

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. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

*Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 17 juli 2014 en het nader rapport d.d. 20 november 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.*

*Bij Kabinetsmissive van 19 mei 2014, no. 2014000959, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken (digitale processtukken Strafvordering), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt het gebruik van digitale processtukken in het strafproces te faciliteren en te kanaliseren. Daartoe bevat het drie regelingen:*

- een regeling voor het elektronisch ondertekenen van processtukken;*
- een regeling voor de integriteit van processtukken in elektronische vorm; en*
- een regeling voor het langs elektronische weg doen van aangifte, indienen van verzoeken, schrifturen en klaagschriften, instellen van rechtsmiddelen en kennisnemen van processtukken.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over met name de beoogde inwerkingtreding in 2016 en de kosten.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 mei 2014, nr. 2014000959, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 juli 2014, nr. W03.14.0142/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling) onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over in het bijzonder de beoogde inwerkingtreding en de kosten.

### *1. Voorgeschiedenis en kader*

#### *Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS)*

*Sinds 2002 wordt in de strafrechtketen gewerkt aan de ontwikkeling van een digitaal dossier. Het programma Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS) betrof hoofdzakelijk het verwerken van documenten door het openbaar ministerie (OM) en de rechtspraak, dat aansloot op de digitale aanlevering van dossiers door de politie.<sup>2</sup> Het programma is in 2011 afgerond en wordt sindsdien landelijk gebruikt voor alle standaardzaken.<sup>3</sup> Het programma GPS heeft langer geduurd en veel meer gekost dan initieel was begroot.<sup>4</sup> Dat heeft deels te maken met de gekozen aanpak. Die aanpak hield in dat GPS het hele primaire proces van de arrondissementsparketten moest omvatten, dat wil zeggen de verwerking van alle soorten strafzaken. Daarmee kwamen nieuwe politieke wensen die gedurende het project ontstonden, binnen de scope van het project.<sup>5</sup>*

#### *Versterking prestaties strafrechtketen (VPS)*

*In 2012 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de strafrechtketen onvoldoende presteert.<sup>6</sup> Zaken die volgens de regels een vervolg moeten krijgen, krijgen dat in veel gevallen niet. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om zaken die ondeugdelijk worden geseponneerd of die anderszins op de plank komen te liggen. Daarnaast worden zaken die onherroepelijk door de rechter zijn afgedaan, niet of laat ten uitvoer gelegd, onder andere doordat de veroordeelde onvindbaar blijkt. De Algemene Rekenkamer concludeerde dat de sturing op de strafrechtketen beter vorm moet worden gegeven en dat de voor de sturing benodigde informatievoorziening over de prestaties van de keten niet voldoet. Het wetsvoorstel is onderdeel van een reeks van projecten om de prestaties in de strafrechtketen te verbeteren (programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen: VPS), waaronder de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.<sup>7</sup> Eén van de doelstellingen van VPS is dat de strafrechtketen op zo kort mogelijke termijn wordt «gedigitaliseerd». Daartoe dienen in 2016 processtukken digitaal beschikbaar te worden gesteld. Tevens dienen dan voorzieningen voor de digitale uitwisseling van processtukken door het OM en de rechtspraak met de burger en de advocatuur te zijn gerealiseerd.<sup>8</sup> Hoewel digitale uitwisseling in 2016 de norm is, zal op verzoek de communicatie met de burger ook nog in papieren vorm plaatsvinden.*

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 29, blz. 2. Binnen de Nederlandse politie is het «Digitaal Procesdossier Loopzaken (DPL)» in ontwikkeling, dat voorziet in de mogelijkheid tot het langs elektronische weg opstellen en verzenden van een proces-verbaal (Kamerstukken II 2009/10, 32 468, nr. 3, blz. 3). «Loopzaken» zijn strafzaken tegen meerderjarige burgers zonder bijzondere opsporingsbevoegdheden, strafrechtelijk financieel onderzoek, ontneming, beslag en preventieve hechtenis.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 178, blz. 1.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2013/2014, 29 279, nr. 178, blz. 4.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 178, blz. 2.

<sup>6</sup> Prestaties in de strafrechtketen, Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 147, blz. 17: Wetsvoorstel elektronisch strafdossier.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13 29 279, nr. 165, blz. 5.

## *Digitaal werken in de strafrechtketen (DWS)*

*Het programma Digitaal werken in de strafrechtketen (DWS) is ondergebracht binnen de structuur van het overkoepelende programma VPS.<sup>9</sup> Het doel van DWS is dat de informatie- en procesarchitectuur van de keten voor 2016 wordt gerealiseerd. De digitale uitwisseling van processtukken vormt een eerste stap naar het volledig digitaal werken in de strafrechtketen. In Rotterdam en Noord Nederland zijn proeftuinen ingericht die gericht zijn op het beproeven van lokale oplossingen en het testen van nieuwe ideeën.<sup>10</sup> De implementatie van alle stappen is een langdurig proces en loopt door tot na 2016.<sup>11</sup>*

## *Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI)*

*Om de rechtspraak te moderniseren en digitaliseren hebben het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de rechtspraak beide een eigen programma «Kwaliteit en innovatie rechtspraak» in het leven geroepen. Het programma KEI van het ministerie omvat het civielrecht en bestuursrecht; het programma KEI van de rechtspraak omvat ook de sector strafrecht.<sup>12</sup> De activiteiten op dat gebied worden afgestemd met de programma's VPS en DWS.*

