

De Minister van Veiligheid en Justitie
Mr. G.A. van der Steur
Postbus 2030 I
2500 EH DEN HAAG

Datum

26 mei 2016

Uw kenmerk

741659

Contactpersoon

J.M.A. Timmer

Onderwerp

Advies over het Ontwerpbesluit houdende regels betreffende het gebruik van elektronische processtukken (Besluit digitale processtukken Strafvordering)

Geachte heer Van der Steur,

Bij brief van 10 maart 2016 heeft u de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) om advies gevraagd over het Besluit houdende regels betreffende het gebruik van elektronische processtukken (Besluit digitale processtukken Strafvordering). Dit advies is voorbereid door leden van de vereniging en vastgesteld door de Wetenschappelijke Commissie van de NVvR.

Strekking concept-besluit

De Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten in verband met het gebruik van elektronische processtukken en de Wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met een herziening van de regeling van de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen maken het mogelijk het gebruik van digitale processtukken, respectievelijk de elektronische kennisgeving van gerechtelijke mededelingen te faciliteren en te kanaliseren. Dit concept-besluit strekt, blijkens de nota van toelichting, tot een nadere uitwerking aan de eisen aan het gebruik van deze elektronische voorziening. Voorts regelt het besluit het betrouwbaarheidsniveau van de elektronische handtekening, alsmede de eisen waaraan deze handtekening moet voldoen. Het besluit wijzigt daarnaast het Besluit processtukken in strafzaken en het Besluit orde van diensten gerechten op enkele onderdelen. Met dit besluit worden het Besluit elektronische aangifte en het Besluit elektronisch proces-verbaal ingetrokken.

Advies

Het concept-besluit geeft de NVvR aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen.

Het besluit geeft in artikel 1 definities van o.a. “bevoegde instanties”, “elektronische voorziening” en geeft aan wat wordt verstaan onder “omzetting langs elektronische weg” van processtukken.

Artikel 2 geeft de minister de bevoegdheid een elektronische voorziening (verder: EV) aan te wijzen voor het indienen van een aantal nader aangeduide processtukken. De EV dient tevens voor de toezending van berichten van ontvangst en kennisgevingen van de indiening van hiervoor aangeduide processtukken, voor de kennisneming van de processtukken door verdachte (art. 30-32 Sv) en benadeelde partij (art. 51f Sv) en de betekening en kennisgeving van gerechtelijke mededelingen, bedoeld in art. 36b Sv. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop processtukken worden overgedragen door middel van de EV, en kunnen eisen worden gesteld aan de processtukken die worden overgedragen door de EV. Het is de NVvR niet duidelijk waarom de processtukken in het eerste lid, onder a, limitatief zijn opgesomd. Gelet hierop verzoekt de NVvR deze afgrenzing te verduidelijken in de nota van toelichting.

In de artikelen 5 en 6 wordt de authenticatie en elektronische handtekening nader geregeld. Uit de nota van toelichting leidt de NVvR af dat de een burger uit een EU-lidstaat een BSN-nummer krijgt om processtukken te kunnen indienen, toegezonden te krijgen en er kennis van te kunnen nemen, alsmede om processtukken aan hem te verstrekken en/of te betekenen. De NVvR heeft in de nota van toelichting niet kunnen lezen waarom voort het gebruik van het BSN voor deze doeleinden is gekozen en evenmin hoe lang dit BSN-nummer geldig blijft en op welke wijze deze EU-burger zich tevoren dient te identificeren of legitimeren. De NVvR vreest dat niet valt uit te sluiten dat het verspreiden van BSN's onder niet-ingezetenen in het kader van tegen dezen gerichte strafvervolgingen ertoe kan leiden dat deze een identificatiemiddel in handen krijgen die het hun gemakkelijker maakt nieuwe strafbare feiten te plegen, bij voorbeeld het aanvragen van uitkeringen en toeslagen zonder rechtsgrond. Indien het besluit op dit punt niet wordt aangepast, adviseert de NVvR in de nota van toelichting op zijn minst duidelijk uiteen te zetten waarom het verstrekken van een BSN-nummer wezenlijk is voor het goed functioneren van het in te richten systeem. Dit te meer omdat de burgers van buiten Nederland klaarblijkelijk inloggen via het nationale systeem in het land waar men verblijft. Ook dat systeem behoort een passende mate van beveiliging te hebben.

Tevens adviseert de NVvR de minister te verduidelijken waarom een bevoegde ambtenaar zich bij het zetten van een tablethandtekening niet hoeft te identificeren en een andere ondertekenaar wel. Vanuit het oogpunt van beveiliging is dit onderscheid niet zonder meer te volgen.

