

Vergaderjaar 2001–2002

28 353

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van bevoegdheden tot het vorderen van gegevens van instellingen in de financiële sector, mede ter uitvoering van het op 16 oktober 2001 te Luxemburg tot stand gekomen Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (vorderen gegevens financiële sector)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Achtergrond en doelstelling van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel maakt onderdeel uit van het pakket aan wetgevende maatregelen ter vergroting van de mogelijkheden tot opsporing van terroristische misdrijven. Het wetsvoorstel is aangekondigd in het Actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid, dat aan de Tweede Kamer is gezonden bij brief van 5 oktober 2001, onder actie 42 van dit plan (Kamerstukken II 2001/2002, 27 925, nr. 10, blz. 14). Het wetsvoorstel strekt bovendien mede tot uitvoering van het op 16 oktober 2001 tot stand gekomen protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie. Dit protocol heeft tot doel de regels inzake de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie te verbeteren, met het oog op de bestrijding van de criminaliteit, in het bijzonder de georganiseerde criminaliteit, het witwassen en de financiële criminaliteit. In verband met de gebeurtenissen die op 11 september 2001 hebben plaatsgevonden in de Verenigde Staten van Amerika is binnen de Europese Unie besloten tot een versnelde totstandkoming van het protocol. De goedkeuring van dit protocol wordt voorzien bij een afzonderlijk in te dienen voorstel van Rijkswet. Gelijktijdig hiermee vindt ook de indiening plaats van de goedkeurings- en de implementatiewetgeving van het verdrag waarop het protocol is gebaseerd, de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie (Trb 2000, 96), hierna het EU-rechtshulpverdrag. De artikelen 1, 2 en 3 van het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag houden in dat iedere lidstaat moet kunnen voldoen aan het verzoek van een andere lidstaat tot het verkrijgen van bepaalde gegevens over reke-

ningen, rekeningnummers en financiële transacties van een natuurlijke persoon of rechtspersoon tegen wie een strafrechtelijk onderzoek is ingesteld. Voor de uitvoering van het protocol is het nodig te komen tot bevoegdheden voor de justitiële autoriteiten tot het vorderen van gegevens bij instellingen in de financiële sector, omvattende een plicht van deze instellingen deze gegevens te verstrekken. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Het Wetboek van Strafvordering bevat thans geen hierop toegesneden bevoegdheden, zoals blijkt uit het advies van de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij, dat hierna aan de orde zal komen. Ook het op vrijwillige basis verstrekken van gegevens op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) voorziet niet in een toereikende regeling. Indien de afweging of de gegevens verstrekt moeten worden overgelaten wordt aan de instelling in de financiële sector, hetgeen bij verstrekking op basis van de WBP het geval is, kan niet worden voldaan aan de verplichtingen van het protocol. Daarnaast doen zich bij de verstrekking op vrijwillige basis nu reeds knelpunten voor in de praktijk. Deze worden hierna in paragraaf 5 genoemd. De voorgestelde bevoegdheden zijn vanzelfsprekend niet alleen van belang voor internationale rechtshulp maar ook voor nationale opsporingsonderzoeken. Gegevens van instellingen in de financiële sector kunnen van groot belang zijn in een opsporingsonderzoek, niet alleen indien het gaat om financiële criminaliteit, maar ook bij andere vormen van criminaliteit. Gegevens over rekeningen en financiële transacties bieden namelijk inzicht in patronen van contacten en handelingen. Deze gegevens kunnen bovendien licht werpen op financiële stromen en vormen om die reden een onmisbaar onderdeel van het financieel rechercheren. In het bijzonder de financiële sector loopt het risico te worden misbruikt voor het financieren van terroristische activiteiten. Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag op een wijze die zo goed mogelijk tegemoet komt aan de nationale opsporingsbelangen en die zo goed mogelijk past binnen de nationale wetgeving. Op enkele onderdelen volgt het wetsvoorstel daarom niet strikt het protocol, maar strekt het tot het opnemen van ruimere bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering, zoals hierna nog aan de orde zal komen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Ten eerste wordt voorgesteld te komen tot een bevoegdheid van de opsporingsambtenaar tot het vorderen van een nauw omschreven categorie van zogenaamde identificerende gegevens. Onder identificerende gegevens worden verstaan gegevens betreffende naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geslacht, rekeningnummers en andere administratieve kenmerken. Ten tweede wordt voorgesteld te komen tot een bevoegdheid van de officier van justitie tot het vorderen van ook andere gegevens dan identificerende gegevens. Deze bevoegdheid kan betrekking hebben op zowel historische als toekomstige gegevens. Tevens kan de officier van justitie vorderen dat toekomstige gegevens direct na verwerking worden verstrekt. Ten derde wordt voorgesteld te komen tot een bevoegdheid van de officier van justitie, na voorafgaande machtiging door de rechter-commissaris, tot het vorderen van gevoelige gegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit zijn gegevens die vanwege hun aard direct raken aan de persoonlijke levenssfeer. Naarmate de bevoegdheid ingrijpender is, komt zij toe aan een hogere autoriteit en worden zwaardere voorwaarden gesteld aan de toepassing daarvan. De bevoegdheid tot het vorderen van identificerende gegevens kan worden toegepast in geval van verdenking van een misdrijf, de bevoegdheid tot het vorderen van ook andere dan identificerende gegevens in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en de bevoegdheid tot het vorderen van directe

verstrekking van toekomstige gegevens, alsmede de bevoegdheid tot het vorderen van gevoelige gegevens in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en dat een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Terroristische misdrijven vallen hieronder. De bevoegdheden kunnen tevens worden toegepast voor het opsporingsonderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband. Deze geschakeerde toekenning van bevoegdheden past binnen het Wetboek van Strafvordering. Naarmate een opsporingsbevoegdheid ingrijpender is, dient sprake te zijn van een verdenking van een ernstiger strafbaar feit. Tevens kan hiermee worden voldaan aan de verplichtingen van het Protocol. De verplichting om gegevens over bankrekeningen te verstrekken geldt volgens het Protocol alleen indien het opsporingsonderzoek betrekking heeft op een strafbaar feit waarop in de verzoekende staat naar de wettelijke omschrijving een vrijheidsstraf is gesteld met een maximum van vier jaar of meer en in de aangezochte staat een vrijheidsstraf met een maximum van twee jaar of meer. Daarnaast geldt de verplichting ook wanneer het onderzoek betrekking heeft op enkele andere met zoveel woorden aangeduide feiten, die strafbaar zijn gesteld in EU-verdragen.

De voorstellen betreffen bevoegdheden tot het vorderen van gegevens van een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een financiële dienst verleent. Hieronder zijn begrepen de instellingen die vallen onder het toezicht dat geregeld is in de financiële toezichtswetten. De gegevens kunnen de hiervoor al genoemde identificerende gegevens betreffen en alle andere gegevens, bijvoorbeeld betreffende rekeningen en financiële transacties van een natuurlijke persoon of rechtspersoon.

