

Vergaderjaar 2011–2012

30 517

Evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2012

Hierbij bied ik u het rapport «Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing» aan.¹ Het bevat de uitkomsten van een onderzoek dat is verricht door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het onderzoek werd door de toenmalige minister van Justitie toegezegd in een overleg met uw Kamer over de evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet inzake tapstatistieken², en richt zich in eerste instantie op de manier waarop gebruik wordt gemaakt van de telefoon- en internettap tijdens het opsporingsproces. De resultaten hiervan zijn vervolgens vergeleken met het gebruik van deze opsporingsmiddelen in enkele andere West-Europese landen, met als doel om eventuele verschillen te verklaren.

Uit het onderzoek concludeer ik dat de tap in Nederland en in de ons omringende landen een opsporingsmiddel is dat zijn nut ruimschoots heeft bewezen. De bevindingen sterken mij daarnaast in de overtuiging dat er een zorgvuldige afweging wordt gemaakt van het nut en de noodzaak van de telefoon- en internettap, doordat achtereenvolgens het opsporingsteam, de officier van justitie en de rechter-commissaris beoordelen of het beoogde resultaat niet met een lichter opsporingsmiddel kan worden behaald, en of de inzet van de tap in verhouding staat tot de ernst van het misdrijf. De uitkomsten helpen verder om het totale aantal taps in de jaarlijkse tapstatistieken beter in perspectief te plaatsen.

Ik presenteer in deze brief graag in het kort de bevindingen van de onderzoekers. Ik ga daarbij allereerst in op het juridisch kader, de tapstatistieken en de bevindingen van de onderzoekers voor wat betreft het gebruik van de telefoontap. Daarna volgen de vergelijking met het buitenland, de inzet van de internettap en de naleving van de notificatieplicht.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2009/10, 30 517, nr. 16.

Juridisch kader

Sinds 2000 is het gebruik van opsporingsmethoden waaraan integriteitsrisico's kleven of die een inbreuk maken op grondrechten van burgers, vastgelegd in de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB). Bij de totstandkoming van de Wet BOB is het tappen aangemerkt als één van de meest ingrijpende opsporingsbevoegdheden, waardoor er een aantal strikte voorwaarden zijn verbonden aan de inzet van het middel.

De telefoon- of internettap is alleen toegestaan bij een verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, lid 1 van het Wetboek van Strafvordering¹, waarbij de aard van het misdrijf een ernstige inbreuk op de rechtsorde moet opleveren. Met het oog op het subsidiariteitsbeginsel mag de tap verder alleen worden toegepast als niet met behulp van lichtere opsporingsbevoegdheden hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Het is de officier van justitie die, na machtiging van de rechter-commissaris, een tapbevel geeft aan de opsporingsambtenaar. Een tapmachtiging wordt voor een periode van maximaal vier weken afgegeven.

Het is ook mogelijk om (historische) verkeersgegevens op te vragen. Als het gaat om een telefoon dan wordt in dat geval informatie verkregen over het nummer van beller en gebelde, de datum, het tijdstip, de duur van het gesprek en de zendmastinformatie. In geval van internetverkeer krijgt men zicht op onder andere het IP-adres, tijdstip van aanmelden en het gebruikte protocol. Het opvragen van verkeersgegevens is een lichtere bijzondere opsporingsbevoegdheid dan de telefoontap en kan zonder machtiging van de rechter-commissaris worden gevorderd.

Tapstatistieken

Sinds 2007 wordt uw Kamer jaarlijks geïnformeerd over de hoeveelheid taps die in Nederland zijn gezet in het kader van de opsporing van strafbare feiten. Om meer duiding te geven aan de omvang en de ontwikkeling van het aantal taps, hebben de onderzoekers de absolute aantallen uit deze rapportages afgezet tegen het totaal aantal telefoonaansluitingen in Nederland.

	Aantal telefoon aansluitingen	Aantal telefoontaps	Percentage getapte telefoons
2007	26 689 300	24 982 ¹	0,09%
2008	27 944 200	26 425	0,10%
2009	28 502 000	24 724	0,09%
2010	26 479 000	22 006	0,08%

¹ Geschatte cijfers, gebaseerd op tweemaal de gepubliceerde halfjaarcijfers van 2007.

Bron: telecom gegevens aansluitingen: ITU, World Telecommunication/ICT indicators database, 15Th edition 2011.

Omdat het tappen van telefoonaansluitingen op nummers wordt geregistreerd en niet op naam, valt uit de cijfers niet op te maken om hoeveel verschillende personen het gaat. Duidelijk is wel dat het aandeel van getapte personen lager uitvalt dan het percentage getapte telefoons, omdat sommige verdachten zeer veel telefoonnummers gebruiken en deze afzonderlijk in de statistieken worden opgenomen. Sinds 2010 is ook bekend hoe vaak de internettap in Nederland wordt ingezet. In dat jaar ontving het KLPD 1 704 bevelen voor het plaatsen van een zogenaamde

¹ Misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld.

IP-tap. Dit aantal is in 2011 bijna verdubbeld naar 3 331 taps door de toename van het gebruik van internettoepassingen op smartphones. Inmiddels is duidelijk dat het aantal telefoontaps over 2011 op 24 718 uitkomt, een lichte stijging ten opzichte van het jaar daarvoor.

Het gebruik van de telefoontap

De bevindingen van de onderzoekers zijn mede gebaseerd op interviews die zijn gehouden met onder andere opsporingsambtenaren, officieren van justitie, rechters-commissarissen en advocaten. Uit die gesprekken blijkt dat de tap een door politie en justitie gewaardeerd opsporingsmiddel is. Volgens respondenten levert de inzet ervan in veel gevallen een waardevolle bijdrage aan een opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van indirect bewijs, opsporingsinformatie of sturingsinformatie. Het komt vrijwel nooit voor dat een tap bewijs oplevert waardoor een zaak direct opgelost is. Het is veelal de combinatie van informatie uit de telefoontap met andere gegevens die van grote waarde is in een zaak.

Respondenten geven aan dat de tap eerder gericht en doelmatig wordt ingezet, dan breed en ongericht. Betrokkenen maken een zorgvuldige inschatting van de opbrengst van een tap en betrekken dat bij de vraag of het verwachte resultaat ook kan worden bereikt met middelen die een minder grote inbreuk maken op de privacy. Deze overweging vindt overigens niet alleen op ethische gronden plaats, maar ook omdat de tap een arbeidsintensief opsporingsmiddel is. Het opsporingsteam probeert te voorkomen dat er teveel capaciteit wordt ingezet op het uitluisteren en uitwerken van telefoonlijnen die niet van belang zijn voor een opsporingsonderzoek. Vaak worden daarom eerst verkeersgegevens opgevraagd om inzichtelijk te maken met wie, hoe vaak, hoe lang en vanaf welke locatie er gebeld is met een bepaald telefoonnummer. Deze informatie helpt het opsporingsteam om de telefoontap zo gericht mogelijk aan te vragen.

Vergelijking met het buitenland

Doordat het aantal ingezette taps in de onderzochte landen (Duitsland, Zweden, Engeland en Wales) anders wordt geregistreerd en er ook verschillen zijn in de rechtssystemen, is het moeilijk om een goede vergelijking te maken van de tapstatistieken. In vergelijking met de overige onderzochte landen lijken de Nederlandse statistieken het meest compleet te zijn als het gaat om de aantallen afgetapte nummers, telefoontoestellen en IP- en e-mailadressen. Er bestaan echter geen gegevens over het aantal personen dat jaarlijks in Nederland getapt wordt, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is in Engeland en Wales.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de telefoontap in Nederland frequenter wordt ingezet dan in de andere onderzochte landen. Daar staat tegenover dat andere bijzondere opsporingsmiddelen, zoals infiltratie door undercoveragenten, mede vanwege het verhoogde risico voor de betrokken opsporingsambtenaren juist minder vaak worden ingezet dan in het buitenland. Volgens de onderzoekers is dit voor een groot deel te verklaren door het feit dat er tussen de onderzochte landen een verschil van perceptie bestaat als het gaat om de zwaarte van de verschillende opsporingsmiddelen.

De internettap

De wettelijke eisen voor de inzet van de internettap zijn dezelfde als die voor de telefoontap. In vergelijking met het aantal telefoontaps is het aantal internettaps dat jaarlijks in opsporingsonderzoeken wordt ingezet tot nu toe echter bescheiden. Uit het rapport blijkt dat dit onder andere te

maken heeft met het feit dat de informatie die afkomstig is van een internettap veel minder toegankelijk is dan de gesprekken die worden opgevangen bij het tappen van een telefoonlijn. De internettap kan vele gigabytes aan informatie opleveren die zonder decodering onleesbaar zou zijn. De uitwerking kost in dat geval veel gespecialiseerde capaciteit die niet in alle opsporingsonderzoeken voorhanden is, of niet in verhouding staat tot de verwachte opbrengsten. De onderzoekers stellen dat dit een spanningsveld kan opleveren met het toenemende belang van het communiceren door middel van het internet. Inmiddels zijn er binnen de opsporingspraktijk technieken voorhanden waarmee de communicatie van alleen geselecteerde internettoepassingen wordt afgetapt. In mijn brief van 23 december jl. over verschillende onderwerpen in het kader van de Nationale Cyber Security Strategie (NCSS), heb ik daarnaast gemeld dat er zowel nationaal als internationaal wordt onderzocht of er aanpassing van wet- en regelgeving nodig is om ook op internet de juiste mogelijkheden te hebben voor de opsporing. Conform de toezegging in de brief van 23 december jl.¹, zal ik uw Kamer hierover voor de zomer van 2012 nader berichten.

Notificatieplicht

De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Wet BOB bepaald dat personen moeten worden ingelicht wanneer er een bijzonder opsporingsmiddel tegen hen is ingezet. Deze notificatieplicht is bedoeld om betrokkenen te informeren over het feit dat er in het kader van een opsporingsonderzoek een inbreuk op hun privacy is gemaakt. In sommige gevallen kan de officier van justitie de notificatie uitstellen of geheel achterwege laten, bijvoorbeeld wanneer het in het belang van een nog lopend onderzoek ongewenst is. Daar waar een onderzoek uit 2004 nog aantoonde dat er slechts incidenteel werd genotificeerd², concluderen de onderzoekers dat de onderzochte parketten zich anno 2011 doorgaans houden aan de notificatieplicht.

Uit het rapport wordt wel duidelijk dat de administratieve afhandeling van het notificeren per parket verschillend is. Het gaat dan met name om het moment van notificeren en de manier waarop het notificeren georganiseerd is. In het kader van het actieprogramma «Minder regels, meer op straat», heb ik uw Kamer eerder gemeld dat er enkele trajecten zijn ingezet die ook een verbetering opleveren ten aanzien van de administratieve processen rondom de Wet BOB³. Naast het vereenvoudigen van het aanvragen van bevoegdheden, gaat het daarbij om de inrichting van de zogenaamde gemeenschappelijke «BOB-kamer». Deze samenwerking tussen politie en OM moet de kwaliteit, de efficiency en de effectiviteit van het administratief proces rondom BOB-middelen verbeteren, waaronder een meer eenduidige naleving van de notificatieplicht.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Kamerstukken II 2011/12, 26 643, nr. 220.

² Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M., Brants, C.H., & Lindeman, J.M.W. (2004). De Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden: eindevaluatie. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en Beleid 222.

³ Kamerstukken II 2011/12, 29 628, nr. 285.