In het voorgestelde artikel 6 wordt ingegaan op de eisen die gesteld worden aan de elektronische handtekening en een tablethandtekening. De ondertekenaar heeft zich voorafgaand geauthentiseerd met een middel dat voldoet aan de eisen van artikel 5. De gegevens waaruit de elektronische handtekening bestaat, zijn op zodanige wijze verbonden aan de elektronische gegevens waarop deze betrekking heeft dat de identiteit van de ondertekenaar, het moment van ondertekening en elke wijziging na de ondertekening van de gegevens kan worden vastgesteld, zo wordt gesteld in voorgesteld artikel 6, eerste lid,



onder b. De NVvR is van mening dat de genoemde techniek, die is gebaseerd op hash-waarden, niet de zekerheid biedt die kennelijk in het ontwerpbesluit wordt gesteld. Hiervoor zijn volgens de NVvR aanvullende vormen van versleuteling nodig. Aan dit wezenlijke veiligheidsaspect ware aanvullend aandacht te besteden in het ontwerpbesluit, bij voorkeur door het verzwaren van de veiligheidsmaatregelen.

In het voorgestelde artikel 6, tweede lid, is bepaald dat de elektronische handtekening op zodanige wijze is verbonden aan de elektronische gegevens waarop deze betrekking heeft, dat de identiteit van de ondertekenaar, het moment van ondertekening en elke wijziging na de ondertekening van de gegevens kan worden vastgesteld. Dit zal, zo neemt de NVvR aan, toch hebben te gelden voor alle processen-verbaal. Immers, een proces-verbaal van bevindingen, een getuigen- of verdachtenverhoor en een klacht/aangifte zijn op dit punt onderling volstrekt gelijkwaardig. De NVvR adviseert de minister dit duidelijk aan te geven in de nota van toelichting.

Het voorgestelde artikel 7 geeft het kader en de voorwaarden voor omzetting van een processtuk naar een digitale vorm. De NVvR is van mening dat het voorstel op dit punt wetstechnisch niet juist is. Bij de Archiefwet 1995 hoort een algemene maatregel van bestuur, het Archiefbesluit 1995. Die amvb is de basis voor de Archiefregeling die in artikel 7 wordt genoemd. Dit is een ministeriële regeling en geen amvb. De NVvR is derhalve van mening dat in voorgesteld artikel 7 dient te worden gesproken over “het bij of krachtens het Archiefbesluit 1995 bepaalde”.

In het Besluit orde van dienst gerechten krijgt artikel 19 een nieuw derde lid, waarin is bepaald dat de verdachte ook kennis neming van de processtukken met behulp van de EV.¹ Hierdoor wordt het noodzakelijk dat binnen de penitentiaire inrichtingen passende voorzieningen tot stand worden gebracht, opdat gedetineerde verdachten ook op adequate wijze kennis kunnen nemen van de (digitale) processtukken. Dit vraagt tegelijkertijd aandacht voor het onderzoeksbelang tijdens de voorlopige hechtenis en mogelijk andere (veiligheids)aspecten die samenhangen met deelname aan (vormen van) digitaal verkeer door gedetineerde verdachten. Dit NVvR acht dit punt van wezenlijk belang en meent dat het nadere aandacht verdient in het besluit en de nota van toelichting.

Ter zake van de verantwoordelijkheidsverdeling wordt in de nota van toelichting gesteld dat rechterlijke en opsporingsinstanties nader uitwerking moeten geven aan hun verantwoordelijkheid voor de realisering van de elektronische infrastructuur, zodat rechters en officieren van justitie hun verantwoordelijkheden voor het strafdossier op basis van het Wetboek van Strafvordering kunnen waarmaken. Niet duidelijk is volgens de NVvR welke coördinerende dan wel faciliterende rol de minister op dit punt voor zichzelf vindt weggelegd. Strakke kaders, bij voorkeur op basis van duidelijke regelgeving, lijken nodig. Tevens wordt in de nota van toelichting volgens de NVvR onvoldoende aandacht besteed aan de onderlinge afstemming tussen het (eventuele) aandeel² van het Parket-Generaal/de procureurs-generaal, de (leden van de) Raad voor de Rechtspraak en/of de gezamenlijke en/of individuele (voorzitters van) gerechtsbesturen. De NVvR is van mening dat ieders

¹ Zie p. 9 aangezien dit ook gaat gelden voor gedetineerde verdachten, behoren binnen de PI's ook passende voorzieningen te worden getroffen. Onduidelijk is of er op dit punt al iets is geregeld. Verdachten moeten vrijelijk hun zaak kunnen bekijken en daar aantekeningen van maken t.b.v. bespreking met de advocaat.