3. De aanbevelingen van de commissie Mevis

De voorstellen zijn direct gebaseerd op de aanbevelingen van de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij, naar haar voorzitter genoemd de commissie Mevis. In deze memorie van toelichting wordt daarom gebruik gemaakt van de onderbouwing van de aanbevelingen in het rapport van deze commissie. Aan de Tweede Kamer is in het kader van de voorbereiding van en de verslaglegging over de vergaderingen van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken reeds aangekondigd dat voor de in het protocol opgenomen voorstellen de werkzaamheden van de commissie Mevis van belang zouden zijn. In mei 2001 heeft deze commissie haar advies aangeboden aan de Minister van Justitie. Zij constateert dat het Wetboek van Strafvordering, gelet op de ontwikkelingen op het gebied van de informatie- en communicatietechnologie, niet voorziet in een toereikend wettelijk kader voor die vormen van gegevensvergaring die voor de strafvordering noodzakelijk is. Zij doet voorstellen voor de regeling van nieuwe bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering. Bij brief van 19 juni 2001 is het rapport van de commissie aan de Tweede Kamer aangeboden. Reeds bij die gelegenheid is uitgesproken dat nieuwe wetgeving ter zake van de strafvorderlijke vergaring van gegevens noodzakelijk is. Vooruitlopend op de totstandkoming en uitvoering van het kabinetsstandpunt over het rapport, noodzaken het Actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid, de totstandkoming van het protocol en de gestelde termijn voor ratificatie van het protocol tot een versnelde uitvoering van een groot deel van de aanbevelingen van de commissie Mevis voor de financiële sector. De aanbevelingen van de commissie worden in het wetsvoorstel uitgewerkt voor de financiële sector, voor zover de uitvoering van het protocol dit met zich meebrengt.

4. De voorgestelde bevoegdheden en hun plaats in het Wetboek van Strafvordering

4.1. De reikwijdte van de voorgestelde bevoegdheden

De voorgestelde bevoegdheden kunnen worden gericht tot een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een financiële dienst verleent. Hieronder zijn niet begrepen de financiële toezichthouders. Hieronder zijn begrepen de instellingen die vallen onder het toezicht dat geregeld is in de financiële toezichtswetten. Het betreft financiële instellingen, kredietinstellingen, effecteninstellingen, beleggingsinstellingen, wisselkantoren en verzekeringsbedrijven. Deze instellingen te samen worden in deze memorie van toelichting aangeduid als de financiële sector. Het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag heeft geen betrekking op de gehele financiële sector. Zo vallen de verzekeringsbedrijven buiten de werking van het protocol, nu deze categorie bedrijven tijdens de onderhandelingen over het protocol daar expliciet buiten is gelaten. Het is echter gewenst in de nationale wetgeving terzake van deze bevoegdheden geen instellingen die vallen onder de werking van de financiële toezichtswetten uit te zonderen. Het is in het belang van de opsporing dat van al deze instellingen gegevens gevorderd kunnen worden. Niet gezegd kan worden dat bepaalde categorieën instellingen in dit opzicht van meer of minder belang zijn. Het is ook in het belang van de instellingen zelf te voorkomen dat bepaalde instellingen wel en andere niet onder de werking van deze bevoegdheden begrepen zijn. Dit zou tot een onevenwichtige belasting van de instellingen kunnen leiden. In dit verband kan een zekere parallel worden getrokken met de wetgeving inzake de identificatie- en meldingsplicht voor financiële instellingen. Ook in die wetgeving wordt geen onderscheid naar de aard van de desbetreffende financiële instellingen gemaakt, vanuit de gedachte dat ter zake van alle vormen van financiële dienstverlening die onder de toezichtswetten vallen de mogelijkheid van crimineel misbruik bestaat.

4.2. De in het geding zijnde belangen

Bij de voorgestelde bevoegdheden zijn drie belangen in het geding: het belang van de opsporing, het belang van de instelling van wie de gegevens gevorderd worden en het belang van degene op wie de gegevens betrekking hebben. De regeling van de bevoegdheden moet met elk van deze belangen rekening houden. Het belang van de opsporing brengt met zich mee dat al die gegevens gevorderd kunnen worden die nodig kunnen zijn in het belang van het onderzoek naar strafbare feiten. De voorgestelde regeling van bevoegdheden voorziet hierin. Geen categorie gegevens is uitgesloten van de bevoegdheden. Als uitgangspunten van de regeling gelden dat naarmate de categorie gegevens die gevorderd kunnen worden omvangrijker is of gevoeliger van aard en naarmate de handelingen die van de instelling worden gevegd ingrijpender zijn, er zwaardere voorwaarden verbonden worden aan de toepassing van de bevoegdheid. Met het oog op de opsporing van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken, daaronder zijn terroristische misdrijven begrepen, kunnen ook gevoelige gegevens gevorderd worden en kunnen ook bijzondere inspanningen van de instelling worden gevegd, namelijk het direct verstrekken van toekomstige gegevens. Het belang van de instelling van wie de gegevens gevorderd worden, brengt met zich mee dat de bevoegdheden voldoende afgebakend moeten zijn en dat deze helderheid moeten verschaffen over de handelingen die van de instelling kunnen worden gevraagd. De voorgestelde regeling voorziet hierin. Ook is het voor de instelling van belang dat de gevraagde handeling binnen het bereik ligt van zijn normale activiteiten en geen onevenredige inspanning vergt. Dit betekent dat bij de toepassing van de

bevoegdheden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht moeten worden genomen. Daarnaast dienen de kosten die verbonden zijn aan de naleving van een vordering voor vergoeding uit 's Rijks kas in aanmerking komen. Op deze punten wordt in paragraaf 5 nader ingegaan. Het belang van degene op wie de gegevens betrekking hebben, is gelegen in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en in de zorgvuldige omgang met gegevens die op hem betrekking hebben en die verwerkt worden door de instellingen. De strafvorderlijke vergaring van gegevens zal in veel gevallen leiden tot verwerking van persoonsgegevens op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze verkregen zijn. Artikel 9 van het Databeschermingsverdrag van de Raad van Europa¹ bepaalt dat verwerking desalniettemin mogelijk is, indien dit bij wet is voorzien en noodzakelijk is in een democratische samenleving in het belang van het bestrijden van strafbare feiten. Er dient dus voldaan te worden aan het noodzakelijkheids criterium. Dit criterium komt hierna terug bij de bespreking van artikel 8 EVRM. Voor gegevens die vanwege hun aard op fundamentele vrijheden of op de persoonlijke levenssfeer inbreuk kunnen maken – vergelijk de categorie gevoelige gegevens, benoemd in paragraaf 2 – gelden ingevolge het verdrag en de richtlijn zwaardere eisen: er dient sprake te zijn van een zwaarwegend maatschappelijk belang. In geval van opsporing van ernstige strafbare feiten is daarvan sprake.

