken. Voor het elektronisch werken zijn investeringen nodig die binnen afzienbare termijn kunnen worden terugverdiend. Aan het printen, kopiëren en verplaatsen van papieren processtukken zijn aanzienlijke kosten verbonden die zullen vervallen zodra uitsluitend met elektronische stukken wordt gewerkt. Voorts maakt het werken met elektronische processtukken mogelijk dat voor het verrichten van handelingen niet noodzakelijk eerst moet worden gewacht op het arriveren van de stukken. Verschillende handelingen rond die processtukken kunnen volgtijdelijk sneller of mogelijk gelijktijdig plaatsvinden. Hierdoor ontstaan tevens betere mogelijkheden voor het helder beleggen van verantwoordelijkheden en taken voor het beheer van de strafdossiers, waardoor het maken van administratieve en logistieke fouten kan worden voorkomen. De verstrekking van processtukken van strafzaken die gereed zijn voor de behandeling ter terechtzitting, kan overzichtelijker en sneller plaatsvinden. Hierdoor kan het aanhouden van zittingen worden voorkomen. Officieren van justitie kunnen hun zaken voorbereiden, onafhankelijk van de plaats waar het dossier zich fysiek bevindt. Dit geldt ook voor de rechtspraak. Binnen de rechtspraak is inmiddels ruime ervaring opgedaan met zogeheten digitale zittingen. De lasten voor de kopie conforme reproductie van papieren stukken zijn nog aanzienlijk omdat de originelen bewaard dienen te worden. Het wetsvoorstel maakt mogelijk dat processtukken kunnen worden vervangen. Daarmee zijn besparingen in de kosten voor de archivering te realiseren die in miljoenen euro's zijn uit te drukken. Schaalvoordelen zijn te behalen door de vervanging van processtukken in handen te stellen van een gespecialiseerde dienst die garant kan staan voor volledigheid en kwaliteit. De periode van aanlevering van voor vervanging in aanmerking komende papieren stukken voor het strafdossier door opsporingsinstanties en derden, zoals gedragsdeskundigen, de reclasering en rechtshulpverleners, zal bij voorkeur zo kort mogelijk moeten zijn. Doelstelling is dat deze partijen over enkele jaren vrijwel alle processtukken langs elektronische weg zullen aanleveren. De elektronische aanlevering brengt voor hen een aanzienlijke besparing van lasten met zich mee. Het is mede om die reden dat het wetsvoorstel geen verplichting kent voor het elektronisch aanleveren van stukken.

Dit geldt ook voor justitiabelen (natuurlijke personen en rechtspersonen) die de mogelijkheid zullen krijgen langs elektronische weg aangifte en verzoeken te doen en rechtsmiddelen in te stellen. Door toepassing van moderne middelen zal een elektronische dienstverlening kunnen worden geboden die de justitiabelen in staat stelt de voortgang van een aangifte of zaak te volgen, stukken in te dienen dan wel te ontvangen.

Het wetsvoorstel heeft op zich geen financiële gevolgen. Het beoogt de onzekerheden weg te nemen rond de authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken en de digitale communicatie met burgers te kanaliseren. Daarmee worden de voorwaarden geschetst voor de ontwikkeling van het mogelijk maken van verdergaand het elektronisch werken in de strafrechtketen. Op de strafrechtketen rusten taakstellingen. Tussen het wetsvoorstel en de benodigde maatregelen voor de invoering van datgene wat allemaal nodig is om digitaal werken in de strafrechtketen mogelijke te maken, bestaat nauwelijks een directe relatie. De aanpassing van werkprocessen en primaire processystemen, de realisering van voorzieningen voor digitale opslag en het maken van afspraken over metadatering van elektronische processtukken, valt namelijk buiten de werkingssfeer van het voorstel. Voor wat betreft de voorgestelde

ruimere regeling voor het doen van aangifte voor alle strafbare feiten bestaat een directer verband tussen het wetsvoorstel en de mogelijke kosten die daaruit voortvloeien. De mogelijke toename van het aantal aangiften zou extra capaciteit kunnen vergen aan de zijde van het OM en de politie (zie verder paragraaf 3.6).

De strafrechtsketen als geheel alsook de afzonderlijke organisaties in de strafrechtsketen zien zich gesteld voor de uitvoering van een efficiency-taakstelling uit het Regeerakkoord (3.2% in 2016 oplopend naar 8.9% vanaf 2018). Een deel van de taakstelling zal worden gerealiseerd door besparingen vanwege de digitalisering en besparingen op de archiveringskosten. Dit wetsvoorstel is randvoorwaardelijk voor de realisatie van de taakstelling. De komende jaren zal het digitaal werken in de keten investeringen vergen waarvan de kosten binnen de bestaande budgetten van de politie, openbaar ministerie, de rechtspraak en andere betrokken organisaties zullen worden opgevangen. De verwachting is dat de investeringen op termijn besparingen opleveren. Het moment van realisering van besparingen zal sterk afhangen van het tempo waarmee met de programma's resultaten worden geboekt.

6. De positie van de BES

Het wetsvoorstel is niet van toepassing op het Europese deel van het Koninkrijk en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

7. De adviezen

Het wetsvoorstel is in consultatie gegeven aan het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdv), het College bescherming persoonsgegevens (Cbp), de NOvA, de politie, de Koninklijke marechaussee, het Platform BOD'en en Reclassering Nederland³⁶.

Het College van procureurs-generaal is met het kabinet van oordeel dat digitalisering een belangrijke voorwaarde is om strafzaken sneller en beter af te doen en ondersteunt de ambitie van het kabinet om ervoor te zorgen dat in 2016 de norm is dat processtukken in de strafrechtsketen digitaal beschikbaar worden gesteld. Het College is het zeer eens met de gekozen systematiek van een beperkten techniekonafhankelijk kader in het Wetboek van Strafvordering. Wel is het College van oordeel dat het wetsvoorstel scherper kan worden opgesteld.

