

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 15 juli 2002

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel en wensen een aantal punten in te brengen die verderop in dit verslag aan de orde zullen komen.

De leden van de fractie van de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «Vorderen gegevens financiële sector». Zij zien het voorliggende wetsvoorstel enerzijds als een uitwerking van het protocol bij de overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, en anderzijds als een eerste uitwerking van het advies van de commissie strafvorderlijke gegevensvergaring (commissie Mevis). Een dergelijk samengaan heeft als nadeel dat minder duidelijk is wat uitwerking van het een is en wat uitwerking van het ander is. Toch vinden deze leden de keuze van de regering om nu verder te gaan dan strikte implementatie van het protocol gerechtvaardigd. Een rechtvaardiging die onder andere wordt ingegeven door de gebeurtenissen van 11 september 2001. Wel blijven zij moeite hebben met het mogelijke effect van versnippering dat zal gaan optreden. Hetgeen nu voorlicht is slechts een gedeeltelijke uitwerking van het advies van de commissie Mevis. Nadere regelgeving voor andere sectoren zal nog volgen. Het gevaar van verschillende regels voor verschillende sectoren doet zich voor. Dit terwijl de commissie Mevis heeft geadviseerd te komen tot eenduidige, sectoronafhankelijke, regelge-

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Van Heemst (PvdA), Dittrich (D66), fng. voorzitter, Kamp (VVD), Vos (GroenLinks), Rouvoet (Christen-Unie), B. M. de Vries (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), De Wit (SP), Nicolai (VVD), Arib (PvdA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Albayrak (PvdA), Eurlings (CDA), Cörüz (CDA), Janssen van Raaij (LPF), Teeven (LN), Wolfsen (PvdA), J. M. de Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Schonewille (LPF), Stuger (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF).

Plv. leden: Ross-van Dorp (CDA), Vacature (PvdA), Th. C. de Graaf (D66), Vacature (VVD), Azough (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Vacature (VVD), Vacature (VVD), Lazrak (SP), Vacature (VVD), Vacature (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), Karimi (GroenLinks), Vacature (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Wiersma (LPF), Jense (LN), Vacature (PvdA), Vacature (CDA), Vacature (CDA), Van As (LPF), Zeroual (LPF), Joldersma (CDA), Eerdmans (LPF).

ving. De leden van de fractie van de VVD vragen de regering nadrukkelijk in te gaan op de vraag hoe zal worden voorkomen dat er ongewenst verschillen gaan ontstaan. Wordt een deel van de nu in te voeren regeling vervangen door een algemene regeling?

Nu de versnelde inwerkingtreding van het Protocol, in verband met het belang van de terrorismebestrijding, wordt onderschreven geldt dat uiteraard ook de uitvoeringswetgeving, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. Gewaardeerd wordt dat de aanbevelingen van de Commissie Mevis daarbij zoveel mogelijk worden meegenomen. Wel wordt de regering verzocht aan te geven op welke andere terreinen van criminaliteitsbestrijding concrete verwachtingen aan de invoering van het wetsvoorstel ontleend kunnen worden.

Tevens is juist dat de groep tot wie een vordering van de officier zich kan richten ruim is genomen: een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig financiële diensten verleent is daaronder begrepen. Wel valt op dat de financiële toezichthouders zelf niet worden genoemd. Toch is niet ondenkbaar dat ook zij over relevante gegevens beschikken. Waarom zijn zij uitgezonderd?

Inmiddels beperkt het wetsontwerp zich tot de financiële sector. In een algemene regeling zoals door de commissie Mevis wordt bepleit, wordt niet voorzien. Kan die keuze nader worden toegelicht?

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel dat voorziet in regelgeving voor het vorderen van gegevens van instellingen die werkzaam zijn in de financiële sector. Deze leden onderkennen het belang van adequate gegevensverzameling als methode ter opsporing van (financieel-economische) criminaliteit. Bij het gebrek aan een wetenschappelijk gefundeerd dreigingsbeeld vragen deze leden in welke verhouding deze nieuwe opsporingsmethoden staan tot terrorisme. Het ontbreekt de leden tot nu toe aan gegevens om de proportionaliteit vast te stellen tussen nieuwe opsporingsmethoden en de aard en omvang van de genoemde criminaliteitsvormen. Deze leden verzoeken de regering daarom te voorzien in uitgebreide gegevens inzake het dreigingsbeeld van verwevenheid tussen financieel-economische criminaliteit en terrorisme.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde wijzigingen en wensen hierover enige opmerkingen te maken en vragen te stellen. Deze zullen verderop in dit verslag aan de orde komen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel, dat tot doel heeft de mogelijkheden tot het vorderen van financiële gegevens van natuurlijke personen en rechtspersonen waartegen een strafrechtelijk onderzoek loopt in de EU, te verbeteren. De leden van de D66-fractie maken bij dit voorstel nog enige kanttekeningen en hebben een aantal vragen.

