

Vergaderjaar 1991–1992

21 551

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en van het Wetboek van Strafvordering in verband met de voortschrijdende toepassing van informatietechniek (Wet computercriminaliteit)

Nr. 10

EINDVERSLAG

Vastgesteld 18 februari 1992

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de nota van wijziging zijn in de vaste Commissie voor Justitie¹ nog verschillende vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Onder het voorbehoud dat de regering deze tijdig zal hebben beantwoord, acht de Commissie de openbare beraadslaging over dit voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

Alvorens de verschillende fracties aan het woord te laten hechtte de Commissie eraan mede te delen dat zij ook als Commissie verschillende vragen wenste te stellen en opmerkingen wenst te maken. De vragen en opmerkingen van de Commissie zijn gebaseerd op hetgeen door de vakgroep Strafrechtswetenschappen van de faculteit der rechtsgeleerdheid van de Katholieke Universiteit Brabant naar voren is gebracht (Computercriminaliteit, commentaren op het wetsvoorstel computercriminaliteit. Onder redactie van mr. E.P.E. Wiemans, met bijdragen van Prof. H.W.K. van Kasperen, Prof. M.S. Groenhuijsen, Prof. R.V. de Mulder e.a. en mr. J.B.H.M. Simmelink en de brief van de heer Wiemans van 22 november 1991 (Just. 91-645)).

De CDA-leden hadden met belangstelling kennis genomen van de aanbevelingen uit het rapport van het Landelijke Platform Computercriminaliteit (LPC). Het viel deze leden overigens zwaar om te geloven dat de oprichting van het LPC en het voorliggende wetsvoorstel twee volstrekt van elkaar onafhankelijke fenomenen zouden zijn. De gemiddelde duur van voorbereiding van een wetsvoorstel in aanmerking nemend kan het toch niet anders dan dat er een helder causaal verband bestaat tussen de oprichting van het LPC en het indienen van het wetsvoorstel.

Bij de concrete onderwerpen zouden zij nog terugkomen op de diverse aanbevelingen van het LPC. Op deze plaats wilden de CDA-fractieleden opmerken verheugd te zijn over de constatering van het LPC dat het niveau van deskundigheid bij opsporingsambtenaren, waar het gaat om computercriminaliteit, aanzienlijk lijkt mee te vallen. Dit is, zo meenden

¹ Samenstelling:

Leden: Stoffelen (PvdA), Gualthérie van Weezel (CDA), V. A. M. van der Burg (CDA), Lauxtermann (VVD), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), voorzitter, Van Traa (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Jurgens (PvdA), Koffeman (CDA), Kalsbeek-Jasperse (PvdA), Zijlstra (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA). Plv. leden: Apostolou (PvdA), Tegelaar-Boonacker (CDA), De Hoop Scheffer (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), J. T. van den Berg (SGP), Koetje (CDA), Dijkstal (VVD), Te Veldhuis (VVD), Van der Heijden (CDA), Schoots (PvdA), Sipkes (Groen Links), Scheltema-de Nie (D66), Groenman (D66), Van der Vaart (PvdA), Middel (PvdA), Bijleveld-Schouten (CDA), Doelman-Pel (CDA), Hillen (CDA), Stemerink (PvdA), Vreugdenhil (CDA), Leerling (RPF), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Heemst (PvdA).

deze leden, niet in het minst te danken aan de grote hoeveelheid cursussen en workshops die over politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht is uitgestort.

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering nader in te gaan op de ervaringen met de drie pilotteams die immers al weer het eind van hun experimentele fase naderen. Voldoen de teams aan de verwachtingen, zijn er belemmeringen in hun functioneren op financieel of organisatorisch terrein en hoe ziet hun toekomst eruit? Met het noemen van de toekomst refereerden deze leden aan de speech van de minister van Justitie in Woerden op 7 oktober 1991, waar hij reeds meldde dat er op grond van de experimentele fase een gereede kans was dat in meerdere korpsen, en uiteindelijk in alle politieregio's, een dergelijk gespecialiseerd team zou komen.

Deze leden vonden het voorts positief dat ook het OM (zie OM Jaarverslag 1990) zijn aandeel in de werking van de pilotteams blijkt te hebben genomen. Wel vroegen zij hoe de samenwerking tussen OM en politie concreet gaat in deze pilotteams. Gaat dat via het reguliere driehoeksoverleg of is er sprake van overleg op ad hoc basis? Wat is de status van het OM in deze teams? Aangaande de pilotteams informeerden zij tenslotte nog naar de financiële gevolgen als de teams inderdaad ingebed worden in de politieregio's.

De leden van de CDA-fractie stelden vast dat de geringe aangiftebereidheid van met name de kant van het bedrijfsleven een probleem blijft. Zij steunden de minister volledig waar het gaat om zijn krachtige oproep (gedaan bij de reeds eerder gememoreerde toespraak in Woerden aan het bedrijfsleven om toch vooral tot aangifte over te gaan omdat er dan zowel repressief als preventief kan worden opgetreden. Alleen dan, zo meenden deze leden, kunnen de opsporings- en vervolgingsinstanties bewijzen dat computercriminaliteit niet loont.

De leden van de aan het woord zijnde fractie wezen erop dat mede door die geringe aangiftebereidheid er nog steeds geen cijfermatig onderbouwd overzicht bestaat waaruit de daadwerkelijke omvang van de problematiek kan blijken. Wel ontwaardden deze leden een lichte stijging in het aantal opgespoorde gevallen door met name de CRI-activiteit op dit gebied. Is het overigens zo dat de CRI alleen bij bovenregionale cq zeer ingewikkelde zaken in beeld komt?

