

Vergaderjaar 2023–2024

36 280

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de uitbreiding van de strafbaarheid voor schadetoebrengende gedragingen ten behoeve van een buitenlandse mogendheid (uitbreiding strafbaarheid spionageactiviteiten)

B

VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 25 juni 2024

Het wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks**, **D66**, **PVV** en **PvdD** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Naar aanleiding hiervan hebben zij enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en de **PvdD** hebben hun vragen en opmerkingen gezamenlijk geformuleerd. De leden van de fractie van **Volt** hebben zich aangesloten bij de vragen en opmerkingen van **PvdA-GroenLinks** en de **PvdD**.

2. Algemene vragen over de doelstelling van het wetsvoorstel

De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en **PvdD** vragen de regering of zij uiteen kan zetten welke lacunes er bestaan in de huidige strafwetgeving die deze nadere strafbaarstelling van spionage noodzakelijk maken. Zij informeren of er zaken bekend zijn waarin het niet tot een veroordeling is gekomen, waar dat met dit voorstel mogelijk wel het geval zou zijn geweest. Meer specifiek vragen zij of hiervan een analyse is gemaakt en zo ja, of de regering die met de Kamer zou kunnen delen. Als er geen analyse is gemaakt dan horen genoemde leden graag waarom dat niet is gedaan.

¹ Samenstelling:

Croll (BBB) (*ondervoorzitter*), Marquart Scholtz (BBB), Heijnen (BBB), Griffioen (BBB), Veldhoen (PvdA-GroenLinks), Recourt (PvdA-GroenLinks), Kluit (PvdA-GroenLinks), Ramsodit (PvdA-GroenLinks), Martens (PvdA-GroenLinks), Vogels (VVD), Van den Berg (VVD), Meijer (VVD), Doornhof (CDA), Van Toorenburg (CDA), Dittrich (D66) (*voorzitter*), Belhirsch (D66), Bezaan (PVV), Nicolai (PvdD), Van Bijsterveld (JA21), Janssen (SP), Talsma (CU), Van den Oetelaar (FVD), Schalk (SGP), Hartog (Volt), Van Rooijen (50PLUS), Van der Goot (OPNL)

In de literatuur wordt aangegeven dat het strafbaar stellen van het verstrekken van inlichtingen op gespannen voet staat met het recht op informatievrijheid, zo stellen de leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en **PvdD**. Zij vragen de regering of zij uiteen kan zetten hoe deze strafbaarstelling zich verhoudt tot laatstgenoemde recht.

De leden van de fractie van de **PVV** vragen de regering of zij kan aangeven of bij het uitwerken van het wetsvoorstel is nagedacht over het eventueel intrekken van de Nederlandse nationaliteit (indien mogelijk en relevant) van personen die veroordeeld zijn voor spionage. Als dit het geval is horen genoemde leden graag meer hierover. Mocht deze vraag ontkennend worden beantwoord dan willen deze leden weten waarom niet.

3. Opsporing, vervolging en rechtsmacht

De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en **PvdD** informeren of de regering verwacht dat de verruiming van de strafbaarstelling daadwerkelijk tot meer (succesvolle) vervolging zal leiden. Zij vragen de regering bij de beantwoording van deze vraag mede in ogenschouw te nemen dat er vaak sprake is van buitenlandse diplomatieke ambtenaren, staats- hoofden en dergelijke die uit dien hoofde immuniteit hebben. Verder vragen genoemde leden of dit niet zal betekenen dat in de praktijk ook in de toekomst zal worden gegrepen naar het middel van het tot «persona non grata» verklaren en uitzetten van een spionerende buitenlander. Ten slotte willen de leden van de fracties van PvdA-GroenLinks en PvdD graag weten of de regering voornemens is in de toekomst van dit middel af te zien en voorrang te geven aan vervolging en berechting (indien immuniteit daaraan niet in de weg staat).

