

Vergaderjaar 2013–2014

33 939

Voorstel van wet van het lid Van Tongeren tot intrekking van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Op 3 mei 2006 trad de Richtlijn betreffende gegevensbewaring¹ in werking. De Richtlijn gegevensbewaring formuleert verplichtingen voor aanbieders van openbare elektronische communicatienetwerken en aanbieders van openbare elektronische communicatiediensten. Providers moeten metadata bewaren over internet- en telefoonverkeer van gebruikers met als doel om verkeers- en locatiegegevens beschikbaar te houden voor het aanpakken van ernstige criminaliteitsvormen zoals georganiseerde misdaad en terrorisme. Het gaat dan om gegevens over telefoonnummers, e-mail- en internetverkeer en de locatie van mobiele telefoons. De inhoud van de communicatie mag niet herleidbaar zijn uit de bewaarde gegevens.

Nederland heeft de Richtlijn gegevensbewaring omgezet in de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Hierin is bepaald dat voor internetbedrijven de bewaarplicht is gesteld op zes maanden en voor aanbieders van telecommunicatiediensten op twaalf maanden.

De Richtlijn gegevensbewaring en de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens staan op gespannen voet met fundamentele burgerrechten zoals het recht op eerbiediging van het privéleven en op bescherming van persoonsgegevens. Het Europese Hof van Justitie² oordeelde op 8 april 2014 dat de Richtlijn gegevensbewaring een zeer omvangrijke en bijzonder ernstige inmenging impliceert in deze fundamentele rechten, zonder dat deze inmenging tot het strikt noodzakelijke beperkt blijft en de grenzen overschrijdt die met het oog op het evenredigheidsbeginsel in acht moeten worden genomen. Volgens het Hof kunnen deze gegevens zeer nauwkeurige aanwijzingen verschaffen over het privéleven van degenen van wie de gegevens worden bewaard, waaronder de

¹ Richtlijn 2006/24/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende de bewaring van gegevens die zijn gegenereerd of verwerkt in verband met het aanbieden van openbaar beschikbare elektronische communicatiediensten of van openbare communicatienetwerken en tot wijziging van richtlijn 2002/58/EG (PB L 105, blz. 54).

² Het Europese Hof van Justitie, 8 april 2014, in gevoegde zaken C-293/12 en C-594/12 Digital Rights Ireland en Seitlinger e.a.

gewoonten van het dagelijks leven, de plaatsen van tijdelijk of permanent verblijf, de sociale relaties en de activiteiten die de persoon uitoefent. Het Europese Hof van Justitie kwam tot het oordeel dat de Richtlijn gegevensbewaring daarom per direct en met terugwerkende kracht ongeldig moet worden verklaard.

Nu de Richtlijn gegevensbewaring ongeldig is verklaard, is voor EU-lidstaten de verplichting weggefallen om te voorzien in een wettelijke grondslag voor een bewaarplicht van telecommunicatiegegevens. Instandhouding van deze wet zou betekenen dat de door het Europese Hof van Justitie geconstateerde burgerrechtenschendingen voortduren. Dat is naar het oordeel van de initiatiefnemer onaanvaardbaar en daarom stelt zij voor de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens in te trekken.

Opslag van metadata: een spanningsveld tussen veiligheid en privacy

Historische verkeersgegevens kunnen van belang zijn bij het voorkomen, opsporen en vervolgen van criminaliteit. Het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum constateert³ dat professionals en experts historische gegevens over telefoonverkeer zeer relevant vinden (Odinot e.a. 2013, pag. 18). Gebruik ervan betekent echter ook een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van burgers. Dat dient met de grootst mogelijke zorgvuldigheidswaarborgen omgeven te zijn. De huidige wet- en regelgeving voldoet daar niet aan, zo stelt het Europese Hof van Justitie. Het Hof schrijft voor dat opslag en gebruik van historische verkeersgegevens moet voldoen aan strikte criteria. Opslag moet dienstbaar zijn aan het voorkomen en bestrijden van de meest ernstige criminaliteitsvormen. Ongerichte opslag van verkeersgegevens is uit den boze en moet worden begrensd door een redelijk vermoeden van betrokkenheid bij een strafbaar feit te eisen. Ook zou de toegang tot en de beveiliging van de gegevensbestanden met strikte waarborgen omgeven moeten worden. Naar het oordeel van de initiatiefnemer moet, gezien de verstreckende gevolgen voor de privacy van gebruikers, gebruik ervan beperkt blijven tot de ernstigste criminaliteitsvormen en niet dan met machtiging van de strafrechter worden toegestaan.

De Richtlijn gegevensbewaring maakt een inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer omdat de grenzen van de proportionaliteit overschreden worden. Ten eerste, stelt het Hof, omvat de richtlijn de bewaarplicht van gegevens van iedereen, zonder onderscheid of uitzonderingen te maken al naargelang het doel van de strijd tegen ernstige criminaliteit. Ten tweede is er geen objectief criterium om te verzekeren dat de bevoegde nationale autoriteiten de gegevens slechts mogen gebruiken ter voorkoming, opsporing en strafrechtelijke vervolging van ernstige criminaliteit. Ten derde wordt er wat betreft de minimale bewaartermijn geen onderscheid gemaakt tussen verschillende categorieën van gegevens. Daarnaast zijn er geen objectieve criteria voor de bepaling van de bewaartermijnen, om te verzekeren dat deze bewaartermijnen tot het strikt noodzakelijke worden beperkt. Bovendien biedt de richtlijn onvoldoende waarborgen tegen het gevaar van misbruik van de gegevens en is het niet verplicht om de gegevens binnen de EU te bewaren.

³ G. Odinet e.a., *De Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Over het bewaren en gebruiken van gegevens over telefoon- en internetverkeer ten behoeve van de opsporing*, Den Haag: WODC 2013.

Bewaarplicht verkeersgegevens in andere EU-lidstaten

Hoewel de Richtlijn gegevensbewaring door de EU-lidstaten geïmplementeerd moest worden hebben Oostenrijk en Zweden nimmer een wettelijke bewaarplicht voor verkeersgegevens ingevoerd. In de Bondsrepubliek Duitsland en Roemenië is de bewaarplicht ongrondwettig verklaard. Het Duitse Bundesverfassungsgericht oordeelde op 2 maart 2010⁴ dat de bewaarplicht niet als zodanig in strijd is met het brief-, post- en telefoongeheim, maar dat de wijze waarop de bewaarplicht is geregeld in strijd is met artikel 10 van de Duitse Grondwet. Een algemene vorm van opslag van verkeersgegevens is, zo stelt het Bundesverfassungsgericht, een bijzonder zware ingreep met een reikwijdte zoals de rechtstaat niet eerder heeft gekend. Op basis van de bewaarde gegevens kunnen bij automatische verwerking tot in de intieme sfeer inhoudelijke conclusies worden getrokken.

Conclusie

De gevolgen van het intrekken van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens voor de opsporing en vervolging van criminaliteit zullen naar de verwachtingen van de initiatiefnemer beperkt zijn. Voor telefonische gegevens kunnen opsporingsdiensten gegevens blijven vorderen van de telecomaandieners, voor zover die deze gegevens al bewaren ten behoeve van de eigen administratie. Gegevens van internetaanbieders worden, zo blijkt uit evaluaties, in de praktijk nauwelijks geraadpleegd en nog minder worden verplicht gegevens van al hun klanten te bewaren ten behoeve van de opsporing. Providers bewaren verkeersgegevens zolang dat nodig is voor hun bedrijfsvoering en toegestaan op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens. In de praktijk blijkt die bewaarperiode te volstaan.

De initiatiefnemer is al met al van oordeel dat inzake het bewaren en raadplegen van verkeersgegevens voorzien moet worden in een nieuwe wettelijke bevoegdheid, waarin wél een duidelijke belangenafweging is gemaakt in de belangen van de handhaving van strafwetten enerzijds en de belangen van de bescherming van aan eenieder toekomende mensen- en grondrechten en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit anderzijds.

II. ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Voorgesteld wordt om het opschrift van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet te wijzigen naar het opschrift dat tot de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens werd gebezigd.

B

Het huidige artikel 11.13 van de Telecommunicatiewet wordt gewijzigd. Het bij de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens geïntroduceerde tweede lid komt te vervallen.

⁴ Bundesverfassungsgericht 2 maart 2010 (1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08, 1 BvR 586/08, www.bundesverfassungsgericht.de).

C

Artikel 13.2a van de Telecommunicatiewet is op 1 september 2004 in werking getreden en introduceerde ten behoeve van de strafrechtspleging en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten een bevoegdheid tot het opvragen van gegevens over een gebruiker van een openbaar telecommunicatienetwerk dan wel een openbare telecommunicatiedienst en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker. Met het voorgestelde artikel 13.2a werd de bewaarplicht van telecommunicatiegegevens geïntroduceerd. Bij wet van 6 juli 2011, in werking getreden op 16 juli 2011 (Stb. 2011, 350), zijn de bewaartermijnen uiteindelijk vastgesteld op respectievelijk twaalf en zes maanden voor telefonie- en internetgegevens.

Voorgesteld wordt om artikel 13.2a van de Telecommunicatiewet te wijzigen naar de inhoud van vóór de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens. Daar de in het eerste lid van artikel 13.2a van de Telecommunicatiewet opgesomde doorverwijzingen naar de artikelen 126n, 126u en 126zh van het Wetboek van Strafvordering en artikel 28 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002 niet geraakt worden door de voorgestelde intrekking van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens, hoeven geen nadere wijzigingen worden voorgesteld.

D

Voorgesteld wordt om artikel 13.2b van de Telecommunicatiewet te wijziging naar de inhoud van vóór de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens, met dien verstande dat verplichting om te voldoen aan een vordering op grond van de artikelen 126hh en 126ii van het Wetboek van Strafvordering onverkort van toepassing blijft.

E

Het voorgestelde artikel 13.4 van de Telecommunicatiewet stelt de maximale bewaartermijn op drie maanden. Aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en openbare telecommunicatiediensten bewaren telecommunicatiegegevens voor bedrijfseconomische redenen, bijvoorbeeld voor het uitbrengen van facturen. Gedurende deze termijn moeten gegevens onder strikte voorwaarden raadpleegbaar zijn voor de strafrechtpleging en voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

F

Voorgesteld wordt om artikel 13.5 van de Telecommunicatiewet te wijzigen naar de inhoud zoals gold vóór de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.

G

Voorgesteld wordt om artikel 13.6 van de Telecommunicatiewet te wijzigen naar de inhoud zoals gold vóór de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.

H

Voorgesteld wordt om artikel 13.9 van de Telecommunicatiewet te laten vervallen. Dit artikel schrijft voor dat binnen drie jaar na inwerkingtreding voorzien wordt in een evaluatie van de Wet bewaarplicht telecommunica-

tiegegevens. Behoudens een procesmatige evaluatie is volgens de initiatiefnemer nimmer voorzien in een onderzoek naar de doeltreffendheid en de effecten van de bewaarplicht van telecommunicatiegegevens. Daar de bewaarplicht wordt geschrapt, is een evaluatiebepaling overbodig geworden.

I

Voorgesteld wordt om artikel 15.1, eerste lid van de Telecommunicatiewet te wijzigen naar de inhoud zoals gold vóór de inwerkingtreding van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens.

J

Voorgesteld wordt om artikel 18.1, tweede lid van de Telecommunicatiewet te schrappen.

K

Voorgesteld wordt om Artikel 13.10 van de Telecommunicatiewet en de Bijlage behorende bij artikel 13.2a van de Telecommunicatiewet te laten vervallen.

ARTIKEL II

De bij de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens in werking getreden wijzigingen in de Wet op de economische delicten worden teruggedraaid.

ARTIKEL III

Initiatiefnemer stelt voor om de intrekking van de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens zo spoedig mogelijk te laten plaatsvinden. De opgenomen inwerkingtredingsbepaling regelt dat inwerkingtreding van het onderliggende initiatiefvoorstel plaatsvindt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst.

Van Tongeren