

De Minister van Justitie

's-Gravenhage, 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Onderwerp Advies Wetsvoorstel vorderen gegevens telecommunicatie

Bij brief van 11 mei jl. is aan de Registratiekamer ter advisering het concept Wetsvoorstel vorderen gegevens telecommunicatie en het concept Besluit vorderen gegevens telecommunicatie voorgelegd. Met excuses voor de aanzienlijke vertraging biedt zij nu haar advies aan.

De Registratiekamer onderschrijft de noodzaak om de verstrekkingen van gegevens door de telecommunicatiesector (welke thans op basis van artikel 11, tweede lid Wet persoonsregistraties (WPR) plaatsvinden) duidelijk te normeren. De aanbeveling daartoe van de Commissie van Traa uit 1996 heeft inmiddels in brede kring steun gevonden. Zo ook in de conclusies van het in opdracht van het ministerie van justitie uitgevoerde onderzoek dat uitmondde in de publicatie "Als de politie iets wil weten" van 1999, alsmede in het door uw ministerie gesteunde promotieonderzoek aan de RUG van Mac Gillavry "Meewerken aan strafvordering door bedrijven", waarvan dit jaar een tussenstand is gepubliceerd. De Registratiekamer is bij beide onderzoeken betrokken (geweest) en onderschrijft de gepubliceerde bevindingen in zijn algemeenheid. Die strekken -kort weergegeven- tot verheldering en vereenvoudiging van een aantal basisregels, omdat gebleken is dat aan het huidige artikel 11, tweede lid WPR onvoldoende normerende werking toekomt.

Het thans voorliggende wetsvoorstel zou daarin dienen te voorzien. Het gaat hierbij enerzijds om een ingrijpende herziening van de bestaande bevoegdheden tot het vorderen van inlichtingen over het telecommunicatieverkeer (verkeersgegevens) door opsporingsinstanties en veiligheidsdiensten. Daarnaast wordt de nieuwe bevoegdheid

Uw brief 5028098/00/6

Bijlagen 2

Contactpersoon

Doorkiesnummer

Prins Clauslaan 20

Postbus 93374

2509 AJ 's-Gravenhage

Tel. 070-3811300

Fax 070-3811301

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 2

geschapen tot het vorderen van naam-en nummerinformatie (gebruikersgegevens) betreffende gebruikers van telecommunicatie.

De Registratiekamer heeft deze beoogde uitbreiding van bevoegdheden gezien in samenhang met andere maatregelen om politie, justitie en inlichtingendiensten toegang te geven tot gegevens betreffende het gebruik van telecommunicatiemiddelen. Zoals de Registratiekamer al heeft opgemerkt in haar advies over het oorspronkelijke wetsontwerp Bijzondere Opsporingsbevoegdheden (kenmerk 97.A.028.01 d.d. 13 maart 1997) moet worden onderkend dat de bestaande bevoegdheden alleen al als gevolg van de thans gangbare telecommunicatiesystemen tot veel verdergaande inbreuken op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kunnen leiden dan kon worden voorzien toen deze in het leven werden geroepen. Dit heeft geleid tot een betere informatiepositie voor de overheid. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op het op grote schaal voorhanden zijn van historische gegevens over het communicatiegedrag of op de beschikbaarheid van locatiegegevens in mobiele telefonie. Daarnaast wijst de Registratiekamer nog op de aanvullende bevoegdheden die in het leven zijn geroepen in de Telecommunicatiewet (Tw), zoals de bewaarverplichting van artikel 13.4 Tw en de mogelijkheid tot het inzetten van IMSI-catchers als bedoeld in artikel 3.10 Tw, en de daarmee corresponderende wijzigingsvoorstellen van het Wetboek van Strafvordering (zie wetsvoorstel 26410). Tenslotte is in de optiek van de wetgever niet uitgesloten dat in aanvulling daarop nog algemene bevoegdheden worden aangewend, zoals het verrichten van computerdoorzoekingen bij internetproviders op grond van artikel 125i Sv.

De Registratiekamer vraagt met nadruk voor deze bredere ontwikkeling aandacht. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting aan deze voortschrijdende ontwikkeling, die zowel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als het eveneens grondwettelijk beschermde communicatiegeheim onder druk zet, aandacht te besteden. Dit kan door een uitdrukkelijker toetsing uit te voeren aan de norm van artikel 8 EVRM dan thans in de memorie van toelichting is geschied.

De Registratiekamer zal in haar advies eerst ingaan op de relatie van dit wetsontwerp met de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens om vervolgens meer in het bijzonder stil te staan bij de voorgestelde nieuwe bevoegdheden.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 3

1. Verhouding tot wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens

De Registratiekamer is van oordeel dat met de voorgestelde regelingen thans niet die helderheid wordt geschapen die nodig is om de gegroeide praktijk van verstrekkingen door de telecommunicatiesector, op basis van artikel 11, tweede lid WPR, in goede banen te leiden. In dit wetsontwerp zijn aan de beide hiervoor genoemde onderzoeken voor wat betreft de bijzondere positie van telecommunicatieaanbieders niet de juiste conclusies verbonden.

Ter illustratie wijst de Registratiekamer op paragraaf 10 Memorie van Toelichting. Daarin wordt ingegaan op de betekenis van artikel 11, tweede lid WPR voor het verstrekken van gegevens ter zake van telecommunicatie. Hierbij wordt miskend dat hierbij veelal geen vrijwillige medewerking door de telecommunicatiesector mogelijk is. Immers, voor het verstrekken van inlichtingen over het telecommunicatieverkeer geldt een specifieke wettelijke regeling, die niet op basis van vrijwilligheid kan worden omzeild. Ook het verstrekken van gegevens omtrent de inhoud van het berichtenverkeer op vrijwillige basis is niet toegestaan.

In diezelfde paragraaf wordt daarnaast nog gesteld dat artikel 11, tweede lid WPR (en in de toekomst artikel 43 Wet bescherming persoonsgegevens) betekenis zal blijven houden voor andere categorieën van gegevens. Deze lijn is eveneens van uw zijde gevolgd in de kwestie rond het vorderen van in computerbestanden opgeslagen gegevens. Nu de artikelen 96a en 125i Wetboek van Strafvordering hiertoe voor politie en openbaar ministerie onvoldoende mogelijkheden blijken te bieden, heeft u het College van procureurs-generaal verzocht een gedragslijn uit te werken op basis van artikel 11, tweede lid WPR. Deze benadering miskent evenwel het uitzonderingskarakter dat artikel 11, tweede lid WPR naar tekst en blijkens de wetsgeschiedenis draagt. In het arrest van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch van 8 november jl. inzake het opvragen van gegevens op die grond bij een internetaanbieder ziet de Registratiekamer bevestigd dat het moet gaan om klemmende situaties, waarin verstrekking van persoonsgegevens in het belang van de opsporing van ernstige strafbare feiten kan worden verzocht.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 4

Daarnaast moet ook voldoende recht worden gedaan aan de betekenis van specifieke wettelijke regelingen voor het vorderen van gegevens ten behoeve van de strafvordering. Aanvullende toepassing van een algemene bevoegdheid als die van artikel 11, tweede lid WPR zal in de regel zijn uitgesloten, omdat daarmee immers afbreuk wordt gedaan aan het waarborgkarakter van de bijzondere regeling.

Bij deze gelegenheid wil de Registratiekamer er nog op wijzen dat aan een verzoek tot gegevensverstrekking op basis van artikel 11, tweede lid WPR ook een afweging vooraf dient te gaan van de verzoekende politie- en justitie-instellingen, om te voorkomen dat de telecommunicatieaanbieders worden bewogen tot het verstrekken van gegevens in gevallen waarin bij politie of justitie bekend is of behoort te zijn dat zulks in strijd komt met de wet. Op deze wijze lokken politie en justitie handelen in strijd met de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens uit. Zie ook in dit verband de overweging van het Gerechtshof Den Bosch in zijn arrest van 8 november jl. over het mogelijk onrechtmatig handelen van houders van persoonsregistraties (overweging B2). Hieraan gaat de huidige praktijk in het geheel voorbij. Een dergelijk gedrag verdraagt zich niet met het aan de Europese richtlijn bescherming persoonsgegevens (95/46/EG) ten grondslag liggende beginsel van ‘fair and lawful processing’.

Door onvoldoende aandacht te besteden aan deze aspecten is aan artikel 11, tweede lid WPR een te ruime werking toegekend. Naar het oordeel van de Registratiekamer dienen deze aspecten nader te worden verhelderd, zowel in de regeling als in de toelichting.

2. Vorderen van verkeersgegevens

Ten aanzien van het verkrijgen van inlichtingen over het telecommunicatieverkeer door overheidsinstellingen vraagt de Registratiekamer achtereenvolgens uw aandacht voor de betekenis van het communicatiegeheim, de reikwijdte van de bepaling “telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker”, de positie van geheimhouders en trusted third parties en de bewaarverplichting voor telecommunicatieaanbieders.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 5

Communicatiegeheim en verkeersgegevens

De Registratiekamer kan niet het uitgangspunt onderschrijven dat aan bijzondere grondrechtelijke bescherming van het communicatiegeheim geen enkele betekenis toekomt als het gaat om verkeersgegevens. Zij is van oordeel dat aan verkeersgegevens een sterkere rechtsbescherming dient toe te komen dan die voor persoonsgegevens in het algemeen. Dat de wetgever aan verkeersgegevens de bescherming uit hoofde van artikel 13 Grondwet onthoudt acht de Registratiekamer onaanvaardbaar. Het miskent de bijzondere en zelfstandige betekenis die moet worden gehecht aan artikel 13 naast het bestaan van artikel 10 Grondwet. Zo biedt artikel 10 Grondwet geen bescherming voor zakelijke telecommunicatieabonnees bij uitlevering van gegevens over hun telecommunicatieverkeer aan politie en inlichtingendiensten. De Registratiekamer zal met betrekking tot het standpunt van het kabinet over het rapport van de Commissie “Grondrechten in het digitale tijdperk” overigens nog afzonderlijk advies uitbrengen aan de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

De Registratiekamer meent dat het verstrekken van verkeersgegevens door telecommunicatieaanbieders aan de overheid onder omstandigheden inbreuk kan maken op de aanspraak van burgers om vertrouwelijk te communiceren. Niet uit te sluiten is immers dat uit verkeersgegevens naar hun aard zelf, uit de verknoptheid daarvan met de inhoud dan wel in combinatie met kennis van de context waarin vertrouwelijke communicatie plaats vindt direct de inhoud van het berichtenverkeer kan worden afgeleid. Hierbij is bijvoorbeeld te denken aan de onderwerpsaanduiding in de header van een e-mailbericht. Ook het verstrekken van bepaalde gekozen telefoonnummers of internetadressen aan de politie -zoals bijvoorbeeld dat van een meldnummer voor kindermishandeling- geeft een directe indicatie van het bericht zelf. Tenslotte kan met voorkennis over de context waarin gecommuniceerd wordt uit bepaalde verkeersgegevens zoals deelnemers, plaats, tijd en duur soms de strekking van een bericht worden afgeleid: heeft X inmiddels vanuit Korea een overnamebod gedaan, wanneer hoorde Y van die benoeming?

De Registratiekamer is van mening dat het categorisch uitsluiten van dergelijke situaties van iedere bescherming uit hoofde van artikel 13 Grondwet niet goed verdedigbaar is. De overwegingen van de Commissie “Grondrechten in het digitale tijdperk” om verkeersgegevens niet onder de specifieke bescherming van artikel 13 Grondwet te

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 6

brengen hebben de Registratiekamer niet overtuigd. Artikel 13 belichaamt volgens de Commissie-Franken het recht om op vertrouwelijke wijze gebruik te maken van bestaande communicatiekanalen en wel tegen kennisneming door derden. Het ontgaat de Registratiekamer waarom dan alleen de inhoud uit dien hoofde bescherming zou verdienen en niet de verkeersgegevens die soms het vertrouwelijke gebruik van die kanalen betreffen. De grondwettelijke bescherming van de vertrouwelijkheid van communicatie dient naar de overtuiging van de Registratiekamer ook richting te geven aan het verwerken van gegevens over communicatieprocessen, temeer nu aan die gegevens ook informatie over de inhoud kan worden ontleend.