Tenslotte merkten zij een antwoord te hebben gemist op hun vraag om commentaar te geven op de stelling van de Recherche Advies Commissie dat er een vorm van causaal verband bestaat tussen de aangiftebereidheid en het niveau van deskundigheid bij politie en justitie.

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren erkentelijk voor de aandacht die de memorie van antwoord geeft aan de vragen die zij stelden over nadere definiëring van het centrale begrip (computer)gegevens. De regering heeft, naar de mening van deze leden, vanwege het legaliteitsbeginsel terecht niet gekozen voor een aanpak waarbij gebruik wordt gemaakt van analogische toepassing van het begrip «enig goed» zoals dit in het Wetboek van Strafrecht voorkomt. Daarmee wordt echter noodzakelijk het strafrechtelijk te beschermen object een sluitende omschrijving te geven, voorzover niet volstaan kan worden met strafbaarstelling van bepaalde gedragingen die de fysieke integriteit van de «hardware» aantasten.

Het wetsvoorstel kiest, zo begrepen deze leden, ter onderscheiding van het begrip «inlichtingen» of «informatie» voor een definitie van gegevens als «uitwendige kenmerken, die potentieel door de mens kunnen worden geïnterpreteerd» (memorie van antwoord, blz. 6, 5e regel v.o.). Pas als deze interpretatie plaatsvindt is er sprake van inlichtingen of informatie (zoals bedoeld in onder meer artikel 10 Europese Conventie van de Rechten van de Mens). Dat deze laatste twee termen spraakgebruikelijk

en juridisch als synoniemen worden gebruikt zouden deze leden overigens graag beter onderbouwd willen zien. Maar hoe moet het begrip gegevens dan zelf worden omschreven? Zoals in de memorie van toelichting (eerste alinea par.1.4) als «weergave van feiten, begrippen en instructies op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerving door personen of door automatische middelen»? Het komt voor dat ook «taal» onder deze omschrijving zou kunnen vallen. Welke verbijzondering vindt er dan plaats ten behoeve van deze strafbaarstellingen?

De memorie van antwoord (blz. 5, 2e alinea) bevat wel een passus over bits en bytes, hoewel deze begrippen niet in de bestaande wetgeving en evenmin in dit wetsvoorstel voorkomen. De uiteenzetting dient, naar deze leden begrijpen, om aan te geven dat in de informatica een gegeven een combinatie is van «signalen», en dat «signalen» zijn: bits die worden overgedragen (de bit is dan de kleinste informatie-eenheid, en niet, zoals de memorie van antwoord stelt, de byte). Deze uitleg lijkt niet geheel te stroken met de definitie van signalen in memorie van antwoord (blz. 5, 5e alinea), waar zij als «bouwstenen van gegevens» worden opgevoerd, die informatie kunnen bevatten. Hoe dragen, zo vragen deze leden, deze mededelingen over bits, bytes en signalen bij tot bepaling van het begrip gegevens?

Het begrip «berichten», zoals deze term voorkomt in de artikelen 101 en 114 WvSr, acht de regering «voldoende duidelijk» (memorie van antwoord, blz. 5, 3e alinea). Het zou gaan om «informatie aan derden die door tussenkomst van de post wordt aangeboden». Dus ook «gegevens»? Deze leden zouden menen dat de relatie tot begrippen «informatie» en «gegevens» zou moeten worden aangegeven.

Samenvattend meenden de leden behorende tot de PvdA-fractie dat ook na deze nadere toelichting vanwege de regering de omschrijving van het centrale begrip «gegevens», met name de verhouding tot andere in de wet en in dit wetsvoorstel gebezigde termen – zoals informatie, inlichtingen, signalen, en berichten – nog onvoldoende helder is. (Slechts als voorbeelden mogen dienen de voorgestelde wijziging van artikel 98 WvSr, schending van staatsgeheimen, waarbij «hij die enig gegeven» wordt gewijzigd in «hij die enige inlichting...of zodanige gegevens»; alsmede het gebruik van «signalen» in het Besluit radio-electrische inrichtingen 1988, welk begrip – zoals gezien slechts «bouwstenen van gegevens» bevat).

Tot slot wijst de regering het verzoek van de leden behorende tot de PvdA-fractie, tot het opnemen van definities in de wet zelf van de hand, zich daarbij baserend op de Aanwijzingen voor de Wetgevingstechniek. Deze leden hadden begrip voor de wetstechnische problematiek van het uniform gebruik van termen in verschillende delen van de wetgeving. Ook zij achten uniformisering niet altijd uitvoerbaar. Maar zulks vereist wel dat in elk onderdeel van de wetgeving een heldere definitie wordt gegeven, althans voor het afwijkend gebruik van een term in dat onderdeel. Dit geldt te meer wanneer het gaat om strafbaarstellingen.

Uit het gevoerde schriftelijk gemeen overleg tussen regering en Tweede Kamer (memorie van toelichting voorlopig verslag, memorie van antwoord, dit verslag) blijkt op zijn minst dat de terminologie die in dit wetsvoorstel wordt gebruikt niet ondubbelzinnig is. Deze leden bleven daarom aandringen op het opnemen van heldere definities in het wetsvoorstel zelf, en niet alleen in de toelichtingen gegeven in memorie van toelichting en memorie van antwoord. Zij verzochten daarom de regering om in haar reacties op dit verslag een lijst te overleggen met definities van termen en begrippen, en om in heroverweging te nemen of deze, of een deel daarvan, op te nemen in Boek 1, Titel 9 WvSr. Tot die lijst zouden in ieder geval moeten behoren de termen: inlichtingen, informatie, gegevens, signalen, berichten, geautomatiseerd werk, gegevens-

drager, telecommunicatieinfrastructuur, overdracht (van bits, van signalen, van gegevens) aftappen, betaalpas, waardekaart.

De staatsrechtelijke stelling van de regering (memorie van antwoord, blz. 7, eerste volle alinea) dat definities gegeven in de memorie van toelichting de wil van de wetgever weergeven als de uiteenzetting niet vanwege de Kamers wordt weersproken moge in vele gevallen juist zijn, het probleem is om vast te stellen hoe «de wil van de wetgever» luidt in het geval dat tijdens het gemeen overleg die uiteenzetting wél wordt weersproken, zoals in casu. In dat geval moet de Kamer via haar recht van amendement van haar wil blij kunnen geven. De Kamer kan echter niet een memorie van toelichting of een memorie van antwoord amenderen.

Anders dan de regering meent is zulks niet «in overeenstemming met de constitutionele rol van de Staten-Generaal in het proces van wetgeving», tenzij de regering verwacht dat de Kamer de betrokken definities alsnog per amendement zou invoeren, hetgeen ongebruikelijk is. Reden voor de leden behorende tot de PvdA-fractie om terzake voorshands te persisteren.

De leden van de fractie van D66 dankten de minister voor de memorie van antwoord. Als algemene opmerking moest hen van het hart, dat het opvallend is dat in de discussie over het wetsvoorstel meer en meer blijkt wordt gegeven van twee volstrekt verschillende invalshoeken. Enerzijds wordt, zoals in het rapport Computercriminaliteit van de NVIR, getwijfeld aan de opportuniteit van het wetsvoorstel, anderzijds wordt gesteld dat de voorgestelde (strafvorderlijke) bepalingen nog niet ver genoeg gaan, zoals blijkt uit een reactie op het wetsvoorstel van de pilotteams computercriminaliteit. De leden van de fractie van D66 wilden graag een reactie van de minister op deze volstrekt verschillende zienswijzen. Wil de minister hierbij ook betrekken de voorspellingen over de verwachte toename van computercriminaliteit, zoals recentelijk verwoord in een onderzoeksrapport van McKinsey? De minister geeft immers zelf aan, dat – naast de ontwikkelingen in internationaal verband – de voorspellingen over mogelijke, denkbare schade de aanleiding vormden voor het wetsvoorstel en niet zozeer hetgeen bekend was over het feitelijk voorkomen van computercriminaliteit. Moet overigens uit de memorie van antwoord worden afgeleid, dat meer recente feitelijke ontwikkelingen inmiddels zelfstandige grond vormen voor de voorgestelde strafbepalingen?

Kan de minister aangeven, of en zo ja op welke wijze in het kader van de Europese Politieke Unie thans invulling is gegeven aan de intergouvernementele justitiële samenwerking ter bestrijding van (computer)criminaliteit?

In het algemeen waren de leden van de SGP-fractie van mening dat voorzichtigheid geboden is bij het bekend cq openbaar worden van gegevens, bijvoorbeeld in het kader van beklagprocedures (artikel 552 a Sv.) en bij vergunningstelsels voor crypto-apparatuur (artikel 125 f jo. 125 k Sv.). Zij vroegen of de regering dit belang onderkent.

Met betrekking tot de vraag of gegevens een goed zijn in strafrechtelijke zin, lijken, indien het wetsvoorstel tot wet zou worden, de kaarten geschud. De wetgever heeft gekozen voor een niet-goederen regime.

Deze leden vroegen echter hoe dit standpunt zich verhoudt tot het standpunt van de Hoge Raad dat computergegevens aangemerkt moeten worden als geschrift in de zin van artikel 225 Sr.

Een geschrift is immers een goed.

De leden van de GPV-fractie stelden hun vragen in de volgende paragrafen.

2. Wijziging Wetboek van Strafrecht

De leden van de CDA-fractie vroegen of zij het juist zagen dat de medewerking van de PTT aan het aftappen van verbindingen niet afdwingbaar is. Zo ja, is dat dan niet een mogelijke leemte in de adequate toepassing van de wet? Voorts informeerden deze leden naar de stand van zaken van het overleg met de PTT over de code waarmee signalen kunnen herleid tot spraak, beeld etc.

Uit de opmerkingen van de regering over het door deze leden aangehaalde Franse systeem maakten zij op dat de regering open staat voor onderzoek of er een «nee, tenzij» systeem kan worden ingevoerd voor het doorgeven van gecrypteerde boodschappen. Het «tenzij» zou dan uit een vergunningensysteem moeten bestaan.

De CDA-fractieleden wezen er wel op dat het moeilijk zal zijn via een vergunningensysteem eisen te kunnen stellen waardoor criminele activiteiten zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden. Deze eisen zullen toch nogal objectief moeten zijn. Via een toetsing door de rechter-commissaris wordt dat wellicht makkelijker. Deze leden zagen overigens wel in dat het in voorkomende gevallen nodig moet kunnen zijn om gecrypteerde boodschappen toe te zenden.

Zij vroegen de regering tenslotte in te gaan op de aanbevelingen van de drie pilotteams gedaan bij de brief van 16 september aan de Kamer. Het leek hen wenselijk om nadrukkelijk acht te slaan op de praktijkervaringen van deze teams. Ook vroegen deze leden om een reactie op de suggesties van mr. Hartevelde en mr. Knigge van de RUG (30-11-90).

In verband met het voorgestelde artikel 350 a Sr. merkten de leden van de SGP-fractie op dat daaronder, evenals onder de bestaande mishandelingsbepaling (artikel 300 Sr.) en de bestaande vernielingsbepaling (artikel 350 Sr.), een groot aantal bagatel-feiten zijn te brengen. Zij vroegen of er net als bij de genoemde bestaande bepalingen, vanuit mag worden gegaan dat vervolging op grond van het voorgestelde artikel achterwege zal blijven wegens het ontbreken van opportuniteit wanneer het om onbetekenende feiten gaat.

In verband met de voorgestelde artikelen 317, 318 en 326 en het aldaar gebruikte begrip «gegevens met geldswaarde in het handelsverkeer», legden de leden van de SGP-fractie de vraag voor of deze bepalingen óók toegepast kunnen worden indien het gaat om gegevens met strategische waarde, bijvoorbeeld met het oog op de concurrentiepositie, waarvan niet een objectiveerbare geldswaarde in het handelsverkeer kan worden aangegeven. Zij waren voorshands van mening dat toch vervolging mogelijk zou moeten zijn indien schade optreedt.

De leden van de GPV-fractie waardeerden het dat voor een belangrijk deel tegemoet was gekomen aan de bezwaren die zij in het kader van het voorgestelde artikel 138 a SR naar voren hadden gebracht met betrekking tot het stellen van een reële beveiligingseis. De introductie van een laagdrempelige beveiligingseis lijkt de dynamiek die inherent was aan de eerder voorgestelde eis van een reële beveiliging te doorbreken. Overigens roept blijkens de reactie van zowel pilotteams computercriminaliteit als de NVIR-studiegroep computercriminaliteit de thans voorgestelde bepaling problemen op bij de opsporing vanwege het vrijwel ontbreken van de mogelijkheid om de benodigde dwangmiddelen toe te passen. Het hanteren van noodzakelijk technische opsporingsmiddelen behoort pas tot de mogelijkheden indien ook toepassing van artikel 125 f aan de orde is. Dat nu is voor wat betreft artikel 125 f slechts mogelijk in geval van «ontdekking op heterdaad» of indien het onderzoek betrekking heeft op een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toege-

laten. Aangezien het voorgestelde artikel 138 a geen voorlopige hechtenis toelaat blijft alleen toepassing van ontdekking op heterdaad over. In de praktijk blijkt ook dat zeer problematisch. De leden van de GPV-fractie namen aan dat het niet in de bedoeling ligt dat het voorgestelde artikel 138 a slechts een symbolische functie zou moeten gaan vervullen. Zij vroegen daarom of een alternatieve regeling niet overwogen zou moeten worden. Zij wezen in dit verband op de toepassing van een geheel andere wetstechnische constructie, zoals deze wordt voorgesteld door de NVIR-studiegroep computercriminaliteit in zijn Rapport computercriminaliteit.

3. Wijziging in het Wetboek van Strafvordering

De leden van de CDA-fractie concludeerden met enige opluchting dat de regering van mening is over alle noodzakelijke middelen te beschikken om zich toegang te verschaffen tot geautomatiseerde gegevens.

Naar de mening van deze leden wordt echter door de regering onvoldoende ingegaan op de door hen gestelde vragen naar de adequaatheid van de middelen. Als de middelen in de praktijk niet toegepast kunnen worden, hetgeen overigens zeker niet onbegrijpelijk is daar de wetgever tot voor kort in het geheel geen rekening hoefde te houden met een moeilijk grijpbare materie als de onderhavige, dan is het nut er van ook relatief.

De tot de CDA-fractie behorende leden voelden zich overigens gesterkt in hun vrees door de brief van eerder genoemde pilotteams waarin uitdrukkelijk gesteld wordt dat afdwingbaarheid (behoudens het zelden of nooit toegepaste middel van gijzeling) een probleem is met name waar het gaat om verkrijgen van toegang.

Zij vroegen de regering zich hierover nader te beraden waarbij het wellicht een optie zou kunnen zijn om de strafmaat van artikel 184 Wetboek van Strafrecht op te hogen cq de betrokkene aansprakelijk te stellen voor eventuele schade. Kan de Pluk ze-wetgeving hierbij ook niet van enig nut zijn?

De CDA-fractieleden vroegen de regering aan te geven of er reeds jurisprudentie bestaat waaruit kan worden afgeleid dat de strafrechter bewijskracht toe heeft gekend aan kopieën van digitale gegevens.

Wat betreft de huiszoeking elders waren zij het zeker met de regering eens dat de voorstellen politie en justitie meer armslag geven dan ze nu hebben. Zij wensten echter zoveel mogelijk te voorkomen dat politie en justitie in de praktijk niet altijd uit de voeten zullen kunnen met de voorgestelde artikelen hetgeen tot frustratie zal kunnen leiden. Het feit dat de pilotteams artikel 125 j niet als een probleemgebied signaleren deed bij hen de hoop postvatten dat zij de kwestie wellicht wat te somber benaderen.

Deze leden hadden tenslotte met instemming kennis genomen van de nota van wijziging als reactie op hun verzoek om meer duidelijkheid te verschaffen inzake het bewijs van ontvangst van artikel 116. Het leek deze leden uit een oogpunt van rechtsbescherming zeker verdedigbaar om toch een afgifte van een weergave verplicht te stellen. Ook hier verzochten de CDA-fractieleden de regering om commentaar op het eerder genoemde artikel van Harteveld en Knigge.

In 1.2 van de memorie van toelichting, zo stelden de leden behorende tot de PvdA-fractie, wordt de noodzaak van dit wetsvoorstel beargumenteed aan de hand van de toeneming van gevallen van «crimineel gedrag met betrekking tot geautomatiseerde gegevens», en «criminele aanwending van informatietechniek». Deze leden hadden dan ook voor ogen dat het wetsvoorstel dient om delicten gericht tegen de integriteit van gegevensbestanden, danwel delicten die worden gepleegd met

behulp van nieuwe informatietechnieken, strafbaar te stellen. De nieuwe toe te kennen strafvorderlijke bevoegdheden van met name artikelen 125 i en j zijn echter ruim geformuleerd. Het gaat immers in algemene zin om «gegevens die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen», voorzover zij zijn opgeslagen in een computer (NB: in welke betekenis wordt hier het woord «gegevens» gebruikt?). Dit betekent dat ook voor een gerechtelijk vooronderzoek of een huiszoeking die niet is gericht op delicten als omschreven in het onderhavige wetsvoorstel deze nieuwe bepalingen van toepassing zullen zijn. Daarmee wordt een ruimere bevoegdheid toegekend dan waarvoor dit wetsvoorstel dient, te weten bestrijding van computercriminaliteit. Dit geldt te meer nu het bij artikel 125 j (onderzoek, bij huiszoeking, in een elders aanwezig bestand) en artikel 125 k (bevel om toegang tot een computer te verschaffen) gaat om competenties die zonder precedent zijn.

Deze leden vroegen de regering om duidelijk te maken waarom zij de bevoegdheden genoemd in deze artikelen niet hebben beperkt tot het onderzoek naar feiten als strafbaar gesteld in dit voorstel dat wil zeggen waarbij gebruik van de computer een integrerend element is van het delict. Een zo algemeen gestelde bevoegdheid verstaat zich moeilijk met hetgeen in de memorie van toelichting is omschreven als de strekking van het wetsvoorstel.

Met betrekking tot artikel 592 Sv. hadden de leden van de SGP-fractie begrepen dat vergoeding van de kosten de houder van gegevens tot waarborg moet strekken. De beperking is daarin gelegen dat de begroting van de rechter-commissaris de vergoeding moet toelaten. Aan dit standpunt verbonden deze leden de vraag of er vanuit mag worden gegaan dat geen (verder) onderzoek zal worden ingesteld indien naar te verwachten valt de begroting onvoldoende ruimte voor vergoeding zal bieden. Tevens vroegen deze leden in verband met genoemd artikel hoe de waarborg van dit artikel zich verhoudt tot het voorstel van de commissie-Moons om uitleveringsbevoegdheden van stukken (i.c. gegevens) aan de politie te verlenen.

4. Wijziging Burgerlijk Wetboek

De leden van de CDA-fractie verbaasden zich over het feit dat de regering niet kon melden hoe andere Europese landen met de materie rond de aantekening van de accountant in jaarrekening c.q. via het jaarverslag om gaan. Zij prezen de regering voor het feit dat zij toegeeft zich via haar oorspronkelijke voorstel wat te veel te hebben «gefocust» op een onderdeel van de bedrijfsvoering. Het voorstel in de nota van wijziging om de accountant nu niet meer bij het jaarverslag een oordeel te laten geven over het functioneren van het geautomatiseerd systeem maar hem daarvan melding te laten maken bij de «management letter» ex artikel 393 vierde lid leek deze leden als voordeel te hebben dat voorkomen wordt dat het jaarverslag een nietszeggende passage terzake zal bevatten.

De leden van de GPV-fractie constateerden dat in de memorie van antwoord niet was ingegaan op hun vragen naar aanleiding van de voorgestelde wijziging van het Burgerlijk Wetboek. Weliswaar wordt met betrekking tot artikel 391 van boek 2 van het BW thans een gewijzigd voorstel gedaan, maar dat neemt niet weg dat bij genoemde leden twijfels blijven bestaan over met name de rol van de accountant in het thans voorgestelde vierde lid van artikel 393 van boek 2.

Zij wezen in dit verband op de opmerkingen van de kant van het NIVRA. De bepaling dat de accountant tenminste melding maakt van zijn bevindingen met betrekking tot de betrouwbaarheid en continuïteit van

de geautomatiseerde gegevensverwerking roept de vraag op of hier niet sprake is van een te veelomvattende en daardoor moeilijk te realiseren eis die ook verder reikt dan het met het wetsvoorstel als geheel beoogde doel. In hoeverre past een oordeel over de betrouwbaarheid van de geautomatiseerde gegevensverwerking bij de thans voorgestelde laagdrempelige beveiligingseis? Moet de taak van de accountant daar niet aan worden aangepast, zodat volstaan zou kunnen worden met de mededeling dat er sprake is van beveiliging? Tenslotte vroegen de leden van de GPV-fractie om een reactie op de opmerkingen en suggesties op het wetsvoorstel van de kant van de pilotteams computercriminaliteit.

5. Deregulering

De leden van de CDA-fractie bleven bij hun standpunt dat het niet zo mag zijn dat de politie enkel op financiële gronden besluit een normschending al of niet aan te pakken. Deze leden hadden overigens uit hun contacten met het politieveld zeker niet de indruk gekregen dat het normaal was om vooraf een begroting op te maken en daar dan de eventuele actie van te laten afhangen. Zij interpreteerden de opmerkingen van de regering overigens zo dat als er normschending heeft plaatsgevonden er altijd snelle en adequate sancties moeten worden toegepast terwijl er een kosten/batenanalyse plaats kan hebben als men niet (zeker) weet óf een normschending heeft plaatsgehad.

Deze schattingen van de leden constateerden dat werkdrukschattingen en financiële consequenties niet te maken bleken te zijn. Het geeft eens te meer aan hoe nieuw de materie voor politie en justitie is, zo meenden zij.

Is een inschatting te maken van de kosten die de PTT doorberekent wanneer zij medewerking verleent aan Justitie-onderzoek? Zijn die kosten voor rekening van het betrokken arrondissement of voor de Justitie-begroting?

6. Artikelsgewijze behandeling

Artikel 1

A

Artikelen 98 – 98 b Sr.

Is de bewindsman niet van mening dat de voorgestelde wijziging van de artikelen 98 tot en met 98b Strafrecht overbodig is, zo vroegen de leden van de Commissie.

B

Artikel 138 a

De leden van de CDA-fractie waren de regering zeer erkentelijk voor het bij nota van wijziging gelijk stellen van de strafmaat voor hacken aan die van huisvredebreuk. Hetzelfde gold voor het afzwakken van de beveiligingseis in dit artikel, hoewel deze leden de regering in overweging gaven het artikel aldus te redigeren: «.. hij die wederrechtelijk binnendringt in een op enigerlei wijze beveiligd geautomatiseerd werk..».

De leden behorende tot de PvdA-fractie begrepen niet goed waarom de door hen aangedragen alternatieve tekst voor artikel 138a geen genade kon vinden, te weten «een geautomatiseerd werk een functie doen uitvoeren met de opzet zich wederrechtelijk toegang te verschaffen

tot de gegevens aanwezig in dat werk». Naar aanleiding van het Britse ontwerp voor een Computer Misuse Act, 1990) – dit ter vervanging van «binnendringen in een geautomatiseerd werk» in het wetsvoorstel.

De memorie van antwoord voert met name het bezwaar aan dat de term «binnendringen» beter zou aangeven dat daarmee de «huls» object van bescherming is, en niet de gegevens. Als dit juist is, dan is het wetsvoorstel zelf inconsistent, in zoverre het bij Nota van Wijziging een zinsdeel b toevoegt, dat de synonieme term «de toegang verwerft» bezigt. De alternatieve tekst sluit bovendien beter aan bij de feitelijk gebezigde techniek («een functie doen uitvoeren»).

De leden van de fractie van D66 hechtten er vooral nog aan, dat nu de beveiligingseis verder versoepeld wordt, tenminste zou moeten worden aangegeven, waaruit kan blijken dat van «enige» beveiliging sprake is. Zij achtten het stellen van de beveiligingseis als kenbaarheidsvereiste voor de uitdrukking van de wil van het slachtoffer van computercriminaliteit namelijk een passend onderdeel van de delictsomschrijving.

De leden van de Commissie zeiden het op prijs te stellen wanneer de minister zich uitspreekt over de vraag aan welke minimumeisen de beveiliging moet voldoen. Voorts vroegen zij of het geen aanbeveling verdient om deze materie te regelen in de WTV?

C

Artikelen 139 a – 139 c Sv

De leden van de CDA-fractie constateerden dat er ook met dit artikel geen soelaas kan worden geboden tegen het zonder bijzondere inspanning aftappen van draadloze (auto-) telefoons, althans zolang ontvangstinrichtingen voor draadloze telefonie niet zijn beveiligd.

Is er iets te zeggen of en wanneer dit zou kunnen gebeuren? Wordt dit betrokken in de notitie-telefoonfraude van het ministerie van Verkeer en Waterstaat?

De leden behorende tot de PvdA-fractie kregen de indruk van enige contradictie tussen het betoog op blz. 34 van de memorie van antwoord (aftappen van gegevens die iemand in zijn woning invoert in zijn computer), en het betoog op blz. 43, 2e volle alinea (in het kader van strafvordering aftappen van particuliere netwerken, zoals een huistelefoon). Op blz. 43 in strafvorderlijk verband lijkt te worden gezegd dat die niet mogelijk is. Deze leden waren erkentelijk voor de uiteenzetting van de regering op blz. 34/5 over de relatie van artikel 139 c tot de ontvangstvrijheid van signalen als bedoeld in de Mediawet dat is geadresseerd aan een algemeen of beperkt publiek). Zij vroegen in dit kader of in dit betoog rekening is gehouden met het zogenoemde Autronic-arrest van het Straatsburgse Hof (NJ 1991, 740). Daarin werd immers een verbod om gebruik te maken van een schotel-antenne waarmee niet-omroep signalen konden worden ontvangen strijdig geacht met artikel 10, tweede lid ECRM, in het bijzonder de eis «noodzakelijk in een democratische samenleving». Doorstaat artikel 139 c naar de mening van de regering toetsing aan dit uitgangspunt?

De leden van de vaste Commissie voor justitie stelden vast dat in de aanhef van het eerste onderdeel van het nieuwe derde lid van artikel 139 a Sr, het woord afluisteren ontbreekt. Voorts was het de leden niet duidelijk waarom in artikel 139 b de woorden «binnen een besloten ruimte» worden gebezigd. Is het niet beter aansluiting te zoeken bij het voorstel van de commissie-Franken, dat sprak over «telecommunicatie of

gegevensoverdracht door middel van een geautomatiseerd werk, die plaatsvindt elders dan in een woning, besloten lokaal of erf?

Tenslotte vroeg de Commissie wat de minister denkt over de mening van Kasperen dat de strekking van de gewijzigde artikelen 139 a en 139 b te ruim wordt nu zij zich zullen gaan uitstrekken tot vormen van communicatie die voordien geen onderwerp van strafbepalingen waren?

D

De leden behorende tot de PvdA-fractie waren nog niet overtuigd door het betoog van de regering dat weglating van «wederrechtelijk» in de delictomschrijving van artikel 161 sexies WvSr het gebruik van het stakingsrecht niet zou hoeven te beperken.

Toevoeging «...wekt de suggestie» aldus blz. 35, 2e regel van onderen memorie van antwoord «dat onder omstandigheden er een recht zou zijn om het functioneren van de opslag of verwerking van gegevens... te storen». Deze betoogtrant gaat voorbij aan het feit, dat er onder omstandigheden een recht bestaat om te staken, welk recht de jurisprudentie bij gebrek aan een wettelijke regeling baseert op artikel 6, vierde lid Europees Sociaal Handvest. Genoemde storing is dan het gevolg van «wederrechtelijk» wat in de delictomschrijving zou kunnen waarborgen dat legitieme uitoefening van het stakingsrecht onder de delictomschrijving valt.

E

Is de voorgestelde bepaling van artikel 232 Sr. gezien de recente jurisprudentie met betrekking tot artikel 225 Sr in verband met computergegevens, zeker van het onderdeel betaalkaarten, niet overbodig?

F

De leden behorende tot de PvdA-fractie kwam het voor dat, anders dan de regering in de memorie van antwoord veronderstelt, wetstechnisch purisme een niet-toereikend argument is voor dit voorstel (wijziging van «beeldrager» in «gegevensdrager» in het kader van artikel 240 b WvSr, kinderpornografie).

G

De leden behorende tot de PvdA-fractie wilden de regering de opvattingen van Verkade, zoals uiteengezet in Computerrecht 1991/1, blz. 24 eerstvolgende, onder ogen brengen, en daarop een reactie vragen.

De auteur constateert dat artikel 273, eerste lid onder 2 WvSr het begrip «gegevens» wordt gehanteerd, doch dat in het eerste lid onder 2 de term nog het bekend maken van «bijzonderheden» strafbaar wordt gesteld, welke term de schrijver gelijk stelt met «informatie» (hetgeen met het oog op de ECRM gevoelig zou zijn), terwijl de memorie van toelichting weer spreekt van «verzamelingen van gegevens». Voorts is van belang het arbeidsrechtelijke betoog van Verkade inzake «opleggen» van geheimhouding, een feitelijke uitbreiding van het non-concurrentie beding, en zijn pleidooi om de problematiek van artikel 273, eerste lid niet strafrechtelijk maar civielrechtelijk te regelen.

De leden van de D66-fractie sloten zich bij deze vragen aan. Voor het overige waren zij verheugd over het schrappen van de strafbaarstelling van het gebruik van bijzonderheden van een onderneming door een oud-employé.

De Commissie stelde de minister voor het eigen gebruik ook in sub 2

te schrappen. Voorts had zij problemen met het gebrek aan specificatie. Gaat het bij de term misdrijf om informatie technische delicten of ook om de bedreiging met een pistool?

I a

De Commissie vroeg de bewindsman of het niet beter is te spreken van «listige kunstgrepen»? Daaronder vallen immers niet, alleen de «technische ingreep» en de «valse signalen» maar ook eventuele andere «kunstgrepen».

J

De leden van de CDA-fractie zouden het om wetstechnische redenen te prefereren vinden als in plaats van de diverse in dit artikel gebruikte vormen van bestandswijziging volstaan zou kunnen worden met het begrip «wijzigen» zoals ook bepleit door Hartevelt en Knigge.

Deze leden waren nog niet overtuigd van de wenselijkheid om bij dit artikel niet het strafverzwarende bestanddeel «ernstig nadeel» in te voeren (conform commissie-Franken) temeer daar de regering geen enkel inzicht geeft en de waarschijnlijkheid dat zulks niet nodig zal zijn omdat het wetsvoorstel reeds de artikelen 161 sexies en septies kent. Juist in de gevallen dat die artikelen NIET toepasbaar zullen zijn meenden zij dat aan een nadere bepaling behoefte kan bestaan. Dat door de strafverzwaring dan een delict ontstaat waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten achtten deze leden niet een groot probleem.

Deze leden konden zich vinden in het bij nota van wijziging invoegen van een regeling tegen de verspreiding van computervirussen.

De leden van de vaste Commissie voor justitie vroegen of het niet beter is de bepaling in het nieuwe tweede lid van artikel 350 a Sr. niet te richten op de aard van de (verboden) gegevens, maar op het (ongewenste) effect daarvan. Wat is de mening van de minister over het volgende voorstel voor het tweede lid:

Hij die gegevens, bestemd voor de verwerking in een geautomatiseerd werk, terbeschikking stelt, verspreidt of ter verspreiding in voorraad heeft, wetende dat 1 deze gegevens:

1. andere in een geautomatiseerd werk aanwezige gegevens kunnen wissen, onbruikbaar maken of ontoegankelijk maken, hetzij;
2. stoornis in de gang of werking van een geautomatiseerd werk kunnen veroorzaken, wordt gestraft met...

Artikel II

B

De leden behorende tot de PvdA-fractie meenden dat de eerste vraag die zij hadden gesteld bij dit artikel (voorlopig verslag blz. 41.) inzake vormvereisten niet beantwoord is.

De Commissie stelde de minister voor in de WTV op te nemen welke technische voorzieningen de concessiehouder beschikbaar dient te houden om aan de uitvoering van artikel 125 j optimaal gevolg te kunnen geven.

C

De leden van de CDA-fractie waren de regering erkentelijk voor het bij nota van wijziging schrappen van de term «voorwerp» in artikel 125 i Sv.

De nu door de regering gekozen formulering kwam deze leden voor als een omschrijving die alle gevallen moet kunnen dekken.

De leden behorende tot de fractie van de PvdA gaven de regering in overweging om in de artikelen 125 i en j telkens een eerste lid in te voegen achter «een gerechtelijk vooronderzoek» woorden als «gericht op feiten strafbaar gesteld in artikel 98 a etcetera (in te vullen de specifieke computerdelicten)». Voor de toelichting hierop verwezen zij naar hun betoog onder paragraaf 3 van dit verslag (Wetboek van Strafvordering, algemeen).

Deze leden waardeerden voorts – als reactie op hun inbreng bij het voorlopig verslag inzake onopgemerkte waarneming van gegevens – de toevoeging bij nota van wijziging van een artikel 125 m, waarbij aan de beheerder van gegevens achteraf een opgave moet worden gedaan wanneer bij huiszoeking gegevens achteraf een opgave moet worden gedaan wanneer bij huiszoeking gegevens zijn vastgelegd. Deze leden vroegen echter waarom niet reeds van het feit van het onderzoek in een bestand opgave moet worden gedaan, ook wanneer geen vastligging plaatsvindt, zodat de beheerder de rechtmatigheid daarvan achteraf kan doen toetsen.

Deze leden verbaasden zich over de terughoudende stelling van de regering dat «in eerste aanleg de rechter is geroepen... tot de interpretatie van bestaande artikelen» (memorie van antwoord, blz. 44, 2e volle alinea). De vraag was immers of de woorden «op elke plaats waar het feit is... sporen heeft nagelaten» in artikel 97 WvSv ook betrekking kan hebben op plaatsen waar via lijnverbindingen sporen kunnen worden nagetrokken. Deze leden hadden de regering in de memorie van toelichting gevraagd of zij een dergelijke interpretatie extensief achtte. De betrokken leden meenden veeleer dat, wanneer in het kader van de behandeling van een wetsvoorstel regering en Staten-Generaal (aangenomen dat de Eerste Kamer de interpretatie blijkt te delen) de effecten daarvan op een bestaande wetsbepaling beoordelen, dit oordeel een authentieke interpretatie vormt door de wetgever van die bestaande bepaling, zodat een uitspraak over de voorgelegde interpretatievraag wel degelijk in eerste aanleg bij de wetgever kan liggen. Deze leden konden zich overigens – in het kader van de authentieke interpretatie – wel vinden in de uitleg die de regering heeft, althans in het geval artikel 97 tezamen moet worden gelezen met artikel 125 j.

Deze leden hadden kennis genomen van de vergelijking die de regering trekt (memorie van antwoord blz. 44) tussen enerzijds de precedentloze bevoegdheid van artikel 125 k (de vordering om toegang te verschaffen tot computerbestanden), en anderzijds de plicht tot getuigen, en de plicht van artikel 105 WvSv (bevel tot uitlevering van een voor inbeslag-neming vatbaar voorwerp). Bij artikel 125 k is echter sprake van een verschuiving van de grens tussen passieve en actieve medewerking van gegevenshouders, welke ondermeer de mogelijkheid zal doen toenemen om een vooronderzoek te beginnen tegen een onbekende verdachte – het criterium van artikel 125 i en j is immers «kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen». Deze leden vroegen of de regering hun zorg voor de rechtsstaat op dit punt kon delen, en of daarom «kunnen dienen» niet beter kon worden vervangen door de objectivering «redelijkerwijs nodig».

De vaste Commissie voor justitie stelde de bewindsman voor het wetsvoorstel aan te vullen met een beperking in de trant van artikel 125 k, waarbij een bevel tot decryptie gegeven kan worden.

Ook in verband met het aftappen van telecommunicatie is het aanbevelingswaardig te onderzoeken of, en zo ja welke wettelijke maatregelen geboden zijn, aldus de Commissie.

Ten aanzien van de bevelsbevoegdheid van de artikelen 125 i en 125 k Sv. merkte de Commissie op dat indien wordt voorzien in een wettelijke bevoegdheid tot het geven van een bevel tot decryptie (althans het ter beschikkingstellen van de sleutel), het in de rede ligt om een bepaling op te nemen in artikel 125 m waardoor het bevel niet tot de verdachte zal kunnen worden gericht.

De artikelen 125 m (derde lid) en 125 n (eerste lid) hebben betrekking op de huiszoeking of de toepassing van enige in deze afdeling genoemde bevoegdheden. De toelichting bij het wetsvoorstel spreekt niet over de mogelijkheid van inbeslagneming van het computersysteem en het vervolgens te verrichte «onderzoek aan het inbeslaggenomen voorwerp», welke mogelijkheid leidt tot hetzelfde resultaat als het zoeken in het systeem en het vastleggen van gegevens tijdens een huiszoeking. Indien de eerstgenoemde mogelijkheid niet uitgesloten moet worden geacht, dan zou de Commissie de regering willen verzoeken helderheid op dit punt te verschaffen.

Voorts verzocht de Commissie de regering aan te geven of de vernietiging van gegevens ex artikel 125 m ook betrekking heeft op alle (door justitie) van deze gegevens gemaakte kopieën.

D

De Commissie gaf de minister tenslotte in overweging in artikel 552 a na het woord alsmede, de woorden «over de kennisneming of» toe te voegen. Op deze manier zal het klachtrecht niet beperkt worden.

De voorzitter van de Commissie,
Swildens-Rozendaal

De griffier van de Commissie,
Coenen