

Fiche 1: Ontwerp-kaderbesluit over bewaring van gegevens met het oog op strafbare feiten w.o. terrorisme

Titel:

Ontwerp-kaderbesluit over de bewaring van gegevens die zijn verwerkt en opgeslagen in verband met het aanbieden van openbare elektronische-communicatiediensten of gegevens in openbare communicatienetwerken met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, daaronder begrepen terrorisme

Datum Raadsdocument: 28 april 2004

Nr Raadsdocument: 8958/04

Nr. Commissiedocument: n.v.t. (lidstaten-initiatief)

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie i.o.m. EZ, BZK, FIN en DEF

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep Strafrechtelijke samenwerking, CATS, JBZ-Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

In de Verklaring betreffende de bestrijding van terrorisme, die op 25 maart 2004 door de Europese Raad werd aangenomen, wordt de Raad de opdracht gegevens om maatregelen te bestuderen voor het opstellen van voorschriften voor het bewaren van verkeersgegevens door telecommunicatie-aanbieders, zodat deze voor 1 juni 2005 kunnen worden aangenomen. Dit ontwerp-kaderbesluit is een vervolg op de door de Europese Raad aangenomen Verklaring.

Het ontwerp stelt een bewaarplicht voor van ten minste 12 maanden, en ten hoogste 36 maanden. Met betrekking tot de in artikel 2 lid 2 benoemde gegevens voor zover voortgebracht door SMS, EMS, MMS en Internet protocollen kunnen lidstaten van deze bewaarperiodes afwijken. De gegevens worden gedefinieerd als de verkeersgegevens (d.w.z. gegevens die worden verwerkt voor het overbrengen van communicatie over een elektronische communicatienetwerk of voor de facturering daarvan - zie art. 2 onder b) Richtlijn 2002/58/EG) en locatiegegevens (d.w.z. gegevens die worden verwerkt in een elektronische-communicatienetwerk waarmee de geografische positie van de eindapparatuur van een gebruiker van een algemeen beschikbaar elektronische-communicatiedienst wordt aangegeven - zie art. 2 onder c) Richtlijn 2002/58/EG), met inbegrip van abonneegegevens en daaraan gerelateerde gebruikersgegevens (art. 2 lid 1). Voorts worden minimumsets aan categorieën gegevens (art. 2 lid 2) en communicatiediensten (art. 2 lid 3) benoemd die onder de bewaarplicht dienen te vallen. Het ontwerp kent verder enkele bepalingen betreffende gegevensbescherming en gegevensbeveiliging. Deze sommen minimum beschermingsbeginselen op waaraan de bewaarde gegevens onderworpen moeten worden.

Het ontwerp strekt ertoe de bestaande wetgeving van de lidstaten met betrekking tot het bewaren van gegevens door telecommunicatieaanbieders met het oog op het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van strafbare feiten, te harmoniseren. Dit om effectieve politieële en justitiële samenwerking in strafzaken mogelijk te maken. Ook dienen de aldus bewaarde gegevens de andere lidstaten ter beschikking te staan in overeenstemming met de krachtens titel VI van het EU-Verdrag vastgestelde instrumenten inzake justitiële samenwerking.

Rechtsbasis van het voorstel: art. 31, lid 1 onder c) en art. 34, lid 2 onder b) EU-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:

Unanimitéitsbesluitvorming in de Raad, raadplegingsprocedure Europees Parlement.

Instelling nieuw Comitologie-comité: Geen

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Positief. Betreft het vaststellen van (minimum) harmonisatievoorschriften.

Proportionaliteit: Afhankelijk van de uiteindelijke modaliteiten met betrekking tot het aantal/soorten te bewaren gegevens en duur van de bewaarplicht.

Nederland kan zich voorts vinden in de rechtsgrondslag en behandeling in de derde pijler. Het ontwerp kaderbesluit heeft primair als doel het waarborgen van de verenigbaarheid van de wetgeving van de lidstaten inzake de bewaring van telecommunicatiegegevens met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, inclusief terrorisme, en deze harmonisatie is duidelijk gericht op een verbetering van de justitiële samenwerking in stafzaken. De inhoud van het ontwerp is hiermee in overeenstemming. Een mogelijke invloed van het ontwerp-kaderbesluit op de (werking van de) interne markt, is afhankelijk van de wijze waarop dit kaderbesluit ingevuld wordt en de gegevens die het betreft. Niettegenstaande het feit dat de aanbieders vanuit het belang van de bedrijfsvoering gebaat zouden kunnen zijn bij een gemeenschappelijke regeling voor de EU-lidstaten dienen de verplichtingen van de aanbieders in evenwicht te blijven met de doelstellingen van het eEurope action Plan.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Aan het invoeren van een bewaarplicht zullen voor het bedrijfsleven en wellicht ook de overheid kosten zijn verbonden. Met het bedrijfsleven zal overleg worden gepleegd over de financiering van de bewaarplicht, in het bijzonder de mogelijkheid en modaliteiten van een financiële tegemoetkoming in de kosten die uit een bewaarplicht voortvloeien. De omvang van de kosten is afhankelijk van beslissingen over vragen zoals: welke specifieke gegevens bewaard moeten worden, wie de gegevens bewaart, voor hoelang, hoe en onder welke voorwaarden de gegevens toegankelijk zijn etc. Voorgesteld is een onderzoek te laten doen naar de mogelijke modellen voor de uitvoering van een bewaarplicht, inclusief de kosten daarvan. Gelet op de reikwijdte van de in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp kaderbesluit voorgestelde minimum gegevensset en het feit dat thans niet geheel helder is in hoeverre dit ontwerp beoogt een bewaarplicht op te leggen aan de aanbieders terzake van gegevens die niet in het kader van de eigen bedrijfsvoering worden bewaard, is het voor een evenwichtig eindresultaat van belang dat de behoeften van de opsporingsdiensten op nationaal niveau nader in kaart worden gebracht. Dit geldt in het bijzonder voor de gegevens die op internet betrekking hebben. De uitvoerbaarheid van de verschillende modellen (m.n. financiering) zal in gezamenlijkheid worden beoordeeld. Nederland zal in het onderhandelingsproces in Brussel inzetten op het beperken van de kosten tot het niveau dat noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken. Zodra meer duidelijkheid bestaat over de omvang van de kosten zal in de 2e helft van 2004 in nader interdepartementaal overleg een voorstel tot dekking worden uitgewerkt, op basis van de regels budgetdiscipline.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering):

Momenteel bestaat er in Nederland geen algemene bewaarplicht van verkeers- en gebruikersgegevens. Ingevolge artikel 13. 4 van de Telecommunicatiewet bestaat er evenwel een bewaarplicht voor aanbieders van mobiele telefonie, die beperkt is naar categorieën gegevens en naar termijn (drie maanden). Deze bewaarplicht hangt samen met de door de aanbieder zelf uit te voeren bestandsanalyse op grond van het Besluit Bijzondere Vergaring Nummergegevens. Zie ook het Besluit Bijzondere Vergaring Nummergegevens Telecommunicatie. De Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) regelt de mogelijkheden voor de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder artikel 8 sub c laat hiertoe onder voorwaarden ruimte.

Het ontwerp, dat beoogt een bewaarplicht in te voeren met het oog op het voorkomen, onderzoeken, opsporen en vervolgen van strafbare feiten, zou in ieder geval aanpassing van de Telecommunicatiewet en van het Wetboek van Strafvordering vereisen.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

Voorgestelde datum van inwerkingtreding is juni 2007, dan wel binnen twee jaar na de datum van aanneming. Hiermee kan worden ingestemd.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Het Nederlandse standpunt ten aanzien van een bewaarplicht voor telecommunicatiegegevens is in beginsel positief. Hierbij dient wel de nodige aandacht te worden geschonken aan de wijze waarop deze verplichting wordt ingevuld.

Voorts is recentelijk ter uitvoering van actie 17 van het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid een onderzoek verricht naar de categorieën gegevens die telecommunicatieaanbieders bewaren. Zoals hierboven reeds is vermeld zullen de behoeftes van de opsporingsdiensten en de belemmeringen die laatstgenoemden ondervinden door de afwezigheid van bewaarplichten voor historische gegevens nader in kaart moeten worden gebracht. De algemene conclusie van het eerdergenoemde onderzoek is dat in de praktijk aanbieders van telefonie een groot deel van de informatie waar de opsporingsdiensten behoefte aan hebben binnen de reguliere bedrijfsvoering registreren en verwerken, bij aanbieders van internetdiensten levert dit een veel diverser beeld op. De resultaten van het onderzoek zijn op 15 december 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden. Tegelijkertijd is aangegeven dat mede op basis van deze resultaten zal worden gezien of/hoe de aanbieders van openbare telecommunicatienetwerken en –diensten verplicht moeten worden tot het gedurende een bepaalde periode bewaren van verkeersgegevens en dat hiertoe met alle belanghebbenden overleg zal plaatsvinden. In het licht van de mogelijke reikwijdte van de verplichtingen van het ontwerp-kaderbesluit op het gebied van het bewaren van gegevens is de nodige aandacht vereist voor de vraag in hoeverre aanbieders op grond van dit ontwerp kaderbesluit verplicht zouden zijn gegevens te bewaren die niet in het kader van de eigen bedrijfsvoering worden bewaard.

Gelet op het voorgaande heeft Nederland er belang bij dat het ontwerp met voorrang in behandeling wordt genomen. Binnen de door het kaderbesluit vastgestelde parameters, is het aan de lidstaten om de precieze modaliteiten van de bewaarplicht te bepalen. Hiervoor is nodig dat een onderzoek wordt verricht naar de mogelijke modellen voor de uitvoering van een bewaarplicht, inclusief de kosten daarvan. Daarbij zullen de belanghebbenden worden betrokken, waarmee tevens wordt voldaan aan de toezegging aan de Kamer op dit punt.

Voor Nederland is voorts van belang dat met het ontwerp-kaderbesluit de bewaring van telecomgegevens op een efficiënte en geharmoniseerde wijze zal geschieden, hetgeen op zijn beurt de effectiviteit van de politieke en justitiële samenwerking ten goede zal komen en de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven niet nadelig zal beïnvloeden.

Nederland zal in het onderhandelingsproces in Brussel inzetten op het beperken van de kosten tot het niveau dat noodzakelijk is om het gestelde doel te bereiken.