Over de opsporing en vervolging door het openbaar ministerie hebben de leden van de **D66**-fractie nog wat vragen. In de Wet Gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS),² die in de memorie van toelichting niet wordt genoemd, wordt geregeld dat het openbaar ministerie deelnemer is bij vier samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld die ter bestrijding van terroristische activiteiten. De WGS kent een aantal voorwaarden waaronder een deelnemer persoonsgegevens mag delen en verstrekken aan de andere deelnemers in het samenwerkingsverband, en dus in casu ook aan het openbaar ministerie. De vraag van de leden van de D66-fractie gaat over deze voorfase. Stel dat de deelnemer op onjuiste gronden de informatie aan het samenwerkingsverband heeft verstrekt en het openbaar ministerie gaat op basis van deze informatie aan de slag en begint een strafzaak tegen de verdachte. Wat is de positie van de verdachte als tijdens het onderzoek ter terechtzitting blijkt dat het tijdens de voorfase verkeerd is gegaan, zo vragen genoemde leden. Zij informeren of dit betekent dat het verkregen bewijs onrechtmatig is verkregen en of de uiterste consequentie hiervan is dat de strafrechter het openbaar ministerie niet ontvankelijk zal verklaren. Ten slotte vragen zij de regering welke andere consequenties in dit gegeven voorbeeld denkbaar zijn.

Naar aanleiding van de uitbreiding van artikel 4 Sr met de betreffende artikelen uit dit wetsvoorstel vragen de leden van de D66-fractie ter verduidelijking of de gedragingen die strafbaar worden gesteld in artikel 98d lid 1 Sr zich in Nederland moeten hebben afgespeeld. Ook vragen zij of gedragingen die gevaarlijk kunnen zijn voor de veiligheid van de Nederlandse staat zich ook elders in de wereld kunnen hebben afgespeeld en of het uitmaakt of de verdachte de Nederlandse nationa-

² Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden), 35 447.

liteit heeft of niet. Voor het geval dit laatste niet uitmaakt vragen zij of de verdachte bijvoorbeeld een Chinese onderdaan kan zijn die via strafbare gedragingen tegen Nederland bij de Verenigde Naties in New York of Genève, dit artikel heeft overtreden. Met andere woorden informeren zij tot hoever de rechtsmacht van het Nederlands openbaar ministerie, zoals artikel 4 Sr na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel komt te gelden. Is het denkbaar dat er in Nederland een strafzaak wordt gevoerd tegen een buitenlandse onderdaan die in een derde land strafbare gedragingen volgens dit artikel tegen Nederland heeft gepleegd, of kan Nederland de strafvervolgning aan dat derde land overdragen, zo vragen de leden van de fractie van D66.

4. Reikwijdte en definities artikel 98d lid 1 Sr

Het eerste lid van artikel 98d Sr rept over «*bondgenoten*». Bondgenoten kunnen elkaar ook als doelwit van spionageactiviteiten nemen, zo stellen de leden van de fractie van **D66**. Zij vragen in hoeverre het woord «bondgenoot» juridisch is bepaald. In 2013 werd in Duitsland een spionageschandaal onthuld: de Amerikaanse inlichtingendienst NSA bespioneerde Duitse (overheids-)instellingen, bedrijven en burgers, waarbij sommige Duitsers middelen of inlichtingen aan de Amerikanen hadden verstrekt. In zo'n situatie kan de veiligheid van de thuisstaat worden geschaad, maar tegelijk de veiligheid van de spionerende bondgenoot of het bondgenootschap waartoe beide staten behoren, worden versterkt, aldus de leden van de fractie van D66. Zij vragen of de regering, gesteld dat zo'n situatie zich in Nederland voor zou doen, kan laten weten of er dan een strafzaak door het Nederlandse openbaar ministerie tegen de buitenlandse mogendheid zou worden aangespannen. Daarnaast informeren zij of degene die zich schuldig maakt aan overtreding van artikel 98d lid 1 Sr altijd een natuurlijk persoon is of dat het ook een vreemde mogendheid kan zijn of een (particuliere) organisatie. Ten slotte vragen zij in dit verband in hoeverre diplomatieke onschendbaarheid een rol speelt bij het al dan niet doorzetten van een strafzaak door het openbaar ministerie.

Artikel 98d lid 1 Sr meldt verder de term «*volkenrechtelijke organisatie*». De leden van de D66-fractie vragen of zij het juist hebben dat hieronder alleen de volkenrechtelijke organisaties op Nederlands grondgebied vallen die Nederland heeft erkend. Ook informeren zij of zij het goed begrijpen dat dit op grond van het sinds 2015 geldende «Regeling aanwijzing volkenrechtelijke organisaties in Nederland 2015» in totaal eenentwintig volkenrechtelijke organisaties zijn. Verder vragen zij of er nog andere volkenrechtelijke organisaties zijn die onder de reikwijdte van dit artikel vallen, maar niet in Nederland gevestigd zijn, zoals bijvoorbeeld de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) in Wenen of de Raad van Europa in Straatsburg.

Artikel 98d lid 1 Sr noemt als apart bestanddeel «*hoogwaardige technologieën*». Nu is bedrijfsspionage een al lang bestaand fenomeen, zo merken de leden van de fractie van D66 op. Zij vragen of de regering van mening is dat in eerste instantie het bedrijf zelf verantwoordelijk is voor de weerbaarheid tegen spionage. Verder vragen zij wanneer bedrijfsspionage, bijvoorbeeld bij een bedrijf als ASML, onder de reikwijdte van artikel 98d Sr valt.

Artikel 98d lid 1 rept over «*heimelijke betrokkenheid*». De Minister van Justitie en Veiligheid heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer toegelicht dat spionageactiviteiten, zich niet in de volle

openbaarheid voltrekken,³ aldus de leden van de fractie van D66. In de memorie van toelichting wordt naar voren gebracht dat «heimelijk» ook in een redelijke openheid kan plaatsvinden.⁴ De leden van de fractie van D66 vragen of het woord «heimelijk» nu uitsluit dat in het volle zicht gepleegde gedragingen onder de reikwijdte ervan vallen.

Ter illustratie van het voorgaande leggen de leden van de fractie van D66 de volgende casus voor. Een zakenman gaat naar China, spreekt daar met de leiding van de communistische partij, en geeft daar ook een persbericht over uit. Hij komt overeen handelingen in Nederland te verrichten die schade toebrengen aan Nederland, maar die China ten goede komen. Het kan bijvoorbeeld informatie zijn die wij in Nederland als desinformatie beschouwen. Het gebeurt allemaal online, in het openbaar. Kan deze zakenman dan niet op basis van dit artikel vervolgd worden omdat het niet heimelijk is gebeurd, zo vragen voornoemde leden. Daarnaast vragen zij hoe tegen deze casus moet worden aangekeken wanneer de zakenman wél heimelijk heeft geopereerd, maar zich verweert door te stellen dat de desinformatie die hij verspreidt valt onder de vrijheid van meningsuiting. Meer specifiek vragen zij hoe onder die omstandigheden zijn strafwaardigheid worden beschouwd en in hoeverre artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hem beschermt.

«Schadetoebrengende handelingen»

De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en **PvdD** merken op dat van verschillende kanten is gewezen op het feit dat de reikwijdte van de in artikel 98d lid 1, sub 1 Sr voorgestelde strafbaarstelling van «*schadetoebrengende handelingen verricht ten behoeve van die buitenlandse mogendheid*» onvoldoende duidelijk is (ook na het toevoegen van het bestanddeel «*schadetoebrengende*»). Ook is gewezen op het feit dat deze vage omschrijving zich slecht verhoudt tot het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. Genoemde leden vragen of de regering (nogmaals) uiteen kan zetten welk type handelingen wel en welk type handelingen niet onder deze delictsomschrijving vallen. En moet er voor een bewezenverklaring van dit feit sprake zijn van schade die al is ingetreden of is ook aan dit bestanddeel voldaan als er mogelijkserwijs sprake is van schade die nog niet is ingetreden of waarvan (de omvang daarvan) nog niet is of kan worden vastgesteld, zo vragen zij.

De leden van de fractie van **D66** zien dat een belangrijk element in de strafbaarstelling is dat «*schadetoebrengende handelingen*» moeten zijn verricht (artikel 98d lid 1 sub 1 Sr). Zij vragen of de regering specifiek kan ingaan op de vraag wanneer er sprake is van schade en of hier een ondergrens is.

In artikel 104d lid 1 sub 1 van het Wetboek van Strafrecht BES (Sr BES) worden de handelingen beschreven als «*schadelijke handelingen*». Waarom is hier voor een andere terminologie gekozen en welk verschil ziet de regering tussen «*schadetoebrengende*» en «*schadelijke handelingen*», zo vragen de leden van de fractie van D66.

«Buitenlandse mogendheid»

De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en **PvdD** vragen de regering om uiteen te zetten wat onder «*buitenlandse mogendheid*» als vermeld in artikel 98d lid 1 Sr moet worden verstaan. Meer concreet informeren zij of het moet gaan om een staat, en of het daarbij ook om

³ Plenair debat Tweede Kamer d.d. 24 april 2024 (nog niet als Handelingen gepubliceerd).

⁴ *Kamerstukken II 2022–2023*, 36 280, nr. 3, p. 13.

bevriende staten gaat. En vallen hieronder ook niet-statelijke actoren zoals bijvoorbeeld gewelddadige politieke groeperingen of staats gebonden bedrijven uit andere landen, zo willen deze leden graag weten.