Het College merkt op dat een definitiebepaling waarin digitale processtukken expliciet worden gelijkgesteld met papieren processtukken, ontbreekt. Het College hecht eraan dat onomstotelijk vaststaat dat digitale processtukken worden gelijkgesteld met papieren processtukken, om te voorkomen dat hierover op de terechtzitting discussie ontstaat, en bepleit ervoor dat een bepaling in deze zin in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Aan dit advies is geen gevolg gegeven omdat daarvan de norm kan worden afgeleid dat de verschijningsvorm van huidige, op papier afgedrukte, processtukken moet overeenkomen met de verschijningsvorm van digitale processtukken. De realiteit is echter dat de digitalisering van processtukken met zich mee zal brengen dat de verschijningsvorm van processtukken verandert. Denkbaar is dat de ondertekende akte waarmee het bewijs wordt geleverd van een door een persoon verrichtte handeling wordt overgenomen door een elektronische voorziening. Een gelijkstelling zal dan in de weg kunnen staan aan het leveren van bewijs door middel van een aan het dossier toe te voegen logbestand. Denkbaar is verbalisering door middel van een spraakbestand. Nu in de nabije toekomst het gebruik van papieren processtukken zal afnemen en het vooralsnog niet

³⁶ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

zeker is welke vorm processtukken zullen kunnen aannemen, lijkt een dergelijke gelijkstelling minder wenselijk. Het College adviseert om de afzonderlijke bepalingen over de overdracht van elektronische documenten door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening te vervangen door een 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 de elektronische voorziening bij algemene maatregel van bestuur kan worden aangewezen. Met een algemene bepaling kunnen eventuele omissies of onjuistheden eenvoudig worden voorkomen. In reactie op dit advies wordt opgemerkt dat voor ieder verzoek van de verdachte geldt dat dit langs elektronische weg kan worden overgedragen, dit is niet beperkt tot bepaald aangewezen verzoeken. Overigens is bewust gekozen voor nadere inkadering van de mogelijkheid tot de elektronische overdracht ten behoeve van de rechtszekerheid voor de justitiabelen en de beheersbaarheid van het proces. Vereist is dat de elektronische voorziening is voorbereid op de ontvangst en de afhandeling van bepaalde handelingen en wilsuitingen van burgers. Als die handelingen en wilsuitingen niet worden ingekaderd, zal in de praktijk eenvoudig verwarring kunnen ontstaan over reikwijdte van de wettelijke voorziening. Naar aanleiding van dit advies kan verder nog worden opgemerkt dat met de regeling voor het langs elektronische weg instellen van rechtsmiddelen is aangesloten bij de huidige praktijk, zoals die zich op basis van de jurisprudentie heeft ontwikkeld. Verdere aanpassing daarvan, zoals door het College gesuggereerd, ligt niet in de rede. De voorgestelde bepaling voor het langs elektronische weg indienen van een cassatieschriftuur bevatte inderdaad een onjuiste verwijzing, dit is aangepast.

De NVvR is voorstander van digitalisering van de rechtspraak en acht dit wetsvoorstel een goede stap in de richting van de voor een toekomstbestendige rechtspraak noodzakelijke digitalisering van het strafrecht. De NVvR adviseert om in alle gevallen, waarin een document digitaal kan worden toegezonden, de verplichting in het leven te roepen de ontvangst daarvan te doen bevestigen. Aan dit advies zal gevolg worden gegeven. In de algemene maatregel van bestuur zullen voorschriften worden gegeven over de bevestiging van ontvangst van aangiften, verzoeken, klaagschriften en schrifturen. In dit verband zal eveneens worden bepaald dat als dag en tijdstip voor ontvangst gelden de dag en tijdstip van ontvangst in de elektronische voorziening. Dit laat onverlet dat voor zover het wetboek thans regels geeft voor de berichtgeving omtrent de ontvangst, deze regels uiteraard ook gelden voor het elektronisch ingerichte proces. Voorts is de NVvR van mening dat eenmaal in algemene zin dient te worden vastgesteld dat als tijdstip van ontvangst heeft te gelden het in het systeem van het ontvangende account geregistreerde tijdstip van overdracht. De NVvR adviseert hierover een regeling op te nemen in het wetsvoorstel. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat in het conceptwetsvoorstel wordt geregeld dat de dag en tijdstip van ontvangst gelijk zijn aan de dag en het tijdstip van vastlegging van de overdracht in de elektronische voorziening. Dit lijkt vooralsnog afdoende; niet geheel duidelijk is wat de door de NVvR aanbevolen regeling hieraan toevoegt. De NVvR wijst op de mogelijkheid van technische storingen, en de mogelijke gevolgen daarvan voor de indiener van stukken, en adviseert aan de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen aandacht te besteden in de memorie van toelichting en zo nodig in het wetsvoorstel een voorziening te treffen. Naar aanleiding van dit advies is de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels over verontschuldigbare termijnoverschrijding geschrappt. Thans worden evenmin wettelijke regels gegeven rond de termijnoverschrijding. Het gebruik van een elektronische voorziening vormt een extra mogelijkheid, naast de bestaande mogelijk-

heden tot het instellen van rechtsmiddelen. In die gevallen waarin de elektronische voorziening niet beschikbaar is, wordt van de justitiabele verwacht dat hij die andere mogelijkheden benut. Dit kan anders liggen als het gebruik van de elektronische voorziening verplicht zou worden gesteld. Overigens kan op grond van de jurisprudentie bij een technische storing van de elektronische voorziening sprake zijn van verontschuldigbare termijnoverschrijding.

De NVvR wijst erop dat het met de wettelijke vastlegging van de vereisten voor de elektronische handtekening in de toekomst lastiger wordt om in te kunnen spelen op de technologische ontwikkelingen en/of op de in de praktijk ervaren problemen met het gebruik van de elektronische handtekening of het kunnen vaststellen van de authenticiteit van digitale stukken en adviseert deze eisen op te nemen in een algemene maatregel van bestuur. Dit advies behoeft geen opvolging omdat in dit wetsvoorstel is gekozen voor de door de NVvR aanbevolen benadering.

Tenslotte adviseert de NVvR bij wet of algemene maatregel van bestuur regels te stellen omtrent het format en de beveiliging van documenten die aan het dossier worden toegevoegd. Als voorbeeld noemt de NVvR het gebruik van encryptietechnologie. Naar aanleiding van dit advies wordt opgemerkt dat deze technologie geen bescherming biedt tegen mogelijke wijzigingen, maar enkel de mogelijkheid biedt eventuele integriteitsschendingen te detecteren. Ook biedt de technologie niet zonder meer de mogelijkheid te onderscheiden tussen bevoegd en onbevoegd aangebrachte wijzigingen. Daarom is de kern van de voorgestelde regeling dat de integriteit van een processtuk in elektronische vorm kan worden nagegaan doordat iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld. Die vaststelling kan uiteraard ook zijn dat een processtuk ongewijzigd is gebleven. De zorgdrager is gehouden alle passende technische en organisatorische maatregelen te nemen om de processtukken te beveiligen tegen toegang door onbevoegden (artikel 7 Wjsg).