## *2. Beoogde invoering in 2016*

*Het kabinet beoogt dat in 2016 digitale uitwisseling van processtukken de norm is.<sup>13</sup> Dit impliceert dat het wetsvoorstel in 2016 in werking dient te treden.*

*De Afdeling plaatst vraagtekens bij deze implementatietermijn. Daarbij gaat het niet alleen om de totstandkoming van de benodigde technische voorzieningen, maar ook om de nodige andere inspanningen, zoals de herziening van werkprocessen. Zoals ook de Minister van Veiligheid en Justitie aangaf in een brief aan de Tweede Kamer hebben ervaringen in het buitenland geleerd dat digitalisering van de rechtspraak een kwestie van lange adem is.<sup>14</sup>*

*In het wetsvoorstel is op verschillende manieren rekening gehouden met het risico dat de implementatie niet tijdig zal zijn gerealiseerd. Zo is niet gekozen voor een algemene regeling over elektronische processtukken, maar wordt ten aanzien van elk afzonderlijk verzoek een regeling voorgesteld. Met deze specificatie zou het proces «beheersbaar» worden.<sup>15</sup> Daarnaast wordt voorzien in de mogelijkheid van een gefaseerde inwerkingtreding. Voorgesteld wordt dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen verschillend kan worden vastgesteld.<sup>16</sup>*

<sup>9</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 178, blz. 5.

<sup>10</sup> Volgens Digitaal werken in de strafrechtketen, Plan van aanpak, Fase I, Initiatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 12 december 2013, blz. 9, zullen de proeftuinen per 1 januari 2014 starten.

<sup>11</sup> Digitaal werken in de strafrechtketen, blz. 4.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 178, blz. 5.

<sup>13</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 1, De hoofdlijnen van het wetsvoorstel, vijfde tekstblok.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2012/13, 29 279, nr. 164, blz. 11. Vergelijk bijv. Marco Velicogna, Justice Systems and ICT. What can be learned from Europe? Utrecht Law Review Volume 3, 2007, blz. 145: «With few exceptions, what Susskind said in 1999 speaking of England and Wales, «Almost all major IT projects are late; and few systems meet all users requirements in their first versions» is still applicable to the majority of European countries.»

<sup>15</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7, tweede tekstblok.

<sup>16</sup> Artikel III van het wetsvoorstel.

*«Met het wetsvoorstel wordt voorzien in de mogelijkheid om gerechtelijke stukken langs elektronische weg over te dragen met behulp van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorziening. Hiermee wordt bedoeld op een webportaal. Er zal worden gestreefd naar een enkel webportaal voor zowel de verschillende mededelingen of wilsuitingen van de betrokkene als de betrokken overheidsinstanties. Voor het geval dat de elektronische voorziening nog niet gereed is voor overdracht van een bepaalde categorie van mededelingen of wilsuitingen, biedt deze inwerkingtredingbepaling de nodige flexibiliteit. Hiermee wordt zeker gesteld dat de elektronische voorziening daadwerkelijk beschikbaar is op het moment van inwerkingtreding van het betreffende artikel of onderdeel.»<sup>17</sup>*

*Daarnaast worden lessen getrokken uit het GPS-project dat langer duurde en meer kostte dan gepland. In een brief aan de Tweede Kamer stelt de Minister:*

*«Bij de digitalisering van de strafrechtsketen wordt nu een andere aanpak gekozen. Het nieuwe, digitale werken, wordt incrementeel ontwikkeld, vernieuwingen in en aanpassingen aan systemen of werkwijzen worden in kleine stapjes ontwikkeld en doorgevoerd (maar wel onder architectuur, d.w.z.: er wordt goed gelet op de onderlinge samenhang), zij worden op beperkte schaal met en door gebruikers beproefd, waar nodig bijgesteld en pas dan in gebruik genomen.»<sup>18</sup>*

*Ondanks het voorgaande heeft de Afdeling twijfels bij de korte tijd voor het realiseren van de doelstelling dat in 2016 digitale uitwisseling de norm is. Tekenend is de keuze in het voorliggende wetsvoorstel voor het uitgangspunt van nevenschikking. Dit betekent dat documenten in papieren en elektronische vorm naast elkaar kunnen worden gehanteerd. Het voorstel bevat zodoende geen verplichting voor justitiabelen of derden om langs de elektronische weg stukken in te dienen of te kunnen ontvangen en evenmin een verplichting voor politie en justitie of de rechtspraak om enkel nog elektronische stukken uit te wisselen.<sup>19</sup> In het civiele recht en bestuursrecht wordt daarentegen op dit moment een wettelijke verplichting tot digitaal procederen voorgesteld. Kennelijk is de achterliggende gedachte bij de stapsgewijze invoering van digitalisering in het strafprocesrecht, dat niet duidelijk is of de benodigde voorzieningen tijdig klaar zullen zijn.<sup>20</sup> In dit verband verwijst de Afdeling naar de hiervoor aangehaalde passage uit de memorie van toelichting over de gefaseerde inwerkingtredingsbepaling.*

*De Afdeling wijst verder op het advies van de Raad voor de rechtspraak die niet zonder reden het belang van voldoende tijd voor een goede implementatie vermeldt.<sup>21</sup> Daarnaast heeft de politie met nadruk geadviseerd om de resultaten van de proeftuinen DWS (Digitaal Werken in de strafrechtketen) leidend te laten zijn voor de inwerkingtreding van zowel het wetsvoorstel als de uitvoeringsregels.<sup>22</sup> Naar verwachting zal op dat moment ook een relevante informatie biedende impactanalyse*

<sup>17</sup> Toelichting op artikel III.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 178, blz. 4–5.