Inmiddels heeft de Registratiekamer ook kennis genomen van de reactie van het kabinet op het rapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (Kamerstukken II, 2000-2001, 27 460, nr. 1). Deze reactie volgt het advies dat de Commissie “Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij” (Commissie-Mevis) op 28 juli jl. onderhands heeft uitgebracht aan de Minister van Justitie. Het kabinet baseert zijn keuze om verkeersgegevens niet binnen de reikwijdte van artikel 13 Grondwet te brengen onder meer op de kennelijke voorkeur van de Commissie-Mevis voor de beperkingsystematiek van artikel 10 Grondwet, die veel meer ruimte biedt voor het verstrekken van verkeersgegevens aan de overheid dan mogelijk zou zijn met de vereiste rechterlijke last van artikel 13 Grondwet. De Registratiekamer acht dit niet de juiste benadering. Eerst moet worden vastgesteld welke grondrechten in het geding zijn bij de verstrekking van gegevens over een telefoongesprek door een telecommunicatiebedrijf aan politie of justitie. Daarna kan worden afgewogen welke normen daarvoor hebben te gelden.

De Registratiekamer voorziet dat dit kabinetsstandpunt het sein zal zijn voor een verdergaande modificatie van mogelijkheden voor opsporings- en veiligheidsdiensten voor het verkrijgen van inlichtingen over het telecommunicatieverkeer. De Wet bescherming persoonsgegevens (Staatsblad 2000, 302) biedt hiertegen onvoldoende waarborgen. Ter illustratie wordt hier bijvoorbeeld gewezen op artikel 43 WBP, dat verstrekking van persoonsgegevens toestaat “in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten”. Zelfs in vergelijking met dit wetsvoorstel zou dat een enorme uitbreiding van bevoegdheden voor het verkrijgen van verkeersgegevens betekenen. Dit is overigens ook een van de belangrijkste

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 7

overwegingen geweest voor het totstandbrengen van een bijzondere privacyrichtlijn voor de telecommunicatiesector in EU-verband (richtlijn 97/66/EG). De Registratiekamer dringt er op aan het standpunt inzake de toepasselijkheid van artikel 13 Grondwet op verkeersgegevens te heroverwegen.

Telecommunicatieverkeer met betrekking tot de gebruiker (126n en 126u Wsv)

Het vorderen van verkeersgegevens was tot dusver alleen mogelijk ten aanzien van gesprekken waaraan vermoedelijk een verdachte deelneemt. Thans wordt voorgesteld de reikwijdte van de bevoegdheid uit te breiden tot een ruimere categorie telecommunicatieverkeer. In de nieuwe tekst voor de artikelen 126n en 126u Wsv wordt gesproken van gegevens "... over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker".

De Registratiekamer acht de zinsnede 'telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker' te onbepaald en daarmee te ruim. Dit veronderstelt zelfs geen deelname van de te onderzoeken personen aan de telecommunicatie. Zo laat deze tekst bijvoorbeeld ruimte om gegevens te vorderen van telecommunicatie waarin bepaalde personen onderwerp zijn van gesprek. De grens met het geautomatiseerd filteren van de inhoud van alle telecommunicatieverkeer, waarbij de betrokken nummers beschikbaar komen voor nader onderzoek wordt hier wel heel erg dun. De Registratiekamer adviseert de tekst van de betreffende wetsbepalingen alsnog zodanig aan te passen dat dergelijke praktijken worden uitgesloten.

De positie van geheimhouders en trusted third parties

Nu het wetsvoorstel de mogelijkheid opent om op grotere schaal inlichtingen te vorderen over het telecommunicatieverkeer van en naar traditionele geheimhouders zoals ziekenhuizen, artsen en advocaten verdient het, naar het inzicht van de Registratiekamer, aanbeveling alsnog nader te bezien of hiervoor geen uitzondering dient te worden gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een vernietigingsverplichting zoals die tot voor kort gold op grond van artikel 125h Wetboek van Strafvordering. Hoewel de positie van trusted third parties (TTP's) als zodanig buiten het bestek van deze regeling valt, zou voor TTP's gedacht kunnen worden aan een zelfde uitzondering.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 8