2. Inhoud van het wetsvoorstel

Hoe verhouden de wijzigingen in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering zich tot diverse andere bijzondere wetten, die nadere regels stellen voor de verstrekking van gegevens ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Tevens vragen de leden van de D66-fractie hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot andere bijzondere wetten, en andere regelingen binnen het Wetboek van Strafrecht, waarin de verstrekking van gegevens ten behoeve van strafvorderlijk onderzoek is geregeld.

3. De aanbevelingen van de commissie Mevis

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting naar het onderscheid tussen de sectoren die wel (de financiële sector) en niet (de overige sectoren) onderwerp kunnen zijn van strafvorderlijke gegevensvergaring, temeer daar de commissie Mevis het niet gewenst acht te komen tot een regeling op basis van bepaalde sectoren in het maatschappelijk verkeer; de regeling zou volgens de commissie helderheid moeten verschaffen over de geldigheid ervan voor alle sectoren.

In dit wetsvoorstel wordt verscheidene malen verwezen naar het rapport van de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij (Commissie Mevis), zo merken de leden van de D66-fractie op. Wanneer kan de Kamer een integrale regeringsreactie op het advies van deze commissie tegemoet zien? De commissie Mevis stelt onder meer voor om te komen tot een regeling ten aanzien van gegevensvergaring voor alle sectoren van het maatschappelijk verkeer, en niet tot aparte regelingen voor allerlei verschillende sectoren. Wat is de reactie van de regering op dat voorstel en hoe moet het voorliggende wetsvoorstel in dat licht worden gezien? Kan de regering toelichten waarom onderscheid wordt gemaakt tussen de financiële sector en andere sectoren inzake de strafvorderlijke gegevensverstrekking?

Deze leden vragen de regering of zij inzake dit wetsvoorstel advies gevraagd heeft aan het College bescherming persoonsgegevens. Zo nee, waarom niet?

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

De leden van de fractie van de VVD merken op dat de reikwijdte van de nieuw te introduceren bevoegdheden niet van toepassing zijn op de financiële toezichthouders. Kan de regering aangeven waarom deze categorie van instelling is uitgezonderd. Welke regels met betrekking tot het vorderen van gegevens zijn wel op hun van toepassing? Kan met deze regels worden voorzien in de behoefte?

In paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting is onder meer ingegaan op het belang van de persoon ten aanzien van wie gegevens worden gevorderd, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. De regering is van mening dat die bevoegdheid voldoende gereguleerd is, ook in verband met artikel 8 EVRM. De voorschriften inzake motivering, verslaglegging en verbalisering zouden daaraan voldoende tegemoet komen. De vraag is echter of de regeling op deze manier ook afdoende antwoord biedt op de garanties die artikel 13 EVRM in verband met artikel 8 EVRM biedt. Een notificatieplicht is immers met betrekking tot de regeling als voorgesteld in de artikelen 126nc en 126u niet geregeld, hetgeen de leden van de PvdA-fractie in beginsel onwenselijk achten. De regering wordt gevraagd nader uiteen te zetten waarom niet voor het systeem van notificatie en beklag is gekozen. Betekent dit niet dat de weg naar de civiele rechter sowieso openstaat? Indien dat zo is zouden deze leden er de voorkeur aan geven dat de procedure als voorzien in artikel 552a Sv, algemeen, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Het is de leden van de SP-fractie niet helemaal duidelijk op welke basis deze bevoegdheden kunnen worden toegekend. Deze leden zijn van mening dat, om een onderzoek te beginnen naar gegevens die betrekking hebben op persoonlijke levenssfeer, er directe en concrete aanwijzingen moeten bestaan dat er ernstige misdrijven gepleegd dreigen te worden. Dit om willekeur tegen te gaan. Hierbij begrijpen deze leden dat de dreiging van ernstige misdrijven aanleiding kan geven tot onrust, maar eisen

zij in de motivering een concrete aanwijzing dat de verzochte gegevens betrekking hebben op een concrete verdachte actie, en niet de flinterdunne motivaties die in het kader van «terrorismebestrijding» gegeven worden om ingrijpende politionele en justitiële acties te rechtvaardigen. Probleem bij deze motivaties is vaak ook nog dat ze niet worden vrijgegeven in het «belang van het onderzoek», zodat elke controle op willekeur door instanties onmogelijk wordt. Daarbij komt dat het begrip «terrorisme» nog altijd geen overeengekomen of sluitende definitie heeft, zodat in principe alles er onder gevat kan worden. Dit vinden de leden van de SP-fractie een gevaarlijke situatie, waar burgers niet aan mogen worden blootgesteld.

Hoe stelt de regering zich voor om de controle op willekeur mogelijk te maken, vooral waar de bevoegdheden heimelijk kunnen worden gebruikt? In dit kader hechten de leden van de SP-fractie er zeer aan dat in de processen-verbaal die worden opgemaakt (artikel 126nc lid 6) wél per vordering worden opgemaakt en dat ze met name voldoen aan sub d van dit lid, waarbij de feiten en omstandigheden van de verdenking duidelijk kenbaar moeten worden gemaakt. Graag een reactie van de regering op deze suggestie. Verder verzoeken de leden van de SP-fractie een verduidelijking van de regering hoe de voorgestelde maatregelen tot vordering van vele gegevens zich verhouden tot de bijzondere opsporingsdiensten en het verdrag dat bevrozing van voorwerpen en bewijsstukken mogelijk maakt.

Voor wat betreft het klachtrecht wensen de leden van de SP-fractie te vernemen van de regering hoe het mogelijk zal zijn een klacht in te dienen tegen de vordering van gegevens als deze bevoegdheden heimelijk kunnen worden toegepast. Verder wensen deze leden toelichting op de status van de gegevens na het indienen van een klacht: zullen de gegevens gedurende de behandeling van deze klacht niettemin gebruikt kunnen worden voor nader onderzoek? Tot slot wensen de leden van de SP-fractie kennis te nemen van de gronden waarop een klacht zal worden beoordeeld en door wie deze klacht zal worden behandeld.

Daar de privacy van mensen in het geding is, wensen de leden van de SP-fractie kennis te nemen van de mogelijkheden tot beoordeling van de proportionaliteit van een vordering, omdat er geen beroep kan worden gedaan op de bescherming van de privacy. Kan de regering dit toelichten?

De voorgestelde bevoegdheden kunnen worden gericht tot een ieder die bedrijfs- of beroepsmatig een financiële dienst verricht. Is het juist dat de bevoegdheden niet kunnen worden gericht tot financiële toezichthouders, zo vragen de leden van de D66-fractie. Zo ja, waarom is dat zo, temeer daar zich recent nog problemen voordeden met rechtshulpverzoeken ten aanzien van gegevens bij De Nederlandsche Bank?

Het voorliggende wetsvoorstel gaat, wat betreft reikwijdte en bevoegdheden verder dan het Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Statens van de Europese Unie. De leden van de fractie van D66 vragen de regering om, overeenkomstig het advies van de Raad van State, expliciet de verschillen toe te lichten tussen het voorliggende wetsvoorstel, het Protocol en de aanbevelingen van de Commissie Mevis.

Het voorliggende wetsvoorstel schept een bevoegdheid tot het vorderen van gegevens van ook níét-verdachte personen. Kan de regering in dit kader aangeven welke strafvorderlijke problemen zich voor kunnen doen als incriminerend materiaal dat op basis van een vordering (onder een bepaalde mate van dwang) is verkregen van een persoon die op het moment van het verstrekken van de informatie nog niet verdachte is, in een (latere) strafzaak als bewijsmateriaal tegen diezelfde persoon wordt gebruikt, zo vragen de leden van de fractie van D66.

Kan de regering, zo vragen de leden van de fractie van D66, nader ingaan op de verhouding tussen de hier voorgestelde bevoegdheden en de nieuwe bevoegdheden die worden voorgesteld in het kader van het wetsvoorstel Vorderen gegevens telecommunicatie?

5. Gevolgen voor de praktijk

Thans moeten instellingen een eigen afweging maken over de toelaatbaarheid van een vorderingsverzoek. Zij moeten daarbij afwegen of het belang van het opsporingsonderzoek zwaar genoeg is om de gevraagde gegevens te verstrekken. De leden van de fractie van de VVD vragen of deze afweging onder de nieuwe regeling niet langer door de instellingen zelf gedaan hoeft te worden. Zullen zij niet minimaal moeten nagaan of de proportionaliteits- en noodzakelijkheidsafweging die door de aanvrager gemaakt moet zijn, daadwerkelijk is gemaakt en of deze een marginale toets kan doorstaan? Naast deze vragen over de afweging tussen het belang van de aanvraag en het belang van de privacy, hebben deze leden hiernaast een vraag over de aansprakelijkheid voor de gegevensverstrekking. Kan de regering ingaan op de aansprakelijkheid zoals die komt te liggen in de nieuwe regeling. Wanneer zijn verstrekkers aansprakelijk voor onrechtmatige verstrekkingen of zijn zij hiervoor nooit aansprakelijk nu hen geen eigen afweging meer toekomt? Als verstrekkers niet aansprakelijk zijn, wie is dat dan en wat zijn de gevolgen van een onrechtmatige verstrekking?

6. Financiële gevolgen

Artikel 592 van het Wetboek van Strafvordering regelt de vergoeding van de kosten van het nakomen van de vordering krachtens artikelen 126nc–nf en 126 uc–uf, maar hoe kijkt de regering aan tegen andere schade, namelijk schade die het gevolg is van een – op zich zelf gerechtvaardigd – strafvorderlijk optreden tegen een verdachte, maar waarbij schade wordt toegebracht aan (onschuldige) derden bijvoorbeeld een financiële instelling, zo vragen de leden van de CDA- en D66-fractie.

Bij de financiële gevolgen geeft de regering aan dat de gemiddelde verwerkingstijd voor een verzoek bij een bank 5,5 uur bedraagt. Bij verzekeringsmaatschappijen is dit 1 uur. Wat is hiervan de oorzaak, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Ligt dit aan een verschil in het soort verzoeken of ligt dit aan de verwerkingswijze door de genoemde instellingen. De financiële lasten voor het bedrijfsleven bedraagt naar schatting in totaal 2 miljoen euro. Betreft dit de stijging in de kosten ten gevolge van de nieuwe regelgeving of wordt hier het totaal aan lasten bedoeld? Worden deze lasten in zijn geheel vergoed?

Artikelsgewijs

126nc

De bevoegdheid identificerende gegevens te vorderen komt krachtens lid 1 van artikel 126nc toe aan opsporingsambtenaren. Komt deze bevoegdheid ook toe aan bijzondere opsporingsambtenaren, met name aan bijzondere opsporingsambtenaren die actief zijn in de financiële sector, zo vragen de leden van de fractie van de VVD. Te ruim gebruik van de bevoegdheid identificerende gegevens te vorderen zal worden tegengegaan door een aanwijzing van het OM uit te vaardigen. Welke bepalingen moeten hier minimaal inkomen om te ruim gebruik te voorkomen?

Kan de regering aangeven wat precies bedoeld wordt met het begrip «andere administratieve kenmerken» uit lid 2 van het voorgestelde artikel

126nc? De leden van de fractie van de VVD vragen wat gedaan mag worden met de opgevraagde gegevens. Kan met de opgevraagde klantnummers of toegangscodes worden gehandeld opdat nadere gegevens zelfstandig kunnen worden verkregen?

Het vierde lid van het voorgestelde artikel 126nc strekt ertoe dat de vordering aanknopingspunten bevat voor het zoeken naar de identificerende gegevens. Moet het hier gaan om aanknopingspunten die reeds bekend zijn bij de bevroagde instelling, of is een kenmerk als «man met bruin haar» al een aanknopingspunt in de zin van lid 4, zo vragen de leden van de fractie van de VVD.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het wenselijk is iedere opsporingsambtenaar de bevoegdheid te geven in het belang van het onderzoek gegevens op te vragen bij financiële dienstverleners. Is het niet wenselijker deze bevoegdheid slechts aan officieren van justitie toe te kennen? Deze justitiële functionarissen kunnen immers beter dan politiefunctionarissen bepalen of het in concrete gevallen proportioneel is van dit dwangmiddel gebruik te maken. Tevens stellen de leden vraagtekens bij de ruime omschrijving «in het belang van het onderzoek». Zou dit begrip niet beter beperkt kunnen worden tot de financiële gegevens van degenen die verdacht worden van misdrijven, een begrip dat in het onderhavige wetsvoorstel niet nader wordt geëxpliciteerd? Deze leden delen de vrees van de Nederlandse vereniging van banken dat *fishing expeditions* niet kunnen worden uitgesloten. Naast de administratieve rompslomp die dat met zich zou brengen vragen deze leden of een dergelijke inbreuk op de privacy van burgers nodig is in verband met het dreigingsbeeld.

126 nd

De Raad van State geeft in zijn advies aan dat noch het wetsvoorstel, noch de toelichting ingaat op de bewaring en de vernietiging van door toepassing van de nieuwe bevoegdheden vergaarde gegevens. De regels van de Wet politieregisters zouden hier gaan gelden, waarin dan is bepaald dat gegevens die in het kader van een strafvorderlijk onderzoek worden vergaard, moeten worden opgeslagen in een tijdelijk register en wel slechts met het oog op het doel waarvoor dit register is aangelegd en verder dat die gegevens zo spoedig mogelijk moeten worden vernietigd indien het doel met het oog waarop het register is aangelegd, is bereikt. De leden van de fractie van D66 vragen de regering, afgezien van de verwijzing naar de Wet politieregisters, ook hier nader in te gaan op de bewaring en vernietiging van de op grond van dit wetsvoorstel vergaarde gegevens.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Dittrich

De griffier voor dit verslag,
Bregman