

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)

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE¹

Vastgesteld 7 februari 2003

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de leden van de vaste commissie aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

ALGEMEEN

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Alhoewel zij betreurden dat de voorstellen van de commissie-Mevis niet integraal in één wetsvoorstel aan de Staten-Generaal worden voorgelegd, konden zij er wel begrip voor hebben dat het belang van terrorismebestrijding heeft geleid tot een gefaseerde wetswijziging.

De leden van de **CDA**-fractie hadden ook goede nota genomen van het voornemen straks te komen tot een bredere herziening van het Wetboek van Strafvordering in het licht van de commissie-Mevis. Op zich biedt dat gelegenheid nog te komen tot bijstelling van de wet. Anderzijds meenden de leden hier aan het woord, dat in het algemeen het niet wenselijk is experimentele wetgeving in het leven te roepen en in het bijzonder gold dat voor het terrein van het materiële en formele strafrecht. De hierna volgende vragen waren er dan ook vooral op gericht de toepasbaarheid en helderheid van de voorgestelde teksten te toetsen.

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Rensema (VVD), Jurgens (PvdA), Le Poole (PvdA), Ruers (SP), Rosenthal (VVD), (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Kohnstamm (D66), Lodders-Elfferich (CDA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (voorzitter) en Broekers-Knol (VVD).

De leden van de **VVD**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zoals ook in de memorie van toelichting is vermeld, maakt het wetsvoorstel onderdeel uit van een pakket maatregelen ter vergroting van de mogelijkheden tot opsporing van terroristische

misdriven. Het wetsvoorstel is aangekondigd in het Actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid d.d. 5 oktober 2001. Het wetsvoorstel strekt mede ter uitvoering van het Protocol bij de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie d.d. 16 oktober 2001. De voorstellen in het wetsvoorstel zijn direct gebaseerd op de aanbevelingen van de zogenaamde commissie-Mevis. Ook de leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over het wetsvoorstel.

Nu het wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van een pakket aan wetgevende maatregelen ter vergroting van de mogelijkheden tot opsporing van terroristische misdrijven, achtten de leden van de VVD-fractie het van belang dat het begrip «terroristisch misdrijf» nader wordt omschreven. Op pagina 3 van de memorie van toelichting wordt vermeld dat terroristische misdrijven vallen onder misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en die een inbreuk op de rechtsorde betekenen. Daarmee wordt enige indicatie gegeven tot welke categorie misdrijven de «terroristische misdrijven» behoren, namelijk misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde betekenen. Maar daarmee is het begrip «terroristisch misdrijf» nog niet voldoende nauwkeurig omschreven. Deelt de minister de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat in het kader van wetsvoorstellen die zijn aangekondigd in het Actieplan Terrorismebestrijding en veiligheid van 5 oktober 2001, zoals het voorliggende wetsvoorstel, een omschrijving van het begrip «terroristisch misdrijf» geformuleerd dient te worden? Is de minister het niet met de leden van de VVD-fractie eens dat zonder die begripsomschrijving de effectiviteit van wetsvoorstellen, voortvloeiend uit het Actieplan Terrorismebestrijding, (te) beperkt is?

Met het wetsvoorstel wordt een onderdeel van de aanbevelingen uit het rapport van de commissie-Mevis gelicht. Het rapport van de commissie-Mevis bevat aanbevelingen over het vergaren van gegevens bij particuliere registratiehouders, zoals bedrijven in de financiële sector, universiteiten, advocatenkantoren, internet-providers enz., ten behoeve van de strafvordering. Door een onderdeel van de aanbevelingen met het voorliggende wetsvoorstel in te voeren, worden de aanbevelingen in het rapport van de commissie-Mevis uitgevoerd in een gefaseerd proces van wetgeving. De leden van de VVD-fractie vroegen of met een dergelijk gefaseerd proces van wetgeving op het terrein van strafvorderlijke gegevensvergaring een evenwichtige afweging tussen enerzijds de bescherming van de privacy van de burger en anderzijds de op het spel staande belangen, waaronder het belang van strafvorderlijke waarheidsvinding, is gewaarborgd. Bestaat niet het gevaar van de «slippery slope»? Anders gezegd: is de vrees reëel dat de blauwdruk van het voorliggende wetsvoorstel wordt gebruikt voor eventuele wetsvoorstellen betreffende andere onderdelen van het advies van de commissie-Mevis, bijvoorbeeld strafvorderlijke gegevensvergaring bij universiteiten of internet-providers, met als resultaat dat een evenwichtige afweging tussen de bescherming van de privacy van de burger enerzijds en de op het spel staande belangen anderzijds, niet meer of niet in voldoende op het onderwerp toegesneden mate wordt gemaakt? Welke is de visie van de minister hierover?