<sup>19</sup> Memorie van toelichting, par. 1.3.4, eerste tekstblok.

<sup>20</sup> Memorie van toelichting paragraaf 1.3.4, derde tekstblok. In het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht wordt het starten van een procedure en het indienen van processtukken via elektronische weg in het bestuursrecht en in het civiele recht *verplicht* gesteld. Een uitzondering geldt voor bepaalde niet professionele partijen, die papieren stukken mogen blijven indienen.

<sup>21</sup> Raad voor de rechtspraak, advies van 28 februari 2014, blz. 3.

<sup>22</sup> Politie, advies van 15 januari 2014, blz. 1.

*kunnen worden gemaakt met het oog op de operationele gevolgen en administratieve lasten voor de politieorganisatie.<sup>23</sup> De Afdeling merkt op dat de resultaten van de proeftuinen niet worden afgewacht. In reactie op het voorgaande is in de toelichting slechts gesteld dat het uitstellen van de inwerkingtreding naar verwachting alleen zal kunnen leiden tot vertragingen bij de invoering van digitaal werken in de strafrechtketen.<sup>24</sup> De Afdeling wijst, gelet op de reactie, op het rapport «Lessen uit ICT-projecten bij de overheid» (2007) van de Algemene Rekenkamer. Het rapport gaat over ICT-projecten van de overheid die in de problemen raakten. Eén van de conclusies uit het onderzoek was dat deadlines van ICT-projecten die in de problemen raakten niet waren vastgesteld op basis van een deugdelijke onderbouwing, maar op basis van politieke overwegingen.<sup>25</sup>*

*Voorts wijst de Afdeling op de onzekerheden met betrekking tot het eID-stelsel. Dit is een publiek privaat stelsel, waarbinnen burgers, consumenten en ondernemers zowel publieke als private authenticatiemiddelen gebruiken, waarmee ze veilig online zaken kunnen doen met de overheid en het bedrijfsleven.<sup>26</sup> In de toelichting wordt gesteld dat de komende jaren met de ontwikkeling van het eID-stelsel Nederland de mogelijkheid zal worden geboden om machtigingsdiensten te registreren zodat advocaten namens hun cliënten kunnen optreden, met het oog op bijvoorbeeld het elektronisch instellen van hoger beroep.<sup>27</sup> Het voornemen van het kabinet is om in 2015 een werkend eID-stelsel te hebben. Onzeker is echter of het stelsel per 2016 daadwerkelijk operationeel zal zijn.<sup>28</sup>*

*De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande in de toelichting te motiveren waarom de resultaten van de zogenaamde proeftuinen en mogelijk ook andere experimenten niet worden afgewacht en de haalbaarheid van 2016 nader te motiveren. Indien een overtuigende motivering niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling de implementatie op een later tijdstip te laten ingaan dan per 2016.*

## *2. Beoogde invoering in 2016*

De regering acht implementatie in 2016 door gefaseerde inwerkingtreding gewenst, omdat het voorstel in belangrijke mate beoogt de onzekerheden weg te nemen over de te stellen eisen met betrekking tot de authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken. Daarnaast bevat het voorstel een regeling voor de digitale communicatie tussen enerzijds de burger en anderzijds de systemen van politie, openbaar ministerie (OM) en rechtspraak. De doelstelling daarbij is dat de digitale uitwisseling van processtukken in 2016 de norm is. De Afdeling merkt terecht op dat de digitalisering van de rechtspraak een kwestie is van lange adem. Mede om die reden kiest de regering voor het uitgangspunt van nevenschikking en gefaseerde inwerkingtreding in 2016. Dit betekent dat papieren en digitale werkstromen voorlopig nog naast elkaar kunnen bestaan. Voor justitiabelen of derden zal geen verplichting gelden langs elektronische weg stukken in te dienen of te kunnen ontvangen. Verder wordt aan politie, OM en rechtspraak geen verplichting opgelegd enkel elektronische stukken uit te wisselen.

<sup>23</sup> Politie, advies van 15 januari 2014, blz. 1.

<sup>24</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7, zesde tekstblok, laatste zin.

<sup>25</sup> Algemene Rekenkamer, Lessen uit ICT-projecten bij de overheid, Deel A, bijlage 1, blz. 35.

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 299, blz. 4.

<sup>27</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.3, tweede tekstblok.

<sup>28</sup> Recent stelde de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer dat het eID-stelsel als zodanig nog onduidelijk is. Kamerstukken II 2013/14 26 643, nr. 311, blz. 10.