De Rvdr onderschrijft de wenselijkheid van de inzet van digitale voorzieningen ten behoeve van een snellere en slimmere strafrechtspleging en kan zich in grote lijnen vinden in het conceptwetsvoorstel dat nodig is om de ontwikkeling naar een verdergaande digitalisering van de strafrechtsspraak – in het bijzonder de digitalisering van (handelingen met betrekking tot) processtukken – van een solide wettelijke basis te voorzien. De Rvdr heeft over het conceptwetsvoorstel desondanks een aantal opmerkingen. De Rvdr merkt op dat de beoordeling van het conceptwetsvoorstel wordt bemoeilijk doordat de nadere uitwerking – in de vorm van een algemene maatregel van bestuur – niet voor advies is voorgelegd. Ook is het Besluit processtukken in strafzaken (Stb. 2001, 602) om onbekende redenen nog niet in werking getreden. Bovendien wordt in het conceptwetsvoorstel geen verheldering/vereenvoudiging voorgesteld ten aanzien van de huidige verantwoordelijkheid voor de samenstelling van het dossier. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat het niet gebruikelijk is om een uitvoeringsregeling tegelijk met het wetsvoorstel in procedure te brengen dat voor die regeling een wettelijke grondslag biedt. De voorbereiding van de nadere regelgeving zal binnenkort ter hand worden genomen, zodat deze aan de Raad van State kan worden voorgelegd zodra het wetsvoorstel door de Kamer is aanvaard. Niettemin wordt in de toelichting op dit wetsvoorstel uitgebreid ingegaan het niveau van betrouwbaarheid van de elektronische handtekening, omdat dit een essentieel onderdeel van het wetsvoorstel vormt. De inwerkingtreding van het Besluit processtukken in strafzaken is opgehouden vanwege de mogelijke consequenties van het elektronisch procederen voor bepaalde onderdelen van dit besluit. Naar aanleiding daarvan is het voornemen om de betreffende onderdelen van dit besluit te betrekken bij de aanvulling van het Besluit processtukken in strafzaken die naar aanleiding van dit wetsvoorstel zal plaatsvinden, zodat eenvormige regels worden opgesteld

voor het gebruik van processtukken in strafzaken, zowel in papieren als in elektronische vorm.

Verder wijst de Rvdr erop dat belangrijke onderwerpen bij wet in formele zin moeten worden geregeld. Dat laatste geldt bijvoorbeeld in ieder geval voor regels over verontschuldigbare termijnoverschrijding. Naar aanleiding van dit advies is de mogelijkheid tot het stellen van nadere regels over verontschuldigbare termijnoverschrijding geschrapt, hiervoor kan worden verwezen naar de eerdere reactie op een soortgelijk advies van de NVvR.

Voorts betreft de Rvdr dat niet van de gelegenheid gebruik is gemaakt te voorzien in een regeling voor het (elektronisch) verkeer tussen het openbaar ministerie en de rechtspraak. Deze organisaties dragen een gedeelde verantwoordelijkheid voor de koppeling tussen de IT-systemen van de strafrechtspraak en het verdient aanbeveling dat de in de wet de verantwoordelijkheden over en weer worden verduidelijkt. In reactie hierop wordt opgemerkt dat de digitalisering van het strafdossier niet van invloed is op de uit de wet en het wettelijk stelsel voortvloeiende verdeling van strafvorderlijke bevoegdheden tussen het openbaar ministerie en de rechtspraak voor de samenstelling en de kennisneming van de processtukken alsmede de verstrekking van afschriften. Die verdeling biedt de praktijk voldoende houvast en duidelijkheid. Algemeen is aanvaard dat de verantwoordelijkheid voor de samenstelling van de processtukken van het openbaar ministerie overgaat naar de rechtspraak op het moment van het uitbrengen van de dagvaarding ter terechtzitting. In complexe strafzaken loopt het opsporingsonderzoek soms daarna nog door. Het openbaar ministerie blijft dan verantwoordelijk voor de kennisneming van de processtukken en de verstrekking van afschriften en de verantwoordelijkheid gaat in zo'n geval dus pas later volledig over naar de rechtspraak. Het voorgaande laat zien dat de onderscheiden bevoegdheden met betrekking tot de processtukken voldoende zijn gemarkeerd. Het moment waarop die verantwoordelijkheden (volledig) overgaan is evenwel niet wettelijk te fixeren, omdat dat moment in de praktijk soms kan verschillen. Dit laat onverlet dat dat processuele moment voldoende duidelijk is en als zodanig geen nadere wettelijke regeling behoeft. De transitie van het werken met papieren strafdossiers naar het werken met elektronische strafdossiers geeft geen aanleiding hierin verandering te brengen.

Wel brengt de ingezette transitie met zich mee dat de rechtspraak, het openbaar ministerie en de Nationale politie nader uitwerking moeten geven aan hun verantwoordelijkheid voor de realisering van een elektronische infrastructuur die verzekert dat rechters en officieren van justitie hun verantwoordelijkheden voor het strafdossier op basis van het Wetboek van Strafvordering rond de processtukken kunnen waarmaken. Het gaat dan om de zorg voor de opslag van stukken en daarmee samenhangende maatregelen die nodig zijn voor de waarborging van de integriteit, de terugvindbaarheid en doorzoekbaarheid van stukken. Ook gaat het bijvoorbeeld om de zorg voor een veilige overdracht dan wel ontsluiting van stukken en voorzieningen voor het veilig beschikbaar kunnen stellen van stukken aan derden, zoals de verdachte of diens raadsman. Partijen moeten met elkaar afspraken maken over de ontwikkeling en het onderhoud van voorzieningen voor authenticatie en autorisatie alsook over het toegangsbeleid opdat helder is welke functionarissen op welk moment toegang hebben tot welke stukken. Daarbij speelt meer in het algemeen ook de vraag welke verantwoordelijke welke bijdrage levert aan de financiering van de benodigde elektronische infrastructuur. In het kader van het programma Digitaal werken in de strafrechtssketen (DWS) zijn inmiddels substantiële vorderingen gemaakt met de beantwoording van diverse vraagstukken die het werken met digitale processtukken met zich mee brengt. Afspraken die partijen

maken zullen worden vastgelegd in convenanten en dienstverleningsovereenkomsten. Indien uit die nadere verkenning zou blijken dat regels noodzakelijk zijn voor de effectuering van de verantwoordelijkheden ten aanzien van het digitale strafdossier dan kunnen deze regels worden opgenomen het Besluit processtukken in strafzaken. Uitgangspunt is evenwel dat de ketenpartners onderling de nodige uitvoeringsafspraken maken, binnen de algemene kaders van het Wetboek van Strafvordering.

De NOvA juicht een digitalisering van het strafproces toe en staat positief ten opzichte van het digitaliseren van processtukken en het mogelijk maken dat verzoekschriften, klaagschriften en alle andere stukken digitaal ingediend kunnen worden. Vanuit het perspectief van rechtsbescherming van diegenen die aan een strafproces worden onderworpen, zoals verdachten, veroordeelden, slachtoffers en getuigen, worden een aantal aanbevelingen gedaan. Deze hebben betrekking op de groep van justitiabelen waarop de nieuwe regels betrekking zullen hebben, de betekenis van het niveau DigiD Midden, de aanlevering van digitale procesdossiers aan de verdediging, het gebruik van de digitale voorzieningen door gedetineerden, de vernietiging van papieren dossiers, de beveiliging van de opgeslagen gegevens na de ontvangst daarvan en het instellen van rechtsmiddelen in geval van een strafbeschikking. Vanwege de meer vergaande strekking van deze aanbevelingen – die tot een meer uitgebreide reactie noopt – wordt daarop elders in deze memorie van toelichting nader ingegaan.

De politie ondersteunt het wetsvoorstel. Van cruciaal belang is de samenhang met het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS) en het daaronder vallende programma Digitaal Werken Strafrechtsketen (DWS). Voor de politie zijn de ervaringen die worden opgedaan met digitaal werken in de proeftuinen leidend voor de beantwoording van de vraag welke nadere afspraken, al dan niet in de vorm van regelgeving, nodig zijn. De politie vraagt de resultaten van de proeftuinen die in het kader van het programma Versterking prestaties in de strafrechtsketen (VPS) zijn ingericht, leidend te doen zijn voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en nadere regelgeving. Op dat moment zal naar verwachting ook een impactanalyse kunnen worden opgemaakt met het oog op de operationele gevolgen en de administratieve lasten voor de totale politieorganisatie. In reactie hierop moet voorop worden gesteld dat de norm is dat in 2016 processtukken in de strafrechtsketen digitaal beschikbaar worden gesteld. Niettemin voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid bepaalde onderdelen later in werking te laten treden. Het wetsvoorstel en nadere regelgeving bieden de uitvoeringspraktijk helderheid over de betrouwbaarheidseisen die gesteld worden aan de integriteit en authenticiteit van elektronische processtukken. Daarbij wordt de uitvoeringspraktijk de nodige ruimte gelaten voor de toepassing van de meest moderne en geëigende technologie om aan die eisen te voldoen. Ook in het kader van de proeftuinen Noord Nederland, Rotterdam en Den Haag is, hoe sneller hoe beter, helderheid gewenst over de betrouwbaarheidseisen, zodat ontwerp en inrichtingskeuzes kunnen worden gemaakt en hieraan technologisch uitwerking kan worden gegeven. Het uitstellen van de inwerkingtreding zal naar verwachting enkel kunnen leiden tot vertragingen bij de invoering van digitaal werken in de strafrechtsketen. In aanvulling hierop wordt nogmaals benadrukt dat een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is om partijen en deelnemers aan het strafproces zekerheden te verschaffen over de eisen die gelden voor de authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken. Dit is van belang voor een tijdige en zorgvuldige invoering van het digitale werken in de strafrechtsketen. Onduidelijkheid over de wijze waarop de integriteit van digitale processtukken dient te worden verzekerd of wanneer de betrouwbaarheid en veiligheid van de elektronische handtekening

afdoende is, dient zo snel mogelijk te worden weggenomen. Het wetsvoorstel en de grondslag die het biedt voor nadere regelingen met betrekking tot de authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken, vormen juist een voorwaarde voor een goed verloop van de proeftuinen. Met het oog op het verschaffen van zekerheid aan de betrokken deelnemers in het strafproces, is van belang het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, met dien verstande dat latere, gefaseerde inwerkingtreding mogelijk is met betrekking tot het inrichten van voorzieningen voor de digitale communicatie tussen burgers en politie, openbaar ministerie en rechtspraak. Dit speelt met name een rol voor de voorziening die moet worden ingericht waarmee burgers elektronische aangifte kunnen doen.

Het Platform BOD'en onderschrijft van harte de doelstellingen van dit conceptwetsvoorstel. Ten aanzien van de uitwerking signaleert het platform drie aandachtspunten, te weten de betrouwbaarheid van de ondertekening, de kwaliteit van de aangifte en het vernietigen van inbeslaggenomen voorwerpen nadat deze eerst elektronisch zijn opgeslagen. Op de eerste twee onderdelen van het advies van het Platform BOD'en wordt elders in de memorie van toelichting nader ingegaan. Voor wat betreft het onderscheid tussen processtukken die voor vernietiging in aanmerking kunnen komen en de inbeslaggenomen voorwerpen die beschikbaar dienen te blijven voor het onderzoek kan worden opgemerkt dat de regeling voor de vervanging van processtukken is beperkt tot schriftelijke documenten; voorwerpen vallen niet onder deze regeling. Zorgdragers dienen in een selectielijst aan te geven welke schriftelijke stukken in aanmerking komen voor bewaring en vervanging. De selectielijst zal schriftelijke stukken van overtuiging moeten uitzonderen van schriftelijke stukken die wel voor vervanging in aanmerking komen.

Reclassering Nederland kan zich vinden in de tekst van het conceptwetsvoorstel en de memorie van toelichting. De meeste reclasseringsadviezen worden inmiddels in digitale vorm uitgebracht. Het wetsvoorstel sluit op deze ontwikkelingen aan.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft verzocht de algemene maatregel van bestuur conform artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens voor advies voor te leggen. Aan dit advies zal gevolg worden gegeven. Ook heeft het Cbp geadviseerd om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan het periodiek evalueren van de beveiliging van het systeem, zodat gegarandeerd kan worden dat de getroffen maatregelen afdoende rekening houden met de stand van de techniek om te zorgen voor een passend beveiligingsniveau, omdat in het informatiesysteem gevoelige persoonsgegevens opgenomen zullen worden. Aan dit advies is eveneens gevolg gegeven.

Het wetsvoorstel is opengesteld voor de internetconsultatie. Dit heeft geleid tot vier reacties. De reacties zijn positief. In twee reacties wordt aandacht gevraagd voor een adequate beveiliging van de elektronische gegevens. Op dit aandachtspunt wordt, mede naar aanleiding van een soortgelijke opmerking van de NOvA, elders in deze memorie van toelichting nader in gegaan.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 12

In Titel I van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering zijn regels gegeven over het beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten. Uit de regeling van de artikelen 12 en 12a Sv blijkt dat het beklag wordt ingesteld door middel van een klaagschrift. Met de voorgestelde bepaling wordt geregeld dat het beklag langs elektronische weg kan worden gedaan. Vereist is dat gebruik wordt gemaakt van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen elektronische voorziening. De gekozen formulering biedt de mogelijkheid van het gebruik van een webformulier, dat na invulling en ondertekening langs elektronische weg aan het gerechtshof kan worden overgedragen. Niet uitgesloten is dat gebruik wordt gemaakt van een webportaal (uitleg) of website, die de belanghebbende de mogelijkheid biedt om rechtstreeks beklag te doen bij het gerechtshof zonder dat er sprake is van de overdracht van een webformulier.