De leden van de **PvdA**-fractie hadden met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsontwerp. Zij vonden het van belang, dat de opsporing van terroristische misdrijven naar behoren kan geschieden en dat uitvoering wordt gegeven aan het EU-protocol dat strekt tot bestrijding van georganiseerde criminaliteit, witwassen en financiële criminaliteit. Zij vonden ook dat daarbij niet meer dan strikt noodzakelijk inbreuk gemaakt mag worden op regels betreffende de bescherming van

de persoonlijke levenssfeer. Zij stelden over het voorliggende wetsontwerp vervolgens de volgende vragen.

De leden van de PvdA-fractie zouden allereerst graag vernemen of omtrent dit wetsvoorstel het advies is ingewonnen van de Raad voor de Rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College van PG's, de Nederlandse Orde van Advocaten. Zo neen, waarom niet? Zo ja, is het advies voor de Kamerleden ter inzage? Zij zouden ook graag inzage verkrijgen in het advies van het CBP, waarnaar wordt verwezen op pagina 5 van de Nota naar aanleiding van het verslag.

Voorts zouden de leden van de PvdA-fractie graag iets meer vernemen over de financiële gevolgen voor de totale justiebegroting. In de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag wordt geen inzicht gegeven in begrote kosten voor de rechterlijke colleges (RC) en vergoedingen van bedrijfskosten financiële instellingen en mogelijke overige schadevorderingen. Graag zouden genoemde leden hier meer over vernemen.

INHOUD WETSVORSTEL

Het wetsvoorstel spreekt op enkele plaatsen over een aanduiding van de persoon op wiens identificerende gegevens de vordering betrekking heeft (artikel 126nc, lid 4, sub a. en indirect artikel 126uc, lid 2). Gelet op thans in ontwikkeling zijnde identificatiemogelijkheden, zoals biometrische methoden, rijst de vraag of een dergelijke aanduiding ook zou kunnen bestaan uit bijvoorbeeld een irisscan, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Niet ondenkbaar is het immers, dat ook financiële instellingen ertoe overgaan om voor bijvoorbeeld toegang tot een gehuurde kluis van een cliënt gebruik te maken van een dergelijke methode van identificatie, terwijl ook opsporingsdiensten in het kader van hun werkzaamheden in andere zaken de beschikking kunnen krijgen over dergelijke biometrische gegevens die weer gebruikt zouden kunnen worden bij een onderzoek bij zo'n financiële instelling. Indien het begrip «aanduiding van de persoon» niet mede dergelijke biometrische gegevens omvat, wordt dan overwogen te zijner tijd hiervoor een wettelijke voorziening te creëren?

Het opschrift van de toe te voegen afdeling spreekt over instellingen in de financiële sector. Vervolgens wordt echter in de diverse bepalingen gesproken over «een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een financiële dienst verleent». Zoals uit de stukken al blijkt, is welbewust gekozen voor een ruime omschrijving in vergelijking tot hetgeen het Protocol verlangt. In de memorie van toelichting en ook in de nota naar aanleiding van het verslag zijn enkele bedrijven genoemd die onder dit begrip vallen. De opsomming in de stukken is echter niet limitatief bedoeld en als dat wel het geval zou zijn, had die opsomming ook beter in de wet zelf kunnen staan. Dat brengt dan echter wel een afgrenzingsprobleem met zich mee betreffende trustkantoren; stichtingen die een trustfunctie vervullen; assurantietussenpersonen via wie vaak ook betaling van premies, koopsommen en uitkeringen verlopen; alsmede notariskantoren en advocatenkantoren, respectievelijk stichtingen derdengelden van dergelijke kantoren. Ten aanzien van deze laatste speelt dan bovendien de problematiek van het beroepsgeheim en de effecten van de Wet identificatie bij financiële dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties. Indien vaststaat, dat de hiervoor door de leden van de CDA-fractie genoemde personen, respectievelijk rechtspersonen niet vallen onder de reikwijdte van deze wet, is de afgrenzing voldoende helder. Indien zij wel onder de reikwijdte van de wet vallen of kunnen vallen, zouden deze leden van de minister daaromtrent een nadere

toelichting willen ontvangen. Met name wilden zij de vraag voorleggen of aan de NVA (Nederlandse Vereniging van Assurantietussenpersonen), de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie advies is gevraagd omtrent dit wetsvoorstel. Uit de stukken maakten de leden hier aan het woord in ieder geval op, dat wél met banken en verzekeraars is gesproken, maar niet met andere sectoren van de samenleving die mogelijk met deze wet te maken kunnen krijgen. Afhankelijk van het antwoord van de minister op deze vragen, wilden de leden hier aan het woord bezien of zij nog behoefte hebben aan een nader voorlopig verslag.

Het valt niet uit te sluiten, aldus de leden van de **VVD**-fractie, dat een opsporingsambtenaar of een officier van justitie, per abuis, «foutief» gegevens van een persoon opvraagt. Welke is in een dergelijk geval de rechtspositie van die persoon, nu ten onrechte een inbreuk op zijn privacy is gemaakt? Art. 552a Sv e.v., de beklagregeling, is kennelijk op die situatie niet van toepassing.

Instellingen in de financiële sector kunnen bij het verstrekken van gegevens fouten maken, waardoor zij cliënten kunnen benadelen, zo vervolgden deze leden. Wordt de eventuele (verzekering van) aansprakelijkheid hiervoor gezien als een normaal bedrijfsrisico en dus een normale financiële last voor het bedrijf of worden de kosten vergoed uit 's Rijks kas, aangezien de kosten voortvloeien uit de naleving – weliswaar foutief – van een vordering?

Op pagina 9 van de memorie van toelichting wordt een berekening gemaakt van de financiële lasten voor het bedrijfsleven. Deze lasten worden geschat op totaal 2 miljoen euro. «De kosten kunnen op begroting van het OM worden vergoed». Met die formulering is gekozen voor een open formule. Zou de tekst «De kosten zullen op begroting van het OM worden vergoed» niet veel meer duidelijkheid jegens de financiële instellingen verschaffen? Uit de berekening blijkt niet, of althans niet voldoende, dat ook gerekend is met de, naar te verwachten valt, aanzienlijke administratieve lasten van het verstrekken van toekomstige gegevens, het monitoren van rekeningen. Is deze veronderstelling juist? Zo ja, worden de kosten die met de hieruit voortvloeiende administratieve lasten verband houden uit 's Rijks kas voldaan of komen deze lasten voor rekening van het bedrijfsleven, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie.

De bevoegdheid tot het vorderen van gegevens wordt toegekend aan elke opsporingsambtenaar. Ook is er geen verplichting voor de opsporingsambtenaar te motiveren waarom hij denkt dat de bevroegde instelling over gegevens van een persoon zou beschikken. Te vrezen valt dan ook, aldus deze leden, dat de financiële instellingen frequent en wellicht onnodig bevroegd zullen worden, zogenaamde «fishing expeditions», met alle administratieve kosten van dien. Kan de minister uiteenzetten hoe hij denkt dergelijke «fishing expeditions», met alle daarmee samenhangende administratieve lasten, te voorkomen?

In de memorie van toelichting (p. 8) wordt meegedeeld, dat zal worden gewerkt aan een aanwijzing van het openbaar ministerie met instructies om te waarborgen, dat de bevoegdheden die worden gegeven aan politie en justitie zorgvuldig worden gebruikt. Is deze aanwijzing al gereed, zo vroegen de leden van de **PvdA**-fractie.

ARTIKELSGEWIJZE BEHANDELING

Artikel 126bb

Artikel 126bb wordt gewijzigd in die zin, dat op de persoon tot wie de vordering wordt gericht een geheimhoudingsplicht wordt gelegd, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Welke sanctie staat op het niet in acht nemen van een dergelijke geheimhoudingsplicht? Hoe lang blijft deze verplichting voortbestaan? Indien die verplichting eindigt, hoe wordt dit dan de betrokkene bekend?

Aan art. 126bb wordt, naast een lid 4, een lid 5 toegevoegd, zo merkten de leden van de **VVD**-fractie op. Dit lid regelt de geheimhoudingsplicht. Een financiële instelling is daardoor gedwongen een relatie met een cliënt te blijven aanhouden ten behoeve van het opsporingsonderzoek. De geheimhoudingsplicht beperkt derhalve de contractsvrijheid, meer specifiek: de vrijheid om een contract op te zeggen, van de financiële instelling. Welke is de visie van de minister hierover? Kan een financiële instelling gedwongen worden om een relatie met een, naar kennelijk blijkt, ongewenste cliënt te blijven aanhouden, terwijl tegelijkertijd de financiële instelling moet optreden als bewaker van de integriteit van het financiële stelsel? Zou het geen aanbeveling verdienen de geheimhoudingsplicht slechts te verbinden aan internationale rechtshulpverzoeken (Protocol) met een vaste (geheimhoudings)termijn van bijvoorbeeld drie maanden, eventueel door het OM te verlengen met telkens één maand? Meer in het algemeen: is het niet gewenst om een meer fundamentele discussie te voeren over het inschakelen van private (rechts)personen, zoals financiële instellingen en – op een later moment – internet-providers, universiteiten e.d., bij de opsporing?

Artikel 126nc

Zagen de leden van de **CDA**-fractie het goed, dat met «de titel» van de vordering als bedoeld in artikel 126nc, lid 4 wordt bedoeld «het misdrijf» dat is aangeduid in lid 6 van hetzelfde artikel? Zo nee, wat wordt dan met «de titel» bedoeld?

Kan de minister nog nader toelichten wat bedoeld wordt met «dringende noodzaak» (artikel 126nc, lid 5 en verwijzende bepalingen), zo vroegen deze leden.

Artikel 126nc en 126uc

Op blz. 6 van de nota naar aanleiding van het verslag wordt gereageerd op de vraag van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer, waarom geen notificatieplicht geldt voor de regeling als voorgesteld in art. 126nc en 126uc. Gesteld wordt, dat, de identificerende gegevens, waar het in deze artikelen om gaat maar beperkt de persoonlijke levenssfeer raken en dat er voldoende waarborgen vooraf zijn en dat kennisgeving achteraf niet zonodig is. Bovendien geldt er ook in dit soort gevallen een beklagregeling. De leden van de **PvdA**-fractie stelden de vraag, hoe de betrokkene dan gebruik kan maken van de beklagregeling als hij of zij niet op de hoogte wordt gesteld van de toepassing van de bevoegdheid. Verder ontvingen zij graag informatie over de vraag of er bezwaar bestaat tegen een notificatie ook in dit soort gevallen en, zo ja, wat dit bezwaar is.

Artikel 126nd

In art. 126nd wordt de officier van justitie de bevoegdheid gegeven, zo vervolgd de leden van de **PvdA**-fractie, andere dan identificerende gegevens (maar geen gegevens als bedoeld in art. 16 wet persoonsgegevens) te vorderen van financiële dienstverleners in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in art. 67, eerste lid Sv. Kan de minister nog eens uitleggen waarom bij verdenking van al dit soort misdrijven een dergelijke bevoegdheid nodig is voor de verwezenlijking van de doeleinden van het wetsvoorstel? Wat is bijvoorbeeld het verband tussen misdrijven omschreven in art. 175, tweede lid, sub b WvW met terrorisme enz.?

Kan de minister verduidelijken wat precies wordt verstaan onder de «gegevens» van art. 126nd, zo vroegen de leden van de **VVD**-fractie.