² In termen van taken, bevoegdheden, (eind)verantwoordelijkheden.



aandeel helder dient te zijn en adviseert de minister hieraan gericht nader aandacht te besteden in het ontwerpbesluit en de nota van toelichting.

In de toelichting op artikel 2, eerste lid, wordt gesproken over “de” elektronische voorziening, die wordt aangewezen door de minister van V&J. Bij het tweede lid van het voorgestelde artikel 2 wordt opgemerkt dat een webportaal niet wordt gezien als “het meest voor de hand liggende kanaal om de rechtstreeks belanghebbende te berichten dat aan hem een gerechtelijke mededeling is gedaan of betekend, of dat stukken voor inzage of verstrekking in afschrift klaarstaan”. De NVvR vraagt zich af waarom niet is gekozen voor de formulering dat de kennisgeving ook kan geschieden door toezending van een bericht aan een elektronisch adres dat door de rechtstreeks belanghebbende is opgegeven, waarbij onder adres wordt verstaan een e-mailadres, telefoonnummer of vergelijkbare dienst. De NVvR is van mening dat deze laatste toevoeging de regeling toekomstbestendiger maakt voor nieuwe vormen van datacommunicatie die (mogelijk) zullen volgen op de huidige. De NVvR adviseert de minister daarom hieraan aandacht te besteden in het concept-besluit.

Verder wordt in de toelichting bij het voorgestelde artikel 2, tweede lid, opgemerkt dat een notificatie ook kan worden verzonden via het internet of een mobiel netwerk aan het elektronisch adres of telefoonnummer van de rechtstreeks belanghebbende. Er moet worden volstaan met een algemene mededeling betreffende de vindplaats van de beveiligde site of applicatie waar de rechtstreeks belanghebbende kennis kan nemen van de inhoud van het bericht. Het is de NVvR niet duidelijk wat de mogelijke aard van de notificatie kan zijn en wat de exacte betekenis van deze toevoeging in de toelichting is. Geldt een dergelijk bericht als mededeling of betekening in persoon? En hoe weet de verdachte over welke zaak het bericht gaat? Gelet op de mogelijke juridische gevolgen voor een verdachte of andere betrokkene adviseert de NVvR dit in de nota van toelichting te verduidelijken.

De toelichting bij het voorgestelde artikel 3 van het ontwerp-besluit geeft nadere uitleg over de eisen aan de voorziening en de integriteit. Gesteld wordt dat hieraan in de praktijk invulling zal worden gegeven met de toepassing van algemeen aanvaarde technische standaarden en beproefde technieken. De NVvR is van mening dat regie door de minister ook op dit punt gewenst is.

In de nota van toelichting is ter zake van onderdeel f van het voorgestelde artikel 3 opgenomen dat de EV alleen toegankelijk is voor personen die daartoe zijn geautoriseerd; dit geldt ook per dossier. De NVvR is van mening dat het BSN onvoldoende zekerheid biedt dat autorisatie wordt verleend aan de verdachte en niet aan een ander die het BSN van een verdachte misbruikt. Ook aan dit punt dient nader aandacht te worden besteden in het ontwerp-besluit.

In de nota van toelichting is ter zake van het voorgestelde artikel 5, onderdeel c, opgenomen dat het voor de hand ligt dat rechterlijke instanties de standaarden van DigID en eHerkenning gebruiken. Ter zake van DigID merkt de NVvR op dat dit middel vatbaar is voor hacking door keylogging of door een eenvoudig over de schouder meekijken. De NVvR adviseert de minister hieraan aandacht te besteden in het ontwerp-besluit en/of de nota van toelichting.

In de toelichting bij het voorgestelde artikel 7 is opgenomen dat voor elektronische processtukken die door omzetting zijn ontstaan, dezelfde bewaartermijnen gelden als voor elektronische processtukken. Het is de NVvR niet duidelijk waarom aan deze bewaartermijn



wordt vastgehouden, terwijl elektronische dossiers nauwelijks ruimte innemen. Door verwijdering van processtukken verdwijnt er zonder reële noodzaak mogelijk later als wezenlijk beoordeeld historisch bronmateriaal over de strafrechtspraktijk aan het begin van de 21^e eeuw. Hieraan ware aandacht te besteden in het ontwerp-besluit en/of de nota van toelichting daarop.

De Wetenschappelijke Commissie van de NVvR,

i/o

A handwritten signature in black ink, consisting of a long, sweeping horizontal stroke that curves slightly upwards at the end. There are some smaller, less distinct marks below the main stroke.

A.V. van den Berg
voorzitter a.i.