Onderdeel B

Artikel 36a

Titel II van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering bevat regels over de verdachte. Voorgesteld wordt in deze titel een nieuwe bepaling op te nemen, waarin wordt geregeld dat een schriftelijk verzoek van een verdachte langs elektronische weg kan worden overgedragen door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. Dit betreft een verzoek van de verdachte of gewezen verdachte, bedoeld in de artikelen 15, 30, eerste lid, 35, tweede lid, 36, eerste lid, 42, eerste lid, 51m, eerste lid, 80, eerste lid, 81, eerste lid, 126aa, vijfde lid, 150, eerste lid, 150a, eerste en derde lid, 150b, tweede lid, 151a, zesde lid, 151f, derde lid, 195b, eerste lid, 198, tweede lid, 241, eerste lid, 253, tweede lid, 300, eerste lid, 512 en 526, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel C

Artikel 51a

Titel IIIa van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering bevat regels over de rechten van het slachtoffer. Voorgesteld wordt in deze titel een nieuwe bepaling op te nemen, waarin wordt geregeld dat een schriftelijk verzoek van een slachtoffer langs elektronische weg kan worden overgedragen door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening. Dit betreft een verzoek van een slachtoffer, bedoeld in het derde en vierde lid en de artikelen 51b, eerste lid en tweede lid, 151g, eerste en derde lid en 177b, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel D

Artikel 51g

Dit artikel regelt de procedure rond de voeging van de benadeelde partij in het strafproces. Voor de aanvang van de terechtzitting geschiedt de voeging door een opgave van de vordering, en van de gronden waarop

deze berust, bij de officier van justitie. Deze opgave vindt plaats door middel van een door Onze Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld formulier, een zogenaamd voegingsformulier. Met de voorgestelde wijziging van het eerste lid van dit artikel wordt geregeld dat de opgave langs elektronische weg kan worden overgedragen met behulp van een daartoe aangewezen elektronische voorziening.

Onderdeel E

Artikel 126e

Dit artikel regelt dat de rechtbank waakt tegen nodeloze vertraging van het strafrechtelijk financieel onderzoek. De rechtbank kan op verzoek van de onderzochte persoon zich de stukken van het onderzoek doen overleggen en onverwijld of spoedige beëindiging van het onderzoek bevelen. Voorgesteld wordt dat artikel 36a van overeenkomstige toepassing is, zodat een schriftelijk verzoek van een onderzochte persoon langs elektronische weg kan worden overgedragen door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening.

Onderdeel F

Artikel 138e

In dit artikel is een omschrijving opgenomen van het begrip elektronische handtekening. De begripsomschrijving is overgenomen van de eerdergenoemde ontwerpverordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt. Dit betreft artikel 3, zesde lid, van die ontwerpverordening.

Artikel 138f

In dit artikel is de gelijkstelling van een handtekening of waarmerking met een handtekening of waarmerking in elektronische vorm geregeld. Nadere eisen worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur ten aanzien van in elk geval het betrouwbaarheidsniveau van authenticatie. Voor de eisen aan de elektronische handtekening zal nauw worden aangesloten bij de eerdergenoemde ontwerpverordening betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt. Dit betreft artikel 3, zevende lid, van die ontwerpverordening.

Met de inrichting van een strafketen-breed systeem van documentbeheer en de toepassing van integriteitsmiddelen is het mogelijk wijzigingen van de inhoud van een document vast te stellen. Daardoor kan worden voorkomen dat een ongeoorloofde wijziging in een document zich aan het zicht onttrekt. Het aanbrenge van een wijziging in bijvoorbeeld een ondertekend document is echter niet ongeoorloofd. Het is gebruikelijk gedurende het proces van opsporing en vervolging wijzigingen aan te brengen in documenten zoals bijvoorbeeld het geval is bij het maken van aantekeningen op of het aantekenen van processtukken (artikelen 44, eerste lid, 59a, vijfde lid, 74, 77, 75, 175, eerste lid, 356, 378a, 395a, 426, 433, 450, vijfde lid, 531, 588, derde lid, 378a, 395a, 426, 554, 566, derde en vijfde lid, Sv), het anonimiseren van processtukken (artikel 226f) of het aanbrenge van doorhalingen of maken van verwijzingen in processenverbaal (artikel 175 Sv). Voor een aantal in de processtukken aangebrachte wijzigingen schrijft het Wetboek voor Strafvordering voor dat deze dienen te worden gewaarmerkt (artikelen 59a, 175, 226f, 378a, 395a, 426 Sv). In lijn met het vereiste van het voorgestelde artikel 149a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering zullen alle wijzigingen in processtukken

traceerbaar moeten zijn. Dit kan worden geborgd door middel van het documentbeheer, maar ook door deze wijzigingen te markeren met een tijdstempel. In geval van bijvoorbeeld het aantekenen van de elektronische overdracht van een brief kan het tijdstempel in de plaats komen van de aantekening van de dag en het tijdstip van verzending of ontvangst. Vanwege de zogenaamde UTC-koppeling, waarbij wordt getekend met de gecoördineerde universele tijd, geven de elektronische tijdstempels een zeer hoge mate van zekerheid over de juistheid van het tijdstip van overdracht.

Onderdeel G

Artikel 149a

In dit artikel wordt bepaald dat de integriteit van een processtuk in elektronische vorm moet kunnen worden nagegaan doordat iedere wijziging daarvan kan worden vastgesteld. Voor de toelichting op deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel H

Artikel 153

Voorgesteld wordt dat in dit artikel de tweede volzin vervalst. Deze volzin betreft de gelijkstelling van een ondertekend proces-verbaal met een proces-verbaal dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden, mits dit voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Dit vormt de rechtsgrondslag voor het Besluit elektronisch proces-verbaal, dat regels geeft voor het elektronisch ondertekenen van een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden (artikel 152, eerste lid, Sv). In het Besluit elektronisch-proces-verbaal is bepaald dat het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar, als bedoeld in artikel 152 Sv, dient te zijn ondertekend met een gekwalificeerde elektronische handtekening. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, voorziet dit wetsvoorstel in een regeling voor het ondertekenen van processtukken. Het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar behoort doorgaans tot de processtukken, zodat de voorgestelde regeling, in artikel 36a, ook van toepassing is op dit proces-verbaal. Overwogen is om de voorgestelde regeling voor de ondertekening van processtukken niet van toepassing te laten zijn op het elektronisch proces-verbaal van een opsporingsambtenaar, bedoeld in artikel 152 Sv. Binnen de strafrechtsketen zouden dan twee verschillende vormen van elektronische handtekeningen in gebruik zijn. Dit is minder bevorderlijk voor een efficiënte bedrijfsvoering. Handhaving van het vereiste van de gekwalificeerde elektronische handtekening voor het elektronisch ondertekenen van processtukken ligt niet voor de hand vanwege de ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie, die de mogelijkheid biedt tot het gebruik van webformulieren voor het ondertekenen van elektronische documenten. Met elektronische voorzieningen als DigiD, eHerkenning en in de toekomst het eID Stelsel Nederland kunnen eisen worden gesteld aan de uitgifte en veiligheid van het middel voor het ondertekenen, zonder dat deze strekken tot een beperking in de methode of techniek.

