

Vergaderjaar 2001–2002

28 059

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en andere wetten in verband met de aanpassing van de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens terzake van telecommunicatie (vorderen gegevens telecommunicatie)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

ALGEMEEN

1. Inhoud van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bevat twee voorstellen. Het eerste voorstel betreft een wijziging van de artikelen 126n en 126u van het Wetboek van Strafvordering, betreffende de bevoegdheid tot het vorderen van telecommunicatie-verkeersgegevens. Voorgesteld wordt deze bevoegdheid in vijf opzichten te wijzigen. (1) De reikwijdte van de bevoegdheid wordt nauwkeuriger vastgelegd dan nu het geval is, doordat de gegevens die ingevolge deze bevoegdheid kunnen worden gevorderd bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. (2) De eis dat de vordering alleen betrekking kan hebben op gegevens betreffende de verdachte komt te vervallen. (3) Er wordt onderscheid gemaakt tussen gegevens die betrekking hebben op het verleden en gegevens die betrekking hebben op de toekomst. (4) Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze waarop een vordering kan worden gedaan. (5) De gevallen waarin de bevoegdheid door de officier van justitie kan worden toegepast ondergaan een geringe wijziging.

Het tweede voorstel betreft de regeling van een bevoegdheid tot het vorderen van gegevens betreffende naam, adres, postcode, woonplaats, nummer en soort dienst van personen die gebruik maken van telecommunicatienetwerken of -diensten. Deze categorie gegevens is beperkter dan de categorie verkeersgegevens en wordt in dit wetsvoorstel gebruikersgegevens genoemd. De bevoegdheid kan door een opsporingsambtenaar worden toegepast in geval van verdenking van een strafbaar feit, in geval van onderzoek naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren en in geval van een verkennend onderzoek. De bevoegdheid wordt geregeld in de artikelen 126na, 126ua en 126gg, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv).

De beide voorstellen betreffen de vordering van gegevens van een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst. Om die reden voorziet het wetsvoorstel in een aanpassing van enkele artikelen in hoofdstuk 13 van de Telecommunica-

¹ Het ontwerpbesluit vorderen gegevens telecommunicatie is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

tiewet en van enkele artikelen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19... In de paragrafen 7 en 8 wordt daarop ingegaan.

2. Achtergrond en doelstellingen van het wetsvoorstel

De wijziging van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens

De reden om een wijziging van de artikelen 126n en 126u Sv voor te stellen is de wens te komen tot een nauwkeuriger afbakening van de gegevens die op grond van deze artikelen kunnen worden gevorderd. Door de ontwikkelingen in de telecommunicatietechniek is niet meer voldoende helder welke gegevens begrepen kunnen worden onder «inlichtingen (...) terzake van alle verkeer dat over een openbaar telecommunicatienetwerk, dan wel met gebruikmaking van openbare telecommunicatiediensten, heeft plaatsgevonden» (tekst huidige artikelen 126n en 126u Sv). Nieuwe technieken leiden er namelijk toe dat meer en andere verkeersgegevens bij telecommunicatieaanbieders beschikbaar komen dan tot voor kort het geval was. Dit wetsvoorstel beoogt duidelijkheid te verschaffen over de vraag welke van deze gegevens onder de bevoegdheid vallen, door te bepalen dat die gegevens worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

In de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden werd reeds vermeld dat een herziening van de regeling van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens ter hand zou worden genomen. Tevens werd in die toelichting melding gemaakt van onderzoek naar de behoefte aan andere gegevens bij het bedrijfsleven. Vermeld werd dat, afhankelijk van de uitkomsten van dat onderzoek, zou worden bezien of voorzien zou moeten worden in bevoegdheden terzake van andere verstrekkingen (Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 2 en 64). In paragraaf 10 wordt op het onderzoek ingegaan. Het onderzoek ligt mede ten grondslag aan het tweede voorstel dat aan de orde is, dat betreffende het scheppen van een bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens.

De bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens

De reden om te komen tot een wettelijke regeling van een bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens is gelegen in de mate waarin en de wijze waarop deze gegevens thans door opsporingsambtenaren aan de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten worden gevraagd. Genoemd onderzoek wijst uit dat deze gegevens op grote schaal door opsporingsinstanties aan deze aanbieders worden gevraagd, veelal op basis van artikel 11, tweede lid, van de Wet persoonsregistraties (WPR). De WPR is per 1 september 2001 vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). De verzoeken werden tot voor kort vooral gericht aan de aanbieders van vaste en mobiele telefonie maar steeds vaker richt men zich ook tot de aanbieders die toegang verlenen tot internet en internetdiensten. De WBP (artikel 43) verschaft onder omstandigheden een basis voor de verstrekking van gegevens door de houder van de persoonsgegevens aan een opsporingsinstantie, maar deze is niet altijd voldoende toegesneden op de omstandigheden die bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde een rol spelen. Zo dient de beoordeling of verstrekking op basis van dit artikel in een concreet geval kan plaatsvinden, in beginsel gemaakt te worden door de houder van deze gegevens. Deze dient te beoordelen of de verstrekking «noodzakelijk is in het belang van de opsporing van strafbare feiten», maar zal voor een goede beoordeling afhankelijk zijn van de informatie die de verzoekende partij moet verschaffen. Deze informatie kan in geval van een strafrechtelijk onderzoek niet altijd worden gegeven. De WBP legt boven-

dien de verantwoordelijkheid voor de verstrekking bij de houder van de gegevens. Indien de beoordeling achteraf niet goed blijkt te zijn geweest, is de houder van de gegevens aansprakelijk wanneer de persoon om wiens gegevens het gaat daardoor schade heeft ondervonden. Dit is, gelet op de al genoemde afhankelijkheid van de informatie van de verzoekende partij en gelet op het belang dat de verzoekende partij bij de verstrekking heeft, een ongewenste verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

In afwachting van wetgeving is thans een convenant in voorbereiding tussen het Ministerie van Justitie, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de instanties die met opsporing zijn belast en de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten KPN, Libertel, Telfort, Ben en Dutchtone, over de verstrekking van deze gegevens. Dit convenant voorziet erin de genoemde aspecten meer overeenkomstig de te onderscheiden taken en verantwoordelijkheden te regelen. Ook is – eveneens in afwachting van wetgeving – door het openbaar ministerie een handleiding opgesteld met betrekking tot het verzoeken van gegevens betreffende naam, adres en woonplaats aan de aanbieders van internetdiensten. Eveneens wordt gewerkt aan de totstandkoming van een convenant met de aanbieders van internetdiensten die vertegenwoordigd zijn in het NLIP (de vereniging van Nederlandse Internet Providers). Het is echter ongewenst de vergaring van gegevens bij de aanbieders van telecommunicatie structureel te regelen bij convenant. Het is nodig te komen tot een op de strafrechtelijke handhaving toegesneden wettelijke basis voor deze vergaring. Het wetsvoorstel voorziet hierin door de regeling van een bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens. Deze regeling houdt in dat de houder van de gegevens niet meer verantwoordelijk is voor de afweging die bij de verstrekking van de gegevens gemaakt moet worden, maar dat de opsporingsambtenaar die de verstrekking vordert daarvoor verantwoordelijk is.

Ook de parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden achtte een duidelijke wettelijke normering terzake van de verstrekkingen op basis van (destijds) artikel 11, tweede lid, WPR gewenst (Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10–11, blz. 466). Dit wetsvoorstel strekt dan ook mede tot uitvoering van deze aanbeveling van de parlementaire enquêtecommissie.

3. De verhouding tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Algemeen

De bevoegdheden die in het wetsvoorstel aan de orde zijn, betreffen het vorderen van gegevens van derden, namelijk de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten. Een aspect dat hierbij aan de orde is, betreft de wijziging van het doel waartoe de gegevens door de aanbieder van telecommunicatie zijn verwerkt. Bij de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens van derden worden gegevens die door particulieren – zoals de Wet bescherming persoonsgegevens voorschrijft – voor specifieke doeleinden zijn vergaard, aangewend voor andere doeleinden. Een regeling van een dergelijke bevoegdheid vraagt om een goede afweging van enerzijds het belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met persoonsgegevens en anderzijds het opsporingsbelang. Het Data-beschermingsverdrag van de Raad van Europa van 28 juni 1981 noopt hiertoe (verdrag tot bescherming van personen in verband met de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, Trb. 1988, 7). Ook artikel 13, eerste lid, onder d, van Richtlijn 95/46/EG betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG 1995, L 281, en artikel 14, eerste lid, van Richtlijn 97/66/EG betreffende de verwer-

king van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector, PbEG 1998, L 24, nopen tot een goede afweging.

In het navolgende wordt op deze belangenafweging ingegaan. Allereerst vindt een bespreking plaats van de voorwaarden die artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) stellen aan een bevoegdheid die kan leiden tot een inbreuk op het grondrecht tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Verkeersgegevens, artikelen 126n en 126u

Het wetsvoorstel maakt onderscheid tussen twee categorieën gegevens. De eerste categorie, de verkeersgegevens, is voor de opsporing van belang om zicht te kunnen verkrijgen op het telecommunicatiegedrag en het patroon van contacten van een persoon. Het gaat hierbij om de gegevens betreffende de gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker. Toepassing van de bevoegdheid deze gegevens te vorderen kan er in resulteren dat een min of meer volledig beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van iemands leven. De toepassing van deze bevoegdheid kan daarom leiden tot een inbreuk op het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, bedoeld in artikel 10 Grondwet en in artikel 8 EVRM. Om die reden is het van belang dat de regeling van deze bevoegdheid de toets aan de voorwaarden die de Grondwet en het EVRM daaraan stellen, kan doorstaan. (Vergelijk de memorie van toelichting bij het toenmalige wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr.3, blz. 9, 10 en 26.) Met betrekking tot de huidige regeling van de bevoegdheid in de artikelen 126n en 126u wordt aangenomen dat deze verenigbaar is met artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM. In het navolgende worden de voorwaarden van artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM besproken, waarbij gezien wordt of de regeling ook na de voorgestelde wijzigingen aan deze voorwaarden voldoet.

Ingevolge artikel 10 Grondwet dient een beperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een basis te hebben in een wet in formele zin. In dit geval is dat het Wetboek van Strafvordering. Ingevolge artikel 8, tweede lid, van het EVRM is inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer alleen 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. Onder het doelcriterium «het voorkomen van strafbare feiten», is, zo blijkt uit de rechtspraak van het EHRM, de strafvorderlijke afwikkeling van strafbare feiten, waaronder de opsporing daarvan, inbegrepen. In het navolgende zal aandacht worden besteed aan de eis dat inmenging van enig openbaar gezag bij de wet moet zijn voorzien en aan de eis dat een dergelijke inmenging noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving.

De eis dat inmenging «bij de wet is voorzien», houdt in dat in het nationale recht is voorzien in een regeling van een bevoegdheid tot inmenging in het privacyrecht en dat die regeling voor de burger voldoende toegankelijk en voorzienbaar is. Indien de regeling is opgenomen in de wet in formele zin, zoals hier het geval is, is voldaan aan de eis dat voorzien moet zijn in een regeling in het nationale recht en in de eis dat die regeling voor de burger voldoende toegankelijk is. De eis van voorzienbaarheid brengt met zich mee dat de regeling voldoende precies moet zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden en voorwaarden de bevoegdheid mag worden toegepast. De regeling moet bovendien waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging

van de overheid in het persoonlijke leven van de burger en tegen misbruik van bevoegdheid (Kruslin en Huvig, EHRM 24 april 1990, NJ 1991, nr. 523). Deze eis weegt zwaarder naarmate een bevoegdheid meer ingrijpend is en heimelijk kan worden toegepast.

De voorgestelde regeling voldoet aan de eisen van voorzienbaarheid en van waarborgen tegen willekeur en misbruik. De wet omschrijft namelijk de gevallen waarin de bevoegdheid kan worden toegepast. De reikwijdte van de bevoegdheid is bovendien helder, mede doordat de gegevens die op grond van de bevoegdheid gevorderd kunnen worden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. De officier van justitie is als bevoegde autoriteit aangewezen en dient bij proces-verbaal te motiveren dat aan de voorwaarden voor de toepassing is voldaan. Voorzien is dus in een schriftelijke vastlegging van de toepassing van de bevoegdheid, hetgeen de controleerbaarheid achteraf bevordert. De bevoegdheid kan bovendien alleen worden toegepast in het belang van het onderzoek, dat wil zeggen ter opheldering van de verdenking en ten behoeve van de strafrechtelijke afdoening. Ingevolge artikel 132a Sv dient toepassing van de bevoegdheid ertoe de officier van justitie, en in voorkomende gevallen de rechter-commissaris, in de gelegenheid te stellen de benodigde strafvorderlijke beslissingen te nemen, zoals de beslissing tot vervolging of de beslissing tot sluiting van een gerechtelijk vooronderzoek (memorie van toelichting wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 7).