Het wetsvoorstel schept een bevoegdheid tot het vorderen van gegevens van ook niet-verdachte personen, indien dit nodig is voor de opsporing van het strafbare feit. In dit opzicht is het wetsvoorstel ruimer dan het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag. Indien de verdachte bijvoorbeeld – door gebruik van diens codes dan wel pasjes – de bankrekening van een ander gebruikt, dan wel een ander handelingen laat verrichten, dan kan het in het belang van het onderzoek nodig zijn gegevens betreffende die ander te vergaren. Het wetsvoorstel sluit op dit punt aan bij andere bevoegdheden tot opsporing in het Wetboek van Strafvordering, zoals de bevoegdheden tot observatie, opnemen van vertrouwelijke communicatie en onderzoek aan telecommunicatie. Ook de bestaande bevoegdheden tot inbeslagneming en doorzoeking zijn niet beperkt tot de persoon van de verdachte of tot voorwerpen die van de verdachte zijn. Uitsluitend indien gegevens van personen redelijkerwijs kunnen bijdragen aan een goede afronding van het opsporingsonderzoek, kunnen deze gegevens worden vergaard. De bevoegdheid wordt dus afgegrensd door het belang van het opsporingsonderzoek. Het beginsel van proportionaliteit brengt bovendien met zich mee dat aan de motivering voor het vorderen van gegevens over personen die geen verdachte zijn hogere eisen worden gesteld dan aan de motivering voor het vorderen van gegevens over de verdachte. Een eventuele beperking van de persoonlijke levenssfeer van de persoon over wie gegevens vergaard worden moet in verhouding staan tot het belang voor het strafvorderlijk onderzoek. Een beperking van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte is eerder gerechtvaardigd dan een beperking van de persoonlijke levenssfeer van een niet-verdachte persoon. Uit artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vloeit voort dat een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan voor zover daarin bij de wet is voorzien en dit «in een democratische samenleving noodzakelijk is» in het belang van enkele met name genoemde doelen, waaronder «het voorkomen van strafbare feiten», hetgeen de opsporing van strafbare feiten mede omvat. Nu de bevoegdheden worden geregeld in het Wetboek van Strafvordering, de bevoegdheden nodig zijn in het belang van de opsporing, daaronder begrepen de opsporing van terroristische misdrijven, en bovendien nodig zijn voor de uitvoering van het protocol wordt aan deze eisen voldaan. Daarnaast gelden ook eisen voor de kwaliteit van de wettelijke regeling: deze dient voor de burger voldoende toegankelijk en voorzien-

¹ Op 28 januari 1981 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag tot bescherming van personen in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Trb. 1988, 7.

baar te zijn en dient bovendien waarborgen te bieden tegen willekeurige inmenging van de overheid in het persoonlijke leven van de burger. Dit geldt in het bijzonder indien een bevoegdheid meer ingrijpend is en heimelijk kan worden toegepast. Ook aan deze eisen wordt in de voorgestelde regeling voldaan doordat zij de gevallen en gronden omschrijft waarin en waartoe de bevoegdheid kan worden toegepast en doordat daarin een bevoegde autoriteit is aangewezen en voorzieningen voor transparantie en controleerbaarheid zijn opgenomen, zoals voorschriften voor motivering, verbalisering en verslaglegging. In het hierna volgende komt dit nader aan de orde.

4.3. De plaats in het Wetboek van Strafvordering

De voorgestelde bevoegdheden vertonen overeenkomsten met de bijzondere opsporingsbevoegdheden. In navolging van de commissie Mevis wordt daarom voorgesteld de bevoegdheden in te passen in de systematiek van de bijzondere opsporingsbevoegdheden en te regelen in de betreffende titels in het Wetboek van Strafvordering.

De regeling van de bevoegdheden sluit inhoudelijk aan bij de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kring van personen over wie gegevens gevorderd kunnen worden, het doel waartoe gegevens gevorderd kunnen worden, alsmede voor de keuze van de bevoegde autoriteit. Dit geldt ook voor de gevallen waarin de toepassing van de bevoegdheden is toegestaan, zoals aangeduid in paragraaf 2 en in het artikelsgewijs deel.

Ook de voorschriften voor de vordering en het proces-verbaal stemmen overeen met de voorschriften die bij de meeste bijzondere opsporingsbevoegdheden worden gesteld ten aanzien van het bevel, maar er is niet gekozen voor de «bevelsconstructie», zoals bij deze bijzondere opsporingsbevoegdheden. Door deze constructie berust de bevoegdheid bij de officier van justitie, terwijl de opsporingsambtenaar de handelingen verricht ter uitoefening van de bevoegdheid. Het gaat hierbij steeds om bevoegdheden die niet door de officier van justitie worden uitgevoerd: de officier van justitie observeert en infiltreert niet, maar geeft daartoe wel opdracht aan de opsporingsambtenaar. Voor de thans voorgestelde bevoegdheden geldt dit niet: waar de officier van justitie is aangewezen als bevoegde autoriteit kan de officier van justitie wel degelijk zelf een vordering tot het verstrekken van gegevens doen. Dit neemt niet weg dat hij de handelingen ter uitoefening van de bevoegdheid kan overlaten aan de opsporingsambtenaar. Wel zal hij zelf de vordering moeten ondertekenen. Artikel 126, derde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie sluit uit dat de officier van justitie bepaalde bevoegdheden mandateert. Bij de ingrijpende bevoegdheden tot het vorderen van gevoelige gegevens en het vorderen van directe verstrekking van toekomstige gegevens is ook de officier van justitie bevoegd, zij het na voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris.

4.4. De verhouding tot de bevoegdheden tot inbeslagneming

Ten behoeve van de opsporing kan de hand op gegevens worden gelegd door toepassing van de bevoegdheden tot inbeslagneming of het ter inbeslagneming vorderen van voorwerpen. De inbeslagneming van bescheiden waarop niet geautomatiseerde gegevens zijn vastgelegd is echter steeds minder toepasbaar, omdat gegevens steeds vaker uitsluitend nog langs geautomatiseerde weg beschikbaar zijn. De inbeslagneming van de fysieke dragers van geautomatiseerde gegevens is vaak geen goed alternatief omdat deze disproportioneel kan zijn in verband met de hoeveelheid gegevens die daarop aanwezig kan zijn, alsmede, indien het de inbeslagneming van computers betreft, in verband met de gevolgen voor de bedrijfsvoering van de beslagene. Gegevens lenen zich niet voor

inbeslagneming. Gegevens zijn namelijk geen voorwerpen. Onder gegevens wordt verstaan: informatie die is opgeslagen of vastgelegd op een gegevensdrager. De voorgestelde bevoegdheden tot het vorderen van gegevens leiden ertoe dat geen gebruik van de bevoegdheden tot het bevelen van de uitlevering van voorwerpen meer mag worden gemaakt, indien met toepassing van de voorgestelde bevoegdheden kan worden volstaan. Er is – gelet op het voorgaande – geen vrije keuze tussen de bevoegdheid gegevens te vorderen en de bevoegdheid de uitlevering te vorderen van de gegevensdrager. Het is in strijd met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit de uitlevering van de gegevensdrager te vorderen, indien met het vorderen van de gegevens kan worden volstaan. Bovendien kan er sprake zijn van misbruik van bevoegdheid indien de gegevensdrager wordt gevorderd, terwijl het niet om de gegevensdrager te doen is, maar het uitsluitend te doen is om de gegevens. Dit geldt temeer indien het te doen is om gegevens waarvoor een bevoegdheid is opgenomen die aan zwaardere voorwaarden is verbonden dan de bevoegdheid tot inbeslagneming.