In het Besluit elektronisch proces-verbaal zijn tevens regels opgenomen voor het scannen van een proces-verbaal, zodat een papieren proces-verbaal in elektronische vorm kan worden omgezet zonder dat dit afbreuk doet aan de bewijskracht van dit document (art. 344, tweede lid Sv). Deze

regels staan echter op gespannen voet met de Archiefwet, die een regeling bevat voor het scannen van documenten die in aanmerking komen voor archivering. Ook processtukken kunnen in aanmerking komen voor archivering, zodat de Archiefwet daarop van toepassing is. In dit wetsvoorstel worden dan ook geen specifieke regels gegeven voor het scannen van processtukken. Met het oog op de regels van de Archiefwet ligt het in de rede om de regels voor het scannen van een proces-verbaal van een opsporingsambtenaar, in het Besluit elektronisch proces-verbaal, in te trekken zodat de bij en krachtens de Archiefwet gestelde eisen aan de vervanging van archiefbescheiden door reproducties van toepassing zijn op het langs elektronische weg omzetten van processen-verbaal.

Met het vervallen van de tweede volzin van artikel 153 Sv. komt de rechtsgrondslag voor het Besluit elektronisch proces-verbaal te vervallen. Het voorgestelde artikel 138f biedt de rechtsgrondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van eisen aan de elektronische handtekening voor het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar. Zoals hiervoor echter is opgemerkt, gaat de voorkeur uit naar het intrekken van dit besluit. Nagegaan zal worden welke onderdelen van dit besluit gehandhaafd moeten worden, deze zullen dan worden opgenomen in een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur, op basis van het voorgestelde artikel 138f.

Onderdeel I

Artikel 163

Voorgesteld wordt dat het derde lid wordt gewijzigd. Dit betreft het vervangen van de laatste twee volzinnen door een nieuwe volzin. De bestaande volzinnen betreffen de gelijkstelling van een ondertekend aangifte met een aangifte die langs elektronische weg is gedaan, mits deze voldoet aan de bij algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. Dit vormt de rechtsgrondslag voor het Besluit elektronische aangifte. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting aan de orde is gekomen, is de bestaande elektronische aangiftevoorziening beperkt tot enkele strafbare feiten, zonder dat er een verplichting geldt tot het elektronisch ondertekenen van de aangifte. De ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie biedt de mogelijkheid om via internet aangifte te doen van een strafbare feit, en de aangifte te ondertekenen met behulp van DigiD. Ook is er geen noodzaak meer om de elektronische aangifte te beperken tot bepaalde strafbare feiten. Met dit artikel wordt de politie de ruimte geboden om de uitbreiding van de elektronische aangifte naar alle strafbare feiten met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorziening gefaseerd in te voeren.

Met het vervallen van de twee laatste volzinnen van artikel 163 komt de rechtsgrondslag voor het Besluit elektronische aangifte te vervallen. Het voorgestelde artikel 138f biedt de rechtsgrondslag voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van eisen aan de elektronische handtekening voor de aangifte. Het Besluit elektronische aangifte zal worden ingetrokken. Nagegaan zal worden welke onderdelen van dit besluit gehandhaafd moeten worden. Deze zullen dan worden opgenomen in een nog op te stellen algemene maatregel van bestuur, op basis van het voorgestelde artikel 36a.

Onderdeel J

Artikel 164

In het tweede lid wordt « – met uitzondering van de tweede en derde volzin –» geschrapt als gevolg van de voorgestelde wijziging in artikel 163, derde lid. Voor de toelichting op de voorgestelde bepaling kan verwezen worden naar paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel K

Artikel 257e

In dit artikel is het langs elektronische weg doen van verzet tegen een strafbeschikking geregeld. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling kan worden verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Aanvullend kan worden opgemerkt dat van het doen van verzet door het openbaar ministerie een akte wordt opgemaakt (artikel 257e, zesde lid, Sv). In het geval van schriftelijk verzet is het, anders dan bij de regeling van het hoger beroep, niet nodig dat de verdachte de akte mede ondertekent. Vanwege de mogelijkheid van het langs elektronische weg doen van verzet ligt het in de rede dat ook de akte in elektronische vorm kan worden opgemaakt. Voor de ondertekening van de elektronische akte kan een elektronische handtekening worden gebruikt die voldoet aan de eisen op basis van het voorgestelde artikel 138f Sv. Een in elektronische vorm opgemaakte volmacht kan langs elektronische weg aan de elektronische akte wordt gehecht. In het geval van een elektronische volmacht en een papieren akte kan de akte worden gescand, daarvoor kan worden verwezen naar hetgeen over het scannen van documenten in het algemeen deel van deze toelichting, in paragraaf 2.4, is opgemerkt.

Onderdeel L

Artikel 410

De voorgestelde wijziging van dit artikel betreft de mogelijkheid voor de verdachte om, na het instellen van hoger beroep, de schriftuur met de grieven tegen het vonnis met behulp van een elektronische voorziening te doen toekomen aan de griffie van het gerecht dat het vonnis heeft gewezen. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het gebruik van de elektronische voorziening. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel M

Artikel 437

De voorgestelde wijziging van dit artikel betreft de mogelijkheid voor de verdachte om, na het instellen van cassatie, door zijn raadsman de schriftuur met de grieven tegen het vonnis met behulp van een elektronische voorziening te doen toekomen aan de Hoge Raad (artikel 437, tweede lid, Sv). Eenzelfde mogelijkheid wordt aan de benadeelde partij geboden (artikel 437, derde lid, Sv). Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het gebruik van de elektronische voorziening. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze

bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel N

Artikel 447

De voorgestelde wijziging van het eerste lid van dit artikel betreft de mogelijkheid voor de verdachte of andere belanghebbende om, na het instellen van hoger beroep tegen een beschikking, de schriftuur met de grieven met behulp van een elektronische voorziening te doen toekomen aan de griffie van het gerecht door of bij hetwelk de beschikking is gegeven. Voorgesteld wordt een soortgelijke mogelijkheid te bieden voor het beroep in cassatie tegen een beschikking, met dien verstande dat de schriftuur door de raadsman of een advocaat wordt ingediend. Dit betreft de voorgestelde wijziging van het vijfde lid. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over het gebruik van de elektronische voorziening. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel O

Artikel 450

In dit artikel is het langs elektronische weg aanwenden van gewone rechtsmiddelen geregeld. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel P

Artikel 552a

Dit artikel regelt het beklag van de belanghebbenden over handelingen met betrekking tot voorwerpen en gegevens, zoals inbeslagneming, het uitblijven van een last tot teruggave, de vordering van gegevens of de vordering medewerking te verlenen aan het ontsleutelen van gegevens. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel Q

Artikel 552ab

Dit artikel regelt het beklag van de belanghebbenden, anderen dan de verdachte, gewezen verdachte of veroordeelde, over een strafbeschikking die bepaalde voorwaarden bevat en over een schikking met de officier van justitie, bedoeld in artikel 511c Sv. Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Onderdeel R

Artikel 552b

Dit artikel regelt het beklag van belanghebbenden, anderen dan de verdachte of veroordeelde, over de verbeurdverklaring van hun toekomende voorwerpen of de onttrekking van die voorwerpen aan het verkeer.

Voor de toelichting op de voorgestelde wijziging van deze bepaling wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II

Artikel 49

De Wet op de economische delicten kent verschillende bepalingen die de verdachte, de erfgenamen van de verdachte of de veroordeelde de mogelijkheid bieden een verzoek te richten aan het gerecht. Zo kan de officier van justitie, zolang de behandeling ter terechtzitting nog niet is aangevangen, de verdachte als voorlopige maatregel bevelen zich te onthouden van bepaalde handelingen of zorg te dragen voor het opslaan en bewaren van voorwerpen die vatbaar zijn voor inbeslagneming (art. 28, eerste lid, WED). De verdachte kan het gerecht verzoeken een dergelijke maatregel te wijzigen of in te trekken (art. 28, derde lid, WED). Ook kan het gerecht bij wijze van voorlopige maatregel bevelen dat de onderneming wordt stilgelegd of onder bewind wordt gesteld (art. 29, eerste lid, WED). De verdachte kan het gerecht verzoeken een dergelijke maatregel te wijzigen of op te heffen (art. 29, derde lid, WED). Als de strafzaak eindigt zonder oplegging van een straf of maatregel kan het gerecht, op verzoek van de gewezen verdachte of van zijn erfgenamen, een geldelijke tegemoetkoming toekennen voor de schade welke hij heeft geleden tengevolge van de opgelegde voorlopige maatregel (art. 32, eerste lid, WED). De veroordeelde kan de rechter, die een bijkomende straf of maatregel heeft opgelegd, verzoeken een regeling te geven voor de gevolgen van die straf of maatregel, zoals de benoeming van bewindvoerders of verkopen van voorraden onder toezicht (art. 10 WED).

Het voorgestelde artikel voorziet in de mogelijkheid voor de verdachte, de erfgenamen van de verdachte of de veroordeelde om het vorenbedoelde verzoek langs elektronische weg over te dragen aan het gerecht of aan rechter. In dit verband kan nog worden opgemerkt dat de WED ook voorziet in de mogelijkheid van een verzoek van de belanghebbende aan de opsporingsambtenaren tot het nemen van een tweede monster (art. 21 WED). Een dergelijk verzoek is niet geschikt voor elektronische overdracht aan een rechterlijke instantie; met de voorgestelde tekst voor dit artikel wordt deze mogelijkheid uitgesloten.

Artikel 55

Niet uitgesloten is dat de verdachte tijdens de behandeling in hoger beroep een verzoek tot het gerecht richt, tot wijziging of opheffing van een opgelegde voorlopige maatregel. Ditzelfde geldt voor een verzoek van de gewezen verdachte of zijn erfgenamen tot schadevergoeding, dat kan worden gericht aan het gerecht in feitelijke aanleg waarvoor de zaak tijdens de beëindiging daarvan werd vervolgd of anders voor het laatst werd vervolgd. Voorgesteld wordt artikel 49 van overeenkomstige toepassing te verklaren, zodat een dergelijk verzoek door middel van een daartoe aangewezen elektronische voorziening kan worden overgedragen.

Artikel III

Dit artikel voorziet in een samenloopbepaling. De voorgestelde wijziging van artikel I, onderdelen B en E, is afhankelijk van een voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel C, van het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de wettelijke regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen (Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen). Indien artikel I, onderdeel

C, van de Wet herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen eerder in werking is getreden of treedt dan, onderscheidenlijk op dezelfde datum in werking treedt als het voorliggende wetsvoorstel, dan wordt aan artikel 36a (nieuw) een tweede lid toegevoegd overeenkomstig de voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel B en de verwijzing naar artikel 36a in artikel I, onderdeel E, overeenkomstig aangepast.

Artikel IV

Dit artikel regelt dat deze wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Met de voorgestelde inwerkingtreedingsbepaling wordt aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 178 en Ar 180, onderdeel C). Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, zullen in 2016 de voorzieningen zijn gerealiseerd ten behoeve van de digitale uitwisseling van processtukken door openbaar ministerie en rechtspraak met de burger en de advocatuur. Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om gerechtelijke stukken langs elektronische weg over te dragen met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangegeven elektronische voorziening. Hiermee wordt bedoeld op een webportaal. Er zal worden gestreefd naar één enkel webportaal voor zowel de verschillende mededelingen of wilsuitingen van de betrokkene als de betrokken overheidsinstanties. Voor het geval dat de elektronische voorziening niet gereed is voor de overdracht van een bepaalde categorie van mededelingen of wilsuitingen, biedt de voorgestelde inwerkingtreedingsbepaling de nodige flexibiliteit. Hiermee kan zeker worden gesteld dat de betreffende elektronische voorziening daadwerkelijk beschikbaar op het moment van inwerkingtreding van het betreffende artikel of onderdeel.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten

Bijlage I:**overzicht van de ondertekening en waarmerking van processtukken**

	Ondertekening of waarmerking	Artikel
Burger (aangever of diens gemachtigde)	Aangifte	163, 2e en 3e lid
	Verzet strafbeschikking	257, 3e lid
Opsporingsambtenaar	Aangifte	163, 2e en 3e lid
	Proces-verbaal van bevindingen	153, 2e lid
	Oproeping voor kantonrechter	385, 1e lid
Hulpofficier van justitie	Bevel tot verlenging ophouding	61, 5e lid
	Bevel in verzekeringstelling (IVS)	59, 1e lid
Officier van justitie (OvJ)	Bevel tot verlenging ophouding	61, 5e lid
	Bevel in verzekeringstelling	59, 1e lid
	Geopende poststukken	102, 2e lid (w)
	Afschrift vordering bewaring gegevens	126ni, derde lid
Rechter-commissaris (RC)	Aantekening beslissing in proces-verbaal (pv)	59a, 5e lid (w)
	Beschikking rechtmatigheid	59a, 6e lid
	Bevel voorlopige hechtenis	78, 1e lid
	Bevel afschrift uitgeleverde brieven of geschriften	108, 2e lid (w)
	Doorhaling of wijziging pv	175, 2e lid (w)
	Beschikking identiteit getuige/verdachte	226b, 1e lid
	Anonimisering processtukken	226f, 3e lid
	Beschikking kroongetuige	226i, 1e lid
Griffier	Proces-verbaal onderzoek	25, 175 (4e lid), 327
	Doorhaling en verwijzing	175, 2e lid
	Proces-verbaal meineed	295, 2e lid
	Beschikking raadkamer	24
	Afschrift gewijzigde telastelegging Valsverklaring authenticiek geschrift	314, 1e lid (w)
	Vonnis of arrest	356, 2e lid (w)
	Akte instellen rechtsmiddel	365, 365b, 378 (2e lid), 378a, 395 (2e en 3e lid), 425 (2e en 3e lid), 426, 3e lid (w), 444, 1e lid, 445
		451 (1e lid)
Rechter	Proces-verbaal	25, 327
	Doorhaling en verwijzing	175, 2e lid
	Proces-verbaal van meineed	295, 1e lid
	Beschikking raadkamer	24
	Vonnis of arrest	365, 365b, 378 (2e lid), 395 (2e en 3e lid), 395a, 1e lid (w), 425 (2e en 3e lid), 442, 1e lid, 444 (w), 445
Getuige/deskundige/ verdachte/raadsman	Verklaring	174, 1e lid
	Doorhalingen en verwijzingen pv	175, 2e lid
	Ondertekening verklaring meineed (get)	295, 3e lid
	Ondertekening verzet	257, 3e en 5e lid
	Ondertekening herzieningsverzoek	460, 2e lid
	Verzoek nader onderzoek	461, 2e lid
Commandant/schipper/ gezagvoerder/ Opvarenden/inzittenden	Proces-verbaal van bevindingen	539f, 3e en 4e lid
Gedragdeskundige/ reclassering/ Hoofd inrichting	Vermelding strafbare feiten	539v, 4e lid
	Advies TBS	509, 3e lid, 509o, 4e lid
	Ondertekening inschrijving	568, 3e lid, 569, 2e lid
Uitreiker gerechtelijke mededeling	Akte	589, 1e en 3e lid

Wie	Wat	Bij	Artikel
Verdachte	Schorsing vervolging	Rechter	15
Verdachte	In gelegenheid worden gesteld te worden gehoord	Gerecht	35, 2 ^e lid
Verdachte	Toevoeging raadsman	Raad rechtsbijstand	42, 1 ^e lid
Verdachte/raadsman	Toevoeging andere raadsman	Raad rechtsbijstand	45, 2 ^e lid
Slachtoffer	Inlichtingen strafzaak	Politie en OvJ	51a, 3 ^e en 4 ^e lid
Slachtoffer	Kennisneming processtukken	OvJ	51b, 1 ^e lid
Slachtoffer	Toevoeging documenten aan dossier	OvJ	51b, 2 ^e lid
Verdachte	Horen deskundige	Rechter	51m, 1 ^e lid
Verdachte, RC of OvJ	Opheffing voorlopige hechtenis	Rechtbank	69, 1 ^e lid
Verdachte, openbaar ministerie (OM)	Schorsing voorlopige hechtenis	Rechter	80, 1 ^e lid
Verdachte, OM	Wijziging schorsing	Rechter	81, 1 ^e lid
Gewezen verdachte	Schadevergoeding	Rechter	89, 1 ^e lid
Belanghebbende	Afschrift brieven	RC	108, 1 ^e lid
Bewaarder	Verzoek machtiging vernietiging inbeslaggenomen goed	OM	117, 5 ^e lid
Beslagene of andere belanghebbende	Teruggave inbeslaggenomen voorwerp	OM	118a, 1 ^e lid
Onderzocht persoon	Bevel beëindiging onderzoek	Rechtbank	126e, 2 ^e lid
Verdachte/raadsman	Voeging bij processtukken	OvJ	126aa, 5 ^e lid
Verdachte	Aanwijzing deskundige	OvJ	150, 1 ^e lid
Verdachte	Aanvullend of tegenonderzoek	OvJ	150a, 1 ^e en 3 ^e lid
Verdachte	Benoeming deskundige of uitbreiding onderzoek	RC	150b, 2 ^e lid
Verdachte	Aanwijzing andere deskundige	OvJ	151a, 6 ^e lid en 151f, 3e lid
Slachtoffer	DNA-onderzoek	OvJ	151g, 1 ^e lid
Slachtoffer	Onderzoek ziekte	RC	177b, 1 ^e lid
Verdachte	Aanwijzing andere deskundige	RC	195b, 1 ^e lid
Verdachte	Overbrenging psychiatrisch hospitaal of beëindiging verblijf	RC	196 en 198, 2 ^e lid
Getuige + RC + OvJ	Ontslag uit gijzeling	Rechtbank	223, 2 ^e lid
Verdachte + OvJ	Nader onderzoek	RC	241, 1 ^e lid
Verdachte	Bezwaarschrift kennisgeving verdere vervolging	Rechtbank	250, 1 ^e lid
Verdachte	Termijn dagvaarding	Rechtbank	253, 2 ^e lid
Verdachte	Vragen m.b.t. geestvermogens	Voorzitter	300, 1 ^e lid
Veroordeelde	Verzoekschrift tot herziening	Hoge Raad	458, 1 ^e lid
Jeugdige verdachte	Verzoek stellen vragen buiten tegenwoordigheid	Gerecht	497, 1 ^e lid
OM	Wijziging voorwaarden	Rechtbank	509bis, 1 ^e lid
OM	Wijziging voorwaarden	Rechtbank	509z, 1 ^e lid
Verdachte + OM	Schriftelijk verzoek wraking	–	513, 2 ^e lid
Rechter	Schriftelijk verzoek verschoning	–	517, 2 ^e lid
Vervolger + verdachte	Schriftelijk verzoek regeling rechtsgebied	Rechter	526, 1 ^e lid