Bij de eis dat inmenging in het privacyrecht noodzakelijk moet zijn in een democratische samenleving geldt een eigen beoordelingsruimte voor de nationale overheid. Deze eis van noodzakelijkheid houdt enerzijds in dat bezien moet worden of de voorgestelde bevoegdheid nodig is voor de strafrechtelijke handhaving en anderzijds dat in een concreet geval van toepassing een afweging plaatsvindt van het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het belang van de opsporing. Daarbij gaat het om een toetsing aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. In Nederland wordt de bevoegdheid verkeersgegevens te vorderen, zoals deze thans reeds is neergelegd in de artikelen 126n en 126u Sv, gezien als onmisbaar bij de opsporing van strafbare feiten. In de rechtspraak, ook de rechtspraak van het EHRM, wordt dit bevestigd. De voorgestelde wijziging brengt hierin geen verandering, nu de strekking van de bevoegdheid ongewijzigd blijft.

De conclusie kan dan ook zijn dat de regeling van de bevoegdheid ook na de voorgestelde wijzigingen de toets aan artikel 10 Grondwet en artikel 8 EVRM kan doorstaan.

Gebruikersgegevens, artikelen 126na en 126ua

Deze bevoegdheid betreft gegevens die bijdragen aan het identificeren van een persoon. Het gaat om de gegevens betreffende naam, adres, woonplaats, nummer en soort dienst. Onder het nummer is mede begrepen het geheime nummer. Daarmee wordt bedoeld op de nummers ten aanzien waarvan de abonnee bij de telecommunicatieaanbieder te kennen heeft gegeven dat geen vermelding in een openbare telefoongids plaatsvindt. De bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens heeft betrekking op een veel beperktere categorie gegevens dan de hiervoor besproken bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens. De toepassing van deze bevoegdheid is in meer gevallen toegestaan dan de toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens. De toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens resulteert er als zodanig niet in dat een min of meer volledig beeld wordt verkregen van bepaalde aspecten van iemands leven. Wel houdt de toepassing van de bevoegdheid veelal in dat de gegevens voor een ander doel worden gebruikt dan waartoe ze door de aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare

telecommunicatiedienst zijn verwerkt. Om die reden dient een toetsing plaats te vinden met het oog op de afweging van enerzijds het belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met persoonsgegevens en anderzijds het opsporingsbelang. Hiervoor biedt het al genoemde Databeschermingsverdrag van de Raad van Europa een kader. Artikel 9 van het verdrag bepaalt dat doelafwijkend gebruik 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. Bovendien dient de vergaring van gegevens rechtmatig te zijn en dient zij niet bovenmatig te zijn.

De gebruikersgegevens stellen de opsporingsambtenaar in staat vast te stellen met welke persoon hij van doen heeft, als hij een bepaald nummer of adres heeft, dan wel welk nummer een bepaalde persoon heeft. Uit het onderzoek, nader besproken in paragraaf 10, blijkt dat deze gegevensvergarings een onmisbaar onderdeel van veel strafrechtelijke onderzoeken vormt. Men heeft bij de start van een onderzoek kennis van enkele feiten en personen en kan door het vergaren van aanvullende gegevens verbanden leggen. De gegevens van telecommunicatieaanbieders vormen hierbij een zeer belangrijke categorie. Daarnaast zijn de gebruikersgegevens ook nodig alvorens andere bevoegdheden kunnen worden toegepast, bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens en de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie. Deze bevoegdheden kunnen namelijk pas worden toegepast wanneer de gebruiker in samenhang met het nummer van telecommunicatie kan worden geïdentificeerd.

Het belang dat de opsporingsinstanties bij deze categorie gegevens hebben is dus groot. Er wordt daarom voldaan aan het noodzakelijkheids criterium. Mits voorzien wordt in een met voldoende waarborgen omgeven regeling, is het daarom gerechtvaardigd een bevoegdheid te scheppen om deze categorie gegevens beschikbaar te krijgen voor nader in de wet aan te duiden gevallen in het belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De regeling dient waarborgen te bevatten voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Daarvoor zijn van belang het aanwijzen van een bevoegde autoriteit en het opnemen van een verslagleggingsplicht, zodat controle van de toepassing van de bevoegdheid achteraf mogelijk is. In de voorgestelde regeling zijn dergelijke waarborgen opgenomen. Deze komen in paragraaf 5 aan de orde.

4. De voorgestelde wijziging van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens (artikelen 126n en 126u)

Algemeen

Zoals in de paragrafen 1 en 2 al naar voren kwam, wordt voorgesteld de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens in vijf opzichten te wijzigen. Deze vijf punten worden hier toegelicht.

Eerst wijziging: Reikwijdte van de bevoegdheid

Het eerste punt is dat de reikwijdte van de bevoegdheid nauwkeuriger wordt vastgelegd dan thans het geval is, doordat de gegevens die gevorderd kunnen worden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Deze aanpassing is, zoals gezegd, nodig omdat nieuwe technieken ertoe leiden dat meer en andere verkeersgegevens bij telecommunicatieaanbieders beschikbaar komen. Een limitatieve regeling bij algemene maatregel van bestuur komt ook tegemoet aan het advies van de Registratiekamer van 13 maart 1997 over het concept-wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden. In dit advies heeft de Registratiekamer met betrekking tot de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens aanbevolen nauwkeurig aan te geven om welk gegevens het kan gaan.

Dit schept tevens duidelijkheid over de inspanning die van het bedrijf kan worden gevraagd. Ook voor de burger die daaraan mogelijk kan worden onderworpen, dient de reikwijdte van de bevoegdheid voldoende helder te zijn. Dit is een eis die voortvloeit uit artikel 8 EVRM, zoals hiervoor besproken. Over de ontwerp algemene maatregel van bestuur wordt het College bescherming persoonsgegevens gehoord. Het horen van het college is ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens voorgeschreven. Over het onderhavige wetsvoorstel heeft de voorganger van het college, de Registratiekamer, reeds advies uitgebracht. Dit is in paragraaf 12 besproken.

Het begrip verkeersgegevens

Bij verkeersgegevens, in de wettekst omschreven als «gegevens over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker» gaat het om de uiterlijke kenmerken van telecommunicatie en niet om de inhoud van hetgeen via het telecommunicatieverkeer wordt uitgewisseld. Het opnemen van de inhoud van telecommunicatie kan slechts plaatsvinden op grond van de artikelen 126m en 126t Sv, die de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie regelen. Onder de gegevens die in de algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen zullen in elk geval begrepen zijn de gegevens die volgens de huidige rechtspraak begrepen zijn onder artikel 126n Sv (tot 1 februari 2000 was dit artikel 125f Sv). Terzake vindt codificatie plaats. Daaronder vallen onder meer inlichtingen over de wijze van totstandkoming en afwikkeling van het telecommunicatieverkeer, zoals de bij het verkeer betrokken aansluitnummers, de bij het verkeer gebruikte apparatuur, het tijdstip van de aanvang en de duur van het verkeer en de vraag of communicatie daadwerkelijk heeft plaatsgevonden (HR 7 april 1998, NJ 1998, 559). In geval van telecommunicatie via het internet kan het bijvoorbeeld gaan om de betrokken e-mailadressen. Ook de aanduiding van een website of een pagina binnen een website kan vallen onder het begrip verkeersgegevens. Een website en de pagina's binnen een website beschikken over een eigen nummer. Deze gegevens geven inzicht in de belangstellingssfeer van de gebruiker van telecommunicatie. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat verkeersgegevens informatie kunnen opleveren over de soort instanties die benaderd worden door de gebruiker van telecommunicatie. Dit geeft informatie over de belangstellingssfeer van de gebruiker, net zoals zijn contacten met personen en instanties informatie over hem geven. Het betreft echter niet het kennis nemen van (de inhoud van) de vertrouwelijke communicatie van de gebruiker.

Ook gegevens over de voorzieningen waarvan de gebruiker gebruik maakt, bijvoorbeeld doorschakelfuncties, alsmede bepaalde gegevens betreffende de locatie en de betalingen van rekeningen worden in de algemene maatregel van bestuur aangewezen. De Registratiekamer rekende in zijn al genoemde advies van 13 maart 1997 ook de locatiegegevens tot de verkeersgegevens. Zo ook Hof Arnhem 5 februari 2001, NJ 2001, 429. Met locatiegegevens worden bedoeld de gegevens betreffende de plaats waar een gebruiker van mobiele telecommunicatie zich bevindt. Een kenmerk van mobiele telecommunicatie is dat de gebruiker niet aan een plaats gebonden is maar op elke plaats waar hij aansluiting kan krijgen op het telecommunicatienetwerk, gebruik kan maken van telecommunicatie. In geval van vaste telefonie worden locatiegegevens niet als een aparte categorie beschouwd, omdat daarbij de plaats waar een gebruiker zich bevindt, samenvalt met het adres van het vaste netwerkaansluitpunt, veelal het adres van de abonnee.

In de algemene maatregel van bestuur zullen daarnaast de zogenaamde naam-, adres- en woonplaatsgegevens (NAW-gegevens) worden aangewezen als verkeersgegevens. Onder de huidige wetgeving zijn de

NAW-gegevens niet onder de verkeersgegevens begrepen wanneer er geen relatie bestaat met telecommunicatieverkeer dat heeft plaatsgevonden of zal plaatsvinden. Doordat in de tekst van de artikelen 126n en 126u niet meer wordt gesproken over «inlichtingen (...) terzake van alle verkeer», maar van «gegevens (...) over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker» is er geen misverstand over dat de NAW-gegevens onder de bevoegdheid begrepen kunnen worden, wanneer zij in de algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Meer algemeen geldt dat de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens mede omvat de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens. Opgemerkt zij dat de inhoud die in het kader van het Wetboek van Strafvordering en in dit wetsvoorstel gegeven wordt aan de term verkeersgegevens, af kan wijken van de inhoud die daaraan gegeven wordt in artikel 11.5 Telecommunicatiewet en in de bijlage van Richtlijn 97/66/EG betreffende de verwerking van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de telecommunicatiesector.

Locatiegegevens

Nu wordt voorgesteld in de tekst van de artikelen 126n en 126u te spreken over «gegevens over (1) een gebruiker en (2) het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker» is de bevoegdheid beperkt tot gegevens over de gebruiker en gegevens die betrekking hebben op het telecommunicatieverkeer van of naar die gebruiker. Daaronder zijn niet begrepen gegevens betreffende de locatie van een persoon op een moment waarop geen telecommunicatieverkeer van of naar die gebruiker plaatsvindt, dat wil zeggen wanneer geen verbinding wordt gezocht door of met de gebruiker en de gebruiker het randapparaat (zijn mobiele toestel) slechts aan heeft staan (stand-by). Deze locatiegegevens zullen in de algemene maatregel van bestuur dan ook niet worden aangewezen en op grond van deze bevoegdheid niet kunnen worden gevorderd. Verkeersgegevens mogen niet slechts gevorderd worden met het doel iemands telecommunicatiegebruik in beeld te brengen, maar ook ten behoeve van andere doelen, bijvoorbeeld om vast te stellen met wie een persoon contacten onderhoudt of op welke plaats een persoon zich op een bepaald tijdstip bevond. Ook wanneer – zoals hiervoor aan de orde kwam – alleen gegevens gevorderd kunnen worden indien deze betreffen de locatie van een persoon op een moment waarop of gedurende de periode waarin telecommunicatieverkeer van of naar de gebruiker plaatsvindt, geven deze wel informatie over de verblijfplaats van een persoon op die momenten. Indien een persoon veelvuldig gebruik maakt van telecommunicatie, bijvoorbeeld omdat hij zeer regelmatig met zijn mobiele telefoonapparaat belt, kunnen de locatiegegevens een beeld geven van iemands bewegingen en verblijfplaats. Het gaat overigens met de huidige stand van de techniek in het algemeen slechts om een betrekkelijke grove aanduiding van de plaats van het randapparaat. Dit kan anders zijn wanneer de telecommunicatieaanbieders diensten aanbieden die zijn gebaseerd op de locatie waar de gebruiker zich bevindt, bijvoorbeeld wanneer zij diensten aanbieden die gericht zijn op het verschaffen van informatie over het wegverkeer (file-informatie). Ook dan echter zal observatie langs klassieke moeten plaatsvinden, indien nauwkeurige gegevens nodig zijn over de gangen of aanwezigheid van een persoon. Observatie langs klassieke weg, dan wel andere aanvullende vergaring van informatie zal ook moeten plaatsvinden om vast te stellen dat de persoon nog steeds van het mobiele telefoonapparaat gebruik maakt. Een mobiel toestel kan immers eenvoudig van hand tot hand gaan. Is vooraf te voorzien dat het vorderen van verkeersgegevens tot resultaat kan hebben dat stelselmatig een persoon wordt gevolgd of stelselmatig diens aanwezigheid wordt vastgesteld, dan blijft de bevoegdheid tot het

vorderen van verkeersgegevens de toe te passen bevoegdheid. De gegevens kunnen immers uitsluitend verkregen worden door deze te vorderen van de telecommunicatieaanbieder, een handeling waartoe de bevoegdheid tot stelselmatige observatie (artikelen 126g en 126o) niet legitimeert. De officier van justitie moet in voorkomende gevallen afwegen of het in het belang van het onderzoek nodig is de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens op deze wijze aan te wenden. Hij kan beslissen slechts bepaalde verkeersgegevens te vorderen. In het proces-verbaal vermeldt hij de gegevens die hij vordert. De criteria voor de toepassing van artikel 126g zijn overigens lichter dan de criteria voor de toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens. De mogelijkheid dat langs deze weg een bepaalde vorm van observatie kan plaatsvinden, is met de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens gegeven. Dat geldt voor meer bevoegdheden. Bij de bevoegdheid tot het stelselmatig *under cover* inwinnen van informatie (artikelen 126j en 126 qa Sv) is ook gegeven dat toepassing daarvan tot resultaat kan hebben dat stelselmatig een persoon wordt gevolgd of stelselmatig diens aanwezigheid wordt vastgesteld. Ook in dat geval is het niet nodig twee bevoegdheden toe te passen, zo is ook vermeld in de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, paragraaf 2.6.3 (supplement bij de Staatscourant van 4 februari 2000, nr. 25).