Bewaarverplichtingen voor verkeersgegevens

Bij de behandeling van het voorstel voor de Telecommunicatiewet heeft de Registratiekamer er bij herhaling op aangedrongen dat telecommunicatieaanbieders die zo weinig mogelijk gegevens over het gebruik genereren, verwerken of bewaren niet enkel met het oog op de behoeften van opsporingsinstanties en inlichtingendiensten tot een andere praktijk worden gedwongen. Tegen algemene verplichtingen tot het routinematig, zonder aanzien van de persoon bewaren van verkeersgegevens - vooruitlopend op een mogelijke vordering- moet ernstig bezwaar worden gemaakt. De gezamenlijke nationale toezichthoudende autoriteiten op het gebied van dataprotectie, de Data Protection Commissioners hebben dit jaar tot twee keer toe in gelijke zin uitgesproken dat dergelijke inbreuken zijn aan te merken als 'improper' (onbehoorlijk). Hier wordt korthedshalve verwezen naar onze brief aan de Minister van Justitie van 11 april jl. (kenmerk Z2000-0223.04) inzake het Cybercrime-verdrag. De daarin genoemde Verklaring van de Europese Conferentie van Registratiekamers (Stockholm, 6-7 april 2000) en het bijbehorende achtergrondrapport gaan hier voor de volledigheid nogmaals bij (zie bijlagen). De Internationale Conferentie (Venetië, 27-30 september 2000) heeft zich in gelijke zin uitgesproken.

In de nota Wetgeving voor de elektronische snelweg formuleerde de regering nog het uitgangspunt dat niet lichtvaardig mag worden overgegaan tot een verplichting aan netwerkaanbieders om gegevens ten behoeve van de opsporing te verzamelen (zie blz. 81-82). De Registratiekamer wil vasthouden aan dit uitgangspunt. Artikel 13.4 Tw is door de Registratiekamer dan ook meermaals gekwalificeerd als een gevaarlijk precedent.

Voor wat de verplichting betreft tot het bewaren van gegevens in artikel 13.4 tweede lid, tweede volzin Tw is bij de behandeling in de Eerste Kamer door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat gesteld dat het hier puur om een noodmaatregel gaat, waarvan gebruik kan worden gemaakt ingeval men niet aan de beoogde gegevens kan komen om een taplast op te stellen. Hierbij werd met name gedoeld op het gebruik van prepaid cards bij mobiele telefonie (zie Kamerstukken I, 1998-1999, 25 533, nr. 11b, p. 12-16). Hier is door de wetgever derhalve geen algemene bewaarverplichting beoogd.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 9

In dit wetsvoorstel is die terughoudendheid met betrekking tot een algemene bewaarverplichting niet meer terug te vinden. De Registratiekamer waarschuwt ernstig tegen het in het leven roepen van een algemene bewaarverplichting, die geweld zou doen aan de oorspronkelijk beoogde noodmaatregel.

Overigens wijst de Registratiekamer hierbij nog op een ongerijmdheid. De tekst van het voorgesteld artikel 13.4, derde lid voorziet niet in een mogelijkheid andere dan gebruikersgegevens te bewaren, terwijl de beoogde verplichting juist dwingt tot bewaring van verkeersgegevens zoals tijdstippen, locaties en gebelde nummers. Het wetsvoorstel is niet bepaald eenduidig op dit punt en behoeft dan ook heroverweging. In de tekst van artikel 13.4 dient voorts tot uitdrukking te worden gebracht dat het hier niet gaat om naast elkaar staande bevoegdheden, maar om subsidiair gedachte mogelijkheden tot identificatie.

3. Vorderen van gebruikersgegevens

De Registratiekamer onderschrijft de noodzaak om de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens van een duidelijke wettelijke basis te voorzien. In de praktijk is gebleken dat het niet reëel is te veronderstellen dat de telecommunicatiesector tot 900.000 informatieverzoeken per jaar zal (kunnen) onderwerpen aan welke afweging dan ook. Daarbij komt dat deze afweging ten principale door de overheid dient te worden verricht. In die zin heeft de Registratiekamer er begrip voor dat de meeste informatieverzoeken in de nabije toekomst zullen worden geleid via het Centraal Informatiepunt Opsporing Telecommunicatie, waarbij de verplichting voor politie en justitie bestaat om bevragingen van het CIOT vast te leggen in een proces-verbaal. De Registratiekamer verwacht dat met dit stelsel beter dan nu zal kunnen worden gecontroleerd of geen gegevensverstrekkingen hebben plaatsgevonden buiten de bestaande kaders om.

Op een aantal punten verdient het wetsvoorstel evenwel nadere overweging. De Registratiekamer heeft hierbij het oog op de noodzakelijke grondrechtelijke toets, de reikwijdte van het gehanteerde begrip 'nummer', de positie van netwerkexploitanten en het verkennende onderzoek.

Datum 16 november 2000
Ons kenmerk z2000-0478
Blad 10

Toetsing aan grondrechten

In het wetsontwerp is ten onrechte verondersteld dat toetsing van een dergelijke wettelijke regeling aan artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet achterwege kan blijven, vanwege de beperkte categorie van gegevens waar het hier om gaat. Een dergelijke benadering zou nog kunnen worden aanvaard als het slechts zou gaan om het verkrijgen van gegevens uit algemeen toegankelijke telefoongidsen en dergelijke.

In verreweg de meeste gevallen gaat het hier om het op naam stellen van uit printertaps verkregen telefoonnummers. De mogelijkheid te zoeken naar bij nummers behorende informatie is niet beschikbaar voor het publiek en moet in de regel ook onverenigbaar worden geacht met het doel waarvoor gidsinformatie aan het publiek ter beschikking komt.

Daarnaast gaat het vooral om het verkrijgen van niet via gidsen beschikbare gegevens, zoals geheime telefoonnummers. Veelal zijn abonnees expliciet met hun telecommunicatieaanbieder overeengekomen dat hun nummer niet aan derden bekend wordt gemaakt, bijvoorbeeld om niet voor iedereen telefonisch bereikbaar te zijn. Die keuze wordt hier opzij gezet, ook als het gaat om onverdachte personen.

Dergelijke inbreuken behoren alsnog afzonderlijk te worden gerechtvaardigd in het wetsvoorstel. Voorzienbaar is dat politie en justitie binnen afzienbare tijd kunnen beschikken over deze informatie betreffende een zeer aanzienlijk deel van de telecommunicatiegebruikers. Derhalve dient tevens te worden afgewogen of niet nadere waarborgen dienen te worden gesteld, zoals verplichtingen om niet voor het onderzoek relevante gebleken gegevens te vernietigen of nadere gebruiksbeperkingen.

Reikwijdte van het begrip ‘nummer’ (artikelen 126na, 126ua en 126gg Wsv)

In de artikelen 126na, 126ua en 126gg wordt de bevoegdheid in het leven geroepen tot het vorderen van onder meer het nummer van een gebruiker van telecommunicatie. In de toelichting wordt voor de betekenis van het begrip ‘nummer’ verwezen naar de definitie daarvan in artikel 1.1, onder t Telecommunicatiewet: “cijfers, letters of andere symbolen, al dan niet in combinatie, die bestemd zijn voor toegang tot of identificatie van gebruikers, netwerkexploitanten, diensten, netwerkaansluitpunten of andere netwerkelementen”.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 11

De Registratiekamer stelt vast dat het in de Telecommunicatiewet niet alleen gaat om nummers van een gebruiker van telecommunicatie maar om een ruimere categorie van gegevens, waaronder ook verkeersgegevens. Zij adviseert geen openingen in de wet te creëren die het mogelijk maken verkeersgegevens te vorderen met gebruikmaking van het lichtere regime voor het vorderen van gebruikersgegevens. De verdergaande bevoegdheid kan in de optiek van de Registratiekamer wel de minder vergaande omsluiten; het omgekeerde kan daarentegen niet worden aanvaard (zie hiervoor verder onder paragraaf 4 inzake de onderlinge verhouding van bevoegdheden). De Registratiekamer heeft de benadering van de regering in deze eerder aan de orde gesteld, wat heeft geleid tot bijstelling van onder meer het voorgestelde CIOT-convenant en ook van het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie (Stb 2000, 71).

De huidige tekst maakt het mogelijk dat iedere opsporingsambtenaar de bevoegdheid wordt gegeven om bijvoorbeeld "paalgegevens" in de mobiele telefonie of de nummers van bezochte websites te vorderen op grond van artikel 126na Sv. De Registratiekamer adviseert u het woord nummer in de betreffende artikelen te vervangen door de zinsnede: "nummers die bestemd zijn voor toegang tot gebruikers".

In de toelichting dient te worden verhelderd dat het bij vaste telefonie gaat om het bij het netwerkaansluitpunt behorende telefoonnummer, bij mobiele telefonie om het MS-ISDN-nummer en bij internet (afhankelijk van het soort dienst) om het e-mailnummer, domeinnaam website dan wel het ip-nummer van de gebruiker. Andere gegevens dienen te worden verkregen, hetzij via hetzij langs de weg van de artikelen 3.10 juncto 13.4 Tw hetzij via 126n of 126u WSv.