Alleen indien er omstandigheden zijn die ertoe nopen dat de gehele gegevensdrager wordt verkregen, kunnen de inbeslagnemingsbevoegdheden worden toegepast. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien langdurig onderzoek in omvangrijke dossiers nodig is voordat de gegevens die voor het strafvorderlijk onderzoek van belang zijn, kunnen worden geselecteerd. Betreft het weinig omvangrijke dossiers, dan is inbeslagneming niet nodig, maar kan worden volstaan met het kopiëren van de dossiers. Van onttrekking aan de beschikkingsmacht van de bezitter van de dossiers dient dan te worden afgezien. Indien langdurig onderzoek nodig is in geautomatiseerde werken, zal het vaak mogelijk zijn de relevante bestanden te kopiëren. Indien dit het geval is dient van inbeslagneming van de geautomatiseerde werken te worden afgezien. Indien het doel is dat de gegevensdrager, bijvoorbeeld het originele document, wordt veilig gesteld blijven vanzelfsprekend de inbeslagnemingsbevoegdheden van toepassing.

5. Gevolgen voor de praktijk

De regeling van bevoegdheden brengt voor de instellingen en voor de justitiële autoriteiten meer duidelijkheid over de verstrekking en vergaring van gegevens. In de huidige praktijk bestaat hierover veel onduidelijkheid. Gegevensvergaring vindt in de huidige praktijk voor een deel plaats op vrijwillige basis. Daarbij doet zich als knelpunt voor dat de instelling met inachtneming van de Wet bescherming persoonsgegevens een eigen afweging moet maken of het belang van het opsporingsonderzoek zwaar genoeg is om de gevraagde gegevens te verstrekken. De instelling kan aansprakelijk zijn jegens degene op wie de gegevens betrekking hebben, indien deze door een eventuele onrechtmatige verstrekking schade ondervindt. Tevens vindt gegevensvergaring plaats op basis van de bevoegdheden tot het ter inbeslagneming vorderen van voorwerpen. Op de verhouding tot de bevoegdheden tot inbeslagneming werd reeds ingegaan in paragraaf 4.4. Het wetsvoorstel bevat een beter werkbaar en beter op de vergaring en verstrekking van gegevens toegesneden regeling, die, zowel voor de instellingen als voor de persoon op wie de gegevens betrekking hebben, meer waarborgen bevat, dan de wijze waarop gegevensvergaring thans in de praktijk plaatsvindt. De verantwoordelijkheid voor het vergaren van gegevens wordt – anders dan bij het vergaren van gegevens op vrijwillige basis – eenduidig neergelegd bij de justitiële autoriteiten.

Over het wetsvoorstel is gesproken met de Nederlandse Vereniging van Banken en met het Verbond van Verzekeraars. Daarbij is naar voren gekomen dat men beducht is voor de consequenties van regelmatige en grootschalige bevragingen. Men verwacht dat de administratieve lasten

voor de instellingen fors zullen toenemen. Men betwijfelt of de opsporingsautoriteiten in de praktijk de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoende in acht nemen. Om die reden is naar voren gebracht dat de vordering van identificerende gegevens altijd schriftelijk zou moeten plaatsvinden en dat deze bevoegdheid niet aan de opsporingsambtenaar maar aan de officier van justitie zou moeten toekomen. Ook brengt men naar voren dat de vergoeding van kosten die verbonden zijn aan het voldoen aan een vordering niet vrijblijvend en marktconform moet zijn.

Met de Nederlandse Vereniging van Banken en het Verbond van Verzekeraars wordt ingestemd dat het van groot belang is dat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht worden genomen. Om die reden zal worden gewerkt aan een aanwijzing van het openbaar ministerie waarin instructies voor de praktijk zullen worden gegeven met het oog op de zorgvuldige toepassing van de bevoegdheden. Daarbij wordt overwogen de bevoegdheid tot het vorderen van identificerende gegevens uitsluitend uit te laten voeren door daartoe aangewezen en geautoriseerde opsporingsambtenaren.

Tevens zullen in de aanwijzing modellen van de vorderingen kunnen worden opgenomen, die voldoen aan de voorschriften die in het wetsvoorstel aan de vorderingen worden gesteld. Verwezen zij naar de thans reeds bestaande Aanwijzing Justitieel optreden bij bankinstellingen (Stcrt. 29 maart 1999, gewijzigd). De aanwijzing zal betrekking hebben op de gehele financiële sector.

Met het oog op de administratieve lasten die voor de instellingen verbonden kunnen zijn aan het voldoen aan een vordering zullen afspraken worden gemaakt over de vergoedingen van kosten die daarmee verband houden. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 592, hierna in het artikelsgewijs deel. De financiële gevolgen daarvan komen in paragraaf 6 aan de orde.

In de aanwijzing zal ook aandacht besteed kunnen worden aan het betrouwbaar omgaan met de aanduiding van medewerkers van de instellingen en waar mogelijk van de instellingen zelf in de processtukken, teneinde deze medewerkers en instellingen zo min mogelijk te belasten.

De regeling van bevoegdheden heeft gevolgen voor de werklust van politie en openbaar ministerie. Dit houdt enerzijds verband met een verwachte toename van vorderingen uit het buitenland en anderzijds met een toename van vorderingen in eigen land. De werkzaamheden die in dit kader door politie en openbaar ministerie moeten worden verricht bestaan uit het opmaken van de vorderingen en het opmaken van processen-verbaal. In de regeling van de bevoegdheden zijn hiervoor voorschriften gegeven. De vorderig dient schriftelijk te zijn en dient bepaalde informatie te bevatten. Van de vertrekking van gegevens dient proces-verbaal te worden opgemaakt. Dit proces-verbaal dient eveneens aan bepaalde eisen te voldoen. Tegenover deze extra werklust staat een efficiency winst voor de opsporing. In het kader van opsporingsonderzoeken kunnen gemakkelijker en sneller gegevens van financiële instellingen worden verkregen. De regeling van bevoegdheden brengt, als gezegd, meer duidelijkheid over de verstrekking en vergaring van gegevens, waar daarover in de huidige praktijk veel onduidelijkheid bestaat. Opsporingsambtenaren kunnen zelf (zonder tussenkomst van de officier van justitie) direct identificerende gegevens vorderen bij financiële instellingen en gegevens van financiële instellingen kunnen eerder in het opsporingsonderzoek beschikbaar zijn. Per saldo is de verwachting dat de extra werklust voor de politie als gevolg van dit wetsvoorstel zeer gering zal zijn. Dit ligt anders voor het openbaar ministerie. Daar valt een efficiency winst als bij de politie niet te verwachten. Het wetsvoorstel zal dus

bij het openbaar ministerie per saldo leiden tot een verzwaring van de werklust. De financiële gevolgen daarvan komen in paragraaf 6 aan de orde.

