

Vergaderjaar 2004–2005

**23 490**

## **Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag**

**Nr. 385**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 30 augustus 2005

In de vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> bleek er bij enkele fracties behoefte te bestaan een aantal vragen ter beantwoording voor te leggen aan de minister van Justitie over zijn brief van 13 juni 2005 inzake het ontwerp-kaderbesluit bewaring verkeersgegevens (23 490, nr. 377).

De vragen zijn met de door de minister bij brief van 29 augustus 2005 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,  
Coenen

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Vries (PvdA), Van Heemst (PvdA), Vos (GL), Rouvoet (CU), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Albayrak (PvdA), Luchtenveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), Weekers (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Verbeet (PvdA), ondervoorzitter, Wolfsen (PvdA), De Vries (CDA), Van Haersma Buma (CDA), Eerdmans (LPF), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Fessem (CDA), Straub (PvdA), Van der Laan (D66), Visser (VVD), Azough (GL), Van Egerschot (VVD), Vacature (LPF), Vacature (SP).  
Plv. leden: Jonker (CDA), Dijsselbloem (PvdA), Timmer (PvdA), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), Kalsbeek (PvdA), Van Velzen (SP), Tjon-A-Ten (PvdA), Van Baalen (VVD), Blok (VVD), Hirsi Ali (VVD), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Van Heteren (PvdA), Arib (PvdA), Buijs (CDA), Sterk (CDA), Varela (LPF), Joldersma (CDA), Ormel (CDA), Van Dijken (PvdA), Lambrechts (D66), Van Schijndel (VVD), Karimi (GL), Örgü (VVD), Hermans (LPF), Vergeer (SP).

## 1. Inbrengen van de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van de brief van de minister, het weergegeven agendapunt 5B en inmiddels ook van het in die brief genoemde rapport van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

Uit de agenda blijkt dat het uitgangspunt voor eventuele Europese regelgeving is dat de bewaring van verkeersgegevens een belangrijke factor is bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Is de minister met de leden van de VVD-fractie van mening dat het rapport van de Erasmus Universiteit dit uitgangspunt krachtig onderstreept?

Wat betekent het rapport voor het beleid van de minister? Gaat hij op basis van dit rapport actief verhinderen dat onder andere het Internet een mogelijkheid wordt om verouderde opsporingsmethoden te omzeilen? Is de minister van oordeel dat onze nationale wetgeving reeds voldoende handvaten biedt om op te sporen in de in het rapport genoemde terreinen? Wat zou een uitblijven van een bewaarplicht voor de opsporing in Nederland betekenen? Zou het zo zijn, zoals het rapport lijkt te zeggen, dat hierdoor aan criminelen een betere mogelijkheid geboden wordt om onzichtbaar en ongestoord met elkaar te kunnen communiceren dan nu nog het geval is?

Heeft de minister de indruk dat de onduidelijkheid over de rechtsgrondslag van de besluitvorming een vertragende factor kan zijn? Acht hij dit onwenselijk? Zo ja, zou een duidelijker stellingname van Nederland in dit debat kunnen bijdragen aan een snellere besluitvorming?

Terecht wordt nader onderzoek gedaan naar de kosten van de bewaarplicht. Daarbij zullen uiteraard diverse opties moeten worden bekeken. Waarom echter heeft de minister blijkens de overgelegde agenda in afwachting van een dergelijk onderzoek al gezegd dat hij een bewaartermijn van zes maanden beter vindt dan een van twaalf maanden? Het rapport van de Erasmus Universiteit onderstreept immers dat ook een termijn van zes maanden, met name voor de zwaardere criminaliteit en terrorisme van groot belang is. Heeft de minister op dit punt al een afweging gemaakt en zo ja welke?

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd over de gang van zaken in de JBZ-Raad van 2-3 juni jl. Zij hadden van de minister begrepen dat er geen voorstel lag en dat hij zich zou onthouden van instemming. Uit de brief die de minister heeft gestuurd blijkt evenwel dat er wél een voorstel voorlag en dat de minister zich in algemene zin heeft uitgesproken voor een bewaartermijn van 6 maanden. Zij verzoeken de minister toe te lichten of hij vindt dat hij daarmee de motie van de Kamer naast zich neer heeft gelegd, ondanks het feit dat hij ook heeft uitgesproken zich niet te kunnen binden.

Kan de minister toelichten hoe hij de motie van de Kamer heeft geïnterpreteerd? Heeft hij het gezien als een noodzaak om zich te onthouden van elke stellingname op dit terrein of om bij besluiten te benadrukken dat de Tweede Kamer zich verzet tegen het verbonden worden op dit vlak. Het eerste, onthouding, kan Nederland namelijk nog altijd binden omdat een onthouding van stemming geen invloed heeft op het bereiken van eenparigheid van stemmen. De tweede opvatting zou de minister nopen om zich te verzetten tegen eenparige overeenstemming. Wat heeft de minister nu precies gedaan?

De leden van de SP-fractie zien de ontwikkelingen op het vlak van de bewaarplicht met lede ogen aan. Zij hebben de indruk dat het Nederlandse parlement buiten spel wordt gezet. Zij baseren zich op het gegeven dat de Tweede Kamer in verzet is gekomen op het moment dat er meer duidelijkheid ontstond over de omvang en werking ervan. Zij hebben de stellige indruk dat het parlement zich niet wenst te binden aan deze rege-

ling omdat zij niet in kunnen schatten wat dat voor consequenties zal hebben.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het onderzoek van de Erasmus onderzoek over de bewaarplicht. Zij constateren dat in dit rapport voorzichtige steun wordt gegeven aan het verlengen van een bewaarplicht onder het motto, «wie wat bewaart die heeft wat». Zij willen een aantal citaten uit een interview met de heer Mevis (Staatscourant 21 juni jl.), supervisor van het onderzoek, voorleggen aan de minister. «Over de noodzaak van een bewaarplicht van internetgegevens kon op basis van dossieronderzoek weinig gezegd worden.» En ook, «Justitie wil natuurlijk heel graag horen dat wij zeggen: de opsporing kan verkeersgegevens niet missen.» Voorts blijkt uit het interview dat de noodzaak van een langere bewaartermijn niet kan worden aangetoond. Er konden geen conclusies getrokken worden over het belang van verkeersgegevens in het opsporingsonderzoek. Tot slot vindt de heer Mevis dat om te beslissen of een bewaarplicht moet worden ingevoerd, er meer overwegingen dan die in het onderzoek gemaakt zijn betrokken moeten worden. Kan de minister op deze nuancerings van de conclusies van het rapport ingaan? De leden van de SP-fractie verzoeken de minister bij deze discussie de aanbevelingen van de commissie Franken over de grondrechten in de digitale tijdperk te betrekken. Zij vinden dat het opslaan van de gegevens van natuurlijke personen in dergelijke omvang als bij de bewaarplicht wordt voorgesteld een stap te ver.

Hoe moet de zinsnede uit het deelverslag: «op grond van de inbreng van de ministers en commissaris Frattini concludeerde de voorzitter dat er overeenstemming in de Raad is over de hieronder vermelde te volgen gedragslijn en enkele kernelementen van het voorliggende voorstel» worden opgevat, zo vragen de leden van de GroenLinksfractie. Vloeit hieruit voort dat de minister wel degelijk instemming heeft gegeven aan de te volgen gedragslijn en enkele kernelementen van het voorliggende voorstel?

Valt de minister onder degenen die «ruime steun» hebben gegeven voor de opzet van een lijst ex artikel 2 en het voorstel voor de bewaartermijnen?

Volgt niet uit de opmerking dat een voorstel «in de goede richting» gaat, dat er impliciet goedkeuring wordt verleend aan een voorstel rondom het ontwerp-kaderbesluit? Zo nee, waarom niet?

De motie Vendrik c.s. verzoekt de regering zich te onthouden van welke instemming dan ook in de JBZ-Raad rondom het initiatiefvoorstel bewaarplicht verkeersgegevens telecommunicatie, zo stellen de leden van de D66-fractie vast. Waarom heeft de regering dan wél aangegeven dat Nederland zich kan vinden in de voorgestelde fasegewijze aanpak, te beginnen met de bewaring van telefoniegegevens? Waarom is in feite toch ingestemd met een inhoudelijke discussie en met enige kernelementen van het voorstel?

Heeft de Nederlandse regering er bezwaar tegen gemaakt dat de Raad wil dat het voorstel toch een rechtsbasis krijgt in de derde pijler, ondanks de bezwaren hiertegen in het Nederlands en Europees parlement en de daar uitgesproken voorkeur voor de eerste pijler?

## **2. Reactie Minister van Justitie op vragen inzake de dataretentie**

Naar aanleiding van het deelverslag van de bijeenkomst van de JBZ-Raad te Luxemburg van 2 en 4 juni jongstleden (TK, 2004–2005, 23 490, nr. 377) hebben de leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam naar een wettelijke bewaarplicht voor telecommunicatie verkeersgegevens. In antwoord op die vragen verwijst ik allereerst naar mijn brief van 5 september 2005

(kamerstuk 23 490, nr. 388) waarin ik, mede namens de ministers van Economische Zaken en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een inhoudelijke reactie heb gegeven naar aanleiding van het rapport «Wie bewaart die heeft wat» van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Uit het onderzoek is gebleken dat binnen de opsporing veelvuldig gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid tot het vorderen van historische verkeersgegevens. In alle bestudeerde dossiers hebben de historische verkeersgegevens een belangrijke rol gespeeld. En daarbij gaat het niet alleen om zware zaken als gijzelingen, mensenhandel of grootschalige fraudes, die op bovenregionaal of landelijk niveau worden aangepakt, maar ook om diefstallen en straatroven die door de districtsrecherche worden onderzocht. Met de leden van de VVD-fractie meen ik dan ook dat het rapport van de Erasmus Universiteit heel duidelijk maakt dat een bewaarplicht voor een bepaalde set van verkeersgegevens van grote waarde is, niet alleen voor de «dagelijkse» veiligheid van de burger maar tevens voor de opsporing van ernstige vormen van criminaliteit en terrorisme.

Naar aanleiding van de vraag van de VVD-fractie in hoeverre de nationale wetgeving voldoende handvaten biedt voor de opsporing merk ik op dat de invoering van de wet vorderen gegevens telecommunicatie, op 1 september 2004, een grote stap vooruit is. Nederland kent thans geen algemene bewaarplicht voor telecommunicatie verkeersgegevens. Een wettelijke bewaarplicht voor verkeersgegevens acht ik wenselijk voor de vaststelling van een eenduidige set van gegevens, die door de aanbieders ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten dient te worden bewaard. Daardoor wordt duidelijkheid geboden, de politie verkrijgt de zekerheid dat bepaalde verkeersgegevens daadwerkelijk beschikbaar zijn zodat deze bij de betreffende aanbieder kunnen worden gevorderd terwijl ook aan de zijde van de aanbieders helderheid bestaat welke gegevens dienen te worden bewaard en welke niet. Bovendien is een bewaarplicht van belang ten behoeve van de daadwerkelijke beschikbaarheid van die gegevens voor politie en justitie ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten, in het bijzonder bij onderzoeken naar ernstige vormen van criminaliteit of rechtshulpverzoeken, waarbij een langere doorlooptijd aan de orde is.

De fractie van de VVD heeft gevraagd naar het omzeilen van verouderde opsporingsmethoden via het internet en de onduidelijkheid over de rechtsgrondslag. Bij het onderzoek naar de effectiviteit van een bewaarplicht voor de internetgegevens is gebleken dat er slechts een gering aantal dossiers beschikbaar bleek van afgeronde strafzaken, dus strafzaken waarin de rechter een onherroepelijk vonnis heeft gewezen, waarin historische verkeersgegevens een rol hebben gespeeld. Dit houdt verband met het ontbreken van een wettelijke bevoegdheid tot het vorderen van de zogenaamde NAW-gegevens tot 1 september 2004. Deze bevoegdheid en de verdere technische ontwikkeling van het middel geven nu reeds een toename te zien van het vorderen van historische verkeersgegevens. Vanwege mogelijke verplaatsingseffecten van criminaliteit acht ik het echter van groot belang dat een bewaarplicht ook voor internetgegevens geldt. Anders kan door middel van het gebruik van internettelefonie (voice over IP) een bewaarplicht voor vaste en mobiele telefoniegegevens eenvoudig worden omzeild.

In hoeverre de onduidelijkheid over de rechtsgrondslag een vertragende factor zal zijn kan ik thans niet goed inschatten. Wel acht ik het van groot belang dat een zorgvuldige voorbereiding plaatsvindt, en dat daarbij ook de nodige aandacht wordt geschonken aan de juiste rechtsgrondslag voor de besluitvorming. Daarvoor is het voorstel van de Commissie nodig, dit zal naar verwachting in de maand september worden ingediend bij de Raad.

De leden van de SP-fractie hebben, naar aanleiding van een interview in de Staatscourant met de supervisor van het Erasmus onderzoek, de prof. mr. P.A.M. Mevis, mij gevraagd in te gaan op de opmerkingen van de heer Mevis. Ik acht het echter niet opportuun om thans te reageren op de weergave van de opmerkingen van de heer Mevis in de Staatscourant, nu de inhoud van het rapport voor zichzelf spreekt en inhoudelijk overleg over de bevindingen van de Erasmus Universiteit met Uw Kamer nog niet heeft plaatsgevonden. Ter voorbereiding van dat overleg heb ik de bovenvermelde inhoudelijke reactie opgesteld, naar de inhoud waarvan ik kortheidshalve verwijs.

Ook heeft de fractie van de SP mij verzocht bij de discussie over het rapport van de Erasmus Universiteit de aanbevelingen van de commissie Franken over de grondrechten in het digitale tijdperk te betrekken. In het rapport van de commissie Franken (Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk p/a Postbus 2001, 2500 EA, Den Haag, [www.minbzk.nl/gdt](http://www.minbzk.nl/gdt), mei 2000) worden de bepalingen van de Grondwet getoetst aan de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie. De commissie Franken heeft in haar rapport geen specifieke aandacht geschonken aan het opvragen en gebruiken van verkeersgegevens door overheidsdiensten, in relatie tot de mogelijke inbreuk op artikel 10 van de Grondwet (recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer). De commissie is wel nagegaan of de ontwikkeling van het internetverkeer, in het bijzonder door middel van het anoniem surfen op het internet, aanleiding zou kunnen geven een wijziging van artikel 10 van de Grondwet in overweging te nemen. Mede gelet op de bestaande wettelijke waarborgen, onder meer in de Wbp, en het sobere en techniekonafhankelijke karakter van de Grondwet ziet de commissie daarvoor niet voldoende aanleiding (pag. 126/127). Daarbij merk ik op dat het surfen op internet niet (meer) wordt bestreken door de bewaarplicht, zoals die thans door het Britse voorzitterschap wordt voorgesteld.

Daarnaast heeft de commissie de vraag opgeworpen of, nu artikel 13 van de Grondwet (bescherming van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim) juist beoogt de inhoud van de communicatie te beschermen, verkeersgegevens onder de bescherming van dat artikel zouden moeten worden gebracht. Verschillende argumenten brengen de Commissie tot de conclusie dat er onvoldoende rechtvaardiging bestaat om verkeersgegevens onder de specifieke bescherming van artikel 13 van de Grondwet te brengen (pag. 159/160).

Anders dan de leden van de SP-fractie acht ik het opslaan van gegevens van natuurlijke personen, in een omvang als bij de bewaarplicht wordt voorgesteld, geen stap te ver in relatie tot het ook grondwettelijk gewaarborgde recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In mijn eerdere brieven van 14 februari en 6 april jongstleden (TK 2004, 2005, 23 490, nr. 360 respectievelijk EK, 2004–2005, 23 490, AM) ben ik hier reeds nader op in gegaan, waarbij ik aanvullend opmerk dat het voorstel dat thans in Brussel op tafel ligt, zowel voor wat betreft de reikwijdte van de te bewaren verkeersgegevens als de bewaartermijnen, aanzienlijk minder verstrekkend is dan het oorspronkelijke voorstel van de vier initiatiefnemende lidstaten. Overigens merk ik nog op dat het recht op kennisneming, waar prof. Mevis in het eerdergenoemde interview naar verwijst, ook voor de bewaring van verkeersgegevens reeds is gewaarborgd in de Wet bescherming persoonsgegevens en de Wet politieregisters. Aanpassing van de Grondwet is daarvoor niet noodzakelijk.

De fracties van de SP, GroenLinks, VVD en D66 hebben schriftelijke vragen gesteld over de gang van zaken in de JBZ-Raad van 2 en 3 juni jongstleden.

Naar aanleiding van de vraag van de SP-fractie naar mijn interpretatie van de motie nr. 372 verwijs ik in de eerste plaats naar hetgeen ik daarover heb opgemerkt tijdens het algemeen overleg daarover van 25 mei jongstleden en de voortzetting daarvan op 26 mei jongstleden.

Naar aanleiding van het overleg met Uw Kamer over dit onderwerp heb ik tijdens de JBZ-Raad van 2 en 3 juni jongstleden duidelijk aangegeven dat het Nederlandse parlement mij geen ruimte geeft om mij op enigerlei wijze te binden aan het inhoud van het voorstel en dat eerst het voorstel van de Commissie moet worden afgewacht. Het voorzitterschap heeft goede nota genomen van mijn positie. Er lag echter niets voor waar de Nederlandse regering mee zou hebben kunnen of moeten instemmen. In antwoord op de vraag van de SP-fractie, dat ik mij in algemene zin zou hebben uitgesproken voor een bewaartermijn van zes maanden, merk ik er op dat ik niet heb ingestemd met een bewaartermijn van zes maanden. Ten aanzien van de bewaartermijnen geldt tot nu toe een specifiek Nederlands studievoorbehoud, naast het algemeen geldende parlementair voorbehoud. Het Nederlandse studievoorbehoud houdt verband met de lopende discussie over dit onderwerp, en de vragen die er mede in verband met het onderzoek van de Erasmus Universiteit in Nederland nog leven. Wel heb ik aangegeven dat het voorstel tot een lagere minimum-bewaartermijn van zes maanden in de goede richting gaat. Er lag echter nog geen concreet voorstel voor een bewaarplicht op tafel ten aanzien waarvan de Nederlandse regering om instemming werd verzocht. Met Uw Kamer ben ik doordrongen van het belang van dit vraagstuk voor de samenleving, en de daarmee meer specifiek verband houdende aspecten als de effectiviteit voor de opsporing, de lasten voor het bedrijfsleven en de privacy van de burger. Tijdens het algemeen overleg van 25 mei jongstleden heb ik aangegeven dat ik meer helderheid van belang acht over de uit het ontwerp kaderbesluit voortvloeiende verplichtingen en de juiste rechtsgrondslag voordat de Nederlandse regering zich kan binden aan een bewaarplicht voor verkeersgegevens. De zorg van de SP-fractie, dat het Nederlandse parlement buitenspel wordt gezet, deel ik dan ook bepaald niet. Zolang deze materie in de derde pijler wordt besproken kan Nederland dit voorstel tegenhouden.

De fractie van D66 vraagt zich af waarom de regering, ondanks de motie, wel heeft aangegeven dat Nederland zich kan vinden in de voorgestelde fasegewijze aanpak, te beginnen met de bewaring van telefoongegevens. Verder vraagt die fractie waarom in feite toch is ingestemd met een inhoudelijke discussie en met enige kernelementen van het voorstel. Mede in antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks, of uit de conclusies van het voorzitterschap voortvloeit dat ik wel degelijk instemming heb gegeven aan de te volgen gedragslijn en enkele kernelementen van het voorliggende voorstel wijs ik er nogmaals op dat ik mij in Brussel op generlei wijze heb gebonden. Er is dan ook geen sprake van impliciete goedkeuring van een voorstel rondom het ontwerp kaderbesluit, een dergelijke goedkeuring is pas aan de orde bij een formeel verzoek om instemming met de besluitvorming in de Raad, waardoor Nederland als lidstaat wordt gebonden. Wel heb ik mij uitgesproken voor de door het voorzitterschap voorgestelde fasegewijze aanpak en de minimum-bewaartermijn omdat daarmee vooruitgang kan worden geboekt in de onderhandelingen.

De fractie van de VVD heeft gevraagd waarom ik, in afwachting van het onderzoek van de Erasmus Universiteit, heb gezegd een bewaartermijn van zes maanden beter te vinden dan een van twaalf maanden. In het kader van de onderhandelingen in Brussel is de oorspronkelijk voorgestelde minimumbewaartermijn van één jaar aangepast, in die zin dat de lidstaten kunnen kiezen voor een bewaartermijn van zes maanden. Die richting heeft mijn instemming omdat dit enige flexibiliteit biedt bij de

vaststelling van de bewaartermijnen op nationaal niveau. Mede in afwachting van het overleg met Uw Kamer over de uitkomsten van het onderzoek van de Erasmus Universiteit naar de behoefte van de opsporingsinstanties aan verkeersgegevens achtte ik het toen – en acht ik het nog steeds – nuttig dat de lidstaten de nodige flexibiliteit wordt geboden bij de vaststelling van de bewaartermijnen voor de verschillende categorieën van gegevens. Dit biedt de mogelijkheid van nadere afwegingen op nationaal niveau, waarbij overwegingen van effectiviteit, kosten en privacy kunnen worden betrokken. Voor mijn afweging terzake verwijs ik naar de eerdergenoemde inhoudelijke reactie op het rapport van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Op basis van die reactie zal ik gaarne binnenkort met Uw Kamer nader van gedachten wisselen over de bevindingen van de onderzoekers en de consequenties daarvan voor de inhoud van het voorgestelde ontwerp-kaderbesluit.