Aanbieders van telecommunicatienetwerken

De Registratiekamer adviseert u vervolgens nog de verplichting tot het verstrekken van gebruikersgegevens slechts op te leggen aan aanbieders van diensten en niet aan aanbieders van netwerken, aangezien de laatsten daarover niet de beschikking hebben. In het wetsvoorstel moet niet de indruk worden gewekt dat op dit punt forum-shopping mogelijk is, of dat bij het niet aanwezig zijn van gebruikersgegevens bij een netwerkaanbieder automatisch de situatie ontstaat waarin gebruik kan worden gemaakt van 3.10 jo 13.4 Tw.

Datum 16 november 2000

Ons kenmerk z2000-0478

Blad 12

Verkennd onderzoek

Tenslotte wijst de Registratiekamer er op dat het uitgangspunt van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, namelijk dat geen dwangmiddelen kunnen worden toegepast in de fase van het verkennend onderzoek, hier wordt verlaten, door introductie van de mogelijkheid gebruikersgegevens te vorderen in het kader van het verkennend onderzoek (artikel 126gg, derde lid Sv). Dit onderdeel verdient heroverweging. Bij handhaving dient u alsnog nader te verklaren waarom dat oorspronkelijke uitgangspunt wordt verlaten.

4. Onderlinge verhouding bevoegdheden

De Registratiekamer vraagt nog aandacht voor de vraag hoe de verschillende bevoegdheden tot het onderzoeken van telecommunicatie zich ten opzichte van elkaar verhouden. In de opvatting van de Registratiekamer kan daarbij het uitgangspunt worden gehanteerd dat telkens de meest vergaande bevoegdheid de mindere omvat. In deze redenering zal de tapbevoegdheid de andere bevoegdheden kunnen omsluiten. En de bevoegdheid tot het vorderen van verkeersgegevens zou dan de bevoegdheid tot het vorderen van gebruikersgegevens omsluiten, zodat daarvoor ook niet twee afzonderlijke vorderingen nodig zijn. Hiertoe dient de toelichting duidelijk te maken dat de termen “gegevens over een gebruiker en het telecommunicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker” in artikel 126n de “gegevens ter zake van naam, adres, postcode, woonplaats, nummer en soort dienst van een gebruiker van telecommunicatie” van artikel 126na omsluiten. Deze vraag zou mede moeten worden beantwoord in verband met de aanwijzing van gegevens in de zin van de artikelen 126n en 126 u Wsv in artikel 2 concept-Besluit vorderen gegevens.

5. WIVD

De ongeclausuleerde toegang van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, zoals thans kennelijk wordt gecodificeerd in artikel 27 WIVD is naar de opvatting van de Registratiekamer in strijd met een ieders aanspraak op eerbiediging van diens correspondentie als bedoeld in artikel 8 EVRM, aangezien daarvoor geen enkel

Datum 16 november 2000
Ons kenmerk z2000-0478
Blad 13

criterium wordt genoemd voor toetsing van de proportionaliteit van de gemaakte inbreuk (zoals bijvoorbeeld het doel van het betreffende onderzoek). De brengt een disproportionele beperking van het communicatiegeheim met zich mee.

6. Besluit gegevensverstrekking

De hiervoor gemaakt kanttekeningen dienen uiteraard ook hun doorwerking te vinden in het besluit. Met name de relatie tussen de artikelen 126n en 126na verdient nadere doordenking. De Registratiekamer komt bij de verdere uitwerking van het wetsvoorstel hier nog graag op terug.

7. Private netwerken

Bij de behandeling van de Telecommunicatiewet in de Eerste Kamer is door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat De Vries toegezegd dat 13.7 Tw. niet in werking zal treden totdat de Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden en de Wet op de inlichtingen en veiligheidsdiensten zouden zijn afgerond. Kan in de toelichting bij dit wetsvoorstel worden aangegeven wat de voornemens van de wetgever zijn op dit punt?

Conclusie

De Registratiekamer beveelt u aan de tekst van de wet en het besluit op de door haar aangegeven punten te herzien en de toelichting op de genoemde onderdelen aan te vullen dan wel bij te stellen

Hoogachtend,

mr. U. van de Pol
plv. voorzitter