Met de Afdeling en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) onderschrijft de regering het belang van voldoende tijd voor een goede implementatie van het voorstel. Naar aanleiding van het advies van de politie om de resultaten van de proeftuinen Digitaal Werken in de strafrechtketen (DWS) leidend te laten zijn voor zowel het wetsvoorstel als de uitvoeringsregels is in de memorie van toelichting gesteld dat het uitstellen van de inwerkingtreding naar verwachting alleen zal kunnen leiden tot vertragingen bij de invoering van digitaal werken in de strafrechtketen. In aanvulling hierop wordt nogmaals benadrukt dat een belangrijke doelstelling van het wetsvoorstel is om partijen en deelnemers aan het strafproces zekerheid 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 strafrechtketen. 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 het dan ook van belang dat het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking kan treden. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan de inwerkingtreding gefaseerd plaatsvinden.

Voorts vraagt de Afdeling of het invoeren van digitaal werken in de strafrechtketen in 2016 wel realistisch is in verband met de onzekerheid of het eID-stelsel dan operationeel zal zijn. De inrichting van digitale communicatie met burgers en professionals is echter niet volledig afhankelijk van het eID stelsel. Tussentijds kan gebruik worden gemaakt van reeds beschikbare stelsels als DigID en eHerkenning. Het doen van aangifte voor burgers of het indienen en inzien van stukken door advocaten kan ook worden gerealiseerd met een aansluiting op DigID respectievelijk eHerkenning. Zodra het eID stelsel operationeel is, kunnen politie en OM op een geschikt moment besluiten de online diensten te migreren naar het eID stelsel. Vanuit het eID programma zullen daartoe te zijner tijd de benodigde instrumenten worden aangereikt.

Met het voorgaande acht de regering voldoende onderbouwd waarom is gekozen voor de doelstelling dat digitaal werken in de strafrechtketen in 2016 de norm is en op welke wijze daar (o.a. nevenschikking, gefaseerde inwerkingtreding en verduidelijking eisen die gelden voor authenticiteit en integriteit van elektronische processtukken) uitvoering aan wordt gegeven. Overeenkomstig de opmerkingen van de Afdeling is hieraan in de memorie van toelichting nader aandacht geschonken.

### *3. Financiële paragraaf*

*In de financiële paragraaf van de toelichting wordt gesteld dat digitaal werken in de keten investeringen zal vergen waarvan de kosten binnen de bestaande budgetten van politie, openbaar ministerie, de rechtspraak en andere betrokken organisaties zullen worden opgevangen.<sup>29</sup> Tevens wordt gesteld dat het wetsvoorstel op zich geen financiële gevolgen heeft.<sup>30</sup>*

*Naar het oordeel van de Afdeling is de financiële paragraaf ontoereikend. In de toelichting is geen raming van de kosten opgenomen, terwijl duidelijk is dat hoge kosten voor betrokkenen zijn gemoeid met onder meer de investeringen in ICT en dat daarmee ook substantiële overschrijdingen gepaard kunnen gaan. Verwezen zij in dit verband naar het project GPS dat in totaal 99,4 miljoen euro heeft gekost; 48,9 miljoen euro meer*

<sup>29</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, tweede tekstblok.

<sup>30</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, tweede tekstblok, eerste zin.

dan initieel begroot.<sup>31</sup> De Afdeling acht een onderbouwde inschatting van de kosten dan ook noodzakelijk. In dat verband wijst de Afdeling in het bijzonder nog op de volgende drie punten:

- a. Gesteld wordt dat het wetsvoorstel het mogelijk maakt dat processtukken kunnen worden vervangen: «Daarmee zijn besparingen in de kosten voor archivering te realiseren die in de miljoenen euro's zijn uit te drukken.» Niet nader wordt gespecificeerd om hoeveel besparingen het gaat en waarop dat is gebaseerd.
- b. Er zal extra capaciteit voor politie en justitie nodig kunnen zijn als gevolg van het grotere aantal aangiften door de mogelijkheid elektronische aangifte te doen voor alle strafbare feiten. Onder punt 4 van dit advies gaat de Afdeling hier nader op in.
- c. Gesteld wordt dat aan het printen, kopiëren en verplaatsen van papieren processtukken aanzienlijke kosten zijn verbonden die zullen vervallen zodra uitsluitend met elektronische stukken wordt gewerkt.<sup>32</sup> Opmerking verdient dat het voorstel uitgaat van het beginsel van nevenschikking zodat in ieder geval voorlopig niet uitsluitend zal worden gewerkt met elektronische stukken. Bovendien lijkt het onwaarschijnlijk dat wanneer uitsluitend met elektronische stukken zal worden gewerkt, de kosten voor printen en kopiëren volledig zullen vervallen. De ervaring met invoering van elektronische stukken op diverse terreinen leert althans dat dit niet heeft geleid tot het volledig verdwijnen van conventionele stukken.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat de Raad voor de rechtspraak heeft opgemerkt dat van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel geen betrouwbare inschatting is te maken. Zo is er nog geen duidelijkheid over de precieze gevolgen voor de werkprocessen en voor de ICT-systemen. De Raad stelt hierop terug te komen zodra hierover meer duidelijkheid bestaat.<sup>33</sup>

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan door inzicht te geven in de te verwachten kosten en besparingen en zodoende deugdelijk te motiveren dat het wetsvoorstel geen financiële gevolgen zal hebben.

### 3. Financiële paragraaf

Het belang van een deugdelijke onderbouwing van de inschatting van de kosten en besparingen van het wetsvoorstel wordt onderschreven. Het voorstel als zodanig brengt echter nauwelijks kosten met zich mee. 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 elektronisch werken in de strafrechtsketen. Tegen die achtergrond is in de memorie van toelichting aangegeven dat het wetsvoorstel op zich geen financiële gevolgen heeft. Tussen het wetsvoorstel en de benodigde maatregelen voor de invoering van digitaal werken in de strafrechtsketen, 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. Uiteraard zullen de programma's DWS en Kwaliteit en innovatie – straf (KEI-straf) niet zonder financiële gevolgen zijn. De kosten van de investeringen voor de uitvoering van deze programma's zullen worden opgevangen binnen de bestaande budgetten

<sup>31</sup> Kamerstukken II 2013/14, 29 279, nr. 178, blz. 2.

<sup>32</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, eerste tekstblok.

<sup>33</sup> Advies Raad voor de rechtspraak blz. 3.

van politie, OM, rechtspraak en andere betrokken organisaties. De verwachting is dat de investeringen op termijn besparingen zullen opleveren. Het moment van realisering van de besparingen zal sterk afhangen van het tempo waarmee met deze programma's resultaten worden geboekt.

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. Hierop wordt onder punt 3 nader ingegaan.

#### 4. Elektronische aangifte

*Bij elektronische aangifte kan onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarbij de aangever in persoon op het politiebureau voor de opsporingsambtenaar verschijnt voor het doen van mondelinge aangifte en deze vervolgens elektronisch wordt ondertekend, en de situatie waarbij de aangever zelfstandig de aangifte opstelt en aan de bevoegde ambtenaar doet toekomen. In het laatste geval bestaat de aangifte uit een zelfstandig opgemaakte en ondertekende verklaring van de aangever. Hieronder gaat het om de tweede situatie.*

*Naar geldend recht kan alleen in geval van (poging tot) diefstal, vernieling en beschadiging elektronische aangifte worden gedaan. Diefstal in een woning, inbraak en diefstal met geweld zijn daarbij uitgezonderd.<sup>34</sup> Voorgesteld wordt om elektronische aangifte mogelijk te maken voor alle strafbare feiten.<sup>35</sup> Hierover heeft de Afdeling de volgende twee opmerkingen.*

##### *a. Wenselijkheid elektronische aangiften van alle strafbare feiten*

*In de memorie van toelichting bij de wet elektronische aangifte en processen-verbaal werd overwogen dat het niet bij alle feiten wenselijk is dat elektronisch aangifte kan worden gedaan.<sup>36</sup> Gesteld werd dat bijvoorbeeld bij klachtdelicten persoonlijk contact met de aangever bijna altijd noodzakelijk is. Daarom is destijds voor klachtdelicten de mogelijkheid van elektronische aangifte uitdrukkelijk in de wet uitgesloten.<sup>37</sup>*

*Daarnaast werd gesteld dat de praktijk leert dat in bepaalde andere gevallen al meteen bij de aangifte zeer specifieke, op het geval toegevoegde informatie en persoonlijk contact met de aangever wenselijk kan zijn.<sup>38</sup> De behoefte aan het doen van elektronische aangifte bestaat, aldus de toenmalige Minister, voornamelijk in de gevallen waarin een rechtstreeks -en snel- contact tussen de aangever en politie eigenlijk niet nodig is: «Immers, vooral in dergelijke gevallen wordt de gang naar het*

<sup>34</sup> Besluit van 21 december 2006, houdende regels met betrekking tot de elektronische aangifte van strafbare feiten. Tevens is in de praktijk elektronische aangifte uitgesloten in geval van diefstal van identiteitsdocumenten omdat de gevolgen van dit feit dusdanig groot kunnen zijn dat ervoor is gekozen een drempel op te werpen in de vorm van een fysieke aangiften om valse aangiften te beperken.

<sup>35</sup> Memorie van toelichting, Algemeen deel, Inleiding, vijfde tekstblok.

<sup>36</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 438, nr. 3, blz. 1.

<sup>37</sup> De uitsluiting van elektronische aangifte voor klachtdelicten is opgenomen in artikel 164, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv). In het wetsvoorstel is deze uitsluiting blijkbaar over het hoofd gezien. Als gevolg hiervan ontstaat door de voorgestelde wijziging van artikel 163, derde lid Sv, in het bestaande artikel 164, tweede lid, Sv een foutieve verwijzing naar het derde lid van artikel 163 Sv (vgl. de redactionele bijlage bij dit advies).

<sup>38</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 438, nr. 3, blz. 1.



*politiebureau, louter en alleen om rechtsgeldig aangifte te kunnen doen, al snel als disproportioneel ervaren, zeker als het opnemen van de aangifte relatief veel tijd kost.» De mogelijkheid van beperkingen bij algemene maatregel van bestuur was tevens van belang om rekening te kunnen houden met de behoeften vanuit de praktijk en met de mogelijkheden van de organen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast.*

*Ten slotte werd gesteld dat de wenselijkheid en mogelijkheid van een meer omvattende regeling van het elektronisch verkeer in het strafprocesrecht mede zal afhangen van de ervaringen die met de elektronische aangifte zullen worden opgedaan.*

*De Afdeling merkt op dat in de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel niet wordt ingegaan op deze overwegingen. Het kabinet stelt dat de aangifte vooral moet worden gezien als een startpunt voor het mogelijk doen van een strafrechtelijk onderzoek: «In de regel wordt de aangever, ook als deze mondeling aangifte heeft gedaan, nader gehoord zodat nadere informatie kan worden verzameld ten behoeve van het verdere onderzoek.»<sup>39</sup>*

*In het licht van de genoemde overwegingen uit 2003 adviseert de Afdeling de wenselijkheid van de mogelijkheid van het doen van elektronische aangiften voor alle strafbare feiten, waaronder klachtdelicten, nader te motiveren en daarbij tevens in te gaan op de ervaringen tot dusverre met elektronische aangifte.*

#### *b. Gevolgen voor de capaciteit van politie en justitie*

*Elektronische aangifte is op dit moment in beginsel alleen mogelijk voor kleine delicten zonder opsporingsindicatie.<sup>40</sup> Dat betekent dat de prioriteit in afhandeling laag is. De werkwijze van de politie is daarop ingesteld. Elektronische aangiften worden verwerkt door medewerkers van Service en Intake als ambtsedig proces-verbaal. Bij ontbrekende informatie wordt doorgaans eenmaal gebeld met de aangever om de informatie alsnog te achterhalen. Bij geen gehoor wordt de aangifte afgekeurd.<sup>41</sup> Een en ander lijkt mee te brengen dat de gevolgen van invoering van elektronische aangifte in 2007 voor de capaciteit van politie en justitie thans beperkt zijn.*

*Anders dan in de huidige regeling zal voor de ondertekening van de aangifte een elektronische handtekening van de aangever worden gevraagd. Dit neemt niet weg dat het voor burgers gemakkelijker zal worden om aangifte te doen aangezien hen een bezoek aan het politiebureau wordt bespaard. Temeer daar de uitbreiding tot alle strafbare feiten substantieel is, kan dit leiden tot een relevante toename van het aantal aangiften.<sup>42</sup> Indien de capaciteit van politie en justitie daartoe niet toereikend is, zullen elektronische aangiften niet, althans in ieder geval niet tijdig inhoudelijk worden afgehandeld. Dit kan vanwege het tijdverloop gevolgen hebben voor de inhoudelijke afhandeling als zodanig daar waar een strafrechtelijk onderzoek opportuun is, maar ook voor de verwachtingen die bij burgers worden gewekt met de mogelijkheid elektronisch – en dus snel – aangifte te kunnen doen van een strafbaar*

<sup>39</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 3.2, laatste tekstblok.

<sup>40</sup> Advies over de uitbreiding van de mogelijkheid tot het doen van elektronische aangifte bij de politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, blz. 4. Dit betekent dat er te weinig zicht is op de dader(s) of er is al te veel tijd verlopen sinds het vermoedelijke strafbare feit is gepleegd.

<sup>41</sup> Advies over de uitbreiding van de mogelijkheid tot het doen van elektronische aangifte bij de politie, Ministerie van Veiligheid en Justitie 2012, blz. 4–5.

<sup>42</sup> Dit geldt bijvoorbeeld voor gedragingen die tot grote maatschappelijke ophef leiden, zoals de uitlatingen van Geert Wilders over «minder Marokkanen» die hebben geleid tot 5000 aangiften.

*feit. In de toelichting bij de wet elektronische aangifte die tot een beperkte mogelijkheid van elektronische aangifte heeft geleid, werd in dit verband gesteld:*

*«(...) naarmate het totale aantal aangiften zal stijgen, zal meer capaciteit nodig zijn om de aangiften te verwerken: iemand die aangifte doet verwacht immers wel dat daar iets mee wordt gedaan en dat hij op de hoogte wordt gehouden van de ontwikkelingen ter zake. Hij mag dat ook verwachten.»<sup>43</sup>*

*Afzonderlijke vermelding verdient dat de mogelijkheid om thuis vanachter de computer ter zake van alle mogelijke strafbare feiten aangifte te kunnen doen, ook kan leiden tot een toename van het aantal valse aangiften die tot extra strafvorderlijke capaciteit kan nopen.*

*De Afdeling adviseert om in de toelichting in het licht van het voorgaande in te gaan op de mogelijke gevolgen van de uitbreiding van de mogelijkheid van elektronische aangifte voor alle strafbare feiten voor de capaciteit van politie en justitie.*

#### *4. Elektronische aangifte*

##### *a. Wenselijkheid elektronische aangifte van alle strafbare feiten*

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. Van deze mogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt. De schriftelijke aangifte kan langs elektronische weg worden overgebracht, mits wordt voldaan aan de eisen van het besluit elektronische aangifte. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat burgers langs elektronische weg en door tussenkomst van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen voorziening, aangifte kunnen doen. Uitgangspunt is dat burgers langs elektronische weg aangifte kunnen doen van in beginsel alle strafbare feiten, evenals nu het geval is bij de reeds bestaande mogelijkheid van de schriftelijke aangifte.

Wat betreft de klachtdelicten merkt de Afdeling op 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 niet in het belang van de rechtshandhaving is dat klachtdelicten zijn uitgesloten van elektronische aangifte. De ervaring met de huidige elektronische aangifteloketten van de politie heeft uitgewezen dat bij burgers de behoefte bestaat aan ruimere mogelijkheden voor het doen van elektronische aangifte dan dit moment, op basis van het Besluit elektronische aangifte, mogelijk is. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is daarom een ruimere mogelijkheid te introduceren om elektronische aangifte te kunnen doen, in aanvulling op de bestaande mogelijkheid om mondelinge aangifte te doen. In navolging van het advies van de Afdeling is de wenselijkheid van de voorgestelde elektronische aangifte voor alle delicten nader toegelicht in paragraaf 3.2. Daarbij is tevens aandacht besteed aan de ervaringen die tot dusverre met de elektronische aangifte zijn opgedaan.

<sup>43</sup> Kamerstukken II 2003/04, 29 438, nr. 3, blz. 3.

## *b. Gevolgen voor de capaciteit van politie en justitie*

Het ligt in de rede dat, zoals de Afdeling stelt, het introduceren van de mogelijkheid van het doen van online aangifte voor in beginsel alle strafbare feiten tot een grotere aangiftebereidheid leidt. Het voorstel biedt de politie de ruimte 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 zodat de voorgestelde uitbreiding gecontroleerd van start kan gaan. Op deze wijze wordt bij de implementatie van het wetsvoorstel uitdrukkelijk rekening gehouden met de eventuele consequenties van de regeling van de elektronische aangifte voor de capaciteit van politie en justitie. Hieraan is, mede naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling, nader aandacht besteed in paragraaf 3.2 van de toelichting.

## *5. De vervanging van processtukken*

*De Archiefwet bevat regels over de vervanging van archiefbescheiden. De regeling in de Archiefwet voorziet in de vervanging van een origineel document door een reproductie in elektronische vorm die voortaan als het originele document geldt, een en ander «behoudens uitzonderingen».<sup>44</sup> Over de vervanging van processtukken heeft de Afdeling de volgende twee opmerkingen.*

- a. Gesteld wordt dat in een nog in voorbereiding te nemen besluit politie, OM en rechtspraak gezamenlijk als zorgdragers van de archiefbescheiden inzicht kunnen geven in de wijze waarop het proces van vervanging is georganiseerd en ingericht.<sup>45</sup> Tevens vermeldt de toelichting dat de betrokken instanties in staat worden geacht en gesteld te komen tot een heldere belegging van de verantwoordelijkheden en taken voor het beheer van elektronische strafdossiers en voor de elektronische reproductie en vervanging van papieren archiefbescheiden. De toelichting bevat echter geen informatie over de termijn waarbinnen deze afspraken gemaakt moeten zijn en op welke wijze de wetgever tijdig van de afspraken op de hoogte raakt. De Afdeling adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan.*
- b. Daarnaast wordt in de toelichting niet nader ingegaan op de uitzonderingen op de vervanging van een origineel document door een reproductie in elektronische vorm. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.*

## *5. De vervanging van processtukken*

De memorie van toelichting is in paragraaf 2.4 aangevuld met de door de Afdeling genoemde punten inzake de vervanging van processtukken.

## *6. Termijnoverschrijdingen*

*Het wetsvoorstel maakt het mogelijk om langs elektronische weg een rechtsmiddel in te stellen. Op grond van de wet gelden daarvoor fatale termijnen. Bij het instellen van een rechtsmiddel langs elektronische weg kunnen technische storingen optreden. In de consultatieversie van het wetsvoorstel werd hierover in de toelichting gesteld:*

*«De situatie kan zich echter ook voordoen dat een justitiabele zijn stukken langs elektronische weg heeft ingediend, of een rechtsmiddel heeft*

<sup>44</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.4, tweede tekstblok.

<sup>45</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 2.4, tweede tekstblok, laatste zin, en laatste tekstblok, laatste zin.

*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 zijn.*

*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.»*

*Gelet op de mogelijke gevolgen voor de indiener van termijnoverschrijding adviseert de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak nadere aandacht te besteden aan de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen in verband met storingen en zo nodig een voorziening in het wetsvoorstel zelf te treffen. De Afdeling merkt op dat naar aanleiding van dit advies de voorgestelde regeling over verontschuldigbare termijnoverschrijding in het voorliggende wetsvoorstel evenwel is vervallen.<sup>46</sup> Dat is als volgt gemotiveerd:*

*«Thans worden evenmin wettelijke regels gegeven rond de termijnoverschrijding. Het gebruik van een elektronische voorziening vormt een extra mogelijkheid, naast de bestaande mogelijkheden tot het instellen van rechtsmiddelen. In de gevallen waarin de elektronische voorziening niet beschikbaar is, wordt van de justitiabele verwacht dat hij die andere mogelijkheden benut. Overigens kan op grond van jurisprudentie bij een technische storing van de elektronische voorziening sprake zijn van verontschuldigbare termijnoverschrijding.»*

*In de eerste plaats acht de Afdeling niet duidelijk of op basis van de bestaande rechtspraak eenzelfde bescherming zal worden geboden tegen storingen als op basis van de in de consultatieversie voorgestelde regeling. In de tweede plaats is het argument dat er nu ook geen wettelijke regeling bestaat naar het oordeel van de Afdeling niet overtuigend. Het doel van het voorstel is juist dat het gebruik van digitale procestukken in het strafproces de norm zal zijn. Dit betekent dat het risico van termijnoverschrijdingen door technische storingen zal toenemen. Daarmee kan ook de behoefte aan een heldere wettelijke regeling toenemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan storingen «achter de voordeur» van de webportaal, welke voor de indiener van het rechtsmiddel niet zichtbaar zijn.*

*De Afdeling adviseert om in de toelichting op het bovenstaande in te gaan en zo nodig de keuze om af te zien van een wettelijke regeling van verontschuldigbare termijnoverschrijding, te herzien.*

---

<sup>46</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7, derde tekstblok.