Tweede wijziging: Kring van personen en doel van het onderzoek

Het tweede punt van wijziging is dat de eis dat de vordering alleen betrekking kan hebben op gegevens betreffende de verdachte, komt te vervallen. De bevoegdheid tot het aftappen van telecommunicatie, neergelegd in de artikelen 126m en 126t Sv, beperkt zich niet tot het aftappen van telecommunicatieverkeer waaraan de verdachte deelneemt. Tot op heden geldt deze beperking echter wel voor de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens. Voorgesteld wordt dit verschil tussen deze bevoegdheden op te heffen. Het ligt niet in de rede dat de ingrijpender bevoegdheid tot aftappen wel toepasbaar is jegens andere personen dan de verdachte en de minder ingrijpende bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens niet. De redenen die bij het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden golden om de beperking bij de bevoegdheid tot aftappen te laten vervallen, gelden ook voor de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens (Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 39–40). Zowel in het geval van het vorderen van verkeersgegevens als in het geval van het aftappen van telecommunicatie kan toepassing jegens andere personen dan de verdachte bijdragen aan de opsporing. Het kan bijvoorbeeld nodig zijn na te gaan met welke personen een slachtoffer van een misdrijf contacten heeft gehad vlak voordat het misdrijf werd gepleegd. Op die manier kan men op het spoor van de verdachte komen. Het vorderen van verkeersgegevens kan er aan bijdragen dat inzicht wordt verkregen in patronen van communicatie. Dit kan er weer aan bijdragen dat weloverwogen kan worden besloten tot het op een selectieve en effectieve wijze aftappen van telecommunicatie. Toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens moet plaatsvinden «in het belang van het onderzoek». In paragraaf 3 is toegelicht dat dit betekent dat de toepassing ertoe dient de officier van justitie, en in voorkomende gevallen de rechter-commissaris, in de gelegenheid te stellen de benodigde strafvorderlijke beslissingen te nemen. Daarmee is tegemoet gekomen aan het advies van de Registratiekamer van 13 maart 1997 om de kring van personen te beperken en om de bevoegdheid te relateren aan het betreffende onderzoek.

Overige wijzigingen

De derde wijziging betreft het onderscheid dat wordt gemaakt tussen

gegevens die betrekking hebben op het verleden en gegevens die betrekking hebben op de toekomst. Ook thans wordt – zoals in het artikelsgewijs deel nader aan de orde komt – op grond van staande jurisprudentie reeds aangenomen dat de bevoegdheid zich mede uitstrekt tot toekomstige gegevens (gerechtshof Amsterdam NJ 1994, 710, en HR 7 april 1998, NJ 1998, 559). De nu voorgestelde formulering expliciteert dit. Indien gegevens worden gevorderd die betrekking hebben op de toekomst, betekent dit dat aan de aanbieder van telecommunicatie wordt gevraagd de gegevens te verstrekken, betreffende telecommunicatieverkeer dat in de komende – in de vordering vermelde – periode plaats zal gaan vinden. Het kan daarbij gaan om gegevens die de aanbieder op enig moment voorhanden heeft, maar die hij wellicht in het kader van de eigen bedrijfsvoering niet zou bewaren. Indien de vordering betrekking heeft op toekomstige gegevens, kan de vordering daarom op meer gegevens betrekking hebben dan wanneer de vordering betrekking heeft op historische gegevens. Indien de vordering betrekking heeft op gegevens uit het verleden, kan het alleen gaan om gegevens die het bedrijf ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering bewaart.

Echter, ook indien het gaat om toekomstige gegevens, gaat het uitsluitend om gegevens die de aanbieder op enig moment voorhanden heeft. De voorgestelde bevoegdheid voorziet niet in een plicht tot medewerking betreffende het vergaren van gegevens die de aanbieder bij de normale bedrijfsuitoefening niet ter beschikking krijgt. De voorgestelde artikelen 126n en 126u Sv scheppen geen bevoegdheid van de aanbieder van telecommunicatienetwerken of -diensten te vorderen dat hij gegevens die niet op enig moment voorhanden zijn, dient te vergaren en verstrekken.

De vierde wijziging houdt in dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gesteld voor de wijze waarop een vordering kan worden gedaan. Aan deze mogelijkheid regels op dit punt te stellen, zal voor enkele categorieën gegevens die krachtens het eerste lid van artikel 126n en van artikel 126u worden aangewezen invulling worden gegeven. Het gaat daarbij om die gegevens die overeen komen met de categorie gebruikersgegevens, bedoeld in de artikelen 126na en 126ua. Voor die gegevens zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de vordering en verstrekking daarvan dient plaats te vinden via het Centraal informatiepunt onderzoek telecommunicatie (CIOT). Voor de andere categorieën gegevens blijkt in de huidige praktijk van de toepassing van artikel 126n dat reeds is voorzien in toereikende procedures en modellen. Mocht het op enig moment gewenst zijn terzake toch regels te stellen dan kan hiertoe alsnog worden overgegaan. Denkbaar is dat bij een voortgaande digitalisering van gegevensverwerking een vordering niet meer op schrift wordt gesteld, maar geheel on line wordt gedaan. Het is voor de aanbieders van telecommunicatie gewenst dat officieren van justitie de regeling op overeenkomstige wijze toepassen, zodat zij op eenvoudige wijze kunnen vaststellen dat het om een bevoegde autoriteit gaat en daarin geen onnodige verschillen bestaan.

De vijfde en laatste wijziging betreft de gevallen waarin de bevoegdheid door de officier van justitie kan worden toegepast. Toepassing zal mogelijk zijn in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv of van onderzoek naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren. Deze wijziging wordt in het artikelsgewijs deel toegelicht.

5. De voorgestelde bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens (artikelen 126na, 126ua en 126gg, derde lid)

Algemeen

Voorgesteld wordt te voorzien in een bevoegdheid tot het vorderen van bepaalde zogenaamde gebruikersgegevens, namelijk gegevens betreffende naam, adres, woonplaats, nummer en soort dienst van de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en -diensten. In paragraaf 2 zijn de achtergronden hiervan al uiteengezet. Op het begrip nummer – dat omschreven is in de Telecommunicatiewet – wordt ingegaan in het artikelsgewijs deel van deze toelichting. Het e-mailadres en internetprotocoladres (IP-adres) zijn hieronder mede begrepen. Ook wordt daar toegelicht wat verstaan wordt onder soort dienst. De bevoegdheid vervangt ten dele de regeling die nu is opgenomen in artikel 13.4, eerste lid, van de Telecommunicatiewet. In dat artikellid is thans voorzien in een verplichting voor de aanbieder van telecommunicatie om desgevraagd deze gegevens aan de bevoegde autoriteit te verschaffen indien zij nodig zijn om die autoriteiten in staat te stellen de bij de wet in het belang van de strafvordering of in het belang van de veiligheid van de staat geregelde bevoegdheden tot het aftappen of opnemen van telecommunicatie dan wel tot het vorderen van verkeersgegevens, te kunnen uitoefenen. Deze bepaling voorziet slechts in een verstrekingsplicht voor de meest nijpende gevallen waarin de gebruikersgegevens nodig zijn.

Reikwijdte van de bevoegdheid

De thans voorgestelde bevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering is ruimer. Deze houdt in dat de opsporingsambtenaar of de officier van justitie de bedoelde gegevens kan vorderen, ook indien niet het oogmerk is de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden tot het onderzoek van telecommunicatie mogelijk te maken. Er zijn drie soorten gevallen waarin de gegevens gevorderd kunnen worden: in het geval van een verdenking van een strafbaar feit, in het geval van een onderzoek naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en in het geval van een verkennend onderzoek. In de paragrafen 2 en 3 is het belang hiervan uiteengezet. Daar kwam naar voren dat terzake van de verstrekking van deze gegevens thans een convenant in voorbereiding is tussen de instanties die met opsporing zijn belast en vijf aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten. Het convenant komt te vervallen wanneer het wetsvoorstel tot wet is verheven en die wet in werking treedt.

Afzonderlijke toelichting behoeft introductie van de bevoegdheid ten behoeve van het verkennend onderzoek. Het verkennend onderzoek is geregeld in artikel 126gg van het Wetboek van Strafvordering. Het heeft tot doel de voorbereiding van opsporing. Het schept de mogelijkheid onderzoek te doen naar bepaalde sectoren van de samenleving indien er aanwijzingen zijn dat daarbinnen ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd (memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bijzondere opsporingsbevoegdheden, Kamerstukken II 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 49–50). Op deze wijze kan worden vastgesteld op welke wijze sectoren in de samenleving onder invloed staan van de zware of georganiseerde criminaliteit en kan opsporing worden voorbereid. Daartoe kunnen op grote schaal persoonsgegevens worden vastgelegd die afkomstig zijn, hetzij uit open bronnen, hetzij op basis van vrijwillige medewerking, van particulieren. Het verkennend onderzoek is bij uitstek onderzoek naar gegevens uit bestaande persoonsregistraties. Alleen wanneer er ruimte is dergelijke gegevens te verkrijgen kan het tot goede resultaten leiden. Het vergaren van identificerende gegevens is daarbij van groot belang. Om die reden wordt thans voorgesteld de bevoegdheid te scheppen in het

kader van een verkennend onderzoek gebruikersgegevens te vorderen van de aanbieders van telecommunicatie. In paragraaf 12 wordt hieraan ook aandacht besteed.

Bevoegde autoriteit

Omdat het om een beperkte categorie gegevens gaat, en de vergaring van die gegevens slechts gericht is op het identificeren van personen, wordt voorgesteld om de opsporingsambtenaar zelfstandig bevoegd te maken tot het vorderen van gebruikersgegevens in de gevallen waarin er een verdenking is van een strafbaar feit, dan wel een onderzoek naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van ernstige misdrijven. De opsporingsambtenaar dient van de vordering proces-verbaal op te maken, waarin hij vermeldt voor welk geval en in het belang van welk onderzoek hij de gegevens vordert en waarin hij motiveert dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid wordt voldaan. Deze verbaliseringsplicht maakt controle achteraf mogelijk.

In het geval van een verkennend onderzoek (artikel 126gg) wordt evenwel voorgesteld de officier van justitie aan te wijzen als bevoegde autoriteit. De reden daarvan is dat alleen de officier van justitie bevoegd is tot het starten van een verkennend onderzoek (artikel 126gg, eerste lid). Zijn betrokkenheid is dus reeds een gegeven. Een verkennend onderzoek kan gestart worden zonder dat er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit dan wel van een verdenking dat in georganiseerd verband ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd (georganiseerde criminaliteit). Voldoende is dat er aanwijzingen zijn dat binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken. In beginsel is het belang van een verkennend onderzoek daarom minder dringend dan het belang van een opsporingsonderzoek. In het geval er aanwijzingen zijn, kunnen de verzamelingen van personen onderwerp van onderzoek worden. De afweging of het gerechtvaardigd is ten behoeve van een verkennend onderzoek gegevens over deze personen te vergaren, kan het beste door de officier van justitie worden gemaakt. Hij dient te bewaken dat van personen die tot de onderzoeken verzamelingen behoren niet te ruim gebruikersgegevens worden gevorderd. Het kan immers gaan om burgers ten aanzien van wie (nog) geen enkele verdenking behoeft te bestaan. Ook in paragraaf 12 wordt op het verkennend onderzoek ingegaan.

