

Leidende principes Digitalisering Strafrechtketen

Versiedatum : 25 augustus 2022

Versie : 2.0, finaal concept ter goedkeuring door het IB

1. Aanleiding en doelstelling

Het (toenmalige) OGB heeft leidende principes opgesteld voor de digitalisering van de strafrechtketen. Deze leidende principes hebben betrekking op de gehele keten (Politie, OM, ZM en executie) en vormden de basis voor:

- de uitwerking van het programmaplan digitalisering strafrechtketen,
- de uitwerking van de keten doel architectuur strafrechtketen,
- de uitwerking van het keten projecten portfolio.

Het BKB heeft deze leidende principes vastgesteld op 19 december 2019.

Het programma Digitalisering Strafrechtketen loopt per eind 2022 af, per 1 januari 2023 zal de samenwerking rond de digitalisering van de strafrechtketen plaatsvinden in het Duurzaam Digitaal Stelsel. Het Informatieberaad heeft in het licht hiervan besloten de leidende principes voor de digitalisering te actualiseren.

2. Leidende principes in de context van het Duurzaam Digitaal Stelsel

De leidende principes zijn eerder opgesteld in het kader van het programma Digitalisering Strafrechtketen (PDSK) met als doel richting te geven aan de digitalisering. Het programma komt per 31 december 2022 weliswaar tot een einde, maar dat betekent niet dat ook een einde komt aan de samenwerking rond digitalisering, integendeel.

Hierdoor zal de onderlinge verbinding tussen de ketenpartners verder toenemen (de output van de een is de input van de ander en er is vaak sprake van onderlinge wisselwerking).

Daarnaast moet de rechter vanuit rechtstatelijk perspectief voldoende distantie kunnen houden om in iedere strafzaak zijn controlerende taak op het proces van de strafvordering en de daarbinnen gehanteerde gegevens onpartijdig te kunnen blijven uitvoeren. In de bijlage is ter informatie een uitwerking van het Legaliteitsbeginsel en het "fair trial" beginsel opgenomen.

Naast de eerdergenoemde organisaties onderschrijven ook andere organisaties die onderdeel uitmaken van de strafrechtketen deze leidende principes. Bijlage 4 bevat een overzicht van deze organisaties.

3. Inhoudelijke context

Bij de digitalisering in de strafrechtketen staat de maatschappelijke opgave voor de keten centraal. Het Bestuurlijk Ketenberaad stelt die maatschappelijke opgave vast. Het Informatieberaad vertaalt deze opgave naar opgaven en doelstellingen rond informatievoorziening en zorgt voor de realisatie daarvan.

Bij de digitalisering van de strafrechtketen is het uitgangspunt dat de inrichting van processen binnen een ketenpartij geen invloed heeft op de (inrichting van de) processen van de andere ketenpartijen. Dit uitgangspunt krijgt concreet vorm door de keuze de uitwisseling van gegevens, berichten en bestanden tussen ketenpartijen in te richten via een generieke infrastructuur (de strafrechtketenbrug, zie bijlage 2), bestaande uit afspraken, standaarden en ICT-voorzieningen.

Dit uitgangspunt borgt de toekomstvastheid van de keten langs twee lijnen:

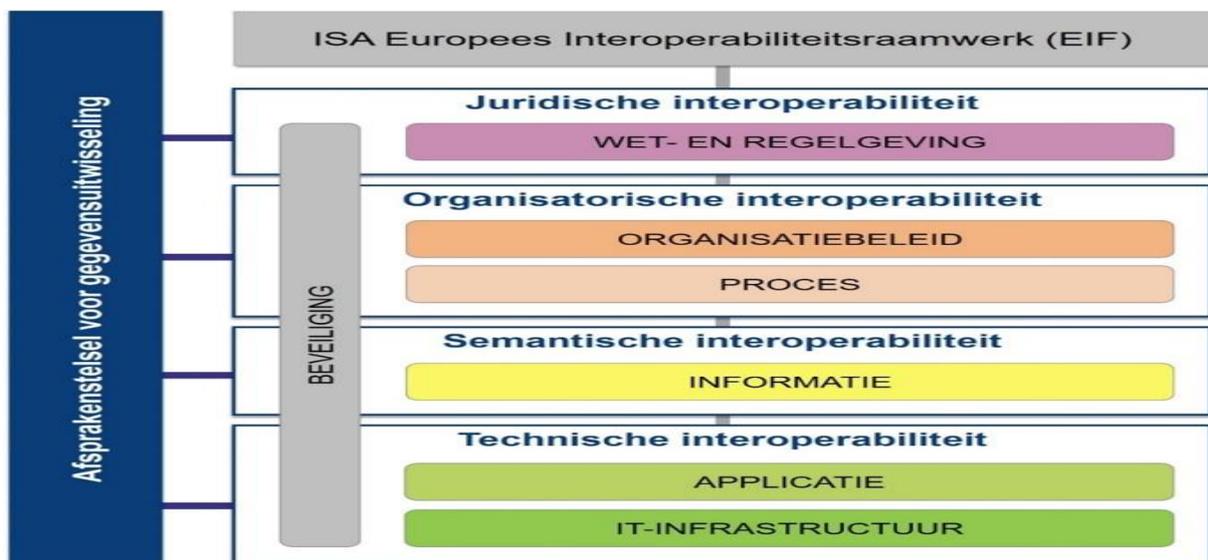
- Aanpassing of vervanging van de systemen van een ketenpartij heeft geen consequenties voor de systemen van andere ketenpartijen.
- In geval van een (wettelijk bepaalde) verschuiving van taken tussen ketenpartijen hoeft dit geen consequenties voor de andere ketenpartijen te hebben.

Daarbij geldt in beide gevallen als voorwaarde dat de gegevensstromen van en naar de andere ketenpartijen niet wijzigen.

In de ketendoelarchitectuur (KDA) is dit uitgangspunt concreet uitgewerkt. Daarmee geeft de KDA richting aan de digitalisering in de keten.

De leidende principes staan niet op zichzelf. Ze maken onderdeel uit van het raamwerk dat interoperabiliteit verzekert. Dat raamwerk is hieronder opgenomen. De leidende principes geven met name invulling aan de eerste twee lagen van het raamwerk (juridische en organisatorische interoperabiliteit) en geven daarmee richting aan de onderliggende lagen.

Figuur 1: Interoperabiliteitsraamwerk



Aanvullend is de vraag naar de rol van de gebruikers aan de orde. Die rol krijgt invulling aan de hand van de aard van de programma's en projecten en de fase waarin deze programma's en projecten zich bevinden. Verder zullen de gebruikers natuurlijk betrokken zijn bij het opstellen van het ketenjaarplan.

Het is van belang vast te stellen dat de leidende uitgangspunten een product zijn dat de bestuurders van de ketenpartijen gezamenlijk hebben gemaakt. Daarmee is het een (belangrijk) ketenresultaat.

Tenslotte zijn de leidende principes niet in beton gegoten, ze kunnen worden aangepast op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen.

4. Leidende principes

a. *Algemeen*

1. Het doel van de digitalisering van de strafrechtketen is te komen tot effectief georganiseerde gedigitaliseerde strafvorderingsprocessen die de realisatie van de ambities van de ketenpartijen ondersteunen en mogelijk maken.
2. De organisaties in de keten blijven zelfstandig en zijn verantwoordelijk voor hun eigen informatiehuishouding. Daardoor heeft de digitale strafrechtketen een virtueel karakter en is sprake van "loosely coupled" informatiehuishoudingen.
3. Binnen de ketenpartijen is sprake van verticale sturing. Het succesvol realiseren van de ketendoelstellingen vergt datagedreven horizontale verbinding tussen de ketenpartijen.
4. De ketenpartijen besturen de digitalisering van de keten gezamenlijk (zodat sprake is van eenheid van beleid en leiding).
5. De ontwikkeling van de keten vindt stapsgewijs plaats. Op basis van een meerjarige visie stellen de ketenpartijen ieder jaar een zogenoemd ketenjaarplan op waarin zij vastleggen welke stappen zij ten aanzien van de verdere digitalisering van de keten in het komende jaar willen zetten.

b. *Mens en cultuur*

1. Partijen zijn zich bewust van hun rol en verantwoordelijkheid in de keten en handelen daarnaar.
2. De ketenpartijen doen aan "zelfbinding" waar het gaat om deze leidende principes, de overige gemaakte ketenafspraken, de rijks- en J&V-brede standaarden en de afspraken, standaarden en voorzieningen zoals die binnen de digitale strafrechtketen tot stand komen.
3. Alle ketenpartijen conformeren zich aan de leidende principes en andere gemaakte ketenafspraken en kunnen elkaar aanspreken op het naleven hiervan. Ook verplichten de ketenpartners zich tot het elkaar proactief informeren over wijzigingen en keuzes op digitaal gebied.

c. *Organisatorische principes*

1. De strafrechtspleging staat in de kern voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van straffen.
2. De ketenpartijen zorgen bij wets- en organisatiewijzigingen voor "alignment" tussen business en IT en bepalen daarbij de haalbaarheid van het een en ander in relatie tot hun absorptievermogen. Zij stemmen dit onderling af.
3. Uitgangspunt is dat wijzigingen in wet- en regelgeving per wijziging worden gefinancierd, deze zijn geen onderdeel van regeerakkoord-middelen of bestaande begrotingen (aandachtspunt: de politieke werkelijkheid kan dit uitgangspunt in de weg staan). De financiële consequenties worden in beschouwing genomen voor zowel nieuwe als bestaande systemen (legacy).

d. Beleid en processen

1. De digitale strafrechtketen ondersteunt de (kwaliteit van de) strafvordering binnen de kaders van de rechtsstatelijkheid (inclusief het bewaken van de "chain of evidence").
2. Het Wetboek van Strafvordering beschrijft de rollen en verantwoordelijkheden van de partijen in de strafrechtketen. Het is leidend voor de inrichting van de informatiehuishouding van de keten. Het Wetboek geeft, samen met de vigerende privacy-wetgeving, (techniekonafhankelijke) kaders voor:

- Rollen (Wetboek en ECRM artikel 6);
- (Gegevens)Logistiek;
- Vertrouwelijkheid;
- Openbaarheid van gegevens.

Deze kaders bepalen de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en de organisatorische grenzen van de ketenpartijen. Dat laat onverlet dat partijen zelf hun (interne processen) kunnen aanpassen, zolang ze daarmee de invulling van hun rol in de keten niet in gevaar brengen.

3. Het Wetboek van Strafvordering is leidend waar het gaat om rollen, de bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en in het verlengde daarvan het ontwerp van processen.
4. De wettelijke kaders voor gegevensuitwisseling zijn van toepassing. Die kaders hebben betrekking op:
 - Doelbinding (wat is de wettelijke basis voor de gegevensuitwisseling);
 - Proportionaliteit (wat is de minimale omvang van de uit te wisselen gegevensset waarmee het doel wordt bereikt);
 - Transparantie (het moet geregistreerden helder zijn welke uitwisselingen met welk doel plaatsvinden).
5. De FAIR-principes zijn van toepassing op de inrichting van de digitale strafrechtketen. FAIR staat voor:
 - Findable;
 - Accessable;
 - Interoperable;
 - Reusable.

e. Systemen en informatie

1. De ketendoelarchitectuur bestrijkt de gehele strafrechtspleging, inclusief de raakvlakken met externe actoren en partijen.
2. Elke ketenpartner is verantwoordelijk voor zijn eigen informatiehuishouding en informatievoorziening.
3. Binnen de keten zijn generieke applicaties beschikbaar die individuele partijen gebruiken in hun primaire proces (zoals informatiezuilen, SKDB, oplossingen voor biometrie, etc.).
4. De ketenpartijen zullen geen (nieuwe) applicaties ontwikkelen die de uitvoering van het primaire proces ondersteunen en die daarbij organisatiegrenzen overschrijden (zoals GPS).

5. De ketenpartijen en het ministerie van J&V zijn samen verantwoordelijk voor inhoud (functionaliteiten) en financiering van de bestaande en nieuw te ontwikkelen gemeenschappelijke voorzieningen in de keten. Deze voorzieningen ondersteunen onder andere de gegevensuitwisseling tussen de ketenpartijen. In bijlage 2 is een globale schets opgenomen van de relatie tussen de informatiesystemen van de ketenpartijen en de generieke voorzieningen.
6. Uitgangspunt is verticale sturing en horizontale verbinding qua berichtenuitwisseling. Het gaat in ieder geval om de volgende gemeenschappelijke voorzieningen (afspraken, standaarden en ICT) die nog verdere inhoudelijke uitwerking behoeven:
 - E-Semantiek
Betekenis en standaards voor gegevens, zoals referentiegegevens en het canonieke datamodel;
 - E-Index
Ter borging van van de "chain of evidence";
 - E-Status
Voor inzicht in de toestand van afspraken tussen ketenpartners
 - E-Handtekening
Digitale ondertekening en waarmerking van documenten en gegevens.
 - E-Koppeling
Gestandaardiseerde koppelvlakken voor gegevensuitwisseling;
 - E-Distributie
Voor het overbruggen van verschillen tussen partijen;
 - E-Makelaar
Voor het bevragen van meerdere bronnen en het attenderen;
 - E-Portalen
Dienstverlening naar externe doelgroepen middels, bijvoorbeeld via doelgroepportalen (i.e. slachtoffer, advocaten en verkeersovertreders (daders));
 - E-Compliance
Voor het verantwoord worden over de uitgewisselde gegevens.
 - E-Toegang
Voor het gecontroleerd toegang geven tot elkaars gegevens.
 - E-Archief
Voor het mogelijk maken van duurzaam bewaren en correcte archivering.
 - Infrastructuur
Voor de basisfaciliteiten nodig voor gegevensuitwisseling zoals netwerkverbindingen;

In bijlage 3 is een (meer gedetailleerd) overzicht van gemeenschappelijke voorzieningen opgenomen.
7. De ontwikkeling en het beheer van de gemeenschappelijke voorzieningen is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de ketenpartijen.

Bijlage 1: Het Legaliteitsbeginsel en het "fair trial" beginsel

Het portret van de Koning in overheidsgebouwen herinnert ons aan de eenheid van de Nederlandse staat. Binnen de staat zijn de taken verdeeld, maar de staatsorganen vormen gezamenlijk de Nederlandse staat. Het doel van een staat is - naar de woorden van de Nederlandse filosoof Spinoza - het organiseren van vrijheid voor de burgers in de staat. Omdat absolute macht altijd tot misbruik leidt moet binnen de eenheid van de staat, voor een overheidsmacht ook een tegenmacht worden georganiseerd. Voor de vrijheid van burgers in een staat is het noodzakelijk dat de trias politica (de wetgevende macht, de uitvoerende macht en de rechtsprekende macht) elkander in balans houden. De wetgever (regering en parlement) maakt de wetten die worden toegepast door de uitvoerende macht (zoals politie en het openbaar ministerie). De rechter controleert die toepassing geeft daarbij een uitleg aan de wet in een concrete zaak. In onze rechtsstaat is geen van deze staatsmachten de baas. Als de wetgever het niet eens is met de uitleg die de rechter aan een wet geeft, dan kan hij de wet aanpassen. Daarna wordt de nieuwe wet weer toegepast door de uitvoerende macht en opnieuw door de rechter uitgelegd bij controle van die toepassing in concrete (straf-)zaken.

Voor een balans tussen de staatsmachten moeten de rechter onafhankelijk zijn van de twee overige staatsmachten. De onafhankelijke positie van de rechter is er geen privilege voor de rechter, maar is een noodzakelijke voorwaarde voor de handhaving van de vrijheid van de burgers in de Nederlandse staat. De (institutionele, functionele en persoonlijke) onafhankelijke positie van de rechter stelt hem in staat om in iedere zaak onpartijdig recht te spreken ('zonder aanzien des persoons').

In een rechtsstaat staat niemand boven de wet; zowel de burgers als de overheid zijn gebonden aan de wet. In artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering heeft de wetgever voor het strafproces het legaliteitsbeginsel tot uitdrukking gebracht: strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien. In Nederland vormt de wet de basis voor overheidsbevoegdheden in het strafproces en tegelijk biedt de wet aan burgers rechtszekerheid en bescherming tegen willekeur. Het legaliteitsbeginsel in het strafproces brengt met zich dat de toepassing van de wet door de uitvoerende macht (politie en OM) en de uitleg van de wet bij de controle van die toepassing door de rechterlijke macht, moeten sporen met de doeleinden waartoe zij de wettelijke bevoegdheden van de wetgever toegekend hebben gekregen. Een voorbeeld en dus een concreet gevolg voor de keten hiervan is dat conform de wet in een strafzaak de officier van justitie uit de door de politie gedurende het opsporingsonderzoek verzamelde data de processtukken samenstelt. Deze (originele) processtukken worden door de officier van justitie ten behoeve van de berechting van een verdachte overgedragen aan de rechter (en in afschrift ter beschikking gesteld aan de verdediging). Na deze overdracht worden de data die deze processtukken vormen, alleen nog maar door de Rechtspraak beheerd; OM noch Politie kunnen muteren in dit strafdossier.

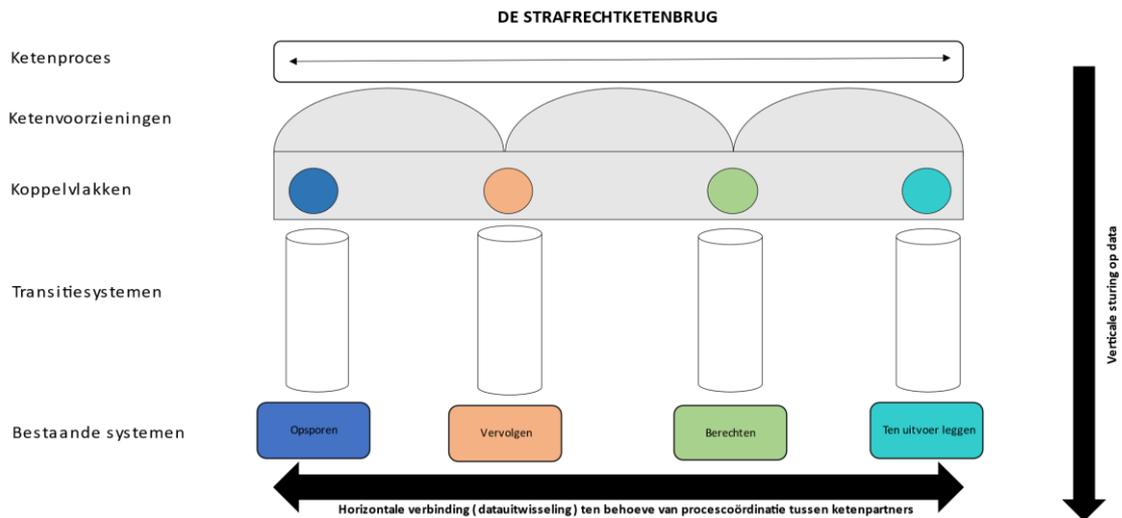
Binnen die eenheid van de Nederlandse staat wordt op het terrein van de informatievoorziening in de strafrechtketen (opsporing, vervolging, berechting en executie) door de verschillende overheidsfuncties samengewerkt, maar met inachtneming van de trias politica. De afzonderlijke positie van de rechter is nodig om hem in staat te stellen zijn controlerende taak in iedere concrete strafzaak te kunnen laten vervullen. Krachtens 6 EVRM heeft een ieder bij - onder meer - het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige gerecht dat bij de wet is ingesteld. Dit is het fair trial beginsel; het recht op een eerlijk proces.

De rechter waarborgt de procedurele rechtvaardigheid voor de procespartijen (zoals de authenticiteit en integriteit van de digitale processtukken in een strafproces met digitale data). De beschikbaar gestelde data en IV-faciliteiten dient iedere partij in een procedure gelijkwaardige processuele mogelijkheden te bieden. De onpartijdige rechter bewaakt de gelijkwaardige procespositie van partijen (beginsel van equality of arms) en motiveert zijn beslissing (controleerbaarheid van de rechter). In geval van gebruik van artificial intelligence bewaakt de rechter de gelijkwaardige behandeling van partijen door de gebruikte algoritmen (neutraliteit).

Om als rechter in concrete strafzaken onpartijdig te kunnen toetsen of in het strafproces door politie en openbaar ministerie is gehandeld op de wijze bij de wet voorzien en ook overigens een eerlijk proces voor de verdachte te waarborgen, dient de rechter in de samenwerking binnen de strafrechtketen ook in de architectuur van de informatievoorziening de nodige (institutionele en functionele) distantie te houden. Ook de (objectief gerechtvaardigde) schijn van partijdigheid dient te worden vermeden.

Bijlage 2: Schematische weergave van de inrichting van de informatiehuishoudingen van de ketenpartijen in de strafrechterketen

INRICHTING INFORMATIEHUISHOUDINGEN – WENSELIJKE SITUATIE



Schematische weergave van de inrichting van de informatiehuishoudingen van de ketenpartijen in de strafrechterketen. Uitgangspunt is dat de inrichting van processen binnen een ketenpartij geen invloed heeft op de processen van de andere ketenpartijen. Dit is vertaald naar het concept van "de Strafrechterketenbrug".

Bijlage 3: Overzicht keten communicatie voorzieningen

Ketenvoorziening	Omschrijving op hoofdlijnen
E-Semantiek	Semantische interoperabiliteit, o.a. CDM, Gegevenswoordenboeken, Referentiegegevens, Code stelsels.
E-Index	Ter borging van van de "chain of evidence". Nummerstelsels en verwijzingen t.b.v. chain of evidence en/of "track & trace"
E-Status	Voor inzicht in de toestand van afspraken tussen ketenpartners.
E-Handtekening *	Digitale ondertekening en waarmaking van documenten en gegevens. (GAAV en Provenance store);
E-Koppeling	Gestandaardiseerde koppelvlakken voor gegevensuitwisseling
E-Distributie	Voor het overbruggen van verschillen tussen partijen
E-Makelaar	Voor het bevragen van meerdere bronnen en het attenderen.
E-Portalen	Dienstverlening naar externe doelgroepen middels, bijvoorbeeld via doelgroepportalen (i.e. slachtoffer, advocaten en verkeersovertreders (daders));
E-Compliance	Voor het verantwoorden over de uitgewisselde gegevens. Welke gegevens met welk doel aan wie zijn verstrekt. (verstrekkingenregister, logging)
E-Toegang *	Federatieve toegang voor ketenpartners en toegang voor externe personen en organisaties (J&V Toegang)
E-Archief *	Voor het mogelijk maken van duurzaam bewaren en correcte archivering.
Infrastructuur *)	Voor de basisfaciliteiten nodig voor gegevensuitwisseling zoals netwerkverbindingen. Infrastructuur is J&V -breed vraagstuk. De strafrechtketen formuleert behoeften en zal die via de kanalen als CIO-Raad en DI&I inbrengen.

Ad *): Voorzieningen als deze zijn niet strafrechtketen specifiek. De strafrechtketen stelt er wel eisen aan en zal daaraan bijdragen. Ook voor andere voorzieningen, zoals e-handtekening en e-portalen, is goed voorstelbaar dat deze (op termijn) een grotere reikwijdte hebben dan alleen de strafrechtketen.

N.B.: Als we spreken over een gezamenlijke voorziening dan zijn dat afspraken, standaarden en soms keten-ICT oplossingen, ingericht met mensen en middelen, dus inclusief beheer, doorontwikkeling, toezicht, governance en financiering.

Bijlage 4: Strafrechtketen organisaties die de leidende principes onderschrijven

De volgende organisaties onderschrijven deze leidende principes en zeggen toe deze toe te passen in hun eigen organisatie:

1. Politie
2. OM - Openbaar Ministerie
3. Rechtspraak (rechtbanken en hoven)
4. HR - Hoge Raad
5. CJIB
6. DJI
7. Rijksrecherche
8. NIFP - Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie
9. Justid
10. NFI
11. Justis
12. RvdK - Raad voor de Kinderbescherming
13. RvR - Raad voor Rechtsbijstand
14. RN - Reclassering Nederland
15. Leger des Heils - Jeugdbescherming & Reclassering
16. Kmar
17. BOD - FIOD
18. BOD - ISZW-DO
19. BOD - NVWA-IOD
20. BOD - ILT-IOD
21. Ministerie Justitie en Veiligheid incl. Directie Strafrechtketen
22. Forensische zorginstellingen
23. GI - Gecertificeerde instellingen
24. Schadefonds Geweldsmisdrijven
25. Jeugdzorg Nederland

Waar het gaat om de volgende organisaties moet dat nader worden vastgesteld:

26. Halt
27. VNG + gemeenten
28. NOVA - Nederlandse orde van advocaten
29. Slachtofferhulp Nederland (SHN)
30. Stichting Verslavingsreclassering GGZ (SVG)
31. CCV - Centrum voor criminaliteitspreventie en veiligheid
32. De Nederlandse GGZ
33. Perspectief Herstelbemiddeling
34. Regioburgemeesters