## 6. Termijnoverschrijdingen

De Afdeling en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vragen nader aandacht te besteden aan de verschoonbaarheid van termijnoverschrijdingen in verband met stringen aan de elektronische voorziening waarmee elektronische aangiften kunnen worden gedaan. Naar aanleiding daarvan wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld dat het risico van eventuele termijnoverschrijdingen door het niet beschikbaar zijn van de elektronische voorziening niet kan worden toegerekend aan de justitiabele. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.6 van het algemeen deel.

## 7. Verkeer tussen OM en rechtspraak

*De Raad voor de rechtspraak betreurt het dat in het voorstel geen voorziening is opgenomen voor het elektronisch verkeer tussen het OM en de rechtspraak.<sup>47</sup> Deze organisaties dragen een gedeelde verantwoordelijkheid voor de koppeling tussen de IT-systemen van de rechtspraak. Volgens de Raad voor de rechtspraak is het belang van de koppeling groot «omdat er anders geen strafproces is».<sup>48</sup> De Raad beveelt aan dat in de wet de verantwoordelijkheden over en weer worden verduidelijkt. In reactie hierop wordt in de toelichting opgemerkt dat met het wetsvoorstel wordt uitgegaan van de bestaande verantwoordelijkheden binnen de strafrechtspleging.*

*«Het is vooralsnog niet goed in te schatten in hoeverre het gebruik van elektronische documenten een afwijkende regeling van de verantwoordelijkheden binnen de strafrechtketen vereist. Het verduidelijken van de verantwoordelijkheden over en weer veronderstelt een nadere verkenning van de mogelijkheden tot vereenvoudiging of verheldering van de verantwoordelijkheid voor het beheer van elektronische documenten ten behoeve van strafzaken. Indien uit de nadere verkenning zou blijken dat regels noodzakelijk zijn voor de effectivering van die verantwoordelijkheden, dan kunnen deze regels worden opgenomen in de eerder genoemde aanvulling van het Besluit processtukken in strafzaken. Uitgangspunt is evenwel dat de ketenpartners onderling de nodige uitvoeringsafspraken maken.»<sup>49</sup>*

*Gesteld wordt dat niet valt in te schatten in hoeverre het gebruik van elektronische documenten een afwijkende regeling van de verantwoordelijkheden binnen de strafrechtketen vereist. Opmerking verdient dat in de huidige praktijk het beheer van het fysieke dossier afhangt van de fysieke locatie waar het dossier zich bevindt.<sup>50</sup> Kenmerkend voor digitale gegevens is nu juist dat een fysieke locatie ontbreekt. Daarmee is de verantwoordelijkheid voor het beheer niet helder.*

*In het licht van met name de gevolgen van de invoering van digitale processtukken voor de verantwoordelijkheid voor de processtukken, adviseert de Afdeling om in de toelichting nader in te gaan op de verantwoordelijkheden voor de digitale processtukken tussen het OM en de rechtspraak, en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.*

<sup>47</sup> Raad voor de rechtspraak, advies van 28 februari 2014, blz. 2.

<sup>48</sup> Raad voor de rechtspraak, advies van 28 februari 2014, blz. 2.

<sup>49</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 7, vierde tekstblok.

<sup>50</sup> Juridische aspecten van het digitaal strafdossier, Aanbevelingen bij de ontwikkeling van het digitaal strafdossier, C.A. Baardman e.a., 28 september 2010, Bijlage II, blz. 44.

## *7. Verkeer tussen OM en rechtspraak*

De Afdeling vraagt beter te motiveren waarom wordt afgezien van een aanvullende regeling inzake de verdeling van de verantwoordelijkheid voor het digitale strafdossier. 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 beheersverantwoordelijkheid 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 moeten 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 strafrechtsketen (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 effectivering 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 redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn overgenomen met uitzondering van het voorstel om in het voorgestelde artikel I, onderdeel F (artikel 138f Sv), na «bij» in te voegen: of krachtens. Vanuit wetstechnisch

perspectief dienen nadere eisen aan de gelijkstelling van een handtekening of waarmerking met een handtekening of waarmerking in elektronische vorm bij algemene maatregel van bestuur te worden geregeld en niet nog op een lager niveau.

Van de gelegenheid is verder gebruik gemaakt om artikel I, onderdelen K en O, qua terminologie in overeenstemming te brengen met artikel 30d van het Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Algemene wet bestuursrecht in verband met vereenvoudiging en digitalisering van het procesrecht (Tweede Kamerstukken 2014/15, 34 059, nr. 2).

#### *8. Redactionele kanttekeningen*

*De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0142/II**

- In het geldende artikel 164, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, de passage « – met uitzondering van de tweede en derde volzin –» schrappen.
- Aan het voorgestelde artikel 138f van het Wetboek van Strafvordering na «te stellen eisen» toevoegen: ten aanzien van in elk geval het betrouwbaarheidsniveau van authenticatie.
- In het voorgestelde artikel 138f van het Wetboek van Strafvordering na «bij» invoegen: of krachtens. (Conform de huidige wettelijke regeling in artikel 153, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering).