

Digitalisering in de rechtspraak

Dit artikel is gepubliceerd in Strafbld, aflevering 3 jaargang 9, juli 2011.

Dory Reiling¹

Dit artikel bespreekt digitalisering in de rechtspraak. Het signaleert veranderingen in de praktijk van de rechtspraak die verband houden met de invloed van informatie- en communicatietechnologie (IT). Daarbij komt onder meer de invloed van IT op de toegang tot het recht, digitalisering in de procedure en de IT op het bureau van de rechter aan de orde. Dan volgen antwoorden op twee lastige vragen: loopt Nederland achter, en waarom is IT in de rechtspraak zo lastig. Het sluit af met enkele ontwikkelingen die vooral van belang zijn voor de strafrechtpraktijk zoals de invoering van het digitaal dossier. Digitale rechtspraak in acht vragen.

1 Informatie of technologie?

Informatie- en communicatietechnologie is de rechtspraak behoorlijk aan het veranderen. Toch is de technologie niet zonder meer het belangrijkste. Zoals de New York State Bar Association in het rapport over het functioneren van de balie van 2 februari 2011 concludeerde is het niet zozeer de technologie die van belang is, maar de manier waarop we in de rechtspraak met informatie omgaan. Dat geldt net zo goed voor de rechtspraak. Daarom gaat dit artikel over technologie en over informatie.

Rechtspraak is bij uitstek een informatiebezigheid: er komt informatie binnen, de rechtspraak doet daar dingen mee, en brengt weer informatie naar buiten die vervolgens door de ontvangers weer gebruikt kan worden. Toegepast op de strafrechtspraak betekent dit dat OM en verdachte en verdediging informatie bij de rechtspraak brengen, dat de rechtspraak daar dingen mee doet, en dat verdachte en OM van de rechtspraak informatie krijgen voor het vervolg. Wat de rechtspraak met die informatie doet is genormeerd door wetgeving en jurisprudentie. Bovendien is het aan verandering onderhevig door de opkomst van allerlei vormen van informatietechnologie.

Vooral in het strafrecht valt op hoezeer de rechtspraak deel is van een informatieketen, en hoe die informatie steeds meer elektronisch wordt. Die keten begint eigenlijk al op straat, bijvoorbeeld bij de bewakingscamera's, en op een minder opvallende plaats, bij telefoontaps. Vanaf dat moment is er elektronische informatie die op enig moment bij de rechtspraak langs kan komen. Informatie en IT zijn dus van even groot belang.

2 Wat voor IT heeft de rechtspraak?

Het gebruik van IT in de rechtspraak is het meest prominent te zien bij de supranationale gerechten: de oorlogstribunalen na de tweede wereldoorlog in Neurenberg en Tokio, de internationale tribunalen en het ICC. Die laatste gebruiken vandaag de dag allerlei vormen van informatietechnologie: video en audio van de zittingen, simultaanvertaling, elektronische verslagen van de zitting, videoconferencing voor het horen van getuigen en elektronische dossiers. De tribunalen communiceren met de omgeving door middel van websites met hun uitspraken, achtergrondinformatie en beeld en geluid uit de rechtszaal. De ervaringen bij de supranationale gerechten zijn leerzaam, maar ze zijn niet zonder meer te vertalen naar de gewone rechtspraak. Die heeft te maken met veel verschillende soorten zaken en met grote zaakstromen, en daardoor leven er in de gewone rechtspraak andere behoeften.

De eerste IT in de gewone rechtspraak werd in de jaren '70 ingevoerd in de Verenigde Staten. Nu de IT sinds begin jaren '80 ook in Europa en andere delen van de wereld in de rechtspraak wordt gebruikt, kunnen we leren van de ervaringen. Is het juist dat de rechtspraak achterloopt met het invoeren van IT en dat invoering van IT in de rechtspraak moeizaam gaat. Dit artikel bespreekt eerst de stand van invoering van IT in de rechtspraak. Het vergelijkt

¹ Dory Reiling is rechter in de rechtbank Amsterdam. Ze promoveerde in 2009 op "Technology for Justice, how information technology can support judicial reform". Ze schreef dit artikel op persoonlijke titel.

Nederland met andere Europese landen en gaat daarna in op de vraag of, en zo ja hoe, IT de rechtspraak, als informatie verwerkende industrie, verandert.

De belangrijkste bron omtrent invoering van IT in de rechtspraak in Europa vormt de rapportage van de Commissie voor de Effectiviteit van de Gerechten (CEPEJ). Daarnaast is er een zeer recent, beperkt onderzoek onder de lidstaten van de Raad van Europa door de Consultative Council of European Judges (CCJE). Dat onderzoek dient als basis voor de Opinion die de Council dit jaar uitbrengt over digitalisering in de rechtspraak.

Hieronder volgt eerst een bespreking van de gegevens zoals die uit de CEPEJ-cijfers naar voren komen. Uitgaande van de informatiefunctie zijn er twee belangrijke onderwerpen: toegang tot het recht, en informatie in de procedure.

Toegang tot het recht

Toegang tot het recht wordt al snel geassocieerd met gesubsidieerde rechtshulp. Toegang tot het recht is echter veel ruimer. Het omvat zowel toegang tot de rechter zoals neergelegd in artikel 6 EVRM als toegang tot juridische informatie. Toegang tot juridische informatie is op zichzelf ook al weer een heel ruim begrip dat een heel terrein bestrijkt, van toegang tot algemene informatie, tot hulp bij het voorkomen en beslechten van geschillen die voor de rechter zouden kunnen komen, tot informatie over toegang tot de rechter zelf.

Zulke informatievoorziening is een dienst aan de burger. Inmiddels wordt het heel gewoon voor gerechten om zelf informatie aan de burger verschaffen.

Toegang tot juridische informatie

Steeds meer mensen zoeken informatie in de eerste plaats op het Internet. Informatie via het Internet kan toegang tot het recht verbeteren en transparantie bevorderen. De verspreiding van informatie verandert heel erg snel en ingrijpend. Het aantal bronnen neemt snel toe, en instituties publiceren gewoonlijk hun eigen informatie. Het toenemende aantal bronnen maakt het vinden van de juiste informatie moeilijker. Inmiddels is het ook gewoon als de rechtspraak jurisprudentie en uitspraken kosteloos publiceert op de eigen web site. Belangrijke normering daarbij is de anonimisering. De rechtspraak heeft een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van informatieverspreiding.

Voor individuen/potentiele procespartijen kan toegankelijke informatie helpen bij het oplossen van problemen en geschillen buiten de rechter om. Daarbij is van belang dat de informatie voor gewone mensen goed vindbaar en begrijpelijk is, en dat ze ernaar kunnen handelen. Wel zal er ook rekening mee gehouden moeten worden dat er altijd mensen zijn die niet in staat zijn zelfstandig die informatie te verwerken. Het internet kan de informatievoorziening via de griffie dus niet vervangen. Als het recht ook dient om de zwakken te beschermen, is dit extra belangrijk.

Toegang tot de rechter

Gerechten communiceren via het web met verschillende groepen: het publiek in het algemeen, gebruikers van gerechten zoals advocaten en andere juridische dienstverleners, en ook niet-professionele gebruikers/procespartijen. Daarbij kan het gaan om eenzijdige verschaffing van informatie en om verdergaande vormen van interactie. Daarbij vallen vier niveaus te onderscheiden (EU- benchmark voor e-government, Johanson p. 16):

1. Informatie on line over publieke diensten. Dat kan informatie zijn over de gerechten in het algemeen, over de gang van zaken bij een gerecht, over de manier waarop een zaak aangebracht kan worden.
2. Communicatie/eenzijdige interactie: In dit stadium zijn formulieren beschikbaar die kunnen worden gedownload, afgedrukt, ingevuld en per post teruggestuurd.
3. Communicatie/tweezijdige interactie: Nu kan de gebruiker elektronisch het formulier invullen en on line terugsturen. De ingevulde formulieren kunnen ook elektronisch worden verwerkt, inclusief controle op herkomst en echtheid. In de rechtspraak kun je voor deze interactie spreken van e-filing.
4. Transactie. Hierbij wordt alles elektronisch afgewikkeld: Aanbrengen, zaaksafhandeling, beslissing, aflevering en betaling.

Uit de CCJE-enquete uit 2010 blijkt dat steeds meer gerechten en rechtspraakorganisaties via hun web sites informatie verstrekken (niveau 1): algemene informatie over de gerechten, de organisatie, informatie voor justitiabelen en de media, formulieren (niveau 2), en jurisprudentie. E-filing (niveau 3), elektronisch zaken aanbrengen, waar juridisch al toegestaan, is nog zeldzaam. Een voorbeeld van stadium 4 is Money Claim On Line in het Verenigd Koninkrijk, een web site alleen voor kleine geldvorderingen. In Duitsland bestaat soortgelijke een procedure voor het verstrekken van betalingsbevelen.

Volgens de CEPEJ-rapportages hadden in 2006 in 11 van de 39 lidstaten alle gerechten elektronische webformulieren (niveau 2). In 2008 was dat gestegen naar 15 van de 42 lidstaten. Op basis van deze cijfers lijkt het erop dat in 2008 ongeveer een derde van gerechten in Europa het tweede niveau van de EU benchmark bereikt heeft. Dat wil zeggen dat er wel een formulier op de web site gedownload kan worden, maar dat er nog geen elektronische informatie elektronisch door de rechtspraak kan worden verwerkt.

3 Hoe digitaliseert de procedure?

Het recht op een eerlijk proces is het leidende beginsel voor de procedure. De manier waarop informatie wordt behandeld dient aan dit beginsel te voldoen. IT biedt voor de behandeling van zaken op het vlak van snelheid en eerlijkheid zowel kansen als bedreigingen. Daarbij is het van belang te bedenken dat in de rechtspraak niet alle zaken hetzelfde zijn. Er zijn eenvoudige zaken met een voorspelbare uitkomst. Bij die zaken, waar de informatie bij binnenkomst voldoende is voor de beslissing, ligt een zekere mate van automatisering meer voor de hand dan bij de ingewikkelder zaken.

Digitale dossiers hebben in de simpele zaken alleen zin als de hele keten vanaf de politie elektronisch verloopt. Daarbij komt dat er een tendens is om zaken met voorspelbare uitkomst bij de rechter weg te halen, zoals bijvoorbeeld bij de OM-transacties is gebeurd. Bij de meer complexe zaken – en dat worden er dus relatief meer – is de uitkomst afhankelijk van informatie die gedurende de procedure wordt toegevoegd. Een voornaam knelpunt is daar, hoe al die informatie goed te beheersen. Het is veel, en het is moeilijk zoeken. Wie 's morgens kort voor het begin van de zitting rechters met grote rolkoffers vol papieren dossiers naar de zittingszaal ziet zeulen kan zich in gemoede afvragen hoe ze al die karrevrachten tot zich nemen en er ook nog de goede dingen uit halen. Hier is behoefte aan digitale dossiers die de informatie beter toegankelijk maken. *Digitale dossiers* zijn vrijwel overal in Europa nog experimenteel. Een elektronisch dossier kan van alles zijn: een zaaksdossier met alleen maar elektronisch aangebrachte documenten, of gescande papieren documenten, of een combinatie. Uit de CCJE-enquete komt naar voren dat digitale dossiers hooguit sporadisch voor de zitting worden gebruikt. Er is overigens bepaald geen consensus over het antwoord op de vraag of een geheel elektronisch proces voor de rechtspraak noodzakelijk of zelfs maar wenselijk is. Uit de CCJE-enquete blijkt ook dat nog overal papieren dossiers worden gearchiveerd en dat elektronische handtekeningen nog experimenteel zijn.

Zaaksregistratiesystemen vervangen de oude rolkaarten. De database-technologie maakt het bovendien mogelijk om met de gegevens ook andere dingen te weten te komen, zoals doorlooptijden en termijnen. De systemen kunnen ook meten of interventies om de afhandeling van zaken te verbeteren effect hebben. Iets meer dan de helft van de lidstaten van de Raad van Europa heeft in 2006 zaaksregistratiesystemen in alle gerechten. Zaaksregistratie is veel minder ver doorgedrongen dan tekstverwerking. . Zaaks/gerechtsmanagementsystemen worden in minder dan de helft van de gerechten gebruikt. De systemen, zoals het Nederlandse Compas, zijn meestal ontwikkeld op basis van het papieren proces. Deze systemen worden doorgaans vooral door de ondersteunende medewerkers gebruikt. De gegevens in de zaaksregistratiesystemen zijn de basis van de systemen voor case management en voor het managen van de gerechten. Die data worden vooral gebruikt om doorlooptijden te meten. Ze worden niet of nauwelijks gebruikt om informatie te krijgen voor het meten van de kwaliteit van de rechters. *Case management systemen* ondersteunen ordelijke en tijdige afdoening van de zaken. Ze geven rechters en ondersteuning informatie voor het begeleiden en plannen van zaken en voor het managen van

documenten. Deze systemen kunnen ook informatie genereren over de verwerking van zaken en over de productie van de hele gerechten. Zaaksmanagement omvat sturen van enkele zaken en beheersen van zaakstromen en hele gerechten, termijnen en zaakspakketten en ook analyseren van trends in de werklast van gerechten om planning en strategisch management te verbeteren (Velicogna 2007 p. 134). Daarvoor worden zaaksgegevens en informatie over de verwerkingsprocessen gebruikt. Hoe verfijnder het systeem, hoe meer het standaardisatie eist. Gegevens moeten immers dezelfde betekenis hebben om te kunnen vergelijken.

Dan zijn er de *tools voor de zittingszaal*. Met presentatietools kunnen bijvoorbeeld foto's uit een dossier en video's uit politieonderzoek worden vertoond. Met communicatietechnologie zoals *videoconferencing* kan over afstand worden gecommuniceerd. In Europa is het gebruik van apparatuur voor projectie en voor het opnemen van geluid en/of beeld van de zitting zeldzaam. In landen waar meer nadruk ligt op de behandeling ter zitting is dat anders. Uit een onderzoek van het Amerikaanse Federal Judicial Center onder de federale gerechten in de V.S. bleek dat in 2003 meer dan 90% van die gerechten audio- en videotechnologie tot hun beschikking hadden. De federale gerechten in de V.S. meldden al in 1993 dat ze praktisch allemaal documentcamera's, opnameapparatuur en dergelijke gebruikten.

Videoconferencing wordt in de gerechten in Europa af en toe gebruikt. Niet alle gerechten beschikken over de apparatuur. Bij videoconferencing valt te denken aan het op afstand horen van getuigen en deskundigen, maar soms ook procespartijen. In Nederland wordt videoconferencing gebruikt in vreemdelingenzaken en voor het op afstand horen van getuigen. Het EHRM heeft (in Marcello Viola tegen Italië en in Ascitutto tegen Italië) beslist dat een videoconferentie moet voldoen aan de eisen van artikel 6 EVRM, wat betekent dat de verdachte een verklaring aan de rechter moet kunnen afleggen en dat hij van voldoende rechtsbijstand moet zijn voorzien².

4 Wat voor IT staat er op het bureau van de rechter?

Tekstverwerking is het belangrijkste onderdeel van kantoorautomatisering, de meest gebruikte vorm van informatietechnologie. Het is ook de meest gebruikte functionaliteit in de gerechten. Kantoorautomatisering omvat ook eenvoudige agendering en simpele spreadsheets, meestal gebundeld in een pakket. Tekstverwerking om documenten te produceren is de meest voorkomende vorm van IT in de rechtspraak. Alle lidstaten van de Raad van Europa hebben tekstverwerking voor de overgrote meerderheid van de rechters en medewerkers in de gerechten. Bij de introductie was tekstverwerking vooral gedacht voor de ondersteunende staf, de typisten. Professionals zoals rechters dicteerden hun tekst aan een typekracht. Tegenwoordig schrijven de professionals steeds vaker hun eigen teksten. Volgens de CCJE-enquete worden ze daarbij geholpen door hun staf. Er zijn modellen en bouwstenen in gebruik. Een enkeling gebruikt stemherkenningssoftware om de dicteren.

Email was, toen er netwerken kwamen, net als bijna overal, ook in de gerechten de killer application (Frissen p. 7). Het grote voordeel van email is dat het asynchroon is: de deelnemers aan de communicatie hoeven niet gelijktijdig beschikbaar te zijn zoals bij de telefoon. Email wordt binnen de justitienetwerken op grote schaal gebruikt voor informele communicatie. Voor formele communicatie wordt email nog niet op grote schaal gebruikt. Dat houdt verband met formele eisen die in sommige landen aan officiële communicatie worden gesteld, zoals in België, Frankrijk, Griekenland en Italië waar voor officiële elektronische communicatie zowel gecertificeerde email als een digitale handtekening vereist zijn (Velicogna 2007 p. 136). Die

² ECHR October 5 2006, Marcello Viola c. Italy, no. 45106/04, ECHR October 27 2007, Ascitutto c. Italy, no. 35795/02

technologieën zijn nog lang niet overal ingevoerd. Bovendien is het werkproces er vaak nog niet op ingericht.

Jurisprudentiedatabases zijn een belangrijke ondersteuning van rechters en hun staf. Electronische jurisprudentiedatabases zijn beschikbaar in een grote meerderheid van Europese landen. Jurisprudentiedatabases verdienen wat extra aandacht omdat ze heel verschillend kunnen zijn. De eenvoudigste versie is niet meer dan een doorzoekbare versie van een verzameling rechterlijke beslissingen, op een CD-ROM in een los staande computer of binnen een netwerk. Vooral voor landen die voorheen geen papieren jurisprudentievoorziening hadden is dit een enorme vooruitgang. Wordt een verzameling aangelegd van relevante, interessante of vernieuwende beslissingen, dan worden niet alle rechterlijke uitspraken opgenomen. Er moet dan, zoals ook bij Rechtspraak.nl, (1) een beleid zijn om te beslissen welke uitspraken voor opname in aanmerking komen en (2) een daarvoor verantwoordelijk orgaan. Dat levert op zich geen fundamenteel verschil op met de papieren versie van de verzameling. Wat wel een fundamenteel verschil met papieren informatie oplevert: de uitspraken kunnen worden verrijkt met meta-informatie zoals zoektermen waardoor ze beter toegankelijk worden. Een heel ander soort verzameling ontstaat wanneer alle rechterlijke beslissingen worden opgenomen in een elektronisch archief. Alle beslissingen moeten worden opgenomen. Er is dan ook een proces nodig dat waarborgt dat alle uitspraken ook daadwerkelijk opgenomen worden.

Het openbaar publiceren van uitspraken op Internet is een apart onderwerp. Het Comité van de Raad van Ministers van de Raad van Europa heeft in 1995 een expliciete aanbeveling (Aanbeveling R (95) 11) gedaan inzake de selectie, verwerking, presentatie en archivering van rechterlijke beslissingen (Van Opijnen 2011 p. 176). De meeste landen in Europa publiceren als regel alleen uitspraken van hun hoogste rechter. Marc van Opijnen geeft in de genoemde publicatie, Trema 2011 blz 176-183, een mooi overzicht van de stand van dit onderwerp. Niet alle jurisprudentiedatabases zijn state-of-the-art voorzieningen zoals in Nederland met het openbare Rechtspraak.nl³ en de interne kennisvoorziening Porta Iuris (PI). In Nederland zijn op Rechtspraak.nl bijna 28.000 rechterlijke beslissingen gepubliceerd die in 2010 zijn uitgesproken. PI biedt via het intranet toegang tot vrijwel alle gebruikelijke bronnen van wetgeving, rechtspraak en literatuur. Bovendien biedt PI toegang tot het e-archief van het eigen gerecht.

Internettoegang wordt door rechters en ondersteuning voornamelijk gebruikt om te mailen en om toegang te hebben tot informatie. Toegang tot internet op de werkplek wordt steeds normaler. De toegang brengt rechtsbronnen zoals wetten, uitspraken en jurisprudentie dichterbij. Dit betekent voor veel rechters in Europa dat ze voor het eerst toegang hebben tot actuele wetgeving en jurisprudentie van hun eigen hoogste rechter. Dat is dus een grote sprong voorwaarts. Het is van belang dat rechters transparant maken wat hun informatiebronnen zijn. De technologie voor de internettoegang wordt ook gebruikt voor de rechterlijke intranetten. Die dienen ook als bron voor kennismanagement. Zo heeft de Nederlandse rechtspraak een eigen wiki juridica, gebaseerd op de handboeken zoals die in de diverse sectoren in gebruik zijn.

5 Loopt Nederland achter met IT in de rechtspraak?

Nederland is in Europees perspectief bij de invoering van IT in de rechtspraak een hoge middenmoter, samen met landen als Frankrijk, Duitsland, Zweden, Letland en Bulgarije. België, Ierland en Kroatië zijn lage middenmotors, en echte achterlopers zijn Cyprus, Oekraïne en Rusland. De voorlopers, bijvoorbeeld Finland, Oostenrijk en Engeland, maar ook Estland, Slowakije en Hongarije, hebben hun directe ondersteuning voor de rechters en secretarissen en die voor het management goed op orde, en ze zijn ten opzichte van Nederland vooral verder in de rubriek digitale toegang en communicatie. Ze maken op grotere schaal gebruik van webformulieren, speciale websites en andere vormen van elektronische communicatie. Nederland loopt dus niet echt achter. Met Rechtspraak.nl en de interne kennisvoorzieningen loopt Nederland beslist voorop.

³ <http://www.rechtspraak.nl>

6 Waarom is IT in de rechtspraak zo lastig?

Het ontwikkelen van IT voor de rechtspraak blijkt erg lastig te zijn. In Nederland werd het HBS-project, voor de strafrechtketen in de appèlfase, in 2001 afgeblazen. Het OM werkt al vele jaren aan de ontwikkeling en invoering van het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). GPS is maar voor een deel bestemd voor gebruik door de rechtspraak.

Twee grote knelpunten bij de ontwikkeling van IT zijn de besturing van de IT en de ontwikkeling van software en systemen. Het organiseren van de jurisprudentievoorziening, het managen van netwerken, het beheren, up to date houden en ontwikkelen van systemen en websites stellen hogere eisen aan de besturing van de rechtspraak stellen dan de papier- en open processen van vroeger. In een aantal landen in Europa is de besturing van de rechtspraak de afgelopen tijd veranderd. De rechtspraak in Nederland wordt sinds 2002 voor het overgrote deel bestuurd door de Raad voor de Rechtspraak. De Raad kent een CIO, een Chief Information Officer, die de leiding heeft over de ontwikkeling en het beheer van de IT in de rechtspraak. Zo'n grote bestuurlijke verandering is niet overal doorgevoerd. Er zijn ook landen waar de besturing van de IT voor de rechtspraak wordt uitgevoerd door de ministerie van justitie. Welke besturing het meest effectief is hangt af van heel veel plaatselijk bepaalde omstandigheden, en er is dus niet een ideaal model voor.

Het besturen van IT is ook lastig omdat de IT voortdurend in ontwikkeling is. Dat betekent dat de rechtspraak zijn IT voortdurend moet bijstellen als er nieuwe functionaliteit komt die een verbetering kan betekenen. Een probleem dat al een tijd centraal staat is de wijze van gebruik van bedrijfsproces- en workflow systemen. Deze systemen beloven procesbeheersing, maar ze vereisen wel dat de processen van voor tot achter gedefinieerd zijn. Projecten die rechtspraakprocessen in al hun complexiteit op die manier willen gaan besturen blijken tot nog toe niet succesvol, aldus Velicogna in een commentaar op de CEPEJ-gegevens. Dit soort projecten kampt met grote problemen en vertraging, eindeloze pilots en stijgende kosten. Velicogna wijst erop dat sommige landen met veel succes eenvoudige procedures automatiseren en meer complexe procedures eerst vereenvoudigen (Velicogna CEPEJ p. 48). Deze conclusie wordt ondersteund door de bevindingen van de Algemene Rekenkamer in een studie naar overheids-IT-projecten uit 2007. Overheids-IT-projecten hebben te kampen met politieke, organisatorische en technische complexiteit die de uitvoering vaak ernstig bemoeilijkt. Die studie bepleit ook zo veel mogelijk vereenvoudiging.

IT in de rechtspraak is dus lastig vanwege de ingewikkeldheid, en ook omdat de besturing van de rechtspraak veel meer eist dan pakweg dertig jaar geleden.

7 Wat is er veranderd?

Heeft IT geholpen om de rechtspraak zijn functie beter te laten vervullen? Is rechtspraak tijdiger, toegankelijker en eerlijker geworden? Of juist niet? Hieronder een kleine analyse op basis van diverse bronnen en praktijkobservaties.

Toegang. Met de opkomst van het Internet werd het mogelijk om rechterlijke uitspraken eenvoudig rechtstreeks ter beschikking te stellen voor het algemene publiek. Rechtspraak.nl is een goed voorbeeld van deze nieuwe vorm. Een aantal Engelstalige rechtssystemen hebben Legal Information Institutes, zoals Austlii⁴ voor Australasia en Bailii⁵ voor Groot-Brittannië en Ierland. Deze verzamelingen zijn, net als de HUDOC-database⁶ van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, kosteloos toegankelijk. Ze moeten onderscheiden worden van de verzamelingen die tegen betaling te raadplegen zijn. Publieke jurisprudentiedatabases hebben een grote invloed gehad op de plaats van de rechter in het publieke debat vanaf het moment dat ze openbaar toegankelijk werden op het Internet. De rol van de rechter als hoeder van normen, ook wel aangeduid als de schaduwfunctie van de rechter, is erdoor versterkt.

⁴ <http://www.austlii.edu.au>

⁵ <http://www.bailii.org>

⁶ <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database>

De verslaggeving van rechtspraak in de pers is veel accurater geworden nu de uitspraken zelf toegankelijk zijn. Er is ook meer kritiek op de rechtspraak, want iedereen kan beter meekijken. De transparantie van de beslissingen is ook verbeterd nu ze de openbaarheid moeten kunnen doorstaan, zoals blijkt uit de ontwikkelingen rond de verbetering van de strafvonnissen in Nederland in het Promis-project. In dat project werken gerechten aan uitgewerkte, goed begrijpelijke strafvonnissen.

Toegang heeft ook te maken met kosten. De neiging bestaat om toegang tot het recht in de eerste plaats te associëren met gesubsidieerde rechtsbijstand. Hoge kosten, met name veroorzaakt door de noodzaak van rechtsbijstand, maken de rechtspraak dan minder toegankelijk. Beïnvloeding van de toegang heeft in deze context dan ook vooral te maken met ingrepen in de markt voor juridische dienstverlening. Te denken valt aan het Juridisch Loket⁷ en zijn soortgenoten, die informatie en hulp bieden aan rechtzoekenden. Deze voorzieningen zijn vrij toegankelijk. Mogelijk verbetert de opkomst van het internet, door lagere kosten de toegang tot het recht en/of de rechtspraak verbeterd. Ik heb daar nog geen onderzoek naar gezien, maar ik denk dat het vooral een kwestie van tijd is voordat rechtzoekenden hun recht vooral via het internet zullen willen gaan halen. Dat stelt dan wel weer eisen aan de kwaliteit van de informatie.

Consistentie/rechtseenheid. De jurisprudentiedatabases zijn voor de rechters van groot belang omdat ze inconsistentie in uitspraken kunnen helpen voorkomen en zo de rechtseenheid bevorderen. De beschikbaarheid van informatie en de toegenomen openbaarheid van de rechtspraak hebben tot gevolg dat die consistentie zwaarder gaat wegen. Goed gebruik van de mogelijkheden van de tekstverwerking bevordert ook de consistentie. Er komen steeds meer richtlijnen, en dat wordt binnen de rechtspraak zeer belangrijk gevonden. Het betekent wel dat de beslissingsruimte van de rechter afneemt.

Tijdigheid. Dit is wat we weten: Gewone contradictoire civiele zaken bij de rechtbank die in 1996 werden afgesloten hadden een doorlooptijd gehad van gemiddeld 608 dagen (Eshuis en Paulides 1996 p. 69). In 2007 was dat nog maar 420 dagen (Jaarverslag Rechtspraak 2007 p. 83). Die doorlooptijdverkorting kan worden toegeschreven aan verschillende ingrepen, zoals competentiegrenswijziging en meer vroege interventie zoals comparities na antwoord. Die ingrepen zijn onder meer ingegeven door de informatie uit de zaaksregistratiesystemen. Voor strafzaken zijn dergelijke gegevens niet eenvoudig voorhanden. Wel vermeldt het Jaarverslag van de Rechtspraak 2009 dat in 2009 ongeveer 85% van de MK- strafzaken is afgedaan binnen 6 maanden, en politierechterzaken binnen de norm van 5 weken (Jaarverslag Rechtspraak 2009 p. 20). Er is een ontwikkeling gaande in de richting van standaarden voor doorlooptijden, mogelijk gemaakt door de beschikbare gegevens in de zaaksregistratiesystemen.

Integriteit. Het internet dient ook als communicatiekanaal voor de rechtspraak die wil laten zien dat de organisatie werkt aan bescherming van de eigen integriteit. Het on line nevenfunctieregister op Rechtspraak.nl vervult een deel van die functie. Dat kan ook met openbaarmaking van gedragsregels waar die bestaan, en van verslaggeving over de afhandeling van klachten. Dat kan het publieke vertrouwen ten goede komen.

De conclusie dringt zich op dat de meeste gerechten IT vooral hebben gebruikt om hun papieren processen te ondersteunen. Technologie is bijna nergens gebruikt voor radicale vernieuwing van de processen. De technologische revolutie voltrekt zich vooral incrementeel: klein beginnen en de functionaliteit uitbreiden naar andere processen en andere groepen gebruikers. Deze ontwikkeling gaat samen met een standaardiseringsgolf, ingegeven door de toegenomen transparantie en bijbehorende openbare controle. Er komen steeds meer richtlijnen, en motivering dient vooral om uit te leggen waarom van de richtlijn wordt afgeweken. Voorspelbaarheid wordt belangrijk gevonden. Als een richtlijn duidelijk is, dan komt de rechter er in eerste instantie vaak niet meer aan te pas, zoals bij de OM-sancties. Maar toch: uiteindelijk zit de kern van rechtspraak juist in de onzekerheid van de uitkomst. Stephen Breyer, lid van de Hooggerechtshof van de Verenigde Staten, legde het werk van de rechter ooit eens uit als: beslissen over kwesties waarvan niemand weet welke uitkomst juist is. Ik verwacht niet dat daar verandering in zal komen.

⁷ <http://www.hetjil.nl/hetjil>

8 Wat betekent de digitalisering voor strafrechtadvocaten?

Electronisch proces-verbaal

Inmiddels staat in het tweede lid van artikel 153 Wetboek van Strafvordering (Sv): *“Met een ondertekend proces-verbaal wordt gelijkgesteld een proces-verbaal dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden, mits dit voldoet aan de bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde eisen.”* Artikel 1, aanhef en onder a, van het Ontwerpbesluit definieert een elektronisch proces-verbaal als volgt: *“In dit besluit wordt verstaan onder: a. elektronisch proces-verbaal: proces-verbaal, bedoeld in artikel 153, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat langs elektronische weg is opgemaakt en verzonden.”* Artikel 2 lid 1 van het Ontwerpbesluit luidt: *“Een elektronisch proces-verbaal is voorzien van een elektronische dagtekening en een gekwalificeerde elektronische handtekening, in een documentformaat dat voldoet aan het bij of krachtens de Archiefwet 1995 bepaalde.”* Op basis van deze regels zullen door opsporingsambtenaren digitaal opgemaakte en digitaal ondertekende processen-verbaal door het Openbaar Ministerie, en vervolgens ook door de gerechten in hun digitale dossiers kunnen worden opgenomen en voor het bewijs kunnen worden gebruikt.

Digitaal dossier.

In de rechtbanken – met name in Rotterdam en Dordrecht – wordt al jaren gewerkt aan de ontwikkeling van digitale dossiers in het strafrecht. In de zomer van 2011 is de eerste live-gang van het digitaal dossier te verwachten. De komende jaren zal vaker van het digitaal dossier gebruik gemaakt gaan worden. Daar komt nogal wat bij kijken, en er moet van alles geregeld worden. Daarbij heeft artikel 6 EVRM als richtsnoer te gelden. Zoals hiervoor al werd opgemerkt kan een digitaal procesdossier de daarin opgeslagen informatie beter toegankelijk maken. Bovendien worden vervoer en opslag van papieren dossiers overbodig. Er is minder kans dat de dossiers zoekraken.

Voor wie gewend is aan een papieren dossier kan het lastig zijn om een voorstelling te maken van de verschijningsvorm van het digitaal dossier. Wat goed werkt, is om het digitaal dossier voor te stellen als een website. De overgang naar uitsluitend digitale dossiers is voorlopig trouwens nog niet in zicht. Papieren en digitale dossiers zullen vooralsnog naast elkaar worden gebruikt. Enerzijds zal de verdere invoering van elektronische processen-verbaal het gebruik van digitale dossiers wel bevorderen. Anderzijds is de eis van voldoende veilige digitale handtekeningen nog wel een knelpunt omdat die veilige handtekeningen nog niet erg ingeburgerd zijn. De digitale dossiers worden dus gevuld met digitale informatie voorzover mogelijk, en verder met gescande papieren documenten. Het wetsvoorstel herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken⁸ bevat een definitie van processtukken die aansluit bij de bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad⁹. Deze definitie zal dienen om vast te stellen welke stukken in het digitale dossier horen: tot de processtukken behoren “alle stukken die voor de ter terechtzitting door de rechter te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn”. De NOvA¹⁰ en de NvvR¹¹ hebben de voorgestelde definitie bekritiseerd omdat deze definitie niet de stukken voor het voorbereidend onderzoek zou omvatten. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt door de wetgever opgemerkt dat aan het begrip “stukken” in het voorgestelde art. 149a lid 2 Sv een ruime betekenis moet worden gegeven. De wetgever heeft daarom in de kritiek van de NOvA en NvvR geen aanleiding gezien die definitie te wijzigen. Uit het voorgestelde artikel 137 Sv volgt dat stukken ook kunnen worden opgenomen op gegevensdragers, en dus niet per se de schriftelijke vorm hoeven te hebben. De informatie in digitale dossiers en het digitale dossier als geheel moeten voldoen aan eisen van authenticiteit, integriteit, vertrouwelijkheid en beschikbaarheid. De digitale dossiers kunnen, met de nodige technische en organisatorische

⁸ Kamerstukken II 2009-2010, 32 468, nr. 2, art. 149a lid 2 Sv

⁹ Dev-Sol, 9 HR 7 mei 1996, NJ 1996, 687 (m.nt. Sch)

¹⁰ Preadvies van de Adviescommissie Strafrecht inzake herziening processtukken in strafzaken.
<http://www.advocatenorde.nl>

¹¹ Advies NvvR herziening processtukken in strafzaken
<http://www.verenigingvoorrechtspraak.nl>

maatregelen, betrouwbaarder zijn dan papieren dossiers (Koops c.s. p. 14-15.). De veilige digitale handtekening is daarvoor wel essentieel. De wetgeving stelt geen specifieke formele eisen aan bewijsstukken in het strafdossier, en ook niet aan het dossier zelf. Als is voldaan aan de hiervoor vermelde eisen van authenticiteit en betrouwbaarheid, is er geen bezwaar tegen het gebruik van elektronische pv's.

Een dossier ontstaat zodra de eerste processen-verbaal (die worden aangemerkt als processtuk) aan de officier van justitie zijn gestuurd en op het parket worden geregistreerd onder een parketnummer. De bescheiden met eenzelfde parketnummer vormen dan een procesdossier. Uit deze gang van zaken blijkt dat de eerste handelingen tot dossiervorming plaatsvinden bij het OM. Volgens het wetsvoorstel herziening regels processtukken wordt de officier van justitie verantwoordelijk voor de samenstelling van het dossier – de verzameling van de processtukken. Indien de rechter besluit stukken aan het dossier toe te voegen, zullen deze aan het OM worden aangeleverd, met inachtneming van daarvoor geldende en eveneens vast te leggen eisen. Het OM is dan verplicht de stukken aan het dossier toe te voegen. De routing van processtukken wordt geregeld in het procesreglement¹². In de artikelen 30 t/m 34 en 51 Sv. is geregeld dat de verdachte en de verdediging inzage in de processtukken moet worden gegeven c.q. hen daarvan afschriften ter beschikking moeten worden gesteld. Voor het digitaal dossier komen er dan voorzieningen ter griffie of op het parket om digitale inzage door verdachten en raadsleden mogelijk te maken. Ook wordt de mogelijkheid onderzocht om de advocatuur via internet inzage dan wel afschrift kan worden verstrekt. De inzage moet gebruikersvriendelijk zijn. Er moet mee gerekend worden dat er altijd verdachten zullen zijn aan wie – conform Van den Hoogen nevenschikkingsbeginsel (Van den Hoogen p. 61) -een papieren versie van het dossier zal moeten worden verstrekt. De regels over het gebruik van het digitaal dossier ter zitting moeten worden neergelegd in een landelijk procesreglement¹³.

Tenslotte: Het EHRM heeft in het Viola-arrest uitgesproken dat het gebruik van technologie niet mag leiden tot aantasting van de in artikel 6 EVRM neergelegde standaard van een eerlijk proces. Dat betekent dat de regels en de technische voorzieningen in de zittingszaal ingericht moeten zijn om ten volle uitvoering te geven aan het beginsel van 'equality of arms', zoals neergelegd in art. 6 EVRM. Geen van de procespartijen mag als gevolg van de digitale vormgeving gehinderd worden in de in art. 6 EVRM neergelegde rechten. Er moet een technische voorziening worden gecreëerd die het mogelijk maakt ter zitting stukken te overleggen en die daadwerkelijk ter plekke aan het digitaal dossier toe te voegen, voor zover dat wordt toegestaan. Ter ontlasting van alle procesdeelnemers is technische ondersteuning in de zittingszaal noodzakelijk. Om IT ten volle te kunnen gebruiken kunnen veranderingen noodzakelijk zijn. Daarbij bestaat het risico dat bij de overgang naar digitale wijze van werken procedurele veranderingen worden doorgevoerd die de positie van procespartijen nadelig kunnen beïnvloeden. Daarom moeten dergelijke veranderingen met de grootst mogelijke zorguldigheid, en met directe betrokkenheid van rechters, worden doorgevoerd. Ze mogen de mogelijkheden van de rechter om een juiste beslissing te nemen niet beperken. De rechter, als bewaker van een eerlijk proces, moet als procesbewaker de beslissingsvrijheid houden om de rechtspositie van de procespartijen te bewaken.

¹² Zie voor het huidige Landelijk Procesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-20926.html>

¹³ Zie voor het huidige Landelijk Procesreglement voor de rechtbanken en het Openbaar Ministerie, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2010-20926.html>

Literatuur

Algemene Rekenkamer

Lessen uit IT-projecten bij de overheid. Deel A

Den Haag 2007

http://www.rekenkamer.nl/9282000/d/p449_rapport_def.pdf

Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)

Efficiency and Quality of Justice

Strasbourg, Council of Europe publishing, 2008, 2010

Eshuis, R.J.J. en G. Paulides

Van Rechtbank naar Kanton. Evaluatie van de competentiegrensverhoging voor civiele handelszaken in 1999

Den Haag, Boom Juridische Uitgevers, 2002

Fabri, Marco en Francesco Contini

Judicial electronic data interchange in Europe: Applications, policies and trends

Bologna, Lo Scarabeo, 2003

Federal Judicial Center

Round table on the effective uses of information technology for judges

Washington, D.C. 2007

Frissen, Valerie

De domesticatie van de digitale wereld

Rotterdam, inaugurele oratie, 2004

Hoogen, Ronald van den

E-Justice, Beginnselen van behoordelijk elektronische rechtspraak,

Den Haag, SDU Uitgevers, 2007

Johanson, Klas, Ulf Aronson e.a.

Benchmarking of electronic service delivery in the public sector version 3.0

Gothenburg, TietoEnator Trigon, 2001

Koops, Bert-Jaap, Bart Jacobs en Ybo Buruma

Digitale dossiers in strafzaken; onderzoek t.b.v. het O.M.

februari 2009

McAfee, Andrew

Mastering the three worlds of information technology

Harvard Business Review, November 2006, pp. 141-149

New York State Bar Association

Report of the Task force on the Future of the Legal Profession

February 2011

Opijnen, Marc van

Selectie en publicatie van rechterlijke uitspraken in vergelijkend perspectief

Trema jaargang 34, mei 2011, nummer 5 p. 176-183

Raad voor de Rechtspraak

Jaarverslag 200, Jaarverslag 2009

www.rechtspraak.nl

Raad voor de Rechtspraak

Juridische aspecten van het digitaal strafdossier, aanbevelingen bij de ontwikkeling van het digitaal strafdossier.

September 2010

Reiling, Dory

Technology for Justice, how information technology can support judicial reform

Leiden, Leiden/Amsterdam University Press 2009 (diss.)

Reiling, A.D.

ICT verandert de rechtspraak;

in: Het Nederlandse rechtsbestel in Europees perspectief, Justitiële Verkenningen 4/09, p. 42-56

Velicogna, Marco (CEPEJ)

Use of Information and communication technologies (IT) in European judicial systems.

European Commission for the efficiency of justice

Velicogna, Marco, 2007

Justice Systems and IT. What can be learned from Europe?

Utrecht Law Review, Volume 3, Issue 1 (June) 2007