

Vergaderjaar 2022–2023

36 280

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 24 februari 2023

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

blz.

I. Algemeen	1
1. Maatschappelijke ontwikkelingen	2
2. Adviezen	4
3. Bestaand beleid en huidig wettelijk kader	4
4. Wetgeving in ons omringende landen	5
5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	6
5.1 Nieuwe strafbaarstelling	6
5.2 Strafverzwaringsgrond computermisdrijven	9
6. Opsporing en vervolging	10
7. Verhouding tot hoger recht	10
8. Uitvoerings- en financiële consequenties	11
II. Artikelsgewijs	11

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafrecht BES, het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafvordering BES in verband met de uitbreiding van de strafbaarheid voor schadetoebrengende gedragingen ten behoeve van een buitenlandse mogendheid (hierna: het wetsvoorstel). Deze leden brengen in herinnering dat het wetsvoorstel voortvloeit uit het coalitieakkoord en verwelkomen de zelfstandige strafbaarstelling van

spionageactiviteiten. In deze tijden van hybride dreigingen waarin statelijke en niet-statelijke actoren met de komst van digitalisering veel meer mogelijkheden hebben gekregen voor het ontplooien van spionageactiviteiten, is het cruciaal dat de strafbepalingen over spionage in het Wetboek van Strafrecht aansluiten bij de laatste ontwikkelingen. Spionage kent vele verschillende verschijningsvormen, daarom is het belangrijk dat strafbepalingen toekomstbestendig en techniekneutraal worden vastgesteld. Deze leden stellen nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden erkennen met de regering de noodzaak om cruciale belangen, zoals de nationale veiligheid en het functioneren van de democratische en internationale rechtsorde, te beschermen tegen spionageactiviteiten, met inachtneming van de maatschappelijke ontwikkelingen en de toenemende geopolitieke spanningen. Deze leden onderschrijven derhalve de intentie die ten grondslag ligt aan de uitbreiding van de strafbaarheid van spionageactiviteiten. Zij hebben over het voorstel wel enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en danken de regering hiervoor. Deze leden zien ook het belang in van een effectieve en adequate strafbaarstelling van verschillende vormen van spionageactiviteiten en zijn van mening dat de uitbreiding van de strafbaarheid een stap in de goede richting is om dergelijke strafbare handelingen beter aan te kunnen pakken. Zij hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben het wetsvoorstel gelezen en hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen. Deze leden begrijpen dat spionage door en voor buitenlandse mogendheden een risico is en dat dit aangepakt dient te worden, zeker nu via de digitale weg de informatie die verzameld kan worden makkelijker toegankelijk en belangrijker is. Deze leden stellen echter dat dit omgekeerd ook het geval is en er voorkomen moet worden dat onnodig te veel informatie over eigen inwoners moet worden verzameld en bewaard.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De bestaande strafbaarstelling schiet wellicht te kort om de huidige vormen van spionage te kunnen tegengaan. Dat neemt niet weg dat deze leden meerdere vragen bij het voorliggend wetsvoorstel hebben, met name daar waar het gaat om de afbakening van het voorstel. Zij hopen dat de antwoorden op die vragen kunnen bijdragen aan een duidelijkere definiëring van begrippen en dat het voorstel daarmee in een betere verhouding tot het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel komt te staan.

1. Maatschappelijke ontwikkelingen

De leden van de VVD-fractie onderschrijven de constatering dat digitalisering en globalisering in toenemende mate bijdragen aan nieuwe kwetsbaarheden, in het bijzonder op het gebied van spionageactiviteiten met behulp van technische en digitale middelen. Uit eerdere rapporten zoals het Cybersecuritybeeld Nederland 2022 en het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren blijkt dat spionage en sabotage van statelijke actoren het grootste digitale risico vormen voor onze nationale veiligheid en dat meerdere Nederlandse topsectoren doelwit zijn (geweest) van (digitale) spionage. Deze leden maken zich dan ook zorgen om zowel de risico's voor de nationale veiligheid als de economische veiligheid. Naast een zelfstandige strafbaarstelling van spionageactiviteiten willen deze leden dan ook stilstaan bij het belang van preventieve maatregelen om (vitale) bedrijven en hoogwaardige kennis en technologie beter te beschermen.

Zo willen deze leden wijzen op het belang van snelle en volwaardige uitwisseling van dreigingsinformatie tussen overheidsinstellingen en (vitale) bedrijven in de preventieve aanpak van digitale spionage en sabotage. Wat is de inzet van de regering hier? Welke stappen worden gezet om de huidige vormen en stromen van dreigingsinformatie te versterken? Wordt hier ook expliciet aandacht besteed aan het intensiveren en versnellen van de informatiestromen richting bedrijven uit de Nederlandse topsectoren, gezien het verhoogd risico dat zij lopen?

De leden van de CDA-fractie constateren dat spionage niet alleen voorkomt bij overheden, maar ook steeds vaker bij (grote) bedrijven, onderwijsinstellingen en particuliere instellingen. Daarnaast weten deze leden dat soms ook sprake is van gevallen waarin buitenlandse overheden burgers uit hun land in Nederland lastigvallen, intimideren en bedreigen. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen vragen deze leden op welke manier met voorliggend wetvoorstel deze personen, bedrijven en instellingen worden beschermd. Kan de regering dit expliciteren?

De leden van de CDA-fractie lezen dat spionage zich niet meer alleen richt op het verkrijgen van staats- of bedrijfsgeheime informatie, maar ook op andere informatie ten behoeve van bijvoorbeeld het kunnen inspelen op politieke of maatschappelijke ontwikkelingen of het kunnen beïnvloeden van besluitvorming. Deze leden vragen aan op welke manier de zojuist genoemde spionageactiviteiten kunnen worden herkend en bewezen. Welke voorwaarden worden gesteld aan de strafbaarheid van deze gedragingen?

De leden van de CDA-fractie zien in dat spionageactiviteiten op een heimelijke wijze plaatsvinden en soms lastig te ontdekken zijn. Deze leden vragen hoe het Openbaar Ministerie (OM) en de strafrechter omgaan met de lastige bewijsbaarheid van de spionageactiviteiten. Zijn concrete knelpunten te constateren die aan bod komen in de fase van opsporing en berechting?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de strafbaarstelling van spionage zich moet gaan uitstrekken over (niet geheime) «informatie (die) kan dienen als voorkennis voor staten om bijvoorbeeld in te kunnen spelen op politieke of maatschappelijke ontwikkelingen, om kwetsbaarheden in Nederlandse systemen of processen te identificeren, om besluitvorming te beïnvloeden of om economisch voordeel te behalen en de eigen concurrentiepositie te versterken». Deze leden zouden graag een aantal voorbeelden van dergelijke informatie, processen en besluitvorming ontvangen, om zich zo een beter beeld te kunnen vormen van wat hier concreet mee wordt bedoeld.

De leden van de PvdA-fractie delen de mening van de regering dat het ongewenst is als landen met een diasporagemeenschap in Nederland leden van die gemeenschap mobiliseren om tegenstanders en critici binnen de mond te snoeren. Naar deze leden aannemen hoeft het de mond snoeren niet per se tot spionageactiviteiten te leiden maar kan het ook dienen om de oppositie tegen het regime van dat land de kop in te drukken. Zien deze leden dat goed? In welke mate wordt dit dan toch strafbaar? Is het feit dat diasporaspionage voor ontwrichting binnen een gemeenschap kan zorgen en daarmee schadelijk kan zijn «voor de sociale en politieke stabiliteit van Nederland» een grond voor strafbaarstelling?

2. Adviezen

De leden van de VVD-fractie sluiten zich aan bij de keuze van de regering om het strafmaximum van het wetsvoorstel ten opzichte van de consultatieversie te verhogen van zes naar acht jaar. Mede hierdoor is het mogelijk om bepaalde opsporingsbevoegdheden in te zetten, met name de bevoegdheden in artikelen 126l, tweede lid (opnemen vertrouwelijke communicatie in een woning) en 126nba Wetboek van Strafvordering (Sv) (onderzoek in een geautomatiseerd werk). Deze leden begrijpen hieruit dat deze bevoegdheden momenteel niet kunnen worden ingezet bij concrete verdenkingen van de misdrijven in de artikelen 98 en 98c Wetboek van Strafrecht (Sr) (schending staatsgeheimen). Kan de regering in contact treden met het OM om te bezien of het wenselijk is ook bij deze delicten te voorzien in de mogelijkheid gebruik te kunnen maken van de bevoegdheden uit artikel 126l, tweede lid en 126nba Sv?

De leden van de VVD-fractie zijn positief over het feit dat in de memorie van toelichting wordt stilgestaan bij het belang van goede voorlichting voor medewerkers binnen bedrijven uit de vitale infrastructuur en topsectoren. Specifiek op het gebied van (digitale) spionage en op het bredere thema economische veiligheid zijn deze leden van mening dat intensieve voorlichting voor medewerkers van groot belang is om uiteindelijk meer bewustwording en alertheid te creëren. Het is voor deze leden vooralsnog onduidelijk welke organisaties betrokken worden bij het ontwikkelen van het voorlichtingsmateriaal en op welke wijze het materiaal verspreid wordt onder bedrijven. Worden organisaties als het Nationaal Cyber Security Centrum (NCSC) en het Digital Trust Center (DTC) hier ook bij betrokken, gezien hun relevante kennis en expertise? Op welke wijze wordt bepaald welke bedrijven wel of geen voorlichtingsmateriaal tot hun beschikking krijgen? Wordt hierbij een risicogerichte aanpak gehanteerd?

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering een middenweg heeft gezocht in de adviezen over het opzetvereiste. Deze leden vragen of de regering dit nader kan duiden. Kan zij illustreren aan de hand van een voorbeeld wat laakbaar handelen is, zonder dat er sprake is van opzettelijk samenwerken met een buitenlandse mogendheid, dienst of organisatie met spionage als doel? Is het niet volgen van digitale veiligheidsvereisten binnen kritieke sectoren bijvoorbeeld laakbaar, maar niet opzettelijk?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de regering voor de in de wetstekst genoemde begrippen, anders dan wat de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) adviseerde, geen wettelijke definities gaat opnemen. Naar de mening van de regering mag een wet tot op zekere hoogte open normen bevatten zonder dat daarmee strijd met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel ontstaat. Daarbij wordt verwezen dat een aantal begrippen al in het strafrecht gebruikt worden zoals «vitale infrastructuur». Welke nu in de wetstekst opgenomen begrippen zijn nog niet bekend in bestaande strafwetgeving? Worden die alsnog van een definitie in de wet voorzien?

3. Bestaand beleid en huidig wettelijk kader

De leden van de CDA-fractie lezen dat overheidsorganisaties samenwerken om te komen tot een goede communicatie over het beeld van risico's, dreigingen en handelingsperspectief. Daarbij is in de Nederlandse Cybersecurity Strategie aandacht voor intensieve publiek-private informatie-uitwisseling die zoveel mogelijk aansluit bij de behoefte van de doelgroep. Deze leden vragen of er op dit moment knelpunten worden geconstateerd door betrokken instanties en bedrijven op het gebied van

informatie-uitwisseling en gegevensdeling, en hoe deze samenwerking kwalitatief gezien verloopt.

De leden van de CDA-fractie lezen dat verschillende maatregelen worden genomen om spionageactiviteiten tegen te gaan, zoals het informeren van bestuursorganen, personen of instanties over de spionageactiviteiten in een concrete casus met een ambtsbericht waarmee de ontvangers in staat worden gesteld om maatregelen te treffen. Is bij deze instanties voldoende duidelijk welke maatregelen getroffen kunnen worden in concrete situaties van spionageactiviteiten en in het voorkomen daarvan, zoals bijvoorbeeld door middel van een overzicht van te nemen maatregelen? Of ziet het ambtsbericht alleen op het informeren dat er vermoedelijk sprake is van spionage?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er «situaties denkbaar (zijn) waarin degene die de informatie aan de buitenlandse mogendheid verstrekt daarover rechtmatig beschikt, terwijl die informatie niet (staats- of bedrijfs-) geheim is». Aan welke situaties moeten deze leden denken? Kunnen concrete voorbeelden van dergelijke situaties worden gegeven voor zover die nu nog niet strafbaar zijn? Kan de regering aangeven waarom die wel strafbaar zouden moeten worden? In hoeverre kan met rechtmatig verkregen niet-geheime informatie toch de veiligheid in gevaar worden gebracht en belangen worden geschaad? Hoe wordt bepaald wat «niet-geheime, maar wel gevoelige (persoons)informatie» is? Wat is «gevoelig» in dit verband?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat buitenlandse veiligheidsdiensten niet alleen in staatsgeheimen geïnteresseerd zijn maar «vaak een totaalbeeld van de politieke, militaire, wetenschappelijke, intellectuele en morele kracht van een doelstaat verkrijgen. Hier draagt ook niet-staatsgeheime informatie aan bij». Betekent dit bijvoorbeeld dat wanneer een buitenlandse tegenhanger van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) niet-staatsgeheime informatie over Nederland vergaart om de kracht van ons land in kaart te brengen, die handelingen onder de strafbaarheid van het voorliggend wetsvoorstel komen te vallen? Welke vorm van informatie mag wel en welke niet worden vergaard? Hoe wordt bepaald of door het delen van informatie gevaar voor zwaarwegende Nederlandse belangen ontstaat?

4. Wetgeving in ons omringende landen

De leden van de VVD-fractie danken de regering voor de uitgebreide passage in de memorie van toelichting over specifieke strafbepalingen voor spionage in andere landen die bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn vergeleken. Kan de regering bij de bepalingen die worden genoemd in de memorie van toelichting ook de strafmaxima van de delicten geven die in ogenschouw zijn genomen? Zoals uitgewisseld in het mondeling vragen uur op 8 februari 2022 tijdens de behandeling van een vraag van het lid Rajkowski, is het voor deze leden van belang dat van de aangescherpte wetgeving ook een significante afschrikkende werking uitgaat in de richting van personen die spionageactiviteiten voor buitenlandse mogendheden (zouden) overwegen. Deze leden zijn van mening dat met het voorgestelde strafmaximum van acht jaar Nederland weliswaar een onaantrekkelijker doelwit wordt voor spionageactiviteiten dan nu, maar dat verreweg de meeste spionageactiviteiten nog altijd veel lager worden bestraft dan in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en de Verenigde Staten. Deelt de regering de mening van deze leden dat de lage straffen Nederland aantrekkelijker maken als doelwit voor spionage en dat strafmaxima van spionagedelicten niet teveel afwijken van de strafmaxima in andere landen?

De leden van de CDA-fractie lezen dat in Duitsland het delen van staatsgeheimen en het uitvoeren van spionageactiviteiten strafbaar worden gesteld in het Strafgesetzbuch. Daarnaast is in Duitsland ook het zich bereid verklaren tot dergelijke activiteiten tegenover een buitenlandse geheime dienst strafbaar. Deze leden vragen of de regering heeft overwogen om ook, net zoals in Duitsland aan de orde is, het zich bereid verklaren tot spionageactiviteiten tegenover een buitenlandse geheime dienst op te nemen in de afzonderlijke strafbaarstelling in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafrecht BES. Is dit wellicht onder te brengen in het kader van voorbereidingshandelingen van spionageactiviteiten (artikel 46 van het Wetboek van Strafrecht) of op een andere plek in het Wetboek van Strafrecht?

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

5.1 Nieuwe strafbaarstelling

De leden van de VVD-fractie begrijpen dat in de delictsomschrijving «in heimelijke betrokkenheid» is toegevoegd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling). Hoewel deze leden met de regering van oordeel zijn dat een zekere heimelijkheid een kenmerk is van spionageactiviteiten, valt niet uit te sluiten dat door deze toevoeging het wetsvoorstel te beperkt kan worden opgevat. Immers, zekere vormen van diasporaspionage kunnen vanwege de aard van de activiteiten mogelijk niet worden aangemerkt als «heimelijk». Wanneer een persoon in opdracht van een andere regering via sociale media mensen probeert te beïnvloeden, te mobiliseren, onder druk probeert te zetten of de mond te snoeren, kan dat onder omstandigheden niet worden gekwalificeerd als «heimelijk». Sommige activiteiten zijn zo brutaal en erop gericht migrantengemeenschappen actief te beïnvloeden dat het een strategie kan zijn om juist (deels) openbare uitingen te plaatsen. Ook is het denkbaar dat personen openbare contacten onderhouden met buitenlandse mogendheden, iets wat in Frankrijk blijkens de memorie van toelichting expliciet strafbaar is gesteld. Kan de regering toelichten of in een dergelijk voorbeeld personen alsnog kunnen worden vervolgd op grond van de nieuwe strafbaarstelling? Deze leden vragen of de regering ook het OM heeft geconsulteerd over de toevoeging van «in heimelijke betrokkenheid» nu dat deel van de delictsomschrijving pas na de consultatieversie is toegevoegd.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe ruim het begrip «buitenlandse mogendheid» in de delictsomschrijving moet worden opgevat. Welke organisaties vallen daar allemaal onder? Vallen hier ook buitenlandse bedrijven of buitenlandse organisaties onder? Moeten die onder een zekere controle staan van een buitenlandse staat? Zo ja, moet een persoon echt weten dat er een zekere controle is van de staat, of is het al voldoende dat een burger moet of kan vermoeden dat er sprake is van (een tussenpersoon van) een buitenlandse mogendheid? Hoe wordt hierbij omgegaan met buitenlandse bedrijven die mogelijk niet aantoonbaar onder controle staan van een staat, maar wel wettelijk verplicht zijn om desgevraagd mee te werken met inlichtingenprogramma's, zoals in China het geval is?

De leden van de VVD-fractie vragen naar de mogelijkheden om hierbij te voorzien in een strafverzwarringsgrond als de spionage plaatsvindt voor een mogendheid die een expliciet vastgestelde dreiging voor de Nederlandse belangen en veiligheid vormt, zoals de staten die in het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren worden genoemd als landen met een offensief cyberprogramma tegen Nederland. Op welke manier kan de door de

Kamer via de motie-Brekelmans (Kamerstuk 6200-V, nr. 26) gevraagde geïntegreerde lijst statelijke dreigingen hiervoor gebruikt worden?

De leden van de VVD-fractie lezen in de consultatiereactie van het OM dat het OM voorstelt om de eis «wetende dat» in de delictsomschrijving te vervangen door «terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden», vergelijkbaar met artikel 98 en 98a Sr. Los van een discussie die wordt opgeworpen in diverse adviezen over de voor- en nadelen van een culpoze variant van de voorgestelde strafbepaling, voorziet het OM dat het huidige wetsvoorstel een te hoge bewijsdrempel legt. Bovendien stelt het OM dat het onwenselijk is dat burgers succesvol verweer kunnen voeren dat zij geen weet hadden van het gevaar voor zwaarwegende belangen, terwijl zij dat redelijkerwijs wel hadden kunnen en moeten weten. Ook de politie heeft op dit knelpunt gewezen. Waarom zijn de adviezen van het OM en de politie niet verwerkt? Hoe weegt de regering het risico dat er anders, in combinatie met een enge definitie van «buitenlandse mogendheid» of hun tussenpersonen via constructies alsnog ongewenste kennis kan worden overgedragen? Hoe wordt met andere woorden voorkomen dat de kennisoverdracht bijvoorbeeld plaatsvindt naar een Zuid-Afrikaans bedrijf dat militaire trainingen aanbiedt, en vervolgens piloten uit een buitenlandse mogendheid hiermee traint (zie de motie-Valstar c.s., Kamerstuk 36 200 X, nr. 25)?

De leden van de D66-fractie merken op dat de Afdeling de regering er op wijst dat de strafbare gedragingen zo duidelijk mogelijk omschreven moeten worden. De regering heeft daar met de toevoeging van «schadetoebrenkende handelingen» en «in heimelijk betrokkenheid met een buitenlandse mogendheid» gehoor aan gegeven om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat niet iedere gedraging ten behoeve van een buitenlandse mogendheid onder de strafbaarstelling valt, aldus de toelichting. Er is niet gekozen voor een limitatieve opsomming van schadetoebrenkende handelingen, omdat daarmee bepaalde handelingen mogelijkerwijs buiten de strafbaarstelling kunnen vallen. Alhoewel deze leden zich kunnen vinden in die redenering, zijn zij van mening dat de toelichting inzake deze handelingen summier is, namelijk: «Bij schadetoebrenkende handelingen kan onder meer gedacht worden aan het plegen van sabotage, maar ook bijvoorbeeld het in de gaten houden, volgen of intimideren van in Nederland verblijvende personen en het openbaar maken of het verspreiden van schadelijke informatie, bijvoorbeeld over personen.» of «(...) de door de betrokkene gepleegde gedragingen – die ook kunnen bestaan uit op het oog meer alledaagse handelingen zoals het bezorgen van pakketjes». Deze leden zijn van mening dat deze (nadere) toelichting niet geheel voldoet aan de wens van de Afdeling om «expliciet en nauwkeurig te omschrijven op welke specifieke gedragingen dit onderdeel van artikel 98d Sr betrekking heeft». Daartoe vragen zij de regering om nader uiteen te zetten aan welke schadetoebrenkende handelingen gedacht kan worden, die niet onder één van de reeds strafbaar gestelde gedragingen vallen.

De leden van de D66-fractie hebben voorts kennisgenomen van de adviezen van onder meer het OM, de politie en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) inzake de verhoging van het strafmaximum van zes naar acht jaar gevangenisstraf. Deze leden begrijpen dat deze wens is gelegen in de mogelijkheid tot het gebruik van een aantal aanvullende opsporingsbevoegdheden. Zij zijn het met de regering eens dat «het kunnen toepassen van bepaalde opsporingsbevoegdheden op zichzelf geen dragende onderbouwing vormt bij het bepalen van een strafmaximum (...)». Tegelijkertijd merken deze leden op dat het leeuwendeel van de rechtvaardiging van de verhoging van het strafmaximum, zoals nu omschreven in de toelichting, nog op de inzet

van die aanvullende opsporingsbevoegdheden berust. Deze leden vragen de regering nader uiteen te zetten waarom het aansluiten bij de strafmaxima van artikelen 98 en 98c Sr niet volstaat, zoals eerst het geval was, en daarbij specifiek in te gaan op de verhouding met de reeds strafbaar gestelde handelingen in artikel 98 e.v. Sr en de voorliggende schadetoebrengende handelingen. Ingeval de schadetoebrengende handelingen een restcategorie betreft om te voorkomen dat bepaalde handelingen mogelijkerwijs buiten de strafbaarstelling kunnen vallen, kan de regering dan nader uiteen zetten waarom het disproportioneel is om aan te sluiten bij de strafmaxima van artikelen 98 en 98c Sr, zoals eerst het geval was?

De leden van de D66-fractie constateren dat door de verhoging van het strafmaximum artikel 46 Sr van toepassing is en daarmee het voorbeelden van een delict zoals omschreven onder het voorgestelde artikel 98d Sr, eveneens strafbaar is. Is de regering het met deze leden en de Afdeling eens dat de reikwijdte van de strafbaarheid daarmee aanzienlijk wordt verruimd? Is de regering het met deze leden eens dat het strafbaar stellen van de voorbereiding van niet zeer expliciet en nauwkeurig omschreven schadetoebrengende handelingen, op gespannen voet staat met het lex certa-beginsel? Kan de regering concretiseren aan welke schadetoebrengende handelingen gedacht kan worden en kan de regering nader toelichten dat ook ingeval van voorbereiding het rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden wordt? Deze leden vragen of de inzet van de aanvullende opsporingsbevoegdheden ook geldt voor het opsporen van de voorbereiding van de in het voorgestelde artikel 98d Sr strafbaar gestelde handelingen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de regering meent dat met het voorliggende wetsvoorstel ook diasporaspionage effectiever aangepakt kan worden. Volgens de regering kan de nieuwe strafbaarstelling eraan bijdragen dat, ingeval van diasporaspionage, personen meer weerstand kunnen bieden aan vormen van drang. Zo zouden zij kunnen aangeven dat het niet mogelijk is om aan eventuele verzoeken door of namens een buitenlandse mogendheid te voldoen. De regering stelt ook dat een belangrijk element in het huidige beleid inzake dreiging van spionage door statelijke actoren (door de introductie van de aanpak statelijke dreigingen in 2019 (Kamerstuk 30 821, nr. 72) en de landenneutrale aanpak), de aanpak van ongewenste buitenlandse inmenging om beïnvloeding van diasporagemeenschappen tegen te gaan is. Deze leden vragen in dit verband of de regering enkele voorbeelden kan geven uit het recente verleden die wel onder de voorgestelde strafbaarstelling vallen, maar niet zonder deze strafbaarstelling tot vervolging konden leiden. Daarnaast vragen zij de regering een inschatting te geven van de toegevoegde waarde van het, door de voorgestelde strafbaarstelling, meer weerstand kunnen bieden tegen verzoeken van buitenlandse mogendheden. Is de regering het met deze leden eens dat dit effect gering zal zijn en er meer nodig is om deze personen te beschermen? Graag een reactie hierop.

De leden van de CDA-fractie lezen dat in de nieuwe strafbaarstelling het verstrekken aan een buitenlandse mogendheid van inlichtingen, voorwerpen of gegevens afzonderlijk worden genoemd. Deze leden vragen of de regering voorbeelden kan noemen van voorwerpen die onder deze strafbepaling omtrent spionageactiviteiten zouden kunnen vallen.

De leden van de SP-fractie lezen dat «het openbaar maken of het verspreiden van schadelijke informatie, bijvoorbeeld over personen» onder de nieuwe strafbaarstelling valt en past schadetoebrengende handelingen. Deze leden vragen naar een concreet voorbeeld waarin het

voorstelbaar is dat dergelijke gedragingen onder deze nieuwe bepaling zullen vallen. Kan daarbij ook aangegeven worden waarom die gedraging nu niet, maar met deze nieuwe bepaling wel strafbaar zijn en waarom dit wenselijk is?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat als er activiteiten worden verricht ter uitvoering van een (buitenlands) wettelijk voorschrift, dat naar Nederlands recht strafbare spionage activiteiten kunnen gaan worden. Met het uitvoeren van een buitenlands wettelijk voorschrift kan iemand naar Nederlands recht dus strafbaar zijn. Betekent dit dat er daarmee vanuit wordt gegaan dat een wettelijk voorschrift in een andere soevereine staat in feite ondergeschikt wordt geacht te zijn aan een Nederlands wettelijk voorschrift? Naar deze leden begrijpen kan in het kader van dit wetsvoorstel ook het handelen buiten Nederland strafbaar worden. Hoe moet de Nederlander die buiten Nederland zich moet houden aan een daar wettelijk voorschrift zich daaraan onttrekken om te voorkomen dat hij in Nederland strafbaar wordt?

De leden van de PvdA-fractie stellen het op prijs dat de belangen in de strafbaarstelling zoveel als mogelijk geduid gaan worden. Daarbij wordt zoveel als mogelijk aangeknoopt bij belangen die al elders in het Wetboek van Strafrecht worden beschermd. Daarnaast wordt ook aangeknoopt bij de zes nationale veiligheidsbelangen zoals beschreven in de Nationale Veiligheidsstrategie te weten territoriale veiligheid, fysieke veiligheid, economische veiligheid, ecologische veiligheid, sociale en politieke stabiliteit en het functioneren van de internationale rechtsorde. Waarom worden deze veiligheidsbelangen niet in de wet zelf verankerd? Is aan de hand van bijvoorbeeld jurisprudentie al invulling aan deze belangen gegeven? Zo ja, hoe dan? Deze leden zouden in dit verband willen wijzen op de mening van de NOvA dat «een brede en nogal vage definiëring van bepaalde begrippen zich slecht verhoudt met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel». Deze leden missen ook een goede duiding van het derde belang, namelijk de integriteit en exclusiviteit van hoogwaardige technologieën. De regering beschrijft weliswaar waarom dit beschermenswaardig is, maar geeft naar de mening van deze leden onvoldoende duiding van wat er onder dit te beschermen belang moet worden verstaan. Kan daar alsnog op worden ingegaan? Zo lezen deze leden dat onder hoogwaardige technologieën ook technologieën begrepen worden die (ook) kwaadaardig kunnen worden toegepast of die van groot belang zijn voor de economische en strategische positie van Nederland. Als voorbeelden worden kunstmatige intelligentie, semi-conductoren, DNA-technieken en agrarische innovaties genoemd. Wanneer worden die kwaadaardig toegepast of wanneer zijn die van belang voor de strategische positie van Nederland? Waar houdt het belang van een open economie op en begint het gevaar dat spionage met zich meebrengt?

5.2 Strafverzwarringsgrond computermisdrijven

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de strafverzwarringsgrond die in het wetsvoorstel is opgenomen bij computermisdrijven die een belangrijke rol kunnen spelen bij spionage. Hierbij vragen deze leden waarom alleen gekozen is voor een aantal specifieke computermisdrijven. De omstandigheid dat een strafbaar feit is gepleegd ten behoeve van een buitenlandse mogendheid zou wat deze leden betreft in algemene zin strafverhogend kunnen en moeten zijn. Wat hen betreft maakt het voor de bescherming van de genoemde fundamentele Nederlandse belangen in de memorie van toelichting niet uit welk strafbaar feit wordt gepleegd ten behoeve van een buitenlandse mogendheid. Dat kan een computermisdrijf zijn, maar ook bijvoorbeeld moord, doodslag, zware mishandeling, bedreiging, doxing, of een ander

misdrijf. Kan de regering toelichten waarom niet is overwogen een algemene strafverzwarringsgrond te introduceren? Hierdoor zouden ook spionageactiviteiten die er bijvoorbeeld op zijn gericht de fysieke integriteit van personen in Nederland aan te tasten ten behoeve van een buitenlandse mogendheid of daartoe voorbereidingshandelingen treffen, een strafverhoging van een derde tegemoet kunnen zien. Zo lang het gaat om gedragingen waardoor gevaar ontstaat voor de in de delictomschrijving genoemde fundamentele Nederlandse belangen, zou wat deze leden betreft een verhoging van de maximale straf logisch en passend zijn.

6. Opsporing en vervolging

De leden van de CDA-fractie vragen aan de regering in hoeverre de opsporing van spionageactiviteiten wordt bemoeilijkt door sterk beveiligde systemen waarmee versleutelde berichten kunnen worden verstuurd, zoals PGP-berichten (Pretty Good Privacy). Zijn er op dit moment voldoende mogelijkheden beschikbaar om ook deze gegevens te gebruiken voor opsporingsonderzoeken naar spionageactiviteiten?

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat vanwege immuniteit of onschendbaarheid van bij spionage betrokken personen de nieuwe strafbaarheid vermoedelijk tot een beperkt aantal zaken zal leiden. Kan de regering een nadere indicatie geven van dit aantal? In hoeverre draagt de voorgestelde uitbreiding van de strafbaarheid van spionage dan bij aan het tegengaan van spionage?

7. Verhouding tot hoger recht

De leden van de D66-fractie zijn met de regering van mening dat het wetsvoorstel niet mag beogen de reguliere functie van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen in Nederland strafbaar te stellen of afbreuk te doen aan de bevoegdheid daartoe. Gezien de zeer reële dreiging van statelijke actoren, vragen deze leden echter wel of voldoende inzichtelijk is welke buitenlandse overheidsfunctionarissen of andere personen die de belangen behartigen van buitenlandse mogendheden, zich in Nederland begeven, met welk doel en of die informatie voor eenieder toegankelijk is. Zij verzoeken een Nederlandse variant op de Foreign Agents Registration Act (FARA) op te richten, of beoogde transparantie van de FARA op andere wijze in Nederlandse wet- en regelgeving te bewerkstelligen. Graag een reactie.

De leden van de CDA-fractie lezen dat artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) onder andere de rechten van journalisten en wetenschappers om informatie te verzamelen, ontvangen en verspreiden beschermt. In de regel vallen daarom activiteiten van journalisten en wetenschappers niet onder het bereik van de nieuwe strafbaarstelling van spionageactiviteiten. Journalisten hebben immers geen opzet op het laten ontstaan van gevaar voor de in de nieuwe bepaling opgesomde zwaarwegende belangen, zo lezen deze leden. De regering geeft aan dat dit uiteraard anders is indien de hoedanigheid van journalist of wetenschapper wordt misbruikt als dekmantel voor spionageactiviteiten. Deze leden vragen wanneer concreet aangetoond kan worden dat een persoon de hoedanigheid van journalist misbruikt als dekmantel, nu het beroep journalist niet een beschermd beroep is en in theorie iedereen zichzelf een journalist kan noemen. Kan de regering hier een reactie op geven?

8. Uitvoerings- en financiële consequenties

II. Artikelsgewijs

De voorzitter van de commissie,
Kat

De adjunct-griffier van de commissie,
Nouse