In artikel 98d lid 1 Sr staat dat de gedragingen «*opzettelijk in heimelijke betrokkenheid met een buitenlandse mogendheid*» verricht moeten zijn, en in lid 1 sub 1 en 2 wordt aan «*die buitenlandse mogendheid*» gerefereerd.

De leden van de fractie van **D66** vragen de regering of onder het begrip «*mogendheid*» het begrip «*staat*» wordt bedoeld. Verder vragen zij of de in lid 1 (aanhef) als eerstgenoemde mogendheid dezelfde moet zijn als de in lid 1 sub 1 en 2 genoemde mogendheid. Als dit zo is dan vragen zij of dit betekent dat als iemand in heimelijke betrokkenheid met bijvoorbeeld Rusland «schadetoebrengende handelingen» heeft verricht ten behoeve van Belarus, de verdachte niet op grond van dit artikel veroordeeld kan worden.

5. Strafmaat

In het wetvoorstel is met amendementen een aantal strafverzwarringsgronden opgenomen. De leden van de fracties van **PvdA-GroenLinks** en **PvdD** vragen of de regering kan aangeven hoe zij de toevoeging van deze strafverzwarringsgronden waardeert. Deze leden menen dat er goede redenen zouden moeten bestaan om via de introductie van een strafverzwarringsgrond af te wijken van het uitgangspunt dat het wettelijk strafmaximum dat op een delict is gesteld de ernstigste delict-scenario's omvat. Met andere woorden: de wet dient in beginsel zo te zijn ingericht dat het strafmaximum ook ruimte biedt voor de meest ernstige verschijningsvormen van het delict. Zij vragen of de regering dit met deze leden eens is. Ook horen zij graag of deze meest ernstige verschijningsvormen al waren verdisconteerd in de strafmaat die de regering in haar voorstel had opgenomen.

Verder vragen de leden van de fracties van PvdA-GroenLinks en PvdD of de regering in algemene zin een reactie kan geven op de vraag wanneer zij het wel en wanneer zij het niet wenselijk acht dat bijzondere strafverzwarringsgronden het toepasselijke strafmaximum verhogen en meer in het bijzonder welke criteria gelden om te bepalen welke omstandigheden wel en welke omstandigheden niet als bijzondere strafverzwarijnde omstandigheid in de wet moet worden opgenomen.

Daarnaast vragen zij de regering te reflecteren op de vraag hoe deze nieuwe strafmaxima zich verhouden tot de overige strafmaxima in het Wetboek van Strafrecht. Ook verzoeken zij de regering in algemene zin te reflecteren op de wens van de Tweede Kamer om hoger te straffen (die in dit voorstel tot concrete verhoging heeft geleid), mede in het licht van de tekorten aan gevangenispersoneel en het feit dat recentelijk gebleken is dat straffen moeten worden uitgesteld vanwege deze capaciteitsproblemen. Hoe waardeert de regering deze roep om hogere straffen nu blijkt dat de tenuitvoerlegging in de praktijk problematisch is, zo informeren de leden van de fracties van PvdA-GroenLinks en PvdD.

Artikel 98d lid 3 onder a Sr verhoogt de strafmaat als het misdrijf is gepleegd «*in tijd van oorlog*». De leden van de fractie van **D66** informeren wat daar mee wordt bedoeld. Zij merken op dat wij in Nederland anno medio 2024 in een tijd van oorlog leven omdat Rusland Oekraïne is binnengevallen en de gevechten op het Europees grondgebied voortduren. Zij vragen of voornoemd artikellid (ook) betrekking heeft op deze oorlog, of dat dit alleen bedoeld is voor de situatie waarin Nederland de

oorlog is verklaard of aan een ander land de oorlog heeft verklaard. Verder leggen deze leden de situatie voor waarin een NAVO-land in oorlog is gekomen en artikel 5 van het NAVO-verdrag wordt ingeroepen. Zij vragen de regering of deze situatie voor Nederland volgens voornoemd artikellid als «*in tijd van oorlog*» worden gezien. Ten slotte merken de leden van de fractie van D66 in dit verband op dat spionage zich vaak over een lange periode afspeelt en dus al ruim voor de oorlog kan zijn begonnen. Zij vragen de regering of onder die omstandigheden de verzwaarde strafmaat wel van toepassing is en of het openbaar ministerie dan moet aantonen wanneer de spionage is begonnen. En voor het geval die spionage in tijd van oorlog doorloopt vragen zij of de verdachte zich er dan op kan beroepen dat alleen het begin van de spionagegedragingen geldt en dit artikellid dus niet mag worden toegepast.

Het wetsvoorstel beoogt ook een regeling te treffen voor diasporaspionage, zo stellen de leden van de fractie van **D66**. In de memorie van toelichting gaat de regering in op de druk waaronder iemand door de buitenlandse mogendheid kan worden gezet, waardoor hij als slachtoffer zich gedwongen ziet mee te werken met die buitenlandse mogendheid.⁵ De regering meldt dat het slachtoffer, tevens verdachte, zich op (psychische) overmacht zou kunnen beroepen. De leden van de D66-fractie zouden willen weten of het denkbaar is dat wanneer de buitenlandse mogendheid aan het slachtoffer/verdachte meedeelt dat, als niet meegewerkt wordt, de familieleden in het land van herkomst negatieve gevolgen ondervinden, dit in voorkomende gevallen als (psychische) overmacht in de zin van een strafuitsluitingsgrond kan worden gezien. Als dit het geval is dan vragen zij of zo'n strafrechtelijke ontsnapping dan niet juist uitlokt dat buitenlandse mogendheden het «familie-in-het-land-van-herkomst»-argument gaan hanteren.

6. Voorlichting

De leden van de fractie van **D66** merken op dat de regering veel nadruk heeft gelegd op het verzorgen van voorlichting voor burgers en de private sector die omgaan met vertrouwelijke informatie van de staat. Die voorlichting moet uitgebreider en intensiever worden gedeeld met burgers in Nederland zelf en met de groepen in de diaspora, zo menen de leden van de fractie van D66. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft in de Tweede Kamer toegelicht dat deze voorlichting vooral zal bestaan uit filmpjes, folders, flyers en bijeenkomsten.⁶ Gegeven de huidige geopolitieke omstandigheden is het noodzakelijk alle relevante partijen van de benodigde voorlichting te voorzien, zo stellen genoemde leden. Zij vragen of de regering kan toelichten hoelang het duurt voordat deze voorlichting kan worden gedeeld met de relevante doelgroepen en of per doelgroep wordt gedifferentieerd, ook qua taal.

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft voorts aangegeven dat vooral mensen die een grotere kans hebben om met spionage in aanraking te komen, onder de doelgroep van genoemde voorlichtingscampagne zullen vallen. De leden van de fractie van D66 willen graag weten wie dat bepaalt en op basis van welke criteria dat wordt vastgesteld. Zij benadrukken dat veel mensen in de diaspora bang zullen zijn voor de lange arm van hun land van oorsprong en vragen zich af of een meldpunt waar zij kunnen aankloppen effectief zal zijn. Moet er niet veel meer aan actieve toenaadering tot de doelgroepen worden gedaan, zo vragen de leden van de fractie van D66. Zij horen graag hoe de regering hiertegen aan kijkt.

⁵ *Kamerstukken II 2022–2023*, 36 280, nr. 3, p. 15.

⁶ Plenair debat Tweede Kamer d.d. 24 april 2024 (nog niet als Handelingen gepubliceerd).

7. Tenuitvoerlegging en uitvoerbaarheid

Bij de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is het personeelstekort een bekend bestaand probleem; dit geldt niet alleen voor gekwalificeerde tolk/vertalers, maar ook andere ambtenaren, zo stellen de leden van de fractie van **D66**. Ook in het kader van dit wetsvoorstel is de uitvoering belangrijk, mede vanwege het feit dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zelf geen opsporingsbevoegdheden in strafrechtelijke zin hebben. Hier is de samenwerking met politie en openbaar ministerie van groot belang die zelf ook met krapte van gespecialiseerd personeel kampen. De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan toelichten op welke manier wordt getracht de tekorten bij de diensten en in de strafrechtelijke keten op te lossen. Verder vragen zij of kan worden toegezegd dat wanneer een strafzaak op basis van artikel 98d Sr tot een veroordeling en een gevangenisstraf heeft geleid, die straf ook daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd in een gevangeniscel.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of de regering (zo gedetailleerd mogelijk) kan aangeven of er voor personen die verdacht worden van en/of veroordeeld zijn voor spionage en daarmee samenhangende delicten, speciale zwaarbeveiligde gevangenissen komen of speciale striktere regimes in bestaande gevangenissen.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de nota naar aanleiding van het verslag – bij voorkeur uiterlijk 29 augustus 2024 – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
B.O. Dittrich

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
E.P. Karthaus