6. Financiële gevolgen

Nederland kent in totaal zo'n 3400 instellingen in de financiële sector (Nota Integriteit Financiële sector en terrorismebestrijding, Kamerstukken II 28 106, nr. 2, blz. 2). De ervaring leert dat van deze instellingen de banken en verzekeringsmaatschappijen ten behoeve van de opsporing de meeste verzoeken om gegevens krijgen. In Nederland zijn ongeveer 130 banken en ongeveer 650 verzekeringsmaatschappijen. In 2001 hebben de banken zo'n 2000 verzoeken ontvangen om gegevens te verstrekken. De verzekeringsmaatschappijen ontvingen zo'n 1500 verzoeken. Van de overige instellingen zijn geen gegevens bekend. Daarnaast is gebleken dat de afhandeling van verzoeken aan de banken over het algemeen meer tijd vergt dan verzoeken aan de verzekeraars. De gemiddelde verwerkingstijd voor een verzoek bij een bank bedraagt 5,5 uur. Bij de verzekeringsmaatschappijen is dit 1 uur. De verwachting van de banken en verzekeringsmaatschappijen is dat het aantal vorderingen op basis van de voorgestelde bevoegdheden minimaal zullen verdubbelen. Op dit moment zijn bij de verschillende banken in totaal 10 fte's in dienst voor het verstrekken van gegevens aan opsporingsdiensten. Uitgaande van meer dan een verdubbeling van bevragingen zouden 20 fte's nodig zijn om op vordering gegevens te verstrekken. De Nederlandse Vereniging van Banken heeft becijferd dat hiermee 1,5 miljoen euro per jaar gemoeid is. De extra kosten voor de verzekeraars worden begroot op 0,25 miljoen euro. Daarnaast moet rekening gehouden worden met een toename aan vorderingen bij de overige financiële instellingen. De kosten hiervoor worden begroot op 0,25 miljoen euro. Daarmee bedragen de financiële lasten voor het bedrijfsleven naar schatting in totaal 2 miljoen euro.

Op basis van artikel 592 (zie hierna artikelsgewijs deel) kunnen de kosten die verband houden met de administratieve lasten van de financiële instellingen worden vergoed. Hiertoe beschikt het openbaar ministerie over een budget gerechtskosten. Over de vergoedingen zullen zoveel mogelijk sectoraal afspraken worden gemaakt.

Naast de administratieve lasten van de financiële instellingen zijn er de lasten voor het openbaar ministerie die verbonden zijn aan de toepassing van de voorgestelde bevoegdheden (zie hiervoor paragraaf 5). Daarnaast moet het bedrijfsprocessensysteem van het openbaar ministerie worden aangepast op de nieuwe vorderingen die moeten worden gemaakt. Het openbaar ministerie heeft de kosten van de extra werklust en de aanpassing van het bedrijfsprocessensysteem geraamd op 1 miljoen euro.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 126nc

Dit artikel geeft mede uitvoering aan artikel 1 van het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag. Artikel 1 van het protocol houdt in dat iedere lidstaat maatregelen moet treffen om naar aanleiding van een verzoek van een andere lidstaat vast te kunnen stellen of een natuurlijke persoon of een rechtspersoon tegen wie een strafrechtelijk onderzoek loopt een of mee rekeningen van welke aard dan ook bezit of controleert bij een op zijn

grondgebied gevestigde bank. Indien dit het geval is dienen alle nadere gegevens over deze rekeningen verstrekt te kunnen worden.

Eerste lid

Artikel 126nc, eerste lid, regelt de bevoegdheid van de opsporingsambtenaar van een instelling in de financiële sector identificerende gegevens te vorderen. Deze bevoegdheid impliceert de bevoegdheid te vorderen dat antwoord wordt gegeven op de vraag of een bepaalde persoon bij de instelling bekend is. In de vordering dient een aanduiding van de persoon op wiens identificerende gegevens de vordering betrekking heeft te worden vermeld. Het kan bijvoorbeeld gaan om een naam, een adres of een rekeningnummer. Deze bevoegdheid strekt er namelijk mede toe te achterhalen van welke instelling de persoon op wie het onderzoek zich richt diensten afneemt. De bevoegdheid staat dan ook toe dat de vordering wordt gericht tot instellingen binnen de financiële sector, zonder dat er aanwijzingen bestaan dat deze instellingen over de gegevens beschikken. Dit is overeenkomstig artikel 1 van het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag.

Het is in het belang van de instellingen dat hiertoe uitsluitend weloverwogen wordt overgegaan. Om dit te bevorderen is voorgeschreven dat de vordering schriftelijk moet worden gedaan. Ook wordt voorgesteld dat de kosten van het nakomen van een vordering in aanmerking komen voor vergoeding door de overheid. Zie hierna onderdeel F. In een aanwijzing van het openbaar ministerie kan nadere uitwerking worden gegeven aan de wijze waarop de bevoegdheden in de praktijk zullen worden toegepast. Indien de persoon bij de instelling bekend is, houdt de bevoegdheid in dat de opsporingsambtenaar de identificerende gegevens betreffende deze persoon kan vorderen. Deze bevoegdheid strekt er mede toe dat gegevens vergaard kunnen worden die de opsporingsambtenaar in staat stellen vast te stellen wat de identiteit is van de persoon waarop het onderzoek is gericht en onder welk rekeningnummer of andere administratieve kenmerken de persoon bij de instelling bekend is. Om die reden wordt gesproken van identificerende gegevens.

De betreffende persoon kan rekeninghouder zijn, gevolmachtigde of anderszins een relatie onderhouden met de instelling. De gegevens kunnen slechts gevorderd worden voor zover de instelling daarover de beschikking heeft. Teneinde aan de vordering te kunnen voldoen rust dus op de instelling niet de plicht tot het elders vergaren van gegevens. Onder «een persoon» wordt zowel verstaan een natuurlijke persoon, als een rechtspersoon. De term «toegang» betekent rechtmatige toegang en veronderstelt de verstrekingsbevoegdheid. De bevoegdheid is toepasbaar ter opsporing van elk misdrijf. De bevoegdheid heeft tot doel het belang van het onderzoek. Ingevolge artikel 132a is het doel van het opsporingsonderzoek het nemen van strafvorderlijke beslissingen. De term «opgeslagen» wordt gebruikt voor gegevens in een geautomatiseerd werk, de term «vastgelegd» voor gegevens die op een andere wijze zijn vastgelegd, bijvoorbeeld op papier of microfiche.

Tweede lid

Onder identificerende gegevens wordt in dit artikel verstaan, gegevens waarmee de opsporingsambtenaar kan vaststellen met welke personen hij van doen heeft in het onderzoek en waarmee hij verbanden kan leggen tussen situaties en tussen personen. Het doel van het vergaren van deze gegevens is niet beperkt tot de identificatie van een persoon, maar strekt zich mede uit tot het leggen van verbanden. Onder identificerende gegevens zijn begrepen: naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geslacht, rekeningnummers en andere administratieve kenmerken. Daaronder is begrepen elk nummer of ander kenmerk waaronder de persoon bij de

instelling bekend is, zoals een klantnummer of toegangscode die de klant toegang verschaft tot bepaalde diensten. Het dient te gaan om een administratief kenmerk, dat wil zeggen dat het kenmerk iets zegt over de relatie tussen de persoon die onderwerp is van onderzoek en de instelling. Hieronder is niet begrepen een zogenaamde pincode, omdat deze niets zegt over de relatie tussen persoon en instelling.

Derde lid

Het derde lid is opgenomen om de verdachte en verschoningsgerechtigden, zoals bloed- of aanverwanten, in voorkomende gevallen te vrijwaren. Een instelling in de financiële sector zal vrijwel altijd een rechtspersoon zijn. Noodzakelijk is dit echter niet. De plicht tot het voldoen aan een vordering tot het verstrekken van gegevens rust op een ieder die beroepsof bedrijfsmatig een financiële dienst verleent, zowel rechtspersoon als natuurlijke persoon. De plicht rust op de instelling en niet op het personeel van de instelling. Indien het een zeer kleine instelling is, kan het vrijwaren van verschoningsgerechtigden evenwel aan de orde zijn.

Vierde lid

De aanhef van het vierde lid strekt ertoe dat de vordering voor de instelling van wie de gegevens worden gevorderd aanknopingspunten bevat voor het zoeken naar de identificerende gegevens. Veelal zal reeds een van de identificerende gegevens als bedoeld in het tweede lid, bekend zijn en als aanknopingspunt kunnen dienen om ontbrekende gegevens die tot identificatie kunnen leiden te achterhalen. Ook kunnen andere gegevens bekend zijn, bijvoorbeeld over een locatie en tijdstip waarop iemand is gesignaleerd of in de buurt moet zijn geweest bij een instelling. Te denken valt aan een persoon die door een opsporingsambtenaar wordt geobserveerd terwijl hij geld opneemt. Het moet gaan om voldoende concrete aanwijzing over de persoon. Wanneer naar een nog onbepaalde groep van personen wordt gezocht, kan deze bevoegdheid niet toegepast worden. In dat geval is het denkbaar dat de hierna te bespreken bevoegdheid kan worden toegepast. Onder «titel» in onderdeel c wordt verstaan: het wetsartikel en zo nodig het artikellid waarop de toepassing van de bevoegdheid steunt.

Zesde lid

Dit lid geeft voorschriften voor het proces-verbaal. Het is niet persé nodig dat van elke vordering een proces-verbaal wordt opgemaakt. Denkbaar is verschillende vorderingen in één proces-verbaal te verantwoorden. Vermeld dient te worden in welk onderzoek naar welk misdrijf de bevoegdheid is toegepast. Daartoe dient onderdeel c.

Artikel 126nd

Artikel 126nd geeft mede uitvoering aan artikel 2 van het protocol bij het EU-rechtshulpverdrag. Artikel 2 van het protocol houdt in dat iedere lidstaat op verzoek van een andere lidstaat gegevens verstrekt betreffende gespecificeerde bankrekeningen en betreffende banktransacties die in een bepaald tijdvak zijn uitgevoerd op een of meer van deze rekeningen, inclusief gegevens over de rekening van herkomst of bestemming. Artikel 126nd voorziet erin dat deze gegevens van de financiële instelling gevorderd kunnen worden. Daarnaast voorziet artikel 126nd erin dat ook andere gegevens gevorderd kunnen worden.

De bevoegdheid komt toe aan de officier van justitie en omvat de bevoegdheid opgeslagen of vastgelegde gegevens te vorderen. Het kan ook gaan om de identificerende gegevens, bedoeld in artikel 126nc. Deze zijn in artikel 126nd niet uitgesloten. Indien de officier van justitie zowel identificerende gegevens als andere gegevens wil vorderen is hij dus niet gehouden twee vorderingen te doen, één op grond van artikel 126nc en één op grond van artikel 126nd. Hij kan volstaan met de vordering op grond van laatstgenoemd artikel. Met de woorden «opgeslagen of vastgelegde gegevens» wordt aangeduid dat het gaat om historische gegevens: gegevens die op het moment van de vordering al door de instelling zijn verwerkt. De term «opgeslagen» wordt gebruikt voor gegevens in een geautomatiseerd werk, de term vastgelegd voor gegevens die op ander wijze zijn vastgelegd, bijvoorbeeld op papier of microfiche.

Door toepassing van deze bevoegdheid kunnen ook zogenaamde locatiegegevens worden opgevraagd. Indien diensten worden aangeboden waarbij afnemers gebruik maken van een elektronische pas, worden naast de gegevens over de verleende dienst tevens gegevens verwerkt over de plaats waar de dienst met behulp van de pas is afgenomen. Het gaat hierbij altijd om historische gegevens: locaties waar de persoon die onderwerp is van onderzoek in de afgelopen periode is geweest.

De toepassing van de bevoegdheid dient gericht te zijn op *bepaalde* gegevens. Dat wil zeggen dat de officier van justitie moet preciseren welke gegevens hij vordert. Hij dient bijvoorbeeld te vermelden op welk persoon de gevorderde gegevens betrekking hebben en op welk aspect van diens handelingen of van de relatie tussen de persoon en de instelling. Indien de vordering geen betrekking heeft op personen dan wel betrekking heeft op een onbepaalde groep van personen dient in de vordering op andere wijze te worden gepreciseerd om welke gegevens het gaat, bijvoorbeeld doordat wordt vermeld over welke periode de gegevens worden gevorderd. Deze periode dient zo kort mogelijk te zijn. De toepassing van de bevoegdheid kan in beginsel betrekking hebben op een vooraf onbepaalde groep van personen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een casus waarin in het belang van de opsporing gezocht wordt naar financiële transacties naar of met een bepaald land of een bepaalde organisatie die in een bepaalde periode hebben plaatsgevonden.

De bevoegdheid kan zien op gegevens die geen betrekking hebben op personen. Het kan bijvoorbeeld gaan om bedrijfsgegevens. In het kader van een strafvorderlijk onderzoek naar fraude of misbruik van voorkennis zullen bedrijfsgegevens zelfs primair de aandacht vragen.

De bevoegdheid kan worden uitgeoefend jegens een instelling waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat deze toegang heeft tot de gegevens. Dit betekent dat er aanknopingspunten moeten zijn dat de betreffende instelling over de gevorderde gegevens de beschikking heeft. De bevoegdheid kan worden uitgeoefend in het belang van het onderzoek: het nemen van strafvorderlijke beslissingen (art. 132a Sv). De bevoegdheid kan worden toegepast in geval van verdenking van een misdrijf als bedoeld in artikel 67, eerste lid, Sv. Deze ernst van het misdrijf is nodig, nu deze bevoegdheid in beginsel betrekking heeft op alle denkbare gegevens. Een lichtere grond zou de bevoegdheid, toekomend aan de officier van justitie, disproportioneel maken. In het zesde lid wordt echter de mogelijkheid geopend dat de officier van justitie ook in geval van minder ernstige strafbare feiten gegevens kan vorderen, na daartoe gemachtigd te zijn door de rechter-commissaris.

Van de instelling waarvan de gegevens worden gevorderd mag geen onevenredige inspanning worden gevergd. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit brengen dit met zich mee. In de aanwijzing van

het openbaar ministerie zal hieraan aandacht worden besteed, zoals in paragraaf 5 aan de orde kwam.

Tweede lid

Van de bevoegdheid zijn uitgesloten gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, of lidmaatschap van een vakvereniging, bijzondere gegevens in de zin van artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit zijn gegevens die vanwege hun aard direct raken aan de persoonlijke levensfeer. Om die reden zijn voor het vorderen van deze gegevens zwaardere voorwaarden gewenst (zie artikel 126nf). Het tweede lid houdt bijvoorbeeld in dat op grond van deze bevoegdheid geen gegevens mogen worden gevorderd over de betaling van contributie aan levensbeschouwelijke of politieke organisaties.

Indien alle betalingsgegevens van een persoon worden gevorderd over een bepaalde periode is het denkbaar dat daarbij ook gegevens zitten over betaling van contributie aan dergelijke organisaties. Dat is onvermijdelijk. Dit maakt het niet noodzakelijk de bevoegdheid tot het vorderen van gevoelige gegevens toe te passen. Bij de toepassing van een opsporingsbevoegdheid kan altijd andere informatie verkregen worden dan vooraf kan worden voorzien. In artikel 5 van de Wet politieregisters is bepaald dat gevoelige gegevens slechts mogen worden bewaard in aanvulling op andere gegevens en voorzover dit voor het doel van het register onvermijdelijk is.

Zesde lid

De vordering van gegevens kan noodzakelijk zijn voor het strafvorderlijk onderzoek ter zake van minder ernstige strafbare feiten dan aangeduid in het eerste lid. Om gegevensvergaring in die gevallen niet onmogelijk te maken is het zesde lid toegevoegd. In beginsel is de bevoegdheid daarvoor echter niet bedoeld en dient toepassing van het zesde lid tot bijzondere gevallen beperkt te blijven. Daarom is opgenomen dat alleen met machtiging van de rechter-commissaris voor lichtere strafbare feiten andere dan identificerende gegevens gevorderd kunnen worden. Er is op dit punt een overeenkomst met de artikelen 104 en 110 Sv betreffende de overkoepelende bevoegdheid van de rechter-commissaris tot inbeslagname en doorzoeking.

Artikel 126ne

Dit artikel geeft mede uitvoering aan artikel 3 van het protocol. Artikel 3 van het protocol bepaalt dat bankverrichtingen onder toezicht moeten kunnen worden geplaatst. Hiermee wordt bedoeld dat gevolgd moet kunnen worden welke verrichtingen via een bepaalde rekening plaatsvinden. Artikel 126ne houdt in dat toekomstige gegevens gevorderd kunnen worden. Toekomstige gegevens zijn gegevens die op het moment van de vordering nog niet bestaan en pas na het tijdstip van de vordering zullen ontstaan en voor het eerst worden verwerkt. De term «verwerken» heeft hier dezelfde betekenis als in de Wet bescherming persoonsgegevens, waar de term niet alleen geautomatiseerde handelingen ten aanzien van (persoons)gegevens omvat maar ook iedere menselijke handeling. Verwerken omvat elke handeling die, na het ontstaan van een gegeven, met het gegeven wordt verricht, zoals: ontvangen, opslaan, vastleggen, vernietigen, bewerken en verstrekken.

Het doel van de bevoegdheid is dat deze kan voorkomen dat een vordering telkens moet worden herhaald, bijvoorbeeld indien de officier van justitie op grond van artikel 126nd elke week gegevens wil vorderen over de afgelopen week. Ook heeft de bevoegdheid tot doel dat gevorderd kan

worden dat gegevens direct na eerste verwerking worden verstrekt. In bepaalde gevallen bestaat daaraan in de praktijk behoefte. Indien bijvoorbeeld fraude met een pasje wordt onderzocht, kan het zeer aan de opheldering van het strafbare feit bijdragen wanneer aan de instelling kan worden gevorderd direct melding te doen, wanneer, waar en op welke wijze het pasje wordt gebruikt. Dit vergt echter wel een extra inspanning van de instelling en wordt daarom aan zwaardere voorwaarden verbonden, zie hiervoor het derde lid.

Eerste lid

Bij toekomstige gegevens gaat het in beginsel om dezelfde gegevens als bij historische gegevens. In het eerste lid wordt daarom verwezen naar artikel 126nd. Het enige verschil is het moment van eerste verwerking in relatie tot het moment van de vordering. Dit betekent dat het gaat om gegevens waarover de instelling technisch de beschikkingsmacht heeft. In de vordering vermeldt de officier van justitie de termijn waarbinnen de gegevens moeten worden verstrekt. Het kan gaan om een termijn die langer is dan de periode gedurende welke de instelling de gegevens voor de uitvoering van de eigen taken zou bewaren. Dit betekent dat van de instelling kan worden gevraagd gegevens die hij normaliter niet zo lang zou bewaren, ten behoeve van het strafvorderlijke onderzoek te bewaren tot het moment van verstrekking. Hierbij weegt mee dat eenzelfde resultaat kan worden bereikt, wanneer van de instelling gevorderd wordt veelvuldig historische gegevens over een kortere periode te verstrekken. Voorkomen moet worden dat die weg zou worden bewandeld, waardoor de instelling zwaarder zou worden belast.

Tweede lid

Omdat de toepassing van de bevoegdheid zich uitstrekt over een komende periode, dient erin voorzien te worden dat de toepassing van de bevoegdheid gestaakt wordt, wanneer in de loop van die periode de omstandigheden veranderen en niet langer voldaan wordt aan de voorwaarden die aan de toepassing van de bevoegdheid zijn gesteld. Het Wetboek van Strafvordering kent dergelijke bepalingen reeds bij bevoegdheden die zich over een komende periode uitstrekken, vergelijk artikel 126g, zevende lid (observatie).

Derde lid

In bepaalde gevallen kan het in het belang van de opsporing zijn dat gegevens direct na hun ontstaan en eerste verwerking worden doorgeleid, zodat de gegevens over de persoon die onderwerp is van onderzoek direct beschikbaar komen. Een directe doorgeleiding zal in beginsel extra belastend zijn voor de instelling, omdat deze dan zelf moet opletten wanneer de gegevens ontstaan en voor het eerst verwerkt worden, waarna zij direct verstrekt moeten worden. Ook zal een dergelijke verwerking van gegevens door de instelling veelal verder afstaan van het doel waartoe hij de gegevens in het kader van zijn normale activiteiten verwerkt. Om deze redenen zijn hieraan in het derde lid zwaardere voorwaarden verbonden. Alleen indien het onderzoek dit dringend vordert, kan de officier van justitie in de vordering bepalen dat de instelling de gegevens direct doorgeleid. Bovendien behoeft de officier van justitie hiertoe de voorafgaande machtiging van de rechter-commissaris. Dezelfde voorwaarden gelden voor de vordering dat de gegevens telkens binnen een bepaalde periode na verwerking worden verstrekt. Als gevorderd wordt dat telkens een dag na verwerking moet worden vertrekt, vergt dit namelijk elke dag een inspanning op eigen initiatief van de instelling. Dergelijke inspanningen dienen beperkt te worden tot de dringend noodzakelijke gevallen. De

rechter-commissaris zal bij de afweging of hij tot machtiging zal overgaan, toetsen of daarvan sprake is.

De toepassing van het derde lid kan er onder omstandigheden toe leiden dat de instelling kennis krijgt van verrichtingen die mogelijk onrechtmatig of zelfs strafbaar zijn. Het voortzetten van de dienstverlening zou onder die omstandigheden wellicht kunnen betekenen dat de instelling verweten kan worden bij te hebben gedragen aan onrechtmatig of strafbaar handelen. Indien een dergelijke situatie zich voordoet en de officier van justitie het in het belang van het opsporingsonderzoek nodig acht dat de instelling de dienstverlening voortzet, dient de officier van justitie af te wege van de bevoegdheid tot burger pseudo-dienstverlening moet worden toegepast (artikelen 126ij–126z Sv).

Artikel 126nf

Dit artikel betreft het vorderen van de gevoelige gegevens die in artikel 126nd, tweede lid, zijn uitgezonderd. verwezen zij naar de toelichting op dit artikellid. De gegevens waarop de bevoegdheid betrekking heeft raken direct aan de persoonlijke levenssfeer. Om die reden gelden extra voorwaarden. Vereist is een verdenking van een misdrijf als bedoeld in artikel 67, eerste lid, Sv, dat gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert. Tevens dient het belang van het onderzoek de vordering van deze gegevens dringend te vorderen. Ook is een machtiging van de rechter-commissaris vereist. Deze voorwaarden zijn gelijk aan de voorwaarden bij de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie en het aftappen van telecommunicatie (artikelen 126l en 126m Sv).

Onderdeel B

In dit onderdeel worden de hiervoor besproken bevoegdheden ook geregeld voor het onderzoek naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren.

Onderdeel C

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 4 van het protocol. Niet naleving levert een strafbaar feit op (artikel 272 Sr). Het is in het belang van de opsporing dat over de toepassing van de bevoegdheden de cliënt niet wordt geïnformeerd (vergelijk de huidige aanwijzing van het openbaar ministerie). De plicht tot geheimhouding geldt, indien het belang van het onderzoek geheimhouding vordert. De instelling dient er in beginsel van uit te gaan dat dit gedurende de voortzetting van het onderzoek het geval is.

Onderdeel D

Voorgesteld wordt een wijziging van artikel 552a. Beklag is mogelijk tegen de vordering zelf en tegen de kennisneming of het gebruik van gegevens die gevorderd zijn op grond van de voorgestelde bevoegdheden. Daarnaast wordt de bepaling aangevuld met de mogelijkheid voor de instelling die de gegevens heeft verstrekt, te vorderen dat de verstrekte gegevens worden vernietigd. De rechter die op het beklag beslist, dient aan te geven wat het gevolg is van het gegrond verklaren van het beklag. Ook degene op wie de gegevens betrekking hebben kan als belanghebbende in de zin van artikel 552a Sv worden aangemerkt.

Onderdeel E

Artikel 552m, tweede lid, wordt aangevuld met een verwijzing naar het Protocol bij het EU-rechtshulpverdrag. Deze aanvulling van artikel 552m is nodig ter uitvoering van artikel 9 van het Protocol, dat inhoudt dat voor de wederzijdse rechtshulp tussen lidstaten geen strafbaar feit beschouwd mag worden als een politiek delict.

Het eerste lid van artikel 552m houdt in dat aan een verzoek ten behoeve van een onderzoek naar strafbare feiten van politieke aard niet wordt voldaan dan krachtens een machtiging van de Minister van Justitie. Het tweede lid van artikel 552m houdt in dat het eerste lid niet van toepassing is op een verzoek van een autoriteit van een staat die partij is bij één van de in het tweede lid genoemde verdragen. Aan de in dit lid genoemde verdragen wordt het Protocol toegevoegd.

Onderdeel F

Artikel 552oa, eerste lid, bepaalt dat de officier van justitie limitatief opgesomde opsporingsbevoegdheden waarvan de toepassing is gebonden aan de machtiging van de rechter-commissaris, ook ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp kan toepassen. Nu het wetsvoorstel inhoudt dat enkele nieuwe opsporingsbevoegdheden waarvan de toepassing is gebonden aan de machtiging van de rechter-commissaris worden opgenomen in het Wetboek van Strafvordering, dienen deze nieuwe bevoegdheden in het eerste en vierde lid van artikel 552oa te worden vermeld. Het gaat om de bevoegdheid tot het vorderen van gegevens ter opsporing van een ander strafbaar dan een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, de bevoegdheid tot het vorderen dat gegevens direct na verwerking worden verstrekt en de bevoegdheid tot het vorderen van gevoelige gegevens.

Artikel 552oa, tweede lid, bepaalt dat de officier van justitie de opsporingsbevoegdheden die hij zelfstandig kan toepassen, ook ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp kan toepassen. Deze bevoegdheden zijn niet limitatief opgesomd. Deze bepaling behoeft daarom geen aanvulling met de nieuw voorgestelde bevoegdheden.

Onderdeel G

Artikel 592 bevat een regeling voor de vergoeding van kosten in geval van uitlevering of overbrenging van voorwerpen dan wel in geval van nakoming van een bevel krachtens artikel 125i. Voorgesteld wordt dit artikel aan te vullen met de nieuw voorgestelde bevoegdheden. De kosten van de naleving van een vordering tot het verstrekken van gegevens door een instelling in de financiële sector komen voor vergoeding in aanmerking. Het gaat daarbij om kosten die verbonden zijn aan een individuele vordering of een individueel verzoek. Kosten die aan de nakoming van de vordering kunnen worden toegerekend in de vorm van extra personeelskosten en extra administratiekosten komen voor vergoeding in aanmerking, voor zover deze kosten inzichtelijk gemaakt worden. Het gaat hierbij niet om kosten die in het kader van de reguliere bedrijfsvoering toch al gemaakt moeten worden. Dat hoeft overigens geenszins te betekenen dat de kosten van verstrekking altijd gering zullen zijn. In gevallen waarbij ingewikkelde zoekvragen worden verlangd, kunnen de kosten van een individuele vordering hoog zijn. Er wordt gewerkt aan afspraken over standaardvergoedingen voor de inspanningen die de instellingen moeten verrichten.

Artikel II

Gelet op de artikelen 12–14 van de Tijdelijke referendumwet is in dit artikel bepaald dat de wet in werking treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Deze wijze van inwerkingtreding is tevens gewenst in verband met het afstemmen van de inwerkingtreding van de wet met de implementatie van de wet in de praktijk.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals