

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering (elektronische aangiften en processen-verbaal)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding; inhoud van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel strekt ertoe het strafproces op twee punten aan te passen aan de ontwikkelingen van de techniek. In de eerste plaats wordt het mogelijk gemaakt elektronisch aangifte van strafbare feiten te doen, in de tweede plaats wordt het mogelijk gemaakt een proces-verbaal als bedoeld in artikel 153 van het Wetboek van Strafvordering langs elektronische weg op te maken en te verzenden. In beide gevallen is gekozen voor de juridische vorm van de gelijkstelling: het langs elektronische weg opgemaakt en verzonden stuk wordt gelijkgesteld met een klassiek opgemaakt en ondertekend stuk, mits wordt voldaan aan een aantal nader te stellen technische eisen.

Deze eisen zullen enerzijds betrekking hebben op de identificeerbaarheid van de aangever c.q. van degene die het proces-verbaal heeft opgemaakt en anderzijds op de betrouwbaarheid van de inhoud van de elektronische aangifte of het proces-verbaal. Gezien het technische karakter van deze eisen en gelet op de snelle ontwikkelingen in de techniek ligt het voor de hand dat deze eisen niet bij wet in formele zin worden vastgesteld maar bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

Niet bij alle strafbare feiten is het wenselijk dat elektronische aangifte kan worden gedaan. Denk bij voorbeeld aan de zogenaamde klachtdelicten, dat wil zeggen die strafbare feiten die alleen kunnen worden vervolgd indien de daartoe gerechtigde persoon aangifte heeft gedaan en deze tevens uitdrukkelijk heeft verzocht om het feit te vervolgen. Bij klachtdelicten is persoonlijk contact met de aangever bijna altijd noodzakelijk. Daarom wordt voor klachtdelicten de mogelijkheid van elektronische aangifte uitgesloten door in artikel 164 Sv vast te leggen dat daarop de overeenkomstige (nieuwe) bepaling van artikel 163 niet van toepassing is.

De praktijk leert dat ook in bepaalde andere gevallen al meteen bij de aangifte zeer specifieke, op het geval toegesneden informatie en persoonlijk contact met de aangever wenselijk kan zijn. Daarom zullen bij algemene maatregel van bestuur beperkingen kunnen worden aangebracht in de gevallen waarin elektronische aangifte mogelijk is. De mogelijkheid van beperking bij algemene maatregel van bestuur is ook daarom van belang, omdat het de voorkeur verdient niet meteen voor alle feiten de elektronische aangifte mogelijk te maken. Vanzelfsprekend zal daarbij rekening worden gehouden met de behoeften vanuit de praktijk en met de mogelijkheden van de organen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast. De formulering laat zowel een positieve als een negatieve lijst van delicten open. In het eerste geval wordt aangegeven voor welke feiten de elektronische aangifte wel mogelijk is, in het tweede geval wordt aangegeven voor welke feiten de elektronische aangifte niet mogelijk is. Het ligt voor de hand dat begonnen wordt met een positieve lijst en dat na verloop van tijd de lijst zodanig uitgebreid wordt dat het op enig moment eenvoudiger en helderder is om nog slechts aan te geven in welke gevallen elektronische aangifte niet mogelijk is.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: de NVvR), het College van procureurs-generaal, het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben een gezamenlijk advies uitgebracht. In alle adviezen wordt de doelstelling van het wetsvoorstel geheel ondersteund. Het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben ook grote waardering uitgesproken voor de voortvarendheid waarmee de wetgeving is voorbereid, omdat hierdoor aansluiting kan worden gevonden bij het streven van de politie om in 2004 landelijk de elektronische aangifte in te voeren; het wetsvoorstel vergemakkelijkt de verwerking van deze aangiften omdat de aangiften die via het internet worden gedaan en tot vervolging leiden, in de huidige situatie nog fysiek moeten worden ondertekend door de aangever. Het College van procureurs-generaal heeft aangegeven het eens te zijn met de gekozen systematiek in het wetsvoorstel, dat is voorzien van een zodanig open formulering dat veranderingen in de techniek probleemloos kunnen worden ondervangen. Ook de andere adviseurs onderschrijven de in het wetsvoorstel gekozen systematiek. Alle adviseurs, tenslotte, onderstrepen het grote belang van een deugdelijke regeling van de technische eisen in de algemene maatregel van bestuur. Waar nodig zal in deze toelichting worden verwezen naar de uitgebrachte adviezen.

2. Achtergrond

Het wetsvoorstel is aangekondigd in het door het vorige kabinet vastgestelde veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" (Kamerstukken II 2002/03, 28684, nr. 1). Dit veiligheidsprogramma wordt door het huidige kabinet ten volle onderschreven. In het Hoofdlijnenakkoord is dan ook vastgelegd dat het programma zal worden uitgevoerd en aangevuld (Kamerstukken II 2002/03, 28637, nr. 19, blz. 9).

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is de vraag aan de orde gekomen of bij deze gelegenheid niet een algehele regeling voor het elektronisch verkeer in het straf(proces)recht zou moeten worden ontworpen. Deze vraag is ontkennend beantwoord. Belangrijkste argument daarvoor is dat een alomvattende regeling een veel langere voorbereidingstijd zou vergen, terwijl het voordeel van zo'n alomvattende regeling niet zou opwegen tegen het nadeel van vertraging van de introductie van – vooral – de mogelijkheid van elektronische aangifte. De regeling van de elektronische aangifte kan immers, gelet op de aard van het onderwerp en gelet op de ervaring die inmiddels in experimenten met (gedeeltelijk) elektronische aangiften is opgedaan, betrekkelijk eenvoudig zijn.

De wenselijkheid en mogelijkheid voor een meer omvattende regeling van het elektronisch verkeer in het straf(proces)recht kan te zijner tijd worden gezien, zolang in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken TK 2003-2004, 29271, nr. 1). Een en ander zal mede afhangen van de ervaringen die met de elektronische aangifte zullen worden opgedaan. Zoals het College van procureurs-generaal terecht opmerkte is het immers noodzakelijk dat bij de burger (maar overigens ook bij de anderen die bij het strafproces betrokken zijn) vertrouwen bestaat in de goede

werking van het elektronisch verkeer in het strafproces. Daarom is het van het grootste belang dat de eerste stappen waartoe het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid biedt, goed functioneren. Zowel politie als het OM zullen vanaf de invoering van de regeling in staat moeten zijn om ook daadwerkelijk de elektronische aangifte en processen-verbaal foutloos te verwerken teneinde alle betrokkenen bij het strafproces daarmee vertrouwd te maken. Daarom is het van belang, zoals ook in de adviezen naar voren werd gebracht, dat het openbaar ministerie en de politie nauw worden betrokken bij de opstelling van de algemene maatregel van bestuur.

Wel is ervoor gekozen bij deze gelegenheid ook het elektronisch opmaken van de in artikel 153 Sv bedoelde processen-verbaal te regelen. Dit onderwerp vertoont in die zin samenhang met de elektronische aangifte, dat het bij beide onderwerpen gaat om efficiencyverbeteringen bij de politie in de administratieve organisatie. Maar ook wat betreft de noodzakelijke wetswijziging is er reden beide onderwerpen gezamenlijk te behandelen: in beide gevallen wordt gekozen voor de juridische vorm van gelijkstelling en in beide gevallen zullen technische eisen gesteld moeten worden.

Met de mogelijkheid van elektronische aangifte is primair het belang gediend van degenen die aangifte willen doen. Maar in algemene zin is ook het belang van een zo efficiënt mogelijke inzet van politieke capaciteit ermee gediend. Voor een elektronische aangifte hoeft de aangever immers niet naar het politiebureau te gaan. Daardoor is aan de balie minder personeel nodig om de aangiften (administratief) op te nemen. Daar staat wel tegenover dat naarmate het totale aantal aangiften zal stijgen, meer capaciteit nodig is 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. Ik verwijs naar de "Aanwijzing voor de opsporing" van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2003, nr. 41, blz. 10), waarin is aangegeven hoe de burger wordt geïnformeerd over de stand van zaken in het opsporingsonderzoek. De daar weergegeven procedure geldt voor zaken waarin formeel aangifte is gedaan, dus niet voor kwesties die alleen – vormvrij – zijn "gemeld" bij de politie.

Met de introductie van de mogelijkheid van een elektronisch proces-verbaal is primair het belang van politie en openbaar ministerie gediend, maar indirect ook het belang van de zittende magistratuur. In paragraaf 5 wordt nader op de belangen van de diverse betrokkenen ingegaan.

3. Aangifte van strafbare feiten

Op grond van artikel 163, eerste lid, Sv kan zowel mondeling als schriftelijk aangifte worden gedaan van een strafbaar feit. Het meest gebruikelijk is de mondelinge aangifte: men gaat naar het politiebureau en doet mondeling aangifte, die vervolgens door de politie op schrift wordt gesteld en door zowel aangever als politie wordt ondertekend. Doorgaans maakt de politie vervolgens ook een proces-verbaal van aangifte op. De schriftelijke aangifte komt in de praktijk minder vaak voor: men stelt hetzij in eigen bewoordingen, hetzij met behulp van een aangifteformulier, de aangifte op, ondertekent deze en zorgt ervoor dat deze bij de bevoegde ambtenaar terecht komt. Zoals hierna in

paragraaf 4 zal worden uiteengezet is elektronische aangifte te beschouwen als een vorm van schriftelijke aangifte. Maar artikel 163, derde lid, Sv stelt wel als eis dat een schriftelijke aangifte door de aangever of diens gemachtigde is "ondertekend". Bij de experimenten die op dit moment met elektronische aangiften plaatsvinden, pleegt de elektronische aangifte dan ook op enig moment – achteraf – door de aangever te worden ondertekend met een handgeschreven handtekening op een papieren uitdraai van de elektronisch verzonden aangifte; dit gebeurt in ieder geval zodra het voornemen bestaat op basis van de aangifte handelingen jegens een verdachte te verrichten.

Voor het geheel elektronisch kunnen doen van een aangifte is derhalve wetgeving nodig. Maar wat is eigenlijk de strekking van het huidige voorschrift dat een aangifte moet worden ondertekend? Die strekking is vrij beperkt, waarbij nog onderscheid kan worden gemaakt tussen (1) de ondertekening van een aangifte die door de politie op schrift is gesteld en (2) de ondertekening van een door de aangever zelf opgestelde schriftelijke aangifte. In het eerste geval dient de ondertekening ertoe vast te leggen dat de aangever zich akkoord verklaart met hetgeen als schriftelijke neerslag van zijn (mondelijke) aangifte is opgeschreven. In het tweede geval kan de ondertekening er hoogstens toe bijdragen dat de aangever niet te lichtvaardig aangifte doet. Zie in deze zin ook het losbladige commentaar op het Wetboek van Strafvordering, aantekening 5 bij artikel 163. Een verdergaande betekenis kan aan de ondertekening niet worden gegeven; een wettelijke sanctie op het ontbreken van de ondertekening is er ook niet. Ook voor een bewezenverklaring van een valse aangifte, strafbaar gesteld in artikel 188 Wetboek van Strafrecht, is niet noodzakelijk dat de aangifte is ondertekend. De Hoge Raad heeft in zijn uitspraak van 13 februari 1990 (NJ 1990, 483) vastgesteld dat er in het recht geen steun te vinden is voor het standpunt dat er pas sprake kan zijn van een aangifte in de zin van artikel 188 Sr wanneer de aangifte door de ambtenaar die haar ontvangt op schrift is gesteld, voorgelezen en met de aangever of diens gemachtigde ondertekend. Het ging daarbij dan nog om een mondeling gedane aangifte die door de politie op schrift gesteld werd; voor een schriftelijk ingediende aangifte zal een en ander niet anders liggen. En zelfs bij klachtdelicten – waarbij niet alleen een aangifte maar ook een uitdrukkelijk verzoek tot vervolging door de daartoe gerechtigde noodzakelijk is voordat kan worden overgegaan tot vervolging van het strafbare feit – leidt het ontbreken van een ondertekening van de klacht niet zonder meer tot onbevoegdheid in de vervolging. Reeds in 1992 maakte de Hoge Raad uit (HR 18 februari 1992, NJ 1992, 545), dat het enkele feit dat onder de klacht de handtekening van de aangever ontbrak, er niet toe hoefde te leiden dat aan de klacht geen gevolg werd gegeven, waar in dat geval het ontbreken van de handtekening moest worden toegeschreven aan het verzuim van de bevoegde opsporingsambtenaar. In dit geval was overigens de aangifte als zodanig wel ondertekend maar de klacht niet.

Dat er bij de huidige stand van zaken geen sanctie staat op het ontbreken van een handtekening onder een aangifte, moet evenwel in het juiste kader worden gezien. Het ontbreken van de handtekening was in de beschreven gevallen steeds een zuiver formeel gebrek, waarbij geen onzekerheid bestond over de identiteit van de aangever. Het onderhavige wetsvoorstel zal dan ook voldoende grondslag moeten bieden om bij de elektronische aangifte een aanvaardbare mate van zekerheid omtrent de persoon van de aangever te verkrijgen.

4. Elektronische aangifte, een vorm van schriftelijke aangifte

Zoals gezegd is de elektronische aangifte op zichzelf aan te merken als een vorm van schriftelijke aangifte als bedoeld in artikel 163, tweede lid, Sv. Ter toelichting het volgende.

In het in 1998 verschenen MDW-rapport 'Elektronisch verrichten van rechtshandelingen' (Kamerstukken II 1997/98, 24 036, nr. 84) werd reeds aandacht besteed aan de vraag of bepaalde wettelijke vormvereisten - zoals het vereiste van schriftelijkheid of het vereiste van ondertekening - een belemmering vormen voor het elektronisch verrichten van rechtshandelingen. In dat kader werd in het rapport de volgende definitie gebruikt van het begrip 'geschrift': iedere drager van verstaanbare leestekens die - in onderling verband - een gedachte-inhoud vertolken. Op welk materiaal deze leestekens zijn aangebracht, is irrelevant. Daaruit volgt dat onder een geschrift niet alleen een papier met daarop vastgelegde leestekens, maar ook een elektronisch te lezen stuk is te verstaan. Ook de Raad van State heeft in zijn advies over het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II 2001/02, 28 483, 1-3) als standpunt ingenomen dat niet moet worden uitgegaan van een beperkt begrip van 'schriftelijk' zodat een tegenstelling tussen 'schriftelijk' en 'elektronisch' zou ontstaan, maar dat deze onderscheiden vormen van het opstellen en communiceren van berichten gezien zouden moeten worden als modaliteiten op één schaal. In navolging van dit advies is in het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer eveneens een ruime, dynamische uitleg gegeven aan het begrip schriftelijk. Dit omvat zowel op papier vastgelegde leestekens als op elektronische wijze vastgelegde leestekens. Met schriftelijk wordt dan ook niet bedoeld 'met schrifttekens op papier', maar 'weergave door middel van schrifttekens', ongeacht de drager. Deze uitleg sluit tevens aan bij bijvoorbeeld jurisprudentie van de Hoge Raad ten aanzien van artikel 225 Wetboek van Strafrecht (valsheid in geschrift). Gewezen kan bijvoorbeeld worden op het arrest van 15 januari 1991 (NJ 1991, 668) waarin de Hoge Raad bepaalde dat een computerbestand als geschrift kan worden aangemerkt indien dit bestand op betrekkelijk eenvoudige wijze leesbaar is te maken en sprake is van met een zekere duurzaamheid op een drager vastgelegde gegevens.

Onder schriftelijk aangifte moet derhalve tevens worden verstaan een elektronische aangifte. Wat betreft het proces-verbaal ligt de zaak min of meer gelijk. Hoewel het Wetboek van Strafvordering niet met zoveel woorden bepaalt dat het proces-verbaal "schriftelijk" is, ligt dit wel besloten in het voorschrift van artikel 153, tweede lid: het proces-verbaal wordt door de bevoegde ambtenaar immers "persoonlijk opgemaakt, gedagtekend en ondertekend". Daarmee is gegeven dat het proces-verbaal naar zijn aard een schriftelijk stuk is. Logischerwijs vloeit uit het bovenstaande voort dat als proces-verbaal tevens kan worden aangemerkt een elektronisch vastgelegd proces-verbaal, zij het dat dit document, zolang het niet op papier is "uitgedraaid", niet van een ondertekening kan worden voorzien. Van een dergelijke, niet ondertekende versie van een proces-verbaal zal dan ook, gelet op de jurisprudentie van de Hoge Raad, aangenomen moeten worden dat daaraan weliswaar de bewijskracht van een schriftelijk stuk kan toekomen, maar niet de bijzondere bewijskracht die artikel 344, tweede lid, Sv toekent aan het in de wettelijke vorm opgemaakt proces-verbaal van een

opsporingsambtenaar. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt hierin verandering te brengen, mits het proces-verbaal voldoet aan de daarvoor te stellen eisen.

5. Welke belangen spelen een rol?

Bij de regeling van de elektronische aangifte spelen – afgezien van de belangen die bij het doen van aangifte in het algemeen een rol kunnen spelen, zoals de wens om het gestolene terug te krijgen en de dader te laten bestraffen – verschillende belangen een rol.

- Aan het doen van mondelinge aangifte kleven voor de burger soms bezwaren. Zo kan hij alleen aangifte doen gedurende de openingstijden van het politiebureau, hij moet soms wachten totdat een ambtenaar beschikbaar is om de aangifte op te nemen en het opnemen van de aangifte is een tijdrovende zaak. Deze bezwaren kunnen voor een deel worden weggenomen met de elektronische aangifte. De burger kan immers op ieder gewenst moment aangifte doen, zonder wachttijden. De aangever heeft er dan ook belang bij dat hij snel en gemakkelijk aangifte kan doen. Hij heeft er echter ook belang bij dat de langs elektronische weg verstuurd aangifte die bij de politie aankomt, overeenkomt met wat hij als aangifte heeft verstuurd: de aangifte zal derhalve afdoende beveiligd moeten worden tegen het aanbrengen van wijzigingen door onbevoegden en tegen onbevoegde kennisneming.
- De politie heeft er belang bij dat het opnemen en (administratief) verwerken van de aangifte niet meer tijd en capaciteit in beslag neemt dan nodig is; bedacht moet immers worden dat naarmate er meer aangiften worden gedaan, het capaciteitsbeslag bij de politie toeneemt. De politie heeft er ook belang bij dat de aangever gemakkelijk te traceren is, niet alleen om zonodig contact met hem te kunnen leggen over het verdere vervolg van de aangifte, maar ook om te voorkomen dat te gemakkelijk (anoniem) valse aangifte wordt gedaan.
- De belangen van derden komen er in het kort op neer, dat geen valse – althans onware – aangiften worden gedaan. Niemand wil valselijk beschuldigd worden, maar niemand zal ook ten onrechte als aangever willen worden aangemerkt. Een specifieke categorie “derden” wordt gevormd door de schadeverzekeraars in die gevallen waarin een bewijs van aangifte wordt verlangd voordat tot uitkering wordt overgegaan. Ook zij zijn erbij gebaat dat geen onware aangiften worden gedaan. Uitgesloten zou echter moeten worden dat de met opsporing en vervolging van strafbare feiten belaste organen gaan fungeren als werkvoorbereider c.q. verificateur ten behoeve van de schadeverzekeraars.

Bij het onderling afwegen van deze belangen moet het volgende in aanmerking worden genomen.

De behoefte aan het doen van elektronische aangifte bestaat voornamelijk in die gevallen waarin een rechtstreeks – en snel – contact tussen de aangever en de politie eigenlijk niet nodig is. Immers, vooral in dergelijke gevallen wordt de gang naar het 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. Dit is het geval indien op de ouderwetse wijze aangifte moet worden gedaan van strafbare feiten zoals de diefstal van een fiets, een winkeldiefstal en dergelijke. Als er anderzijds sprake is van een ernstig misdrijf zoals mishandeling, zal het slachtoffer of een omstander weliswaar

snel telefonisch alarm willen slaan bij de politie (dit is te beschouwen als een melding van een strafbaar feit, gericht op snel optreden van de politie), maar de formele aangifte van het strafbare feit zal dan doorgaans samenvallen met het horen van betrokkene als getuige. In dergelijke gevallen zal noch aan de zijde van de aangever, noch aan de zijde van de politie bij de huidige stand van zaken enige winst te boeken zijn met het doen van een elektronische aangifte. Hierbij kan overigens in het midden blijven of de aangifte als zodanig in een dergelijk geval nog enige zelfstandige betekenis heeft.

Met dit eerste punt hangt het tweede punt samen. Het juiste midden zal moeten worden gevonden tussen (a) de gewenste laagdrempeligheid bij het doen van aangifte en (b) het noodzakelijke niveau van waarborgen. Aan de ene kant zal bijvoorbeeld voorkomen moeten worden dat het wegnemen van wettelijke beletselen leidt tot – bijvoorbeeld – een stijging van het aantal valse aangiften. Aan de andere kant zullen de waarborgen bij het doen van elektronische aangiften niet zo zwaar opgetuigd moeten worden dat deze zelf weer als drempel gaan werken: de meeste mensen zullen immers – anders dan het geval is bij de belastingaangifte – hoogstens enkele keren in hun leven aangifte van een strafbaar feit hoeven te doen, zodat zij bij de huidige stand van zaken doorgaans geen winst zullen zien in een stelsel van voorafgaande certificering met toewijzing van een unieke code of iets dergelijks. Naarmate de elektronische dienstverlening door de politie verder uitgebreid gaat worden en mogelijk zal worden geïntegreerd met dienstverlening via andere (reeds bestaande) kanalen zoals de balie, de telefoon en dergelijke, zal dit anders kunnen komen te liggen.

Bij het elektronisch proces-verbaal lopen de belangen van de diverse betrokkenen onderling min of meer parallel.

- De politie heeft er belang bij dat processen-verbaal niet alleen elektronisch kunnen worden opgeslagen en verzonden, maar dat een aldus verzonden en eventueel “uitgedraaid” exemplaar daarvan dezelfde rechtskracht kan hebben als een op ambtseed opgemaakt en ondertekend proces-verbaal.
- Het openbaar ministerie – evenals in een later stadium de rechter – heeft er belang bij dat het proces-verbaal dat aldus van de politie ontvangen wordt, authentiek is en afkomstig van de opsporingsambtenaar die als zodanig op het stuk vermeld staat.
- Met de waarborg van betrouwbaarheid hangt samen dat het elektronisch proces-verbaal voldoende beveiligd dient te zijn tegen hackers.
- De NVvR heeft er terecht op gewezen dat ook de bewaarmogelijkheden van een elektronisch proces-verbaal van belang zijn. Wanneer een strafzaak wordt gevoerd tot en met de Hoge Raad en na verwijzing nogmaals door een gerechtshof wordt behandeld, kan het nodig zijn dat de authentieke tekst een aantal jaren na dato nog (digitaal) beschikbaar is.

Aangezien bij dit onderwerp in beginsel een beperkt aantal actoren betrokken is die ook overigens een veelvuldig contact met elkaar hebben (politie, openbaar ministerie en rechter), is de daadwerkelijke controle op authenticiteit hier eenvoudiger te organiseren, net zoals de controle of het overgestuurde stuk ook daadwerkelijk afkomstig is van de als zodanig vermelde persoon. Bij het opstellen van de bij

of krachtens algemene maatregel van bestuur vast te leggen eisen zal hiermee vanzelfsprekend rekening worden gehouden.

6. Andere regelgeving over elektronisch verkeer

Op privaatrechtelijk en bestuursrechtelijk terrein zijn inmiddels ook ontwikkelingen in gang gezet met betrekking tot het elektronisch verkeer.

Begin 2003 is in werking getreden de Wet elektronische handtekeningen (Stb. 2003, 199). Hiermee is uitvoering gegeven aan de op 13 december 1999 te Brussel tot stand gekomen richtlijn betreffende een gemeenschappelijk kader voor elektronische handtekeningen (nr. 1999/93/EG, PbEG L 13). De richtlijn had tot doel het gebruik van elektronische handtekeningen binnen de Europese Unie te vergemakkelijken en tot de wettelijke erkenning ervan bij te dragen. De Wet elektronische handtekeningen ziet – evenals de richtlijn – op het privaatrecht en wel primair op het vermogensrecht. De wet bevat een schakelbepaling die inhoudt dat de regels ten aanzien van de elektronische handtekening ook buiten het vermogensrecht van overeenkomstige toepassing zijn, voor zover de aard van de rechtshandeling of rechtsbetrekking zich daartegen niet verzet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel werd vermeld dat voor het strafrecht en voor het bestuursrecht afzonderlijk zou worden bekeken of, en zo ja in welke gevallen rechtsverkeer tussen overheid en burger langs elektronische weg zou kunnen plaatsvinden en of daarvoor aanvullende eisen noodzakelijk zouden zijn (Kamerstukken II, 2001/02, 27 743, nr. 3, blz. 11).

Wat betreft het bestuursrecht is relevant het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 483, nrs. 1-3). Kort gezegd bepaalt dit wetsvoorstel dat berichten van en naar bestuursorganen via elektronische weg kunnen worden verzonden, indien burger respectievelijk bestuursorgaan heeft aangegeven dat die weg openstaat. Het wetsvoorstel ziet alleen op het verkeer tussen burger en bestuursorgaan en heeft derhalve niet tevens betrekking op het verkeer met de bestuursrechter. Het verkeer tussen burger en bestuursorgaan dient te voldoen aan de eisen die in het wetsvoorstel zijn neergelegd (de methode voor authenticatie dient voldoende betrouwbaar te zijn). Ten aanzien van de eisen te stellen aan de elektronische ondertekening van documenten verwijst dit wetsvoorstel naar de (abstracte) eisen van de eerdergenoemde Wet elektronische handtekeningen. Dit is begrijpelijk omdat het Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer - evenals de Wet elektronische handtekeningen - een algemene regeling voor zeer uiteenlopende documenten beoogt te geven. Een regeling waarin verder uitgewerkte specifieke eisen zouden worden gesteld, zou dan niet voldoen aan de vereiste flexibiliteit ten aanzien van de verschillende voorkomende documenten.

Het onderhavige wetsvoorstel verschilt in enkele opzichten van de twee hierboven genoemde wetsvoorstellen.

- Dit wetsvoorstel heeft een beperkte strekking: het betreft alleen de aangifte van strafbare feiten en het proces-verbaal. Op voorhand is ten aanzien van deze twee soorten documenten vast te stellen wat – in de huidige “fysieke” situatie – het doel van de ondertekening ervan is en welke

omstandigheden daarbij relevant kunnen zijn (de afzender, de ontvanger, de mate van vertrouwelijkheid en de inhoud van het stuk).

- De (rechts)gevolgen van een aangifte treden doorgaans in werking, ook zonder ondertekening ervan. De politie is ook bij een onvolledige aangifte immers bevoegd (en veelal verplicht) actie te ondernemen; reeds de enkele vormvrije melding van een strafbaar feit kan aanleiding geven tot opsporingshandelingen. Alleen voor klachtdelicten ligt dit in die zin anders, dat een klacht voorwaarde is voor vervolging. Maar door wetgeving en jurisprudentie zijn ook daar de scherpe kantjes van de vormvoorschriften gehaald. Sinds 1996 (Wet van 14 september 1995, Stb. 441, in werking getreden 2 november 1996) is het derde lid van artikel 164 vervallen, zodat niet-naleving van vormvoorschriften omtrent de indiening van een klacht daardoor niet meer met nietigheid is bedreigd. In het voetspoor van eerdere jurisprudentie is het aan de rechter overgelaten aan de hand van de feitelijke omstandigheden te bepalen of de klachtgerechtigde op de juiste wijze een klacht heeft willen indienen. Zie hiervóór paragraaf 4 waarin aandacht is besteed aan de ter zake relevante jurisprudentie van de Hoge Raad.
- Gelet op het specifieke karakter van de documenten waarom het in dit wetsvoorstel gaat, kunnen de daaraan te stellen eisen ook specifiek zijn. Daadwerkelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur ligt dan ook voor de hand, mede gezien de wenselijkheid om tijdig te kunnen inspelen op technische ontwikkelingen die zich in hoog tempo plegen voor te doen.

7. Gevolgen voor de praktijk

Zoals hiervoor al aangegeven, is in de huidige praktijk de mondelinge aangifte de meest voorkomende vorm waarin aangifte wordt gedaan. De aangever verschijnt in persoon op het politiebureau en de verbalisant neemt de aangifte op, stelt deze op schrift, waarna deze door de aangever en verbalisant wordt ondertekend. Schriftelijke aangifte wordt thans veelal gedaan met behulp van een aangifteformulier. Dit formulier wordt door de aangever zelf ingevuld en ondertekend en achtergelaten op het politiebureau of per post of fax naar het bureau gezonden.

Het verhogen van de dienstverlening aan de burger is de belangrijkste drijfveer zowel voor het onderhavige wetsvoorstel als voor de proeven die op dit moment in het land lopen op het terrein van de elektronische aangifte. Daarnaast wordt ook het verhogen van de efficiency in de bedrijfsvoering van de politie als argument genoemd. Inmiddels zijn in enkele politieregio's proeven gedaan met het doen van (gedeeltelijk) elektronische aangiften; de wijze waarop aan deze initiatieven vorm was gegeven, verschilde per regio. Op dit moment loopt er, onder auspiciën van het samenwerkingsverband van de politie op het terrein van het informatiemanagement (Concern Informatiemanagement Politie – CIP), in de regio's Limburg-Noord, Brabant Zuid-Oost, Gelderland-Midden, Gelderland-Zuid en IJsselland een pilot met een landelijke uniforme voorziening voor het doen van aangifte via het internet (Internet Aangifte). De planning is om eind 2004 deze voorziening in vrijwel alle politieregio's ingevoerd te hebben. Deze voorziening biedt vooralsnog de mogelijkheid van elektronische aangifte van enkele relatief kleine delicten zoals fietsendiefstal, diefstal uit de auto en eenvoudige vernieling. In 2001 is een landelijke pilot uitgevoerd die elektronische aangifte voor

banken en verzekeringsmaatschappijen mogelijk maakte ter zake van valsheid in geschrift, diefstal en vernieling. Bij dit project is gebruik gemaakt van een vorm van elektronische handtekening. Door middel van een Trusted Third Party wordt de elektronische identiteit van de aangever en de verbalisant vastgelegd.

Voor een beeld van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de praktijk is het volgende van belang. Het CIP gaat er op basis van verkenningen die in het eerste kwartaal van 2003 zijn uitgevoerd, vanuit dat door de introductie van de elektronische aangifte het aantal aangiften op jaarbasis op termijn zal toenemen met meer dan 100.000. Daarnaast gaat het CIP er vanuit dat er op jaarbasis op termijn meer dan 100.000 aangiften die thans nog op klassieke wijze worden gedaan, in die situatie langs elektronische weg zullen worden gedaan. Het CIP gaat er daarbij vanuit dat de effecten van enerzijds de toename van het aantal aangiften en anderzijds de efficiencyverbetering die optreedt door de verschuiving naar de elektronische aangifte, elkaar min of meer in evenwicht zullen houden, zowel in termen van financiële lasten als in termen van inzet van personeel. Bij dit laatste tekent het CIP wel aan dat sprake zal kunnen zijn van een verschuiving in de aard van het werk.

Van groot belang is dat het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur de gevallen aan te wijzen waarin elektronische aangifte mogelijk is; er zal derhalve sprake kunnen zijn van een stapsgewijze uitbreiding van die gevallen. Bij de totstandbrenging van de algemene maatregel van bestuur zullen de praktische gevolgen pas in beeld kunnen komen, omdat dan zicht bestaat op de categorie gevallen waarin elektronische aangifte vooralsnog mogelijk zal zijn en inzicht bestaat in de eisen die daaraan worden gesteld. Het onderhavige wetsvoorstel zorgt er slechts voor dat de wettelijke beletselen worden weggenomen. Deze wetswijziging als zodanig heeft geen financiële consequenties.

8. Artikelsgewijze toelichting

A. Wijziging van artikel 153, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 153 betreft de wijze waarop processen-verbaal als bedoeld in artikel 152, moeten worden opgemaakt. Het gaat dus om de processen-verbaal die door de opsporingsambtenaren moeten worden opgemaakt “van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden”. In het strafproces komen ook andere “processen-verbaal” voor (bijvoorbeeld het proces-verbaal van een terechtzitting, geregeld in de artikelen 326 en 327 Sv), maar het onderhavige wetsvoorstel beperkt zich tot de in artikel 152 bedoelde processen-verbaal. De beperkte strekking van het wetsvoorstel is in het algemene deel van deze memorie toegelicht.

In het tweede lid van artikel 153 is bepaald dat een proces-verbaal door de opsporingsambtenaar persoonlijk moet worden opgemaakt, gedagtekend en ondertekend en dat daarbij tevens de redenen van wetenschap moeten worden opgegeven. De eis van ondertekening wordt nu in die zin genuanceerd, dat met een ondertekend proces-verbaal gelijk wordt gesteld het proces-verbaal dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden, mits dit voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen. De regeling kan derhalve pas effect hebben, als de algemene maatregel van bestuur tot stand is gekomen en eisen zijn gesteld.

De eisen zullen vooral betrekking kunnen hebben (a) op de identificeerbaarheid van de degene die het proces-verbaal heeft opgemaakt en verzonden en (b) op de betrouwbaarheid van de inhoud van het aldus opgemaakte en verzonden proces-verbaal.

Vastgesteld zal moeten kunnen worden welke opsporingsambtenaar het proces-verbaal heeft opgemaakt. Bij fysieke processen-verbaal pleegt de naam en de functie van de opsporingsambtenaar te worden vermeld, ten bewijze waarvan betrokkene het stuk ondertekent. De te stellen eisen zullen erin moeten voorzien dat voldoende vaststaat dat degene wiens naam en functie vermeld worden, ook daadwerkelijk degene is die het proces-verbaal heeft opgesteld. Is dat het geval, dan staat daarmee vast dat het proces-verbaal als bewijsstuk in de zin van artikel 344, eerste lid, sub 2* Sv kan worden aangemerkt.

De eisen zullen zoals gezegd ook betrekking moeten hebben op de betrouwbaarheid van het proces-verbaal. Het belangrijkste daarbij is dat de tekst zoals deze wordt vastgelegd en ingezonden, dezelfde is die de opsporingsambtenaar heeft opgesteld; er zal dus voorzien moeten worden in afdoende beveiligingseisen. Zoals de NVvR terecht opmerkte, zal ook verzekerd dienen te zijn dat de aldus opgemaakte tekst in oorspronkelijke versie bewaard kan worden, omdat een strafzaak vele jaren kan duren en ook na verloop van jaren nog behoefte kan bestaan aan beschikbaarheid van het bewuste proces-verbaal. Denkbaar is overigens dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld inzake het beschikbaar houden van programmatuur of dat een maximumtermijn wordt vastgelegd, na verloop waarvan een fysieke (authentieke) versie wordt vervaardigd.

Voor de goede orde zij er nog op gewezen dat in de voorgestelde wetsbepaling sprake is van een proces-verbaal dat “langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden”. Een proces-verbaal dat eenvoudig op een PC is opgesteld, vervolgens op papier wordt uitgedraaid en door de verbalisant

wordt ondertekend, valt daar natuurlijk niet onder: dat stuk is gewoon “ondertekend”. Dat wordt niet anders indien dat fysiek ondertekende document vervolgens per telefax wordt verzonden. Het gaat om die variant waarin het proces-verbaal langs elektronische weg is opgemaakt en vervolgens – zonder te zijn voorzien van een fysieke handtekening – ook langs elektronische weg wordt verzonden aan de daarvoor bestemde autoriteit, bijvoorbeeld via e-mail. Welke andere vormen van elektronische verzending van processen-verbaal toelaatbaar kunnen worden geacht, zal worden bepaald bij of krachtens de in artikel 153, tweede lid, voorziene algemene maatregel van bestuur.

B. Wijziging van artikel 163, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel 163, derde lid, Sv schrijft voor dat een schriftelijke aangifte door de aangever (of diens gemachtigde) wordt ondertekend. Aan dat artikellid worden nu twee bepalingen toegevoegd:

- a. Met een ondertekende aangifte wordt gelijkgesteld de aangifte die langs elektronische weg is gedaan, mits deze voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen;
- b. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen beperkingen worden aangebracht in de gevallen waarin aangifte langs elektronische weg kan worden gedaan.

De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen zullen betrekking moeten hebben op de identificeerbaarheid van de aangever en op de betrouwbaarheid van de inhoud van de aangifte, ook in de zin van beveiliging tegen onbevoegde kennisneming en onbevoegde wijziging. Er zal moeten worden voorzien in zodanige waarborgen dat voldoende mogelijkheden bestaan om de aangever te identificeren en te traceren. Zo ligt het voor de hand dat de aangever zijn naam, adres en zo mogelijk telefoonnummer moet opgeven. Ook andere gegevens zouden in dat verband kunnen worden voorgeschreven. Denkbaar is ook een systeem waarin de aangever die gebruik maakt van e-mail, de gegevens beschikbaar stelt waarmee kan worden vastgesteld of hij de rechtmatige gebruiker van het betrokken e-mail-adres is. Wat betreft de betrouwbaarheid van de inhoud van de aangifte kan gedacht worden aan technische voorzieningen of aan voorzieningen van organisatorische aard. Ook een combinatie is denkbaar, in die zin dat degene die elektronisch aangifte doet een bevestiging dient te geven van de aangifte zoals deze door de opsporingsambtenaar is ontvangen.

Wat betreft de feitelijke modaliteit die wordt gekozen en de wijze waarop de elektronische aangifte kan worden ingediend, zal vanzelfsprekend zeer nauw aansluiting dienen te worden moeten gevonden bij de ontwikkelingen die zich bij de politie voordoen. De bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen eisen zullen dan ook in zeer nauw overleg met politie en justitie tot stand moeten komen.

Zoals al in het algemene deel van deze toelichting is aangegeven, kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de mogelijkheid van elektronische aangifte (vooralsnog) slechts openstaat in daarbij aangegeven gevallen. Deze formulering is zodanig gekozen dat bepaalde feiten kunnen worden aangewezen, maar ook in ander opzicht kan worden bepaald dat in bepaalde gevallen elektronische aangifte niet mogelijk is. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een uitzondering wordt gemaakt

voor de aangifte, bedoeld in de artikelen 160 en 162: in die artikelen is geregeld wie niet alleen bevoegd maar ook verplicht is tot het doen van aangifte van de daarbij bepaalde feiten waarvan hij kennis draagt. Met name in de gevallen, bedoeld in artikel 160, is sprake van zodanig ernstige delicten dat rechtstreeks contact met de aangever doorgaans noodzakelijk zal zijn zodat een elektronische aangifte niet aangewezen lijkt te zijn.

C. Wijziging van artikel 164, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering

Door deze wijziging wordt zeker gesteld, zoals in het algemene deel van deze toelichting reeds aangestipt, dat voor de zgn. klachtdelicten geen elektronische aangifte mogelijk zal zijn. Zowel het College van procureurs-generaal als het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van hoofdcommissarissen hebben daarop aangedrongen.

De Minister van Justitie,