Afstemming met artikel 13.4 Telecommunicatiewet

Artikel 13.4, eerste lid, Telecommunicatiewet blijft gehandhaafd als spiegelbepaling. Dat wil zeggen dat in die bepaling de verplichting van de aanbieder wordt geformuleerd om te voldoen aan de vordering van de opsporingsambtenaar of de officier van justitie. In paragraaf 7 wordt hierop ingegaan.

Voorgesteld wordt ook een andere regeling die thans in artikel 13.4 is opgenomen ten dele op te nemen in het Wetboek van Strafvordering. Het betreft de regeling in artikel 13.4, tweede lid. Deze houdt in dat indien de gebruikersgegevens bij de aanbieder niet bekend zijn de bevoegde autoriteit bevoegd is te vorderen dat de aanbieder de gegevens achterhaalt en verstrekt. Deze regeling geldt alleen indien de gegevens nodig zijn voor de toepassing van de bevoegdheden tot het vorderen van verkeersgegevens of het opnemen van telecommunicatie. Het betreft alleen de meest dringende gevallen waarin de gebruikersgegevens onmisbaar zijn, omdat de gebruiker van telecommunicatie dient te kunnen worden geïdentificeerd in samenhang met het nummer voordat de genoemde bevoegdheden kunnen worden toegepast. Er dient voldoende zekerheid te bestaan dat de gebruiker van telecommunicatie die subject van onderzoek wordt

gemaakt, de persoon is waartegen de in de wet gegeven bevoegdheden mogen worden ingezet. Om de toepassing van deze bevoegdheden mogelijk te laten zijn, ook bij gebruikers die bij de aanbieder onbekend zijn, bijvoorbeeld omdat zij geen abonnee zijn, maar bellen op basis van vooruitbetaling (pre paid), bestaat de verplichting tot het achterhalen van onbekende gegevens van artikel 13.4, tweede lid, Telecommunicatiewet. Voorgesteld wordt met betrekking tot deze regeling geen verruiming toe te passen, maar deze beperkt te houden tot die gevallen waarin de gegevens nodig zijn voor het kunnen toepassen van de bevoegdheden tot het vorderen van verkeersgegevens of het opnemen van telecommunicatie. De reden hiervan is dat het voldoen aan een vordering tot het achterhalen van gegevens een extra handeling van de aanbieder van telecommunicatie vraagt. Bovendien wordt voorgesteld dat alleen de officier van justitie bevoegd is de regeling toe te passen. Alleen de officier van justitie kan vorderen dat de aanbieder de gegevens achterhaalt en verstrekt. Dit voorstel is opgenomen in het tweede lid van de artikelen 126na en 126ua. Deze bepaling vervangt ten dele artikel 13.4, tweede lid, Telecommunicatiewet. Dat artikellid blijft gehandhaafd voor zover het betreft de medewerkingsverplichting van de aanbieder, als spiegelbepaling van het tweede lid van de artikelen 126na en 126ua, en voor zover het betreft de verplichting de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gegevens voor een periode van drie maanden te bewaren.

6. Plaats in het Wetboek van Strafvordering

Voor wat betreft de plaats en de systematiek van de voorgestelde bevoegdheden wordt aangesloten bij de systematiek van de titels IVa en V van het Eerste boek van het Wetboek van Strafvordering. De regeling van de beide voorgestelde bevoegdheden is op dezelfde wijze vormgegeven als de regeling van de andere bijzondere opsporingsbevoegdheden. Dat wil zeggen dat is geregeld in geval van welke verdenking de bevoegdheid kan worden toegepast, dat toepassing alleen is toegestaan in het belang van het onderzoek en dat bepaalde gegevens op schrift moeten worden gesteld. Daarmee is gewaarborgd dat de toepassing van de bevoegdheid achteraf controleerbaar is.

De titels IVa (Bijzondere bevoegdheden tot opsporing) en V (Bijzondere bevoegdheden tot opsporing voor het onderzoek naar het beramen of plegen van ernstige misdrijven in georganiseerd verband) kennen reeds bevoegdheden betreffende het onderzoek van telecommunicatie. Het gaat om de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie en de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens (artikelen 126m, 126n, 126t en 126u). Het ligt in de rede om de voorgestelde bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens op te nemen na de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens en deze vrijwel dezelfde systematiek te laten volgen. Dit levert een voor de praktijk uitvoerbare regeling op met voldoende waarborgen voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.

Bij de regeling van deze bevoegdheid is artikel 126bb buiten toepassing gelaten. Dit artikel houdt in dat, zodra het belang van het onderzoek het toelaat, mededeling wordt gedaan aan de persoon jegens wie de bevoegdheid is toegepast. Gelet op het beperkte karakter van de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens is een dergelijke mededelingsplicht daarbij niet nodig. De andere in de regeling opgenomen waarborgen zijn voldoende. Toepasselijkheid van artikel 126bb op de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens zou voor de praktijk bovendien een onwerkbaar situatie opleveren, gelet op het grote aantal verzoeken om deze gegevens per jaar. Ook zou de vraag rijzen of met betrekking tot de vele andere verzoeken om gegevens die in de praktijk van de strafrechtelijke handhaving plaatsvinden een dergelijke

mededelingsplicht moet bestaan. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) kent namelijk geen verplichting mededeling aan de betrokkene te doen in geval van een verstrekking aan een derde, die afwijkt van de doelbinding. Dit zou veel te ver voeren. Het regime voor omgang met persoonsgegevens, als neergelegd in de privacywetgeving, bevat reeds voldoende waarborgen.

Naast de titels IVa en V, is de bevoegdheid ook opgenomen in titel VC van het Eerste boek van het Wetboek van Strafvordering. Deze titel regelt het verkennend onderzoek. In paragraaf 5 kwam dit aan de orde. De bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens komt daarmee, als enige bijzondere opsporingsbevoegdheid, ter beschikking voor het verkennend onderzoek.

7. Wijzigingen Telecommunicatiewet

Voor zover bevoegdheden in het Wetboek van Strafvordering een specifieke verplichting tot medewerking scheppen voor de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten, wordt in de Telecommunicatiewet zo veel mogelijk voorzien in een spiegelbepaling waarin voor de aanbieder van telecommunicatie is vastgelegd waartoe hij gehouden is zijn medewerking te verlenen. Dit is een uitgangspunt van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet. Om die reden wordt in het wetsvoorstel een wijziging van de Telecommunicatiewet voorgesteld. De bevoegdheden tot het vorderen van verkeersgegevens en het vorderen van gebruikersgegevens worden in de Telecommunicatiewet voorzien van een spiegelbepaling waarin voor de aanbieder van telecommunicatie is vastgelegd dat hij gehouden is aan een dergelijke vordering gevolg te geven. Tot nu toe ontbrak in de Telecommunicatiewet een spiegelbepaling voor de bevoegdheid verkeersgegevens te vorderen. De bevoegdheid gebruikersgegevens te vorderen was wel geregeld in de Telecommunicatiewet, in artikel 13.4, maar uitsluitend voor zover de gegevens nodig waren voor het toepassen van de bevoegdheden tot aftappen of het vorderen van verkeersgegevens. Nu deze bevoegdheid wordt verruimd door een bepaling in het Wetboek van Strafvordering, wordt tevens voorzien in een spiegelbepaling betreffende de medewerkingsplicht in de Telecommunicatiewet.

8. Aanpassing van het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19..

Omdat met betrekking tot de bevoegdheden tot het vorderen van verkeersgegevens en het vorderen van gebruikersgegevens in de Telecommunicatiewet wordt voorzien in een spiegelbepaling waarin voor de aanbieder van telecommunicatie is vastgelegd dat hij gehouden is aan een dergelijke vordering gevolg te geven, kunnen de hierop betrekking hebbende bepalingen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19.. (Kamerstukken I 2000/2001, 25 877, nr. 337) vervallen. Ook wordt voorgesteld om, als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19.. te bepalen dat alleen verkeersgegevens kunnen worden verzocht die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur.

Het wetsvoorstel inzake de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voorziet reeds in een bevoegdheid tot het verzoeken van gebruikersgegevens en in een verplichting voor de aanbieder van telecommunicatie om aan een dergelijk verzoek te voldoen. Deze wordt aangepast in die zin dat wordt omschreven wat wordt verstaan onder het begrip gebruiker en dat wordt aangesloten op de voorgestelde wijziging van artikel 13.4 van de Telecommunicatiewet.

Het wetsvoorstel op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bevat enkele technische aanpassingen van de Telecommunicatiewet. Naar verwachting zullen deze eerder in werking treden dan de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen van de Telecommunicatiewet. De artikelen IV en V voorzien erin dat de onderscheiden wetsvoorstellen op elkaar worden afgestemd.

9. Andere wetgevingsvoorstellen

De ontwikkelingen in de informatie- en communicatietechniek gaan snel. De wetgeving terzake van de strafvorderlijke bevoegdheden behoeft aanpassing aan deze ontwikkelingen. Het is daarbij onvermijdelijk dat gelijktijdig aan verschillende wetsvoorstellen wordt gewerkt. Bij de Tweede Kamer is aanhangig het wetsvoorstel Computercriminaliteit II (Kamerstukken II 1998/99, 26 671, nrs. 1–2). Dat wetsvoorstel brengt geen wijziging in de artikelen 126n en 126u, maar heeft betrekking op andere artikelen in het Wetboek van Strafvordering.

De Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatie-maatschappij heeft op 14 mei 2001 haar advies aangeboden aan de Minister van Justitie. Zij heeft gezien welke vormen van gegevensvergaring en -bewerking voor de strafvordering noodzakelijk zijn en regeling behoeven. Voor wat betreft de vormen van gegevensvergaring bij de aanbieders van telecommunicatie is deze laatste vraag in de afgelopen decennia echter al onderwerp van wetgeving geweest. De commissie beveelt aan ook voor andere sectoren te komen tot wetgeving. Ook stelt de commissie voor te voorzien in een wettelijke regeling voor zover gegevens niet begrepen zijn onder de reeds bestaande of voorgestelde wetgeving voor de aanbieders van telecommunicatie. Deze voorstellen van de commissie kunnen niet los worden gezien van haar voorstellen voor wetgeving voor andere sectoren. Zij zullen dan ook te zijner tijd in samenhang daarmee worden gezien.

10. Onderzoek naar de praktijk van het verkrijgen van gegevens

In opdracht van het Ministerie van Justitie is door onderzoeksinstituten van de Katholieke Universiteit Nijmegen (ITS) en de Katholieke Universiteit Brabant (CRBI) een onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek heeft in juli 1999 geresulteerd in het rapport «Als de politie iets wil weten... De informatie-uitwisseling tussen de politie en de particuliere sector op basis van artikel 11, lid 2, van de Wet persoonsregistraties». Onderzocht is de wijze waarop de politie door toepassing van artikel 11, tweede lid, WPR gegevens verkrijgt van derden. De WPR is per 1 september 2001 vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Uit dit onderzoek blijkt dat de politie veelvuldig gebruik maakt van de in de privacywetgeving geboden mogelijkheden om gegevens te vragen aan bedrijven. Men tracht bijvoorbeeld bij de start van een onderzoek de dan nog maar beperkt aanwezige aanwijzingen aan te vullen door basale gegevens te vergaren, zoals naam, adres, woonplaats. Het betreft gegevens die in combinatie met andere gegevens het onderzoek verder helpen. De privacywetgeving geeft regels voor de wijze waarop houders van registraties dienen om te gaan met de persoonsgegevens in hun registers. Onder de WPR kon verstrekking van gegevens door een particulier aan opsporingsambtenaren plaatsvinden op basis van artikel 11. Artikel 11, eerste lid, WPR bepaalde dat verstrekking slechts mogelijk is voor zover dit voortvloeit uit het doel van de registratie, wordt vereist ingevolge een wettelijk voorschrift, dan wel geschiedt met toestemming van de geregistreeerde. Artikel 11, tweede lid, voegde daaraan toe dat gegevens kunnen worden verstrekt ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek of statistiek, dan wel op grond van een dringende en gewich-

tige reden, voor zover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde daardoor niet onevenredig wordt geschaad. Uit het onderzoek blijkt dat op basis van die laatste grond, de dringende en gewichtige reden, ten behoeve van de opsporing een omvangrijke praktijk van gegevensvergaring is ontstaan, in het bijzonder in de sector van de telecommunicatie, maar ook in ander sectoren. In de sector van de telecommunicatie gaat het daarbij om het vergaren van gebruikersgegevens.

De vormen van verstrekking die mogelijk waren op basis van artikel 11, tweede lid, WPR zijn onder de WBP mogelijk op basis van artikel 8, onderdeel e, WBP. Artikel 9 WBP beperkt die mogelijkheid tot situaties waarbij de verstrekking van persoonsgegevens verenigbaar kan worden geacht met het oorspronkelijke doel waarvoor de gegevens zijn vergaard. Door toepassing van artikel 43 kan deze beperking evenwel ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten worden opgeheven, indien voldaan wordt aan het noodzakelijkheids criterium. De situatie blijft daarom sinds de inwerkingtreding van de WBP vergelijkbaar met die onder de WPR.

Enkele van de knelpunten bij de toepassing van deze regeling in de privacywetgeving zijn in paragraaf 2 genoemd. Zij zijn de aanleiding voor het voorstel te komen tot een op de praktijk toegesneden bevoegdheid terzake van het vorderen van gebruikersgegevens in het Wetboek van Strafvordering. Nu de bevoegdheden in dit wetsvoorstel beperkt zijn tot de sector telecommunicatie en tot specifieke categorieën van gegevens, betekent dit dat de toepassing van de regeling van de WBP zijn betekenis blijft houden voor andere sectoren van het bedrijfsleven en voor andere categorieën gegevens.

11. Handhaving

Het wetsvoorstel zal gevolgen hebben voor opsporingsambtenaren en officieren van justitie en voor de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten, waaronder begrepen de internet service providers. Over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid kan het volgende worden opgemerkt.

De wijziging van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens

De wijziging houdt in dat meer helderheid wordt verschaft over de reikwijdte van de bevoegdheid. Nu in een algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd welke gegevens op basis van deze bevoegdheid kunnen worden gevorderd, zal hierover in de praktijk bij de toepassing van de bevoegdheid minder snel discussie ontstaan. Dit betekent een verbetering voor de handhaafbaarheid en een vermindering van de uitvoeringslasten. Voor de officier van justitie houdt de wijziging daarnaast in dat het proces-verbaal dat van de toepassing van de bevoegdheid wordt opgemaakt bepaalde informatie dient te bevatten (vijfde lid van de artikelen 126n en 126u). Aan de ene kant kan dit een verzwaring van de uitvoeringslasten met zich meebrengen. Aan de andere kant houdt dit een harmonisering in met de andere bijzondere opsporingsbevoegdheden, hetgeen de inzichtelijkheid voor de praktijk weer bevordert. Het betreft bovendien informatie die in verband met de voortgang van het opsporingsonderzoek reeds beschikbaar is. Door deze in het proces-verbaal te vermelden kan aan de hand daarvan verantwoording worden afgelegd over de toepassing van de bevoegdheid. Voor een deel gaat het daarbij ook om informatie die de aanbieder die aan de vordering moet voldoen, nodig heeft en die toch al in de aan het bedrijf gerichte vordering moet worden vermeld.

Voor de bedrijven in de telecommunicatie-sector, de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten, heeft de voorgestelde wijziging het al genoemde voordeel dat meer helderheid wordt verschaft over de reikwijdte van de bevoegdheid en daarmee over de inhoud van de

vorderingen waaraan zij moeten voldoen. De wijziging zal naar verwachting geen vermindering of vermeerdering van het aantal vorderingen tot gevolg hebben. In de huidige praktijk worden deze vorderingen in hoofdzaak gericht tot de grote aanbieders van vaste en mobiele telefonie. De officier van justitie kan zijn vordering richten tot elke aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst. In dit opzicht ondergaat de bevoegdheid geen wijziging. In de huidige praktijk maakt de officier van justitie bij zijn vordering gebruik van een bepaald model. Dit is opgenomen in het Handboek voor de opsporingspraktijk van het openbaar ministerie. Dit model is bij de aanbieders bekend. Voor zover de verkeersgegevens betrekking hebben op de gegevens die overeenkomen met de gebruikersgegevens, zullen de vordering en de verstrekking daarvan plaats gaan vinden via het Centraal informatiepunt onderzoek telecommunicatie (CIOT).

De verplichting voor de aanbieder van telecommunicatie om gevolg te geven aan de vordering wordt neergelegd in hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet. Dit betekent dat de mogelijkheden tot handhaving, neergelegd in hoofdstuk 15 van de Telecommunicatiewet, van toepassing zijn. Overtreding van de bepalingen in hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet is bovendien strafbaar gesteld in artikel 1, onder 2o en onder 4o, van de Wet op de economische delicten.

Ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 13.6, tweede lid, Telecommunicatiewet heeft de aanbieder recht op vergoeding van administratiekosten en personeelskosten die rechtstreeks voortvloeien uit het voldoen aan een vordering. In de huidige praktijk wordt per vordering reeds een vergoeding aan de aanbieder betaald. Deze praktijk wordt bestendigd. Voor de aanbieders van internetdiensten wordt gewerkt aan meer structurele afspraken over de vergoedingen.

De bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens

Deze nieuwe bevoegdheid in het Wetboek van Strafvordering vervangt ten dele de regeling die nu is opgenomen in artikel 13.4, eerste lid, Telecommunicatiewet en de veelvuldige toepassing van artikel 11, tweede lid, WPR voor het verkrijgen van gebruikersgegevens. Per 1 september 2001 is de WPR vervangen door de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), zodat per die datum op basis van die wet gebruikersgegevens worden verkregen. Het aantal verzoeken om gebruikersgegevens is in de huidige praktijk ongeveer 300 000 tot 350 000 per jaar. Een groot deel daarvan heeft overigens betrekking op gegevens die gevorderd kunnen op basis van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens, namelijk op gebruikersgegevens betreffende personen met wie de persoon die onderwerp is van onderzoek via telecommunicatie contacten onderhoudt. De verwachting is dat het totaal aantal verzoeken gaat oplopen tot ongeveer 900 000. Deze stijging wordt niet veroorzaakt door de introductie van de hier voorgestelde bevoegdheid, maar door de ontwikkelingen in de telecommunicatiemarkt. Door het toenemend gebruik van verschillende vormen van telecommunicatiediensten en een toenemend aantal aanbieders, zullen meer verzoeken om gebruikersgegevens gedaan worden en zullen deze verzoeken vaak herhaald moeten worden. Het herhalen van verzoeken is nodig, bijvoorbeeld omdat een gebruiker van aanbieder verandert of omdat hij van verschillende soorten diensten of verschillende nummers gebruik maakt. De toepassing van de WBP voor het verkrijgen van gebruikersgegevens is – zoals in paragraaf 2 al aan de orde kwam – onderwerp van een convenant met vijf aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten. In dit convenant zijn voorwaarden voor de toepassing opgenomen die vergelijkbaar zijn met de voorwaarden zoals deze nu in het Wetboek van Strafvordering worden voorgesteld. Verschil is er in dit opzicht dat de gevallen waarin gebruikersgegevens kunnen worden gevorderd meer eenduidig worden vastgelegd.

Daarnaast is er een principieel verschil. Het convenant zal er zijn op basis van vrijwilligheid. Artikel 43 WBP maakt de aanbieder bevoegd in bepaalde gevallen gegevens te verstrekken. Door de introductie van een wettelijke verplichting is er voor de aanbieders geen sprake meer van een bevoegdheid, maar van een plicht. Gelet op de afweging van belangen, zoals deze aan de orde is geweest in de paragrafen 2, 3 en 5, meen ik dat deze wijziging verantwoord is.

De lasten voor de betrokken vijf bedrijven die verbonden zijn aan een dergelijke plicht zijn beperkt, nu op afzienbare termijn sprake zal zijn van een volledig geautomatiseerde vorm van het vorderen en verstrekken van deze categorie gegevens. Op grond van artikel 13.4, derde lid, van de Telecommunicatiewet zal dit in het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie (Stb. 2000, 71), na de volledige inwerkingtreding daarvan, namelijk reeds worden voorgeschreven voor de thans op grond van artikel 13.4, eerste lid, al bestaande plicht tot het verstrekken van gebruikersgegevens. De verzoeken en verstrekkingen zullen plaats gaan vinden via het Centraal informatiepunt onderzoek telecommunicatie (CIOT), bedoeld in artikel 2 van het besluit. In het hiervoor genoemde convenant wordt afgesproken dat ook de verstrekkingen die (nu nog) gebaseerd zijn op artikel 43 WBP op deze wijze zullen plaatsvinden. De inrichting van het CIOT is thans in een zodanig stadium dat het geautomatiseerde systeem wordt getest. Wanneer dit systeem in gebruik kan worden genomen zal menselijke tussenkomst van de zijde van de aanbieders niet meer aan de orde zijn. Dit betekent een ontlasting voor de betrokken aanbieders van telecommunicatie. Tegenover het wegvallen van de toetsing of verstrekking plaats kan vinden door de houder van de gegevens staat de toetsing die aan de zijde van de opsporingsambtenaar moet plaatsvinden.

Het voorgaande geldt, ook na volledige inwerkingtreding van het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie, vooralsnog niet voor de aanbieders van internetdiensten. Voor deze bedrijven geldt ingevolge artikel 11, eerste lid, van het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie dat de verstrekking van gebruikersgegevens niet behoeft te verlopen via het CIOT. Wel opent artikel 11, tweede lid, van dit besluit de mogelijkheid dat de Minister van Justitie, een aanbieder van internetdiensten en iedere bevoegde autoriteit gezamenlijk kunnen beslissen dat zij de verstrekking laten verlopen via het CIOT. Bovendien bepaalt artikel 12, tweede lid, van het besluit dat de uitzonderingspositie van de internetaanbieders twee jaar na inwerkingtreding van het besluit vervalt. Technisch is het op dit moment nog niet mogelijk dit reeds te realiseren.

De voorgestelde regeling houdt voor de opsporingsambtenaar die de gegevens vordert in dat hij in het proces-verbaal dat hij opmaakt bepaalde informatie moet vermelden (derde lid van de artikelen 126na, 126ua en 126gg, waarin wordt verwezen naar het vijfde lid van artikel 126n). Het gaat om dezelfde informatie als bij de toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens, zoals hiervoor al is toegelicht. De verplichting tot medewerking voor het bedrijfsleven is, evenals bij de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens, ook voor deze bevoegdheid in hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet neergelegd, zodat dezelfde mogelijkheden tot handhaving aanwezig zijn als bij de plicht tot medewerking aan een vordering verkeersgegevens. Ook geldt dat ingevolge de voorgestelde wijziging van artikel 13.6, tweede lid, van de Telecommunicatiewet de aanbieder recht heeft op vergoeding van administratiekosten en personeelskosten die rechtstreeks voortvloeien uit het voldoen aan een vordering.

Concluderend kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel niet tot een merkbaar grotere belasting van enerzijds het openbaar ministerie en de politie en anderzijds het bedrijfsleven zal leiden. In de huidige praktijk

worden de bedoelde gegevens reeds gevraagd en verstrekt. Daar waar naar verwachting de aantallen malen dat dit gebeurt zullen toenemen, bij de vordering van gebruikersgegevens, zal dit niet gebeuren ten gevolge van de voorgestelde regeling, maar ten gevolge van de veranderingen die zich bij strafrechtelijke onderzoeken zullen voordoen, ten gevolge van de ontwikkelingen in de telecommunicatiesector. Bij de vordering van gebruikersgegevens zal de toename bovendien niet leiden tot zwaardere lasten, in verband met de volledig geautomatiseerde wijze waarop deze gegevens worden gevorderd en verstrekt.

12. De adviezen over het concept-wetsvoorstel

Adviezen zijn ontvangen van het openbaar ministerie, de politie (het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVVR) en de voorganger van het College bescherming persoonsgegevens, de Registratiekamer. Daarnaast is overleg gevoerd met de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken of -diensten die vertegenwoordigd zijn in het overlegorgaan Post en Telecommunicatie (OPT) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Het OPT heeft een rapport van bevindingen uitgebracht.

De adviezen zijn uitgebracht over zowel het concept-wetsvoorstel als over de ontwerp-algemene maatregel van bestuur waarin de verkeersgegevens worden aangewezen. Om die reden is de ontwerp-algemene maatregel van bestuur ter informatie als bijlage bij deze memorie van toelichting gevoegd.¹

Alle adviezen waarderen het positief dat het wetsvoorstel voorziet in een nauwkeuriger regeling van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens en in een wettelijke normering van de vergaring van gebruikersgegevens. Hierna wordt op belangrijke punten uit de adviezen ingegaan.

De NOvA wijst erop dat de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens ook kan worden toegepast jegens advocaten en andere professionele geheimhouders en meent dat een (verdere) uitholling van het beroepsgeheim het gevolg is. Volgens de NOvA klemmt dit temeer nu geen regeling is getroffen voor de vernietiging van verkeersgegevens die betrekking hebben op de communicatie met advocaten, omdat artikel 126aa, tweede lid, alleen spreekt over mededelingen door of aan professionele geheimhouders. De NOvA merkt terecht op dat de genoemde bevoegdheid jegens de zogenaamde geheimhouders kan worden toegepast. Dit geldt voor de meeste onderzoeksbevoegdheden die in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen: in beginsel zijn deze toepasbaar jegens geheimhouders. Bij enkele bevoegdheden zijn wel bijzondere waarborgen opgenomen in verband met het belang dat gehecht wordt aan het verschoningsrecht van geheimhouders. Zo bepaalt artikel 98 dat bij verschoningsgerechtigde personen, tenzij met hun toestemming, geen brieven of andere geschriften, tot welke hun plicht tot geheimhouding zich uitstrekt, in beslag genomen worden. Ook bepaalt artikel 98 onder andere dat een doorzoeking bij verschoningsgerechtigden, tenzij met hun toestemming alleen plaatsvindt voor zover dit zonder schending van het stands-, beroeps- of ambtsgeheim kan geschieden. Ook de bevoegdheden tot onderzoek van gegevens in geautomatiseerde werken en de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie zijn van bijzondere waarborgen met betrekking tot de geheimhouders voorzien. Bij de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie gaat het om het door de NOvA genoemde artikel 126aa, tweede lid, Sv. Dat artikel houdt in dat voor zover processen-verbaal of ander voorwerpen mededelingen behelzen gedaan door of aan een persoon die zich op grond van artikel 218 zou kunnen verschonen indien hem als getuige naar de inhoud van die mededelingen zou worden gevraagd, deze processen-verbaal en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

andere voorwerpen worden vernietigd. Er is echter geen reden ook de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens van bijzondere waarborgen te voorzien. Deze bevoegdheid heeft een ander karakter dan de even genoemde bevoegdheden. Gegevens betreffende het telecommunicatieverkeer van de geheimhouder kunnen namelijk – anders dan de gegevens die bij de even genoemde bevoegdheden in het geding kunnen zijn – geen betrekking hebben op «hetgeen waarvan de wetenschap aan hen als zodanig is toevertrouwd» (artikel 218 Sv). Verkeersgegevens hebben geen betrekking op de inhoud van hetgeen geheimhouder en cliënt uitwisselen. Zij geven hooguit inzicht in de contacten die er geweest zijn tussen geheimhouder en cliënt, zoals dat bijvoorbeeld ook het geval kan zijn bij de bevoegdheid tot stelselmatige observatie. Bij de bevoegdheid tot stelselmatige observatie (en ander bevoegdheden) is niet voorzien in bijzondere waarborgen voor geheimhouders. Ook de huidige regeling van de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens (artikel 126n en 126u Sv) kent geen bijzondere waarborgen.

De NOvA acht de regeling vorderen gebruikersgegevens voor het verkennend onderzoek te ruim. Zij meent dat het verkennend onderzoek door de introductie van deze bevoegdheid in het verkennend onderzoek een andere invulling kan krijgen en meent daarom dat het verkennend onderzoek nadere wettelijke normering behoeft. De NOvA heeft in zoverre gelijk dat een bevoegdheid gegevens te vorderen wordt geïntroduceerd, terwijl tot nu toe ten behoeve van het verkennend onderzoek alleen gegevens beschikbaar konden zijn uit politieregisters en uit openbare registers, dan wel gegevens die op vrijwillige basis bij derden worden verkregen. Voor wat betreft die laatste categorie leidt het wetsvoorstel ertoe dat de aanbieders van telecommunicatie gebruikersgegevens niet langer op vrijwillige basis kunnen verstrekken. Het gaat om gegevens die bijdragen aan het identificeren van personen die in het onderzoek van belang zijn en die daarom – zoals al aan de orde kwam – basaal zijn bij een strafrechtelijk onderzoek, ook bij een verkennend onderzoek. Gelet hierop en gelet op het beperkte karakter van de categorie gebruikersgegevens is het nodig en verantwoord deze bevoegdheid voor het verkennend onderzoek te introduceren.

Het verkennend onderzoek is onderzoek naar aanwijzingen dat «binnen verzamelingen van personen misdrijven worden beraamd of gepleegd als omschreven in artikel 67, eerste lid, die gezien hun aard of de samenhang met andere misdrijven die binnen die verzamelingen van personen worden beraamd of gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde opleveren». Het verkennend onderzoek is een bevoegdheid van de officier van justitie en de gegevens moeten in een speciaal register – dat benoemd is in de Wet politieregisters – worden opgeslagen. Het verkennend onderzoek dient ter voorbereiding van opsporingsonderzoek. Daarbij kunnen gebruikersgegevens van grote waarde zijn, omdat zij de opsporingsambtenaar in staat stellen vast te stellen met welke personen hij van doen heeft. Gebruikersgegevens betreffen een beperkte categorie gegevens. Om die reden en omdat het verkennend onderzoek zich richt op aanwijzingen dat ernstige misdrijven worden beraamd of gepleegd, kan het belang van de opsporing zwaarder worden gewogen dan het belang van de bescherming van persoonsgegevens. Een waarborg voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens is gelegen in de speciale regeling in de Wet politieregisters voor de opslag van gegevens die zijn verkregen in een verkennend onderzoek.

Daarbij is geen sprake van een wezenlijk andere invulling van het verkennend onderzoek. Het verkennend onderzoek blijft namelijk bij uitstek onderzoek naar gegevens uit bestaande persoonsregistraties, waarbij geldt dat alleen wanneer er ruimte is dergelijke gegevens te verkrijgen het verkennend onderzoek tot goede resultaten kan leiden. Hierbij zij opgemerkt dat de bevoegdheid gebruikersgegevens te vorderen voor het

verkenkend onderzoek zwaarder genormeerd is dan voor het opsporingsonderzoek, omdat niet de opsporingsambtenaar maar de officier van justitie de bevoegde autoriteit is.

De NOvA meent dat ten onrechte artikel 126bb buiten toepassing blijft bij de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens. Dit artikel houdt in dat de officier van justitie aan de betrokkene mededeling doet van de uitoefening van bepaalde bevoegdheden zodra het belang van het onderzoek dat toelaat. Zoals in paragraaf 6 is betoogd blijft dit artikel buiten toepassing mede vanwege het beperkte karakter van de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens. Weliswaar kunnen aan de hand van gebruikersgegevens verbanden worden gelegd die kunnen leiden tot een min of meer volledig beeld van een aspect van iemands leven, zoals de NOvA betoogd, maar dat is inherent aan vrijwel elke opsporingshandeling, ook aan die opsporingshandelingen die als zodanig niet raken aan de privacy. Een opsporingsonderzoek en de opsporingshandelingen die het kader daarvan worden verricht, leiden er vrijwel onvermijdelijk toe dat inzicht wordt verkregen in aspecten van het leven van die personen die van belang zijn voor het onderzoek, in het bijzonder de verdachte. Dit inzicht is immers nodig wil het opsporingsonderzoek tot een goed resultaat leiden. Dit betekent echter niet dat voor elke opsporingshandeling een afzonderlijke wettelijke basis nodig is, dan wel dat een wettelijke basis in alle gevallen van dezelfde waarborgen moet zijn voorzien.

De NOvA meent dat de reikwijdte en de kring van personen jegens wie de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens kan worden toegepast niet in alle opzichten helder is omdat in potentie elke gebruiker van telecommunicatie van wie de gegevens van belang kunnen zijn in het onderzoek onderwerp van onderzoek kan zijn, ook zonder dat een dergelijke gebruiker zich daarvan bewust is c.q. kan zijn. De NOvA vraagt zich af of dit de toets van artikel 8 EVRM kan doorstaan. In reactie hierop zij vermeld dat de bevoegdheid zodanig is begrensd en van waarborgen voorzien dat de regeling de toets van artikel 8 EVRM kan doorstaan, ook nu de bevoegdheid in beginsel inderdaad jegens elke gebruiker van telecommunicatie van wie de gegevens van belang zijn voor het onderzoek kan worden toegepast. Thans kent artikel 126n de voorwaarde dat de vordering van verkeersgegevens alleen betrekking kan hebben op verkeer ten aanzien waarvan het vermoeden bestaat dat de verdachte eraan deelneemt. Deze voorwaarde vervalt om de redenen die zijn vermeld in paragraaf 4. Tegenover het laten vervallen van deze voorwaarde staat dat voorgesteld wordt de bevoegdheid meer af te bakenen, door de gegevens die onder de bevoegdheid vallen limitatief bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Ook wordt voorgesteld de bevoegdheid van meer procedurele waarborgen te voorzien, door voor te schrijven dat de officier van justitie van de vordering proces-verbaal opmaakt waarin hij onder andere dient te motiveren dat aan de voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid is voldaan.

De NVVR meent dat in de memorie van toelichting onvoldoende is gemotiveerd waarom geen locatiegegevens kunnen worden gevorderd wanneer de betrokkene zijn mobiele telefoon wel aan heeft staan maar niet gebruikt. Naar aanleiding hiervan kan worden opgemerkt dat de motivatie gelegen is in de wens de bevoegdheid te beperken tot gegevens die verband houden met het gebruik van telecommunicatie. De bevoegdheid zou een ingrijpender karakter krijgen wanneer ook gegevens gevorderd kunnen worden indien geen telecommunicatieverkeer plaatsvindt. Het mobiele telefoonapparaat zou dan, in een geval waarin de bevoegdheid kan worden toegepast, het karakter van een peilzender krijgen.

De NVVR bepleit, gelet op de artikelen 30 en 32 WPR, in de WPR te voorzien in een verplichting te zwijgen over verstrekking van gegevens aan justitie. In een dergelijke plicht tot geheimhouding wordt echter reeds voorzien, niet in de WPR, of sinds 1 september 2001 de WBP, maar in artikel 13.5 van de Telecommunicatiewet, zoals voorgesteld wordt dit te wijzigen (artikel III, onderdeel D).

De politie meent dat de uitvoerbaarheid van wetsvoorstel en algemene maatregel van bestuur vragen oproept omdat aan de internetaanbieders geen verplichting wordt opgelegd gegevens op te slaan en te bewaren. Het advies suggereert voor de aanbieders van telecommunicatie een inspanningsverplichting te scheppen om een abonnementen- en dienstenadministratie te voeren en van hen te verlangen dat zij van de gebruiker van gratis internet vragen dat hij het caller-ID aanlaat. Ook zouden zij gegevens moeten verstrekken betreffende alle aanbieders waarlangs de dienstverlening aan de gebruiker is verlopen. Deze suggesties impliceren een opslag- en bewaarplicht en staan daarmee haaks op het uitgangspunt dat in beginsel aan aanbieders van telecommunicatie geen verplichtingen worden opgelegd gegevens op te slaan uitsluitend en alleen ter wille van de strafvordering. Uitzonderingen op dit uitgangspunt zijn wel denkbaar, maar alleen indien daarmee een zwaarwegend maatschappelijk belang is gediend en dit belang moeilijk langs andere weg kan worden veiliggesteld. Een voorbeeld van een dergelijk belang is de uitvoerbaarheid van de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie ook indien over personen bij de aanbieder van telecommunicatie geen gegevens bekend zijn, bijvoorbeeld omdat zij gebruik maken van telecommunicatiediensten op basis van vooruitbetaling. Met het oog op dit belang kent artikel 13.4, tweede lid, van de Telecommunicatiewet een plicht tot opslag van bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gegevens. Van een ander dergelijk maatschappelijk belang is thans geen sprake. Het advies van de zijde van de politie bevat daarnaast opmerkingen van meer technische aard, gericht op de toepasselijkheid van het wetsvoorstel en de algemene maatregel van bestuur op internetaanbieders. Op deze opmerkingen is zoveel mogelijk ingegaan in het artikelsgewijs deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en er zal eveneens op worden ingegaan in de toelichting op de algemene maatregel van bestuur.

Ook de aanbieders van telecommunicatie die zijn vertegenwoordigd in het overlegorgaan Post en Telecommunicatie (OPT) hebben aangegeven dat de toelichting op de algemene maatregel van bestuur meer concretisering behoeft en dat deze op bepaalde plaatsen toegespitst moet worden op de aanbieders van internetdiensten. Deze beschikken niet altijd over de in de ontwerp-algemene maatregel van bestuur genoemde categorieën gegevens. Ook is er behoefte aan meer toelichting op het begrip nummer. In de toelichting op de ontwerp- algemene maatregel van bestuur is aan deze punten tegemoet gekomen.

De aanbieders van mobiele netwerken hebben er op aangedrongen dat het CIOT-systeem ook van toepassing moet zijn op de vordering van verkeersgegevens, voorzover deze betrekking hebben op de gegevens als bedoeld in artikel 2, sub a, b en c van de ontwerp-algemene maatregel van bestuur. Het betreft de gegevens betreffende naam, adres, woonplaats en nummer van de gebruiker van telecommunicatie en van degenen met wie de gebruiker verbinding heeft gezocht. Deze gegevens komen overeen met de gebruikersgegevens. Naar is gebleken stuit deze wens van de zijde van de bedrijven niet op praktische bezwaren. Het is mogelijk aan deze wens tegemoet te komen. Daartoe zal het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie (Stb. 2000, 71) tevens gebaseerd worden op de artikelen 126n, zevende lid, en artikel 126u, zevende lid. In

het wetsvoorstel is hiertoe een basis geschapen in artikel VI. Onderzocht wordt welke aanpassingen in genoemd besluit nodig zijn. De aanbieders van telecommunicatie menen dat er onvoldoende drempels zijn in de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens. Zij vrezen een te grote toename van het aantal verzoeken om gebruikersgegevens. In reactie hierop zij vermeld dat deze vrees niet wordt gedeeld. Hoewel de geautomatiseerde wijze waarop de vorderingen en verstrekkingen van deze gegevens in de toekomst gaat plaatsvinden de toepassing ogenschijnlijk vereenvoudigt, introduceert het wetsvoorstel waarborgen die een drempel opwerpen tegen een te veelvuldige toepassing van deze bevoegdheid. De opsporingsambtenaar is ingevolge de voorgestelde artikelen 126na en 126ua namelijk gehouden van de vordering proces verbaal op te maken waarin hij motiveert dat aan alle voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid is voldaan. Artikel 126aa, vierde lid, van het Wetboek van Strafvordering schrijft bovendien voor dat, indien dit proces-verbaal niet bij de processtukken dient te worden gevoegd, van de toepassing van de bevoegdheid melding dient te worden gemaakt in de processtukken. Ook zijn er waarborgen gelegen in het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie, dat in werking treedt zodra het CIOT-systeem operationeel is. Dit besluit bepaalt namelijk dat een verzoek om gebruikersgegevens slechts gedaan kan worden door een door de Minister van Justitie geautoriseerde ambtenaar. Ook bepaalt het besluit dat de Minister van Justitie jaarlijks een verslag opstelt waarin melding wordt gemaakt van het aantal gevallen waarin door tussenkomst van het CIOT gegevens ten behoeve van de strafvordering zijn verstrekt.

De Registratiekamer, voorganger van het College bescherming persoonsgegevens, vraagt in haar advies aandacht voor de bredere ontwikkeling die zij waarneemt met betrekking tot maatregelen om politie en justitie toegang te geven tot gegevens betreffende het gebruik van telecommunicatiemiddelen. De Registratiekamer wijst erop dat de bestaande bevoegdheden alleen al als gevolg van de thans gangbare telecommunicatiesystemen tot veel verdergaande inbreuken op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen leiden dan werd voorzien bij de totstandkoming daarvan en dat dit heeft geleid tot een betere informatiepositie voor de overheid. Ook wijst de Registratiekamer in dit verband op de aanvullende bevoegdheden van artikel 13.4 en 3.10 van de Telecommunicatiewet. Het punt waar de Registratiekamer aandacht voor vraagt is inderdaad één van de belangrijkste redenen voor dit wetsvoorstel. De ontwikkelingen in de telecommunicatietechniek en het daardoor beschikbaar komen van meer en andere verkeersgegevens zijn – zoals in paragraaf 2 is betoogd – de directe aanleiding de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens aan te passen, door de gegevens die onder deze bevoegdheid begrepen zijn bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. De Registratiekamer besteedt er echter geen aandacht aan dat de technische ontwikkelingen ook leiden tot een minder goede informatiepositie van politie en justitie. De ontwikkeling van diensten op basis van vooruitbetaling (pre paid card) en van gratis diensten, resulteert er in dat over gebruikers van telecommunicatiediensten soms minder gegevens bekend zijn dan vroeger. De genoemde artikelen 13.4 en 3.10 van de Telecommunicatiewet zijn erop gericht dat bepaalde van deze gegevens toch kunnen worden verkregen. Deze artikelen strekken dus – anders dan de Registratiekamer lijkt te menen – niet tot een betere informatiepositie van de overheid, maar tot compensatie van een verminderde informatiepositie.

De Registratiekamer merkt op dat in paragraaf 10 een onjuiste weergave wordt gegeven van de betekenis van artikel 11, tweede lid, WPR. Kennelijk heeft de Registratiekamer de tekst in paragraaf 10 zo opgevat dat daarin zou worden betoogd dat artikel 11, tweede lid, WPR de basis zou kunnen

zijn voor vrijwillige verstrekking van verkeersgegevens en gegevens omtrent de inhoud van berichtenverkeer. Van een dergelijk betoog kan echter geen sprake zijn. Om misverstanden op dit punt uit te sluiten is naar aanleiding van deze reactie van de Registratiekamer de tekst in paragraaf 10 verhelderd. De WPR is per 1 september 2001 vervangen door de WBP. Artikel 43 WBP verschaft een basis voor vrijwillige verstrekking. Indien zich een situatie voordoet waarin in beginsel een beroep op artikel 43 WBP mogelijk is, dient de vraag beantwoord te worden aan welke voorwaarden alsdan moet zijn voldaan. Ook op dit aspect gaat de Registratiekamer in. Het gaat het kader deze memorie van toelichting te buiten hierop nader in te gaan, temeer daar het wetsvoorstel niet beoogt een wijziging aan te brengen in artikel 43 WBP of in de uitleg van dat artikel. De Registratiekamer reageert op het kabinetsstandpunt inzake het rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk. Anders dan het kabinet meent de Registratiekamer dat de grondrechtelijke bescherming van artikel 13 Grondwet ook betekenis heeft voor de verkeersgegevens. De Registratiekamer vermeldt echter hierover nog afzonderlijk advies uit te brengen. In deze memorie van toelichting wordt daarom op dit punt niet nader ingegaan.

De Registratiekamer acht de zinsnede «telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker» in de artikelen 126n en 126u te ruim. Met deze zinsnede zou ruimte ontstaan gegevens te vorderen van telecommunicatie waarin bepaalde personen onderwerp van gesprek zijn. Bovendien legt de Registratiekamer een verband met het «geautomatiseerde filteren van de inhoud van alle telecommunicatieverkeer». De Registratiekamer meent ten onrechte dat de genoemde artikelen deze ruimte bieden. Zoals in paragraaf 4 is gesteld: «Bij verkeersgegevens, in de wettekst omschreven als «gegevens over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker» gaat het om de uiterlijke kenmerken van telecommunicatie en niet om de inhoud van hetgeen via het telecommunicatieverkeer wordt uitgewisseld. Het opnemen van de inhoud van telecommunicatie kan slechts plaatsvinden op grond van de artikelen 126m en 126t Sv, die de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie regelen.» De gewraakte zinsnede kan dus uitsluitend zien op het verkeer van en naar de gebruiker en niet op de inhoud van gesprekken over de gebruiker. In de algemene maatregel van bestuur waarin de gegevens moeten worden aangewezen die onder de bevoegdheid begrepen zijn, kunnen gegevens betreffende de inhoud van gesprekken dus niet worden opgenomen. De zinsnede «telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker» biedt wel de ruimte die nodig is om in de algemene maatregel van bestuur gegevens aan te wijzen die betrekking hebben op een poging om een verbinding tot stand te brengen.

Met betrekking tot artikel 13.4, tweede lid, waarschuwt de Registratiekamer tegen het in het leven roepen van een algemene bewaarverplichting die geweld zou doen aan de oorspronkelijk beoogde noodmaatregel. Het wetsvoorstel bevat op dit punt geen nieuwe bepalingen. Artikel 13.4, tweede lid, blijft terzake van de bewaarplicht exact het zelfde luiden als het huidige artikel 13.4, tweede lid. Er is geen sprake van enige verandering. Zoals hiervoor al is uiteengezet, in reactie op het advies van de politie, betreft deze bepaling een uitzondering en is er geen dringende reden te komen tot andere bewaarverplichtingen.

Eenzijds hanteert de Registratiekamer het uitgangspunt dat de meest vergaande bevoegdheid (de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens) de mindere bevoegdheid (de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens) omvat. Anderzijds meent de Registratiekamer dat een afzonderlijke toetsing nodig is van de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens aan artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet, mede

omdat deze bevoegdheid ook van toepassing is op geheime nummers. Nu de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens mede die tot het vorderen van gebruikersgegevens omvat, staat op voorhand echter vast hoe de toetsing aan de genoemde mensenrechtenartikelen uitpakt. Een dergelijke toets behoeft daarom niet te worden uitgevoerd. Wel is getoetst met het oog op de afweging van het belang dat zorgvuldig wordt omgegaan met persoonsgegevens tegen het opsporingsbelang. Denkbaar is dat deze toets ertoe zou moeten leiden dat hogere eisen gesteld zouden moeten worden aan de toepassing van de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens, bijvoorbeeld dat deze niet voor elk strafbaar feit, maar alleen voor misdrijven mag worden toegepast of dat niet de opsporingsambtenaar maar de officier van justitie bevoegd is. De Registratiekamer adviseert echter niet het wetsvoorstel op deze punten aan te passen. Wel meent de Registratiekamer dat afgewogen moet worden of niet nadere waarborgen dienen te worden gesteld zoals verplichtingen om niet voor het onderzoek relevant gebleken gegevens te vernietigen of andere gebruiksbeperkingen. Dergelijke waarborgen kunnen inderdaad overwogen worden. Hierbij zij echter opgemerkt dat in beginsel de Wet politieregisters reeds voorziet in waarborgen voor opslag, gebruik en vernietiging van gegevens. Daarnaast zij opgemerkt dat in het Wetboek van Strafvordering uitsluitend ten behoeve van de bijzondere opsporingsbevoegdheden waarbij zogenaamde bulkgegevens worden verkregen een regeling over het bewaren, vernietigen en verdere gebruik van gegevens is opgenomen (artikelen 126cc en 126dd). Bij de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens worden echter geen bulkgegevens verkregen. Het betreft immers een vooraf bepaalde set van gegevens die uitsluitend betrekking heeft op een vooraf gekozen persoon. De bevoegdheid is daarom op voorhand selectief. Het advies van de Registratiekamer op dit punt wordt daarom niet gevolgd. Wel wordt onderkend dat het van belang is dat er voldoende waarborgen zijn voor een proportionele toepassing van de bevoegdheid. Daarin voorziet het wetsvoorstel. In de paragrafen 3 en 5 en hiervoor in reactie op de opmerkingen van de aanbieders van telecommunicatie is daarop ingegaan.

De Registratiekamer beveelt aan het woord nummer in de artikelen 126na, 126ua en 126gg te vervangen door: nummers die bestemd zijn voor toegang tot gebruikers. Nu de betreffende bepalingen reeds spreken van «nummer van een gebruiker» lijkt reeds te zijn voorzien in de door de Registratiekamer beoogde beperking.

De Registratiekamer gaat ook in op de positie van geheimhouders en op het verkennend onderzoek. Op beide punten is in het voorgaande reeds ingegaan.

13. Notificatieprocedure

Het concept-wetsvoorstel is op 2 februari 2001 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (notificatienummer 2001/0039/NL.) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatie-maatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). De notificatie heeft niet geleid tot opmerkingen van de Europese Commissie en van andere lidstaten.