De in de derde volzin van artikel 126nd, lid 2 bedoelde persoonsgegevens kunnen worden gevorderd onder de waarborgen van toetsing door de rechter-commissaris en op vordering van de officier van justitie (artikel 126nf), zo vervolgd de leden van de **CDA**-fractie. Niettemin kan zich een situatie voordoen dat een godsdienstige groepering zich wel als zodanig presenteert, maar dat zij naar het inzicht van opsporingsambtenaar slechts in schijn een godsdienstige groepering is. Het gaat hier dus om de situatie, dat nog niet door enige rechter is getoetst of de beperking die voortvloeit uit artikel 126nd, lid 2, derde volzin wel van toepassing is. Brengt het systeem van de aangehaalde wetsbepalingen met zich mee, dat in een dergelijke situatie de opsporingsambtenaar het zekere voor het onzekere dient te nemen en de officier van justitie moet inschakelen conform de procedure van artikel 126nf? Hoe luidt het antwoord op de vraag in het geval op enig moment door een rechter-commissaris al is geoordeeld, dat de groepering niet als een godsdienstige groepering kan worden aangemerkt en derhalve de beperking van artikel 126nd, lid 2, derde volzin niet van toepassing is?

Artikel 126ne en artikel 126ue

Artikel 126ne spreekt in het eerste lid van een periode van maximaal vier weken waarover de vordering van de officier van justitie zich naar de toekomst toe kan uitstrekken. In lid 2 wordt vervolgens gesproken over een wijziging, aanvulling, verlenging of beëindiging van de vordering. Daaruit zou gelezen kunnen worden, dat lopende zo'n periode van vier weken als bedoeld in lid 1 verlenging mogelijk is met opnieuw maximaal vier weken. De leden van de **CDA**-fractie veronderstelden dat zulks niet de bedoeling is, maar wilden door het stellen van de vraag toch zekerheid hierover verkrijgen. Indien een dergelijke verlenging wél de bedoeling zou zijn, rees voor hen de vraag of dat dan niet gebonden zou moeten worden aan voorafgaande schriftelijke machtiging door de rechter-commissaris. Het voorgaande gold mutatis mutandis voor de vergelijkbare bepaling in artikel 126ue.

Daarnaast – dus onafhankelijk van de vraag welk regime wordt toegepast (wel of niet machtiging rechter-commissaris) – wezen de leden hier aan het woord op artikel 3, eerste lid van het Protocol. Dat bevat geen beperking tot een periode van 4 weken, alhoewel het artikellid wel spreekt van een «bepaalde» periode. Gaarne ontvingen deze leden een reactie van de minister.

Artikel 126nf

In art.126nf wordt in bepaalde gevallen de mogelijkheid geschapen, zo vervolgden de leden van de **PvdA**-fractie, dat de officier van justitie na machtiging van de rechter-commissaris persoonsgegevens als bedoeld in art. 16 van de wet bescherming persoonsgegevens vordert. Dit is mogelijk in geval van verdenking van bepaalde misdrijven, waarbij wordt verwezen naar art. 67, lid 1 Sv., waarin vele strafbare feiten worden genoemd, waaronder bijvoorbeeld misdrijven tegen de wegenverkeerswet. Zou de minister kunnen verduidelijken welke van deze misdrijven naar hun aard zo ernstig zijn, dat toepassing van dit artikel aan de orde is? Zou de minister meer in het algemeen kunnen zeggen wanneer een dusdanige inbreuk op de rechtsorde aan de orde is, dat de bevoegdheden van dit artikel kunnen worden ingeroepen? Zou de minister verder kunnen uitleggen waarom en wanneer het van belang kan zijn informatie over dit soort gevoelige gegevens te hebben?

Artikel 126uc

In artikel 126uc wordt in lid 3, sub c gesproken over «een omschrijving van het georganiseerd verband», aldus de leden van de **CDA**-fractie. Kan de minister dit begrip nader toelichten?

De voorzitter van de commissie,
Van de Beeten

De griffier van de commissie,
Eliane Janssen