Artikel I*Onderdeel A***Artikel 126n***Eerste lid*

Het huidige artikel 126n voorziet erin dat verkeersgegevens kunnen worden gevorderd in geval van ontdekking op heterdaad, verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, of het misdrijf, bedoeld in artikel 138a Wetboek van Strafrecht (Sr) (computervredebreuk). In het voorstel zijn de ontdekking op heterdaad en de verdenking van het misdrijf van artikel 138a Sr vervallen als grond waarop de gegevens kunnen worden gevorderd. Deze gronden blijken in de praktijk geen zelfstandige betekenis te hebben. In artikel 67, eerste lid, zijn de misdrijven genoemd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dit betreft in ieder geval de misdrijven waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld. Daaronder vallen ook de gekwalificeerde gevallen van computervredebreuk (artikel 138a, tweede en derde lid, Sr), reden waarom de aparte vermelding van artikel 138a kan vervallen. Niet de verdenking van elk misdrijf maar alleen een verdenking van een ernstiger misdrijf kan voldoende grond zijn voor het toepassen van deze bevoegdheid. Deze grens voor de toepassing van een bevoegdheid komt vaker voor in het Wetboek van Strafvordering, bijvoorbeeld in artikel 126i (pseudokoop of -dienstverlening), in artikel 126k (bevoegdheden op besloten plaatsen) en in artikel 96a (inbeslagneming). Onder a en b wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde historische en toekomstige gegevens. Historische gegevens zijn gegevens die betrekking hebben op het verleden. Het gaat daarbij om gebruik van telecommunicatie dat ten tijde van de vordering al heeft plaatsgevonden. Het kan bijvoorbeeld gaan om gegevens betreffende alle nummers waarmee de persoon die subject is van onderzoek in de afgelopen vier weken verbinding heeft gezocht. Toekomstige gegevens zijn gegevens die betrekking hebben op telecommunicatie die nog moet gaan plaatsvinden. Het kan bijvoorbeeld gaan om alle nummers waarmee de persoon die subject is van het onderzoek de komende vier weken verbinding zal zoeken. Ook op basis van het huidige artikel 126n kunnen zowel historische als toekomstige gegevens worden gevorderd, aldus staande jurisprudentie (gerechtshof Amsterdam NJ 1994, 710, en HR 7 april 1998, NJ 1998, 559). Nieuw is dat thans met zoveel woorden het onderscheid tussen historische en toekomstige gegevens in de wettekst wordt gemaakt en dat in geval van toekomstige gegevens bepaald is dat in de vordering moet worden vermeld over welke periode de vordering zich uitstrekt (vijfde lid, onder e). Deze periode kan niet langer zijn dan drie maanden (vierde lid). Tevens dient te worden vermeld, indien de vordering zich uitstrekt over toekomstige gegevens, gedurende welke periode de vordering loopt. Aldus wordt een grens gesteld aan de periode gedurende welke gegevens kunnen worden vergaard.

Tweede lid

De vordering kan slechts betrekking hebben op gegevens over een gebruiker van telecommunicatie en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker. Een gebruiker is een natuurlijke persoon of rechtspersoon die met de aanbieder een overeenkomst is aangegaan over het gebruik van telecommunicatie en om de natuurlijke persoon of rechtspersoon die daadwerkelijk gebruik maakt van telecommunicatie. Deze

omschrijving is gelijk aan die in artikel 1, onder f, van het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie (Stb 2000, 71). Van een overeenkomst tussen een natuurlijke persoon of rechtspersoon is ook sprake indien de natuurlijke persoon of rechtspersoon gebruik maakt van gratis diensten of van anonieme diensten. Ook in die gevallen bestaat namelijk een (contractuele) relatie tussen de aanbieder en de natuurlijke persoon of rechtspersoon.

Onder telecommunicatieverkeer is te verstaan: het verkeer over een openbaar telecommunicatienetwerk, dan wel met gebruikmaking van openbare telecommunicatiediensten.

Derde lid

In de Telecommunicatiewet is in artikel 1.1, onder d tot en met g, omschreven wat verstaan moet worden onder een openbaar telecommunicatienetwerk en een openbare telecommunicatiedienst. De vordering wordt gericht tot de aanbieder van telecommunicatie. Veelal zal dit een rechtspersoon zijn. Vereist is dit echter niet. Om die reden is rekening gehouden met natuurlijke personen die zich onder omstandigheden kunnen verschonen en is artikel 96a, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Vijfde en zesde lid

De officier van justitie moet van de vordering proces-verbaal opmaken. Daarin verantwoordt hij dat is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in het eerste lid, en vermeldt hij bepaalde gegevens. Betreft het een vordering van toekomstige gegevens dan dient de officier van justitie, zodra niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de bevoegdheid, de vordering te beëindigen. De vordering kan worden gewijzigd, aangevuld en verlengd.

Zevende lid

Dit lid is hiervoor in paragraaf 4 toegelicht. Het lid biedt mede basis aan het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie. Zie artikel VI.

Onderdeel B

Artikel 126na wordt ingevoegd, onder vernummering van artikel 126na, zoals dit in het Wetboek van Strafvordering is opgenomen door de inwerkingtreding van de Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Stb 180), tot artikel 126nb.

Artikel 126na

Dit artikel legitimeert ertoe dat gevorderd kan worden antwoord te geven op de vraag welke naam er bij een bepaald nummer hoort, of bij een bepaald adres. De bepaling legitimeert er ook toe van een aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk, onderscheidenlijk een aanbieder van een openbare telecommunicatiedienst antwoord te vorderen op de vraag of een bepaalde gebruiker zijn diensten bij deze aanbieder betreft. Het begrip «nummer» – vermeld in het eerste lid – wordt in artikel 1.1, onder t, van de Telecommunicatiewet omschreven als: cijfers, letters of andere symbolen, al dan niet in combinatie, die bestemd zijn voor toegang tot of identificatie van gebruikers, netwerkexploitanten, diensten, netwerkaansluitpunten of andere netwerkelementen. Het nummer van een gebruiker van internetdiensten is het e-mailadres, de accountnaam, of een ander nummer zoals het IP-adres).

Onder «soort dienst» wordt verstaan het type telecommunicatiedienst dat de gebruiker van de aanbieder afneemt. Het kan gaan om vaste of mobiele telefonie, internet of om soorten binnen deze diensten, zoals telefax. Duidelijkheid over de afgenomen telecommunicatiediensten draagt bij aan het zo nauwkeurig mogelijk identificeren van de gebruiker. De andere leden van dit artikel zijn toegelicht in het algemeen deel en onder artikel 126n.

Het vierde lid van artikel 126na biedt mede basis aan het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie. Zie artikel VI.

Onderdelen C, D en F

In deze onderdelen worden de bevoegdheden tot het vorderen van verkeersgegevens en gebruikersgegevens ook geregeld voor het onderzoek naar het in georganiseerd verband beramen of plegen van misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en wordt de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens ook geregeld voor het verkennend onderzoek.

Onderdeel E

In de artikelen 126cc en 126dd worden de woorden «of het onderzoek van telecommunicatie» vervangen om te voorkomen dat deze artikelen van toepassing zouden zijn op de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens. Die bevoegdheid is namelijk geregeld in de afdeling met het opschrift «Onderzoek van telecommunicatie» (zevende afdeling van titel VIa). Deze artikelen behoeven slechts van toepassing te zijn op bevoegdheden die tot resultaat kunnen hebben dat ongeselecteerde bulk-informatie wordt verkregen. De bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens levert slechts specifiek geselecteerde gegevens op, zodat geen sprake is van bulk-informatie, die mogelijk ontlastend materiaal voor de verdachte zou kunnen bevatten.

Artikel II

Naast de reeds bestaande bepalingen uit hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet betreffende verplichtingen tot medewerking voor de aanbieders van telecommunicatie die reeds zijn opgenomen in de Wet op de economische delicten, wordt de bepaling betreffende de plicht tot het voldoen aan een vordering tot het verstrekken van verkeersgegevens toegevoegd. Daarmee wordt het niet voldoen van deze verplichting strafbaar met hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de vierde categorie.

Artikel III

Onderdeel A

De wijziging van artikel 3.10, vierde lid, is een technische aanpassing aan het voorgestelde artikel 13.4. Een terminologische aanpassing is nodig omdat de informatie waarover in de huidige tekst van artikel 3.10, vierde lid, onder c, gesproken wordt, in het voorstel niet meer genoemd wordt in artikel 13.4 Telecommunicatiewet, maar in de voorgestelde artikelen in het Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel B

Het voorgestelde artikel 13.2b behelst de plicht voor de aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst tot het voldoen aan een vordering tot het verstrekken van verkeers-

gegevens. Dit is een spiegelbepaling van de voorgestelde artikelen 126n en 126u van het Wetboek van Strafvordering en het voorgestelde artikel 27 van het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19...

Onderdeel C

Het voorgestelde artikel 13.4, eerste lid, behelst de plicht voor de aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst tot het voldoen aan een vordering tot het verstrekken van gebruikersgegevens. Dit is een spiegelbepaling van de voorgestelde artikelen 126na, eerste lid, 126ua, eerste lid, en 126gg, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering en het voorgestelde artikel 28, eerste lid, van het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19...

Het voorgestelde artikel 13.4, tweede lid, behelst de plicht voor de aanbieder van een openbaar telecommunicatienetwerk of een openbare telecommunicatiedienst tot het voldoen aan een vordering tot het achterhalen en verstrekken van gebruikersgegevens, indien deze bij hem niet bekend zijn. Dit is een spiegelbepaling van de voorgestelde artikelen 126na, tweede lid, en 126ua, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en voorgestelde artikel 28, vijfde lid, van het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19...

Op basis van het huidige artikel 13.4, tweede lid, is thans in voorbereiding een algemene maatregel van bestuur waarin wordt bepaald op welke wijze de gegevens moeten worden achterhaald en verstrekt en waarin de gegevens worden aangewezen die de aanbieder voor een periode van drie maanden vanaf het tijdstip waarop deze gegevens voor de eerste maal zijn verwerkt, moet bewaren. Het huidige artikel 13.4, tweede lid, biedt reeds een basis voor deze algemene maatregel van bestuur. Het betreft het concept-Besluit bijzondere vergaring nummergegevens telecommunicatie.

Onderdelen D en E

Deze wijzigingen van de artikelen 13.5 en 13.6, betreffende de beveiliging van gegevens en de vergoeding van kosten, zijn technische aanpassingen in verband met het voorgestelde artikel 13.2b en het gewijzigde artikel 13.4.

Artikelen IV en V

Deze artikelen voorzien in een afstemming van het wetsvoorstel met het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19... Artikel IV voorziet in een terminologische aanpassing aan de artikelen 13.2 tot en met 13.4 Telecommunicatiewet, zoals deze in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19.. worden gewijzigd. Artikel V voorziet in een aanpassing van de in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten opgenomen bevoegdheden tot het verzoeken van verkeersgegevens en gebruikersgegevens. Het betreft de artikelen 27 en 28 van dit voorstel van wet. De bepalingen die ertoe strekken dat de aanbieder van telecommunicatie gehouden is aan een verzoek gevolg te geven, komen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19.. te vervallen, omdat zij zullen worden opgenomen in de Telecommunicatiewet. Daarnaast wordt voorgesteld te bepalen dat alleen verkeersgegevens kunnen worden verzocht die zijn aangewezen bij algemene maatregel van bestuur en wordt omschreven wat wordt verstaan onder het begrip gebruiker. Ter wille van de leesbaarheid zijn de gewijzigde artikelen 27 en 28 integraal opgenomen.

In het eerste lid van het gewijzigde artikel 27 is opgenomen dat het

verzoek gegevens te verstrekken over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker slechts betrekking kan hebben op gegevens die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. In het tweede lid wordt omschreven wat wordt verstaan onder een gebruiker. Het derde lid bevat geen wijziging. Het luidt hetzelfde als het tweede lid van artikel 27 zoals dit is opgenomen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19... Het vierde en vijfde lid komen overeen met het derde en vierde lid van genoemd voorstel van wet en zijn wetstechnisch aangepast aan het eerste lid. Het zesde lid is gelijkloidend aan het zevende lid van artikel 27 zoals dit is opgenomen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19...

In het eerste lid van het gewijzigde artikel 28 is een terminologische aanpassing aan het gewijzigde artikel 13.4, eerste lid, van de Telecommunicatiewet doorgevoerd. In het tweede lid wordt omschreven wat wordt verstaan onder een gebruiker. Het derde lid en vierde lid bevatten geen wijziging. Zij luiden hetzelfde als het tweede en derde lid van artikel 28 zoals dit is opgenomen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19... Het vijfde lid sluit aan op het gewijzigde artikel 13.4, tweede lid, van de Telecommunicatiewet. Het zesde lid is gelijkloidend aan het vijfde lid van artikel 28 zoals dit is opgenomen in het voorstel van Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 19...

Artikel VI

Dit artikel bepaalt dat de reeds bestaande algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 13.4, derde lid, van de Telecommunicatiewet gebaseerd wordt op het gewijzigde artikel 13.4, alsmede op de nieuwe artikelen 126n, zevende lid, 126na, vierde lid, 126u, zevende lid, 126ua, vierde lid, en 126gg, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering.

Artikel VII

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de wet. Bepaald is dat de datum van inwerkingtreding voor de verschillende artikelen en onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. Dit is gewenst opdat de artikelen betreffende de twee onderscheiden bevoegdheden zonodig onafhankelijk van elkaar in werking kunnen treden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals