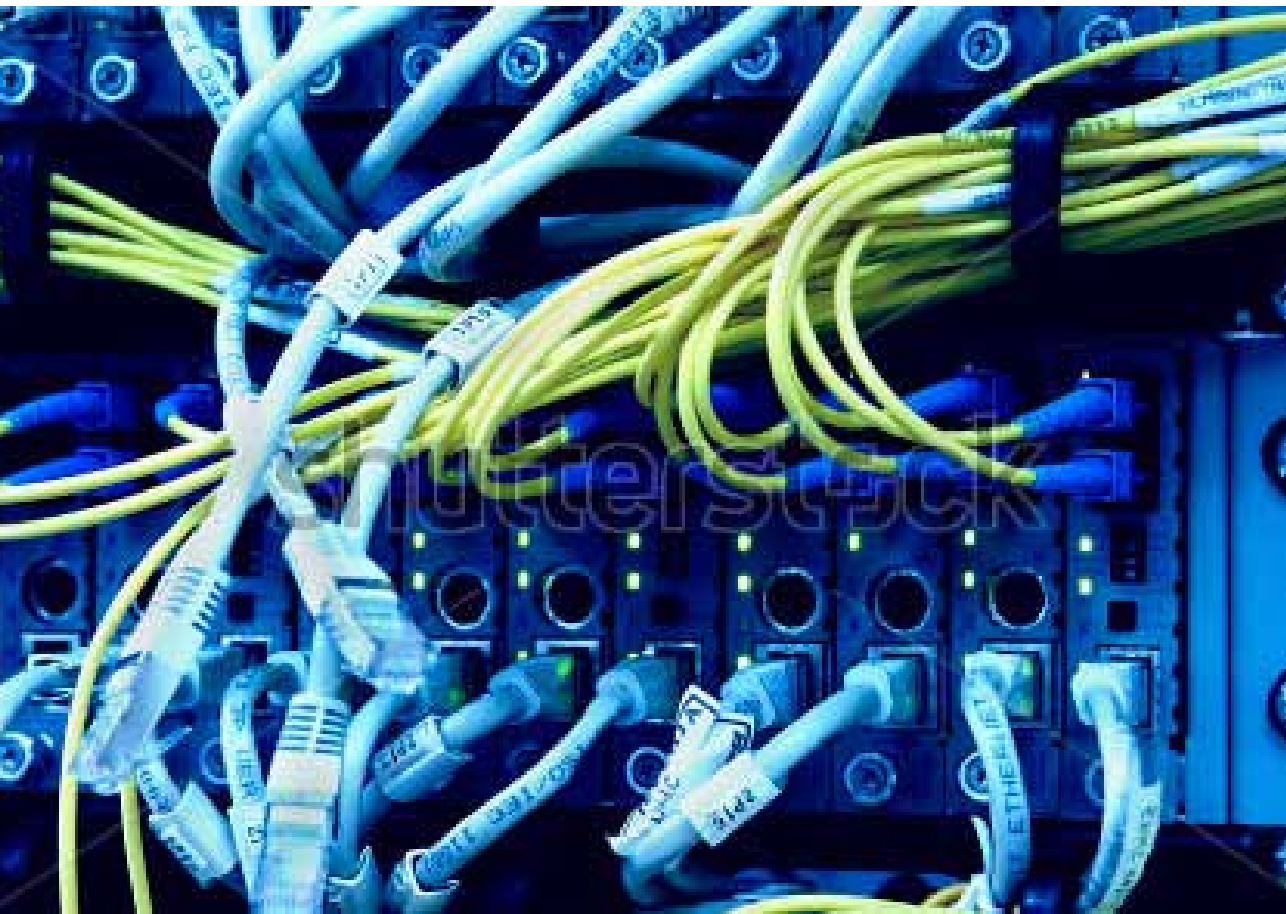




Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

CIOT-bevragingen

Proces en rechtmatigheid



CIOT-bevragingen

Proces en rechtmatigheid

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	17
1.1 Het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie	17
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	17
1.3 Onderzoeksdoel	19
1.4 Vraagstelling	19
1.5 Opzet van het onderzoek	19
1.6 Toetsingskader	20
1.7 Reikwijdte van het onderzoek	21
1.8 Leeswijzer	21
2 Bevindingen en analyse	23
2.1 Vastlegging en borging van proces en procedures	23
2.2 Rechtmatigheid van de bevragingen	26
3 Conclusies en aanbevelingen	31
3.1 Conclusies	31
3.2 Aanbevelingen	32
Bijlagen	
I. Aantal CIOT-bevragingen 2011	35
II. CIOT-audits 2007 t/m 2011	37
III. Toetsingskader	40
IV. Afkortingen	42

Voorwoord

De politiekorpsen kunnen via het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (CIOT) klantgegevens van telecom- en internetbedrijven opvragen. Om de privacy van de burgers te beschermen zijn voorschriften opgesteld voor het verrichten van deze bevestigingen.

In 2012 hebben de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ) en de Departementale Auditdienst van het ministerie van VenJ (DAD) onderzoek gedaan naar de uitvoering van bevestigingen aan het CIOT door politiekorpsen. Daarbij is gekeken naar de rechtmatigheid van de bevestigingen en de naleving van de processen van bevestiging.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er geen eenduidige, landelijke procedure is voor het doen van bevestigingen. Ieder korps heeft hierdoor op dit punt naar eigen inzicht het proces ingericht. De benodigde gegevens om tot een sluitende procedure te komen zijn geclassificeerd (vertrouwelijk/geheim). Daardoor is niet ieder korps met deze gegevens bekend en zijn grote verschillen in procedures ontstaan, zowel in omvang als in volledigheid. In de uitvoering van de bevestiging wordt bij ieder korps gewerkt conform de eigen procedure. Maar als die procedure door een gebrek aan kennis niet volledig is, dan voldoet een bevestiging haast 'automatisch' niet aan alle vereisten.

Naast dit kennisprobleem is ook sprake van een administratief probleem. Door een op onderdelen gebrekkige administratie ontbreken nogal eens de vereiste documenten. Dit betekent dat de Inspectie en de DAD over die bevestigingen geen oordeel over de rechtmatigheid kunnen geven. In het licht van bovenstaande bevindingen over de juiste uitvoering van de bevestigingen blijkt dat van de bevestigingen waarvan de documenten wél beschikbaar zijn deze nagenoeg alle rechtmatig hebben plaatsgevonden.

Zowel het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) als de DAD hebben zich reeds eerder kritisch uitgelaten over de naleving van de voorschriften bij CIOT-bevestigingen. De conclusies uit deze onderzoeken sluiten aan bij bovenstaande bevindingen. De Inspectie en de DAD constateren dat de knelpunten uit de onderzoeken van het CBP en de DAD medio 2012 nog niet hebben geleid tot een adequate landelijke aanpak van de knelpunten door de politiekorpsen en het ministerie van VenJ.

Dit rapport toont het belang van het uitwerken van landelijke en heldere procedures voor het doen en registreren van CIOT-bevestigingen. De tijd is rijp om een geautomatiseerd ondersteuningssysteem voor het bevestigingsproces in te voeren, dat alle relevante documenten 'automatisch' of dwingend registreert: het handmatig in ordners opbergen van documenten is daarmee verleden tijd. Daardoor is de controle op de bevestiging

gewaarborgd en kan de rechtmatigheid achteraf eenvoudig getoetst worden. Dit draagt er toe bij dat de privacy van de burger wordt beschermd. Een aantal korpsen gebruikt momenteel een dergelijk systeem. De invoering van de nationale politie is een natuurlijk en goed moment om de noodzakelijke verbeteringen nu snel aan te brengen.

J.G. Bos

Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

1. Inleiding

In het kader van een opsporingsonderzoek, het verzamelen van inlichtingen of hulpverlening in noodsituaties kunnen politiekorpsen informatie nodig hebben van aanbieders van telecommunicatie en internetproviders. De telecom- en internetaanbieders zijn wettelijk verplicht gebruikers- en verkeersgegevens aan de korpsen te verstrekken.¹ Om het verstrekken van deze gegevens voor korpsen te vereenvoudigen en veiliger te maken is een centrale voorziening ontwikkeld, die het vraag- en antwoordverkeer automatisch regelt, namelijk het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (CIOT).

Het CIOT beheert een geautomatiseerd informatiesysteem (CIS) voor telefoon- en internetgegevens. De korpsen kunnen via dit systeem bovengenoemde gegevens opvragen. Het CIOT fungeert als een soort doorgeefluik tussen korpsen en aanbieders. Het CIOT heeft zelf geen inzage in de klantgegevens van de aanbieders, maar beheert het CIS.

In 2011 zijn 2,3 miljoen CIOT-bevragingen door de opsporingsdiensten gedaan, exclusief de bevragingen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst.

2. Aanleiding en vraagstelling

Vanaf 2007 zijn bij een aantal korpsen onderzoeken verricht naar de naleving van de voorschriften voor het uitvoeren van CIOT-bevragingen. Naar aanleiding van de bevindingen van deze onderzoeken komt de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) in 2011 tot de conclusie dat de onvolkomenheden in de naleving van de voorschriften voor het overgrote deel nog bestaan. De naleving van de voorschriften voor bevraging is niet voldoende geborgd. De minister stelt dat de korpsen vanaf 1 mei 2011 aan alle vereisten rond bevragingen via het CIOT moeten voldoen. Anders wordt de toegang tot het CIS voor het betreffende korps tijdelijk afgesloten. Tevens kondigt de minister een intensivering van de controle op de naleving van de voorschriften aan.

Daarnaast is de minister van oordeel dat de voorschriften voor bevragingen via het CIOT geactualiseerd dienen te worden. Dit kan volgens de minister voor eind 2011 worden afgerond.²

¹ Gebruikersgegevens betreft persoonlijke gegevens zoals naam, adres, woonplaats behorende bij telefoonnummers, IP-adressen en e-mailadressen. Verkeersgegevens zijn gebelde nummers met bijbehorende tijdstippen en de duur van elk gevoerd gesprek.

² Brief van 21 maart 2011, kenmerk 2011-2000072466 en van 3 oktober 2011, kenmerk 2011-2000407300.

Op verzoek van de minister van VenJ heeft de Inspectie in samenwerking met de Departementale Auditdienst (DAD) in 2012 onderzoek gedaan naar de naleving van de voorschriften voor CIOT-bevragingen door korpsen. Het onderzoek richt zich op een aantal kritische processen die een juiste uitvoering van de bevraging dienen te borgen. Daarnaast zijn 350 CIOT-bevragingen op rechtmatigheid getoetst.

De hoofdvraag van het onderzoek is:

Voeren de korpsen de CIOT-bevragingen rechtmatig uit en conform vastgestelde procedures?

Onder rechtmatigheid van de bevragingen verstaan de Inspectie en de DAD dat een geautoriseerd ambtenaar de CIOT-bevraging heeft uitgevoerd conform de grondslagen van het Wetboek van Strafvordering (WvSv). De rechtmatigheid van een bevraging is getoetst aan de hand van de vereiste documenten, zoals de aanwezigheid van de rechtsgrondslag, van de machtiging van een rechter-commissaris (indien van toepassing) en van het proces-verbaal van vordering verstrekking gegevens.

De nadere uitwerking van de rechtmatigheid en de voorschriften met betrekking tot de procedures bij de uitvoering van CIOT-bevragingen zijn opgenomen in afspraken en richtlijnen. Hierbij is vooral van belang de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT'. Het toetsingskader van dit onderzoek is in belangrijke mate op deze referentie gebaseerd.

Het onderzoek is uitgevoerd bij twaalf politiekorpsen, die niet recent betrokken zijn geweest bij onderzoek op dit terrein.³ Het onderzoek is uitgevoerd bij de organisatie-onderdelen van de korpsen die belast zijn met de uitvoering van CIOT-bevragingen. De Inspectie en de DAD zijn niet nagegaan of de relevante documenten in de onderliggende opsporingsdossiers zijn opgenomen. Deze dossiers zijn verspreid over het hele korps. Diverse ervaringen uit ander onderzoek hebben geleerd dat deze werkwijze voor de korpsen zeer arbeidsintensief is en leidt tot een onderzoekslast die exponentieel toeneemt. De daarvoor benodigde capaciteit gaat ten koste van het primaire opsporingsproces.

³ Aanvankelijk was de intentie het onderzoek bij 22 opsporingsdiensten uit te voeren. De Inspectie en de DAD zijn van mening dat zij na twaalf korpsbezoeken voldoende zicht hebben op het proces van bevragingen. Naar verwachting van de Inspectie en de DAD zal het onderzoek bij de overige opsporingsdiensten niet tot een ander beeld leiden. Op basis van de bevindingen bij twaalf korpsen is deze rapportage opgesteld. In deze rapportage wordt daarom gesproken over korpsen en niet over opsporingsdiensten.

3. Bevindingen

Beschrijving van processen

Binnen de korpsen worden vele verschillende processen uitgevoerd. Om de kwaliteit van de uitvoering van deze processen te waarborgen, is het van belang dat een korps deze processen op basis van geldende voorschriften beschrijft en vaststelt. Om een CIOT-bevraging op een juiste wijze te kunnen uitvoeren, dienen de CIOT-bevragers kennis en inzicht te hebben van de voorgeschreven werkwijze en de geldende procedures.

In dit onderzoek hebben de Inspectie en de DAD de volgende drie relevante processen voor CIOT-bevragingen betrokken:

- het aanvragen, toekennen en intrekken van autorisaties voor het verrichten van CIOT-bevragingen;
- het bevragsingsproces CIOT;
- auditen van de rechtmatigheid van CIOT-bevragingen.

Autorisatie

Een bevraging kan alléén uitgevoerd worden door een geautoriseerde ambtenaar. Door het autorisatieproces vast te leggen en in te richten volgens de geldende eisen wordt geborgd dat getoetst kan worden dat alléén daartoe geautoriseerde ambtenaren toegang tot het CIS hebben.

De korpsen hebben de processen met betrekking tot het aanvragen, toekennen en intrekken van autorisaties niet hoeven te beschrijven. De korpsen maken gebruik van de Handleiding CIOT Informatiesysteem (CIS) uit 2007, waarin de verschillende stappen van dit proces door het CIOT concreet zijn uitgewerkt. Hierdoor is het voor de korpsen niet noodzakelijk om deze procedures nogmaals te beschrijven.

Bevraging

Om het bevragsingsproces volledig te kunnen beschrijven, dienen de geldende voorschriften en afspraken bij de korpsen bekend te zijn. De Inspectie en de DAD merken op dat de documenten van het CIOT waarin de procedurevoorschriften zijn opgenomen, de classificatie 'vertrouwelijk' of 'geheim' hebben gekregen. Deze classificatie beperkt de mogelijkheden om deze voorschriften breed te verspreiden. Uit de gesprekken komt naar voren dat de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT' - waarin een groot deel van de rechtmatigheids- en procedurevoorschriften zijn opgenomen - bij de korpsen niet of zeer beperkt bekend is.

Het gevolg van het ontbreken van een volledig beeld van de geldende voorschriften is dat bij CIOT-bevragers onduidelijkheid bestaat over de juiste uitvoering van bevragingen. Enkele voorbeelden van vragen bij bevragers zijn: kan het e-mailadres van een aanvrager als een ondertekening van het proces-verbaal van vordering worden beschouwd, dient de vordering voor een bevraging het tenlastegelegde wetsartikel te vermelden, dient de CIOT-bevrager de

formele rechtmatigheidstoets uit te voeren of kan ook een hulpofficier van justitie deze toets uitvoeren?

De Inspectie en de DAD constateren grote verschillen in de wijze waarop de korpsen de processen rond CIOT-bevraging hebben beschreven. De beschrijvingen variëren sterk in omvang en volledigheid. Dit varieert van een korte beschrijving waar en hoe een bevraging moet worden gedaan tot een volledige beschrijving van de werkwijze voor de CIOT-bevraging.

Ook ten aanzien van de registratie van CIOT-bevragingen doen zich aanzienlijke verschillen voor tussen de korpsen. Dit is het gevolg van het ontbreken van landelijke richtlijnen voor de inrichting van de registratie. Een aantal korpsen registreert alle relevante documenten, terwijl andere korpsen zich beperken tot het digitaal archiveren van de e-mailverzoeken voor een bevraging of tot het handmatig opbergen van de processen-verbaal van vordering verstrekking gegevens in ordners (met of zonder registratie).

Bovengenoemde knelpunten gelden niet voor de korpsen die het systeem 'POLIOM' gebruiken. Dit systeem is een geautomatiseerd ondersteuningssysteem van het bevragingsproces. POLIOM leidt de bevrager door het gehele bevragingsproces en legt alle relevante documenten automatisch vast.

Auditing

Een opsporingsdienst dient zich te kunnen verantwoorden over de uitvoering van CIOT-bevragingen. Dit betekent dat de registratie van de bevragingen zodanig dient te zijn ingericht dat te allen tijde kan worden aangetoond dat de bevragingen rechtmatig zijn uitgevoerd. Door middel van het uitvoeren van een interne audit kan het korps verantwoording afleggen over de uitvoering van de bevragingen.

Twee van de twaalf korpsen hebben een procedure voor het uitvoeren van een interne audit beschreven. De helft van de twaalf korpsen geeft aan periodiek steekproefsgewijs of integraal de rechtmatigheid van de bevragingen te controleren. Echter hiervan vindt geen vastlegging door deze korpsen plaats. Indien noodzakelijk, worden de betrokken medewerkers direct op onvolkomenheden in de bevraging aangesproken.

Rechtmatigheid van de bevragingen

In zijn reactie naar aanleiding van eerdere onderzoeken naar de naleving van de voorschriften voor CIOT-bevragingen geeft de minister van VenJ aan dat hij de strikte naleving van de normen van groot belang vindt. Inbreuken op de persoonlijke levenssfeer die plaatsvinden in het kader van opsporingsonderzoeken moeten met voldoende waarborgen worden omgeven.

Tien van de twaalf korpsen geven aan alle verzoeken van CIOT-bevragingen op de punten van rechtmatigheid te toetsen. Bij één korps blijft deze toets beperkt tot de verzoeken die zijn gedaan door opsporingsambtenaren. Bij dit korps worden verzoeken van een officier

van justitie niet getoetst. Bij een ander korps vindt de controle op de rechtmatigheid plaats door een hulpofficier van justitie en niet door de bevrager (de geautoriseerde ambtenaar). Volgens de korpsen worden onvolledige of onjuiste aanvragen niet verwerkt en aan de aanvrager teruggezonden. Hiervan vindt door de korpsen geen registratie plaats.

De feitelijke bevraging kan slechts worden uitgevoerd door een geautoriseerde ambtenaar, die vooraf de verzoeken tot bevraging op rechtmatigheid heeft getoetst. De rechtsgrondslag voor een vordering van gegevens is opgenomen in het WvSv. In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de bevragingen op basis van de artikelen 126n en 126na WvSv plaatsvindt. In deze artikelen staat dat een opsporingsambtenaar of een officier van justitie in het belang van het onderzoek gebruikers- of verkeersgegevens van een telecommunicatiedienst kan vorderen. Tevens is opgenomen in de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT' waaraan de CIOT-bevrager de vordering dient te controleren zoals de naam en handtekening van de aanvrager, eventueel de geldigheid van de machtiging van de rechter-commissaris (RC) en een verwijzing naar het opsporingsonderzoek.

Om zich te kunnen verantwoorden over de uitvoering van de bevragingen dient de administratie van het uitvoerende organisatieonderdeel alle relevante documenten te bevatten die behoren bij een specifieke bevraging. Tevens dient een eenduidige relatie tussen de bevraging en de documenten gelegd te kunnen worden. De Inspectie en DAD zijn nagegaan of deze organisatieonderdelen door middel van documenten kunnen aantonen dat de bevragingen rechtmatig hebben plaatsgevonden.

De Inspectie en de DAD merken op dat er geen landelijke voorschriften zijn opgesteld voor de wijze waarop korpsen CIOT-bevragingen moeten administreren. De drie korpsen in het onderzoek die POLIOM gebruiken, kunnen alle vereiste documenten tonen, waardoor de rechtmatigheid van de bevragingen kan worden aangetoond. De overige korpsen kunnen in een kwart van de geselecteerde bevragingen de vereiste documenten voor het vaststellen van de naleving van de voorschriften tonen.

Een probleem bij het tonen van de vereiste documenten is het ontbreken in het dossier van een geldige machtiging van de RC, indien een machtiging een vereiste is voor een bevraging. De korpsen administreren deze machtiging veelal niet of niet in alle gevallen, waardoor een volledige controle achteraf niet mogelijk is. Een ander veelvoorkomend knelpunt in het onderzoek is het ontbreken van een koppeling tussen een bevraging en het bijbehorende verzoek-ID. Het verzoek ID is een identificatiekenmerk dat het geautomatiseerd systeem CIS aan iedere bevraging toekent en waarop de steekproef van het onderzoek is gebaseerd. Veelal kan in de administratie geen relatie worden gelegd tussen de bevraging, inclusief relevante documenten, en het verzoek-ID. De administratie van deze korpsen is daarop niet ingericht. De korpsen is niet voorgeschreven hun administratie op deze wijze in te richten. Dit houdt in dat een aantal korpsen bij veel geselecteerde bevragingen geen koppeling met het verzoek-ID kan leggen en daardoor de vereiste documenten niet kan tonen.

In het onderzoek is ook naar voren gekomen dat korpsen wél in het bezit zijn van machtigingen van de RC, maar deze niet goed hebben gearchiveerd (bijvoorbeeld bewaard op een stapel) of niet zodanig hebben geregistreerd dat een koppeling met een specifieke bevraging kan worden gelegd. Het is zeer arbeidsintensief om deze koppeling achteraf alsnog tot stand te brengen en de vereiste inspanning gaat ten koste van de opsporingscapaciteit. Daarom hebben de Inspectie en de DAD er van afgezien om de controle op deze wijze uit te voeren. Een enkel korps bleek uiteindelijk in staat voor enkele bevragingen alsnog de koppeling te kunnen aanbrenge(n).

Het ontbreken van een machtiging van de RC en het ontbreken van een koppeling tussen verzoek-ID en bevraging heeft gevolgen voor de mogelijkheden om de rechtmatigheid van de bevragingen te controleren. Bij vier van de tien geselecteerde bevragingen kunnen de korpsen de vereiste documenten tonen. Uit deze documenten komt naar voren dat de bevragingen door geautoriseerde ambtenaren worden uitgevoerd, de rechtsgrondslag, de gevorderde gegevens en de naam van de aanvrager op het proces-verbaal vordering verstrekking gegevens zijn vermeld. De processen-verbaal vordering zijn ondertekend door de aanvrager (met de kanttekening dat vier korpsen een e-mailadres van een opsporingsambtenaar als ondertekening beschouwen). In het proces-verbaal van vordering verstrekking gegevens zijn verwijzingen naar het opsporingsonderzoek opgenomen, bijvoorbeeld de vermelding van een proces-verbaal- of parketnummer. Bij twee bevragingen ontbreekt deze verwijzing.

Een vereiste van rechtmatigheid is dat in het proces-verbaal vordering verstrekking gegevens het misdrijf wordt vermeld, waarvan de persoon in kwestie wordt verdacht of bij betrokken is. Er is sprake van een onvolledig verzoek indien een nadere aanduiding van het misdrijf ontbreekt. Bij een vijfde van de bevragingen waarvan documenten zijn getoond, ontbreekt deze nadere aanduiding. Bij een korps waren de bevragers niet bekend met deze eis dat het specifieke misdrijf op het proces-verbaal van vordering verstrekking gegevens dient te worden vermeld. Deze medewerkers waren in de veronderstelling dat de schriftelijke mededeling van een opsporingsambtenaar dat er sprake is van een misdrijf (zonder nadere aanduiding van dat misdrijf) voldoende was voor een juiste bevraging. Door deze kleine omissie zijn de bevragingen echter niet conform de voorschriften verricht.

4. Conclusie

Procedures

De Inspectie en de DAD constateren dat alle korpsen het bevragingsproces hebben vastgelegd in procedures. Deze procedures zijn door de korpsen wel op zeer uiteenlopende wijze uitgewerkt. In het algemeen is het bevragingsproces gedeeltelijk beschreven, waardoor een juiste uitvoering van dit proces niet is geborgd. De documenten waarin de uitwerking van de rechtmatigheid en de procedurevoorschriften staan, zijn geclassificeerd en hebben een vertrouwelijke of geheime status. Daardoor zijn de vastgelegde voorschriften niet breed verspreid en is deze relevante informatie rondom de procedure bij de korpsen

veelal beperkt bekend. Het gevolg hiervan is dat bij de bevragers onduidelijkheid bestaat over de vereisten waaraan de uitvoering van een bevraging dient te voldoen.

De procedures rond autorisatie van medewerkers zijn in een handleiding van het CIOT beschreven. De korpsen maken gebruik van deze handleiding. De procedures van autorisatie zijn hierdoor geborgd. Dit geldt niet voor het auditingproces. Een kleine minderheid van de korpsen heeft dit proces beschreven. Van de uitgevoerde controles vindt bovendien geen vastlegging plaats.

Rechtmatigheid

De Inspectie en de DAD constateren dat er naast een kennisprobleem ook sprake is van een administratief probleem. Bij de korpsen ontbreken nogal eens de vereiste documenten van bevragingen in hun administratie en kan geen koppeling tussen de geselecteerde bevraging en de bijbehorende documenten worden gelegd. Er is sprake van een grote mate van vrijblijvendheid ten aanzien van de registratie door het ontbreken van landelijke richtlijnen op dit gebied. Bij een aantal korpsen bestaat tevens onduidelijkheid over de vereisten waaraan een bevraging moet voldoen. Dit heeft gevolgen heeft voor een juiste bevraging. De Inspectie en de DAD zien het ontbreken van documenten als een administratieve omissie. Maar het ontbreken van dit vereiste documenten wil niet zeggen dat er sprake is van een onrechtmatige bevraging. In het licht van bestaande onduidelijkheid over de juiste uitvoering van de bevragingen blijkt dat van de bevragingen waarvan de documenten wel beschikbaar zijn deze nagenoeg alle rechtmatig hebben plaatsgevonden.

De Inspectie en de DAD constateren dat deze knelpunten op het gebied van kennis en administratie zich niet voordoen bij de korpsen die gebruik maken van een geautomatiseerd ondersteuningssysteem van het bevragingsproces. Dit systeem leidt de bevrager door het gehele bevragingsproces. Tevens worden alle relevante documenten in dit systeem automatisch of dwingend vastgelegd. Daardoor is de controle op de bevraging gewaarborgd en kan de rechtmatigheid achteraf eenvoudig getoetst worden.

De Inspectie en de DAD constateren dat de gesignaleerde knelpunten uit dit onderzoek de afgelopen jaren geregeld aan de orde zijn gesteld. Vanaf 2007 komt in rapporten naar voren dat de korpsen geen goed beeld hebben van de regelgeving van CIOT-bevragingen, tussen de korpsen aanzienlijke verschillen bestaan in de uitvoering van het bevragingsproces en de medewerkers behoefte hebben aan richtlijnen over de wijze waarop de rechtmatigheid van verzoeken om CIOT-bevragingen dient te worden vastgesteld.

Vastgesteld wordt dat deze constatering medio 2012 nog niet hebben geleid tot een adequate landelijke aanpak door de politiekorpsen en het ministerie van VenJ.

5. Aanbevelingen

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

- Actualiseer op zeer korte termijn de voorschriften voor CIOT-bevragingen en maak deze voorschriften breed bekend aan de opsporingsdiensten. Op basis van deze voorschriften kunnen vervolgens landelijke eenduidige en heldere procedures voor de bevraging, registratie en verantwoording worden opgesteld en opgelegd.

Aan de korpschef nationale politie:

- Implementeer een geautomatiseerd ondersteuningssysteem voor het bevragingsproces bij het korps. Dit systeem stuurt het bevragingsproces, waarbij dan direct alle relevante documenten voor het vaststellen van de rechtmatigheid van bevragingen worden vastgelegd.
- Waarborg de uitvoering van een uniform intern auditsysteem voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de CIOT-bevragingen door het korps. Zorg er daarbij voor dat de interne controleslagen goed worden vastgelegd waardoor ook de toezichthouders van deze interne auditactiviteiten gebruik kunnen maken, met als bijkomend voordeel dat de toezichtslast zal afnemen.

1

Inleiding

1.1 Het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie

Telecom- en internetaanbieders zijn op vordering van een officier van justitie of een opsporingsambtenaar verplicht om voor een opsporingsonderzoek klantgegevens zoals naam, adres, telefoonnummer, IP-adres en gegevens over communicatieverkeer beschikbaar te stellen aan opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten (verder opsporingsdiensten). Vanuit efficiency-overwegingen - opsporingsdiensten hoeven voor informatie geen contact met alle aanbieders in Nederland op te nemen - en ter bescherming van de privacy van de burger is in 1999 het Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie (CIOT) opgericht. De privacy van de burgers wordt op deze wijze beter beschermd omdat de aanbieders geen kennis van een opsporingsonderzoek krijgen.

Het CIOT beheert een geautomatiseerd informatiesysteem (CIS) voor telefoon- en internetgegevens. De opsporingsdiensten kunnen via dit systeem gegevens opvragen. Het CIOT fungeert als een soort doorgeefluik tussen opsporingsdiensten en aanbieders. Het CIOT heeft zelf geen inzage in de klantgegevens van de aanbieders, maar beheert alleen het CIS.

Alle opsporingsdiensten beschikken over één of enkele CIS-terminals om via een beveiligde lijn de CIOT-bevragingen doen.

In 2011 zijn 2,3 miljoen CIOT-bevragingen door de opsporingsdiensten gedaan, exclusief de bevragingen van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (zie bijlage I).

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Om de privacy van de burger te beschermen heeft de wetgever regels voor CIOT-bevragingen opgesteld, bijvoorbeeld dat een bevraging alleen door een daartoe geautoriseerde ambtenaar wordt uitgevoerd, plaatsvindt op grond van een wettelijke bevoegdheid en op vordering van een bevoegde opsporingsambtenaar of officier van justitie. De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) vindt strikte naleving van deze normen van groot belang omdat daarmee inbreuken op de persoonlijke levenssfeer die plaatsvinden in het kader van opsporingsonderzoeken met voldoende waarborgen worden omgeven.⁴

⁴ Brief van 21 maart 2011, kenmerk 2011-2000072466.

De afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken bij opsporingsdiensten naar de naleving van de voorschriften bij CIOT-bevragingen uitgevoerd (zie bijlage II).⁵ Naar aanleiding van onderzoeken van de Departementale Auditdienst van het ministerie van VenJ (DAD) en een onderzoek van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) stelde de minister van VenJ dat de onvolkomenheden in het proces van CIOT-bevragingen voor het overgrote deel nog steeds bestaan. De minister kondigde een intensivering van de controle op de naleving van de voorschriften aan. Daarnaast moeten de opsporingsdiensten van de minister vanaf 1 mei 2011 aan alle vereisten rond bevragingen via het CIOT voldoen. Indien een opsporingsdienst niet aan alle vereisten voldoet, wordt de toegang tot het systeem van het CIOT voor de betreffende dienst tijdelijk afgesloten, namelijk tot het moment dat de opsporingsdienst heeft aangetoond wel aan de eisen te voldoen.⁶

In het kader van de intensivering van het toezicht heeft de DAD medio 2011 bij zes opsporingsdiensten een quick scan uitgevoerd. De DAD concludeert dat twee van de zes onderzochte opsporingsdiensten niet voldoen aan de normen die gelden voor het bevragen van het CIOT-systeem. Deze korpsen konden bij vier van de twintig deelwaarnemingen de vereiste documenten niet tonen.

Naar aanleiding van dit onderzoek stelt de minister van VenJ nogmaals vast dat de strikte naleving van de voorschriften voor bevragingen via het CIOT, ondanks goede intenties, niet voldoende is geborgd. Daarnaast schrijft de minister, dat:

- de voorschriften voor bevragingen via het CIOT en de Service Level Agreement tussen het CIOT en gebruikers geactualiseerd dienen te worden. Deze actualisatie kan volgens de minister voor het eind van 2011 worden afgerond;
- in de loop van 2012 zal de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (inmiddels Inspectie VenJ) onderzoek instellen onder alle gebruikers naar de naleving van de dan geldende voorschriften, voor zover de gebruikers niet recent betrokken zijn geweest bij een onderzoek op dit gebied;
- met de korpsbeheerders van de politie zal de minister overleggen over de introductie van een goed werkend systeem van interne auditing (zelfregulering).⁷

De Inspectie VenJ heeft aan bovengenoemd verzoek van de minister gevolg gegeven en heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de naleving van de voorschriften voor CIOT-bevragingen. De Inspectie heeft het onderzoek uitgevoerd samen met de DAD, die jaarlijks een audit naar de naleving van de voorschriften uitvoert.

⁵ Uit deze onderzoeken komt onder meer naar voren dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de uitwerking van procedures en regelgeving tussen de opsporingsdiensten, de opsporingsdiensten geen goed beeld hebben van de geldende voorschriften en afspraken, de medewerkers behoefte hebben aan een concrete beschrijving van het begrip rechtmatigheid, de interne controle op de rechtmatigheid van de bevragingen over het algemeen niet plaats vindt en de opsporingsdiensten de vereiste documenten niet altijd of vaak niet binnen een redelijke termijn kunnen tonen.

⁶ Brief van 21 maart 2011, kenmerk 2011-2000072466.

⁷ Brief van 3 oktober 2011, kenmerk 2011-2000399479.

1.3 Onderzoeksdoel

De Inspectie en de DAD sluiten met het onderzoek aan op bovenstaand verzoek van de minister van VenJ. Het doel van het onderzoek is inzicht te krijgen in de naleving van de voorschriften voor CIOT-bevragingen, waardoor de privacy van de burger wordt gewaarborgd. Op grond van haar conclusies zullen de Inspectie en de DAD verbetervoorstellen in de vorm van aanbevelingen opstellen.

1.4 Vraagstelling

De vraagstelling dit onderzoek is afgeleid uit de brief van de minister van VenJ aan de Tweede Kamer d.d. 3 oktober 2011. De centrale vraag van het onderzoek is: Voeren de opsporingsdiensten de CIOT-bevragingen rechtmatig uit en conform de vastgestelde procedures?

Onder rechtmatigheid van de bevragingen verstaan de Inspectie en de DAD dat een geautoriseerd ambtenaar de CIOT-bevraging heeft uitgevoerd conform de grondslagen van het Wetboek van Strafvordering (WvSv). Om de juiste uitvoering van een CIOT-bevraging te waarborgen, dienen de relevante processen beschreven te zijn.

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hebben de opsporingsdiensten de bevragsprocedure, inclusief de inhoudelijke toetsing en vastlegging daarvan, beschreven? Zo ja, voldoet de procedure aan de geldende wet- en regelgeving?
2. Op welke wijze wordt de correcte uitvoering van deze procedure geborgd?
3. Voldoen de bevragingen aan wet- en regelgeving?

1.5 Opzet van het onderzoek

Het onderzoek van de Inspectie en de DAD bestaat uit twee onderdelen:

- Als eerste hebben de Inspectie en de DAD aan 22 opsporingsdiensten een schriftelijke vragenlijst voorgelegd over de vastgestelde procedures rond de bevragingen, de uitvoering en het beheer daarvan.⁸ Deze vragenlijst is gebaseerd op de regelgeving en op afspraken tussen het CIOT en de opsporingsdiensten. De vragenlijst heeft tot doel informatie te verkrijgen ten aanzien van de eerste twee deelvragen. De vragenlijst is

⁸ Dit zijn: Brabant-Zuid-Oost, Flevoland, Fryslân, Gelderland-Midden, Gooi en Vechtstreek, Groningen, Hollands Midden, IJsseland, Kennemerland, Limburg-Noord, Limburg-Zuid, Midden- en West-Brabant, Noord- en Oost-Gelderland, Noord-Holland Noord, Twente, Utrecht, Zaanstreek-Waterland, Zeeland, Zuid-Holland-Zuid, de Rijksrecherche en het Landelijk Parket. Hoewel Alarmnummer 112 geen opsporingsdienst is, is het wel een instantie die in bepaalde gevallen CIOT-bevragingen mag doen. Alarmnummer 112 valt daarmee binnen de reikwijdte van dit onderzoek.

voorafgaand aan de bezoeken schriftelijk door de opsporingsdiensten ingevuld. Tijdens de bezoeken is gevraagd om een nadere toelichting te geven op de gegeven antwoorden in de vragenlijst.

- Het tweede onderdeel van het onderzoek bestaat uit een toets van de rechtmatigheid van dertig CIOT-bevragingen per opsporingsdienst in de periode januari tot en met april 2012. De Inspectie en de DAD hebben de opsporingsdiensten verzocht om bij een aselechte steekproef van dertig CIOT-bevragingen de vereiste documenten te tonen zoals processen-verbaal, vorderingen en machtigingen van de rechter-commissaris (indien van toepassing).⁹ Op basis van deze documenten hebben de Inspectie en de DAD de rechtmatigheid van de CIOT-bevragingen getoetst. Deze toets is uitgevoerd door middel van een korte checklist. De checklist bevat onderwerpen over onder meer de aanwezigheid van verplicht in te vullen informatie op de processen-verbaal, zoals de rechtsgrondslag voor de aanvraag, het misdrijf waarnaar onderzoek wordt verricht en de ondertekening van de aanvrager van CIOT bevraging. Zowel de vragenlijst als de checklist zijn vooraf getest.¹⁰

1.6 Toetsingskader

In 2008 heeft de Commissie van Toezicht voor het CIOT een toetsingskader voor de naleving van de wettelijke voorschriften van CIOT-bevragingen laten opstellen.¹¹ Evenals voor de DAD vormt dat toetsingskader de basis voor dit onderzoek.

Het toetsingskader is gericht op de rechtmatigheid van de bevragingen en de procedures van de bevragingen, die de naleving van de voorschriften dienen te waarborgen.

De nadere uitwerking van de rechtmatigheid en de voorschriften met betrekking tot de procedures bij de uitvoering van CIOT-bevragingen, zijn opgenomen in afspraken en richtlijnen. Hierbij is vooral van belang de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT'. In dit document is de rechtmatigheid nader uitgewerkt en is een aantal voorschriften voor het inrichten van het bevragingproces opgenomen. Het toetsingskader

⁹ Het CIOT heeft ten behoeve van onder andere het jaarverslag een bestand waarin van elke uitgevoerde CIOT-bevraging enkele kenmerken worden opgeslagen, zoals: wie heeft de bevraging gedaan, op basis van welke rechtsovereenkomsten, datum en tijdstip van bevraging, een door het systeem toegekend identificerend kenmerk van de bevraging (verzoek-ID), het parket-, pv-nummer of BVO-nummer. Uit dit bestand is voor elk korps is een aselechte steekproef van dertig CIOT-bevragingen/ verzoek-ID's getrokken uit de periode van 1 januari 2012 tot en met 30 april 2012.

¹⁰ De vragenlijst en de checklist zijn bij het korps Haaglanden getest. Dit korps is recent bij eerder onderzoek betrokken en maakt daarom geen deel uit van deze rapportage.

¹¹ De Commissie van Toezicht voor het CIOT is niet formeel ingesteld met een besluit. Tot de taak van deze commissie behoort onder andere het adviseren en evalueren van het functioneren van het CIOT. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van een aantal ministeries, providers en telecoöperaties, opsporingsdiensten, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, het Openbaar Ministerie en het CIOT. Het bureau Berk heeft in opdracht van deze commissie het toetsingskader opgesteld.

van dit onderzoek en van de onderzoeken van de DAD is in belangrijke mate op deze referentie gebaseerd.

Een uitgebreide beschrijving van het toetsingskader is opgenomen in bijlage III.

1.7 Reikwijdte van het onderzoek

Het onderzoek richt zich op de opsporingsdiensten waarvoor de minister van VenJ verantwoordelijkheid draagt. De overige opsporingsdiensten en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten vallen daardoor buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De minister gaf in zijn brief d.d. 3 oktober 2011 aan dat de opsporingsdiensten die betrokken waren bij recent onderzoek niet bij het onderzoek worden betrokken. Het onderzoek richt zich daarmee op 22 opsporingsdiensten.

Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat de korpsen in veel gevallen de vereiste documenten niet kunnen tonen. De Inspectie en de DAD zijn van mening dat er na twaalf korpsbezoeken voldoende zicht is ontstaan op het proces van de bevragingen. Naar verwachting van de Inspectie en de DAD zal het onderzoek bij de overige opsporingsdiensten niet tot een ander beeld leiden en achten zij daarom verder onderzoek niet noodzakelijk. Op basis van de bevindingen bij twaalf korpsen is deze rapportage opgesteld.¹²

1.8 Leeswijzer

In dit hoofdstuk zijn de aanleiding, de vraagstelling en de opzet van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 2 schetst de bevindingen van het onderzoek. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de procedures met betrekking tot CIOT-bevragingen enerzijds en de rechtmatigheid van CIOT-bevragingen anderzijds. In hoofdstuk 3 zijn conclusies en aanbevelingen opgenomen.

¹² Dit zijn: Brabant-Zuid-Oost, Limburg-Noord, Gelderland-Midden, Groningen, Hollands Midden, IJsselland, Midden- en West-Brabant, Noord- en Oost-Gelderland, Zaanstreek-Waterland, Noord-Holland Noord, Zuid-Holland-Zuid en Zeeland.

2

Bevindingen en analyse

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. Vanwege de samenhang worden de eerste twee deelvragen van het onderzoek gecombineerd. Vervolgens komt de rechtmatigheid van de bevragingen aan de orde.

De bevindingen in dit hoofdstuk hebben betrekking op onderzoek bij twaalf politiekorpsen. De Inspectie en DAD spreken daarom in dit hoofdstuk over korpsen in plaats van opsporingsdiensten.

2.1 Vastlegging en borging van proces en procedures

Binnen een organisatie worden vele processen uitgevoerd. Om de kwaliteit van de uitvoering van deze processen te waarborgen, worden deze processen op basis van geldende voorschriften beschreven en vastgesteld. Om een CIOT-bevraging op juiste wijze te kunnen uitvoeren, dienen zowel de opsporingsambtenaren als de CIOT-bevragers kennis van en inzicht in de geldende procedures te hebben. Korpsen moeten het proces rondom CIOT-bevragingen schriftelijk vastleggen.

Dit onderzoek richt zich op de beschrijving, vastlegging en borging van de volgende processen en procedures:

- het aanvragen, toekennen en intrekken van autorisaties voor het verrichten van CIOT-bevragingen;
- het bevragingsproces CIOT;
- het auditen van de uitvoering van CIOT-bevragingen.

Over de mate en het detailniveau van de beschrijving van de processen en procedures bestaan geen algemeen geldende normen.

Beschrijving van autorisatieproces

Een bevraging moet worden uitgevoerd door een geautoriseerd ambtenaar. Door het proces rond autorisatie vast te leggen, borgen de korpsen dat de bevraging door een geautoriseerde ambtenaar wordt uitgevoerd.

De korpsen hebben de processen met betrekking tot het aanvragen, toekennen en intrekken van autorisaties voor het verrichten van CIOT-bevragingen niet zelfstandig beschreven. De handelingen bij dit proces zijn opgenomen in de Handleiding CIOT Informatiesysteem (CIS). In deze handleiding zijn de verschillende stappen van dit proces concreet uitgewerkt. De korpsen passen deze handeling toe. Hierdoor is het voor de korpsen niet noodzakelijk om deze procedures nogmaals te beschrijven.

Beschrijving van bevragingproces

De bevoegdheden van de opsporingsambtenaar en de officier van justitie zijn opgenomen in het Wetboek van Strafvordering (WvSv). Voorafgaand aan de bevraging dienen de CIOT-bevragers het verzoek van de opsporingsambtenaar of officier van justitie te toetsen op de naleving van de voorschriften. Om deze toets op de juiste wijze te kunnen uitvoeren, dient het bevragingproces voor de CIOT-bevragers uitgewerkt en vastgelegd te zijn. Om het bevragingproces te kunnen beschrijven, moeten deze voorschriften en afspraken bij de korpsen bekend te zijn.

Behalve in het 'Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie' zijn voorschriften opgenomen in de 'Blauwdruk bevragingen via het CIOT-systeem', het Service Level Agreement (SLA) met het Dossier Afspraken en Procedures (DAP) als bijlage en de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT'. Deze documenten hebben de classificatie 'vertrouwelijk' of 'geheim/staatsgeheim' (zoals alle documenten van het CIOT). Deze classificatie beperkt de mogelijkheden om deze voorschriften breed te verspreiden. Uit de gesprekken met de korpsen komt naar voren dat de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT' – waarin een groot deel van de rechtmatigheids- en procedurevoorschriften zijn opgenomen – bij de korpsen niet of zeer beperkt bekend is. Het gebrek aan kennis van de voorschriften heeft invloed op de wijze waarop de geldende voorschriften in de processen en procedures zijn uitgewerkt.

Het gevolg van het ontbreken van een volledig beeld van de geldende voorschriften is dat bij CIOT-bevragers onduidelijkheid bestaat over de juiste uitvoering van bevragingen. Enkele voorbeelden hiervan zijn: kan het e-mailadres van een aanvrager als een ondertekening van het proces-verbaal van vordering worden beschouwd, dient de vordering voor een bevraging het tenlastegelegde wetsartikel te vermelden, dient de CIOT-bevrager de formele rechtmatigheidstoets uit te voeren of kan ook een hulpofficier van justitie deze toets uitvoeren?

Met uitzondering van één korps hebben alle bezochte korpsen het bevragingproces beschreven. De Inspectie en de DAD constateren grote verschillen in de wijze waarop de korpsen de procedures rond CIOT-bevraging hebben beschreven. De beschrijvingen variëren sterk in omvang en volledigheid. Dit varieert van een korte beschrijving waar en hoe een bevraging moet worden gedaan tot een volledige beschrijving van de werkwijze. De helft van de bezochte korpsen meldt dat deze procedures zijn vastgesteld, vooral door het hoofd van het betrokken onderdeel. De overige korpsen hebben deze procedures niet vastgesteld.

Wel hebben alle korpsen de bevragingprocedure voor de opsporingsambtenaren uitgewerkt in werkinstructies en op het lokale intranet geplaatst. De kwaliteit van deze werkinstructies is eveneens sterk wisselend, van summier tot volledig.

Ook ten aanzien van de registratie van CIOT-bevragingen doen zich aanzienlijke verschillen tussen de korpsen voor. Voor de inrichting van de registratie bestaan geen landelijke richtlijnen. Een aantal korpsen registreert alle relevante documenten, terwijl andere

korpsen zich beperken tot het digitaal archiveren van de e-mailverzoeken voor een bevraging of tot het handmatig opbergen van de processen-verbaal van vordering verstrekking gegevens in ordners (met of zonder registratie).

Bovengenoemde knelpunten gelden niet voor de korpsen die het systeem POLIOM gebruiken.¹³ Dit systeem is een geautomatiseerd ondersteuningssysteem van het bevragingsproces. POLIOM leidt de bevrager door het gehele bevragingsproces en legt alle relevante documenten automatisch digitaal vast.

Beschrijving van auditproces

Om zich te kunnen verantwoorden over de CIOT-bevragingen moet een korps de uitvoering daarvan vast leggen. In het geval van CIOT-bevragingen betekent dit dat de registratie van de bevragingen zodanig dient te zijn ingericht dat te allen tijde kan worden aangetoond dat de bevragingen rechtmatig zijn uitgevoerd. Dit houdt in dat de administratie alle documenten bevat die behoren bij een specifieke bevraging en dat er een eenduidige relatie is tussen de identificatie van de bevraging en de documenten.

Twee van de twaalf korpsen hebben een procedure voor het uitvoeren van een interne audit beschreven. De helft van de twaalf korpsen geeft aan periodiek steekproefsgewijs of integraal de rechtmatigheid van de bevragingen te controleren. Echter hiervan vindt geen vastlegging door deze zes korpsen plaats. Indien noodzakelijk worden de betrokken medewerkers direct op onvolkomenheden in de bevraging aangesproken.

Het CIS bevat een auditmodule waarmee de korpsen ten behoeve van de interne audit een selectie kunnen maken uit de CIOT-bevragingen die door hun korps zijn gedaan. Vier van deze zes korpsen gebruiken deze voorziening. Uit de gesprekken met de beheerders blijkt dat de auditmodule bij de beheerders niet algemeen bekend is.

Analyse

Vrijwel alle korpsen hebben het bevragingsproces vastgelegd, maar wel op zeer uiteenlopende wijze. Tevens constateren de Inspectie en de DAD dat de korpsen in beperkte mate bekend zijn met de rechtmatigheids- en procedurevoorschriften. Een juiste uitvoering van het proces is hierdoor veelal niet geborgd.

De procedures rond autorisatie zijn opgenomen in een CIOT-handleiding. De korpsen volgen deze procedures waardoor het autorisatieproces is geborgd. Dit geldt niet voor het auditingproces. Van de uitgevoerde controles vindt bovendien geen vastlegging plaats.

¹³ POLIOM (Politie, Interceptie en OM) is een applicatie die ontwikkeld is in het korps Limburg- Zuid. Het systeem dwingt tot het administreren van de processtappen en documenten en daarmee tot rechtmatig handelen. Er is een uitgebreide handleiding voor het gebruik van POLIOM samengesteld. Het systeem wordt beheerd door één persoon en is daarmee kwetsbaar.

2.2 Rechtmatigheid van de bevragingen

De minister van VenJ is van mening dat de strikte naleving van de normen van groot belang is. Inbreuken op de persoonlijke levenssfeer die plaatsvinden in het kader van opsporingsonderzoek moeten met voldoende waarborgen omgeven worden.¹⁴

De eisen voor een rechtmatige bevraging zijn opgenomen in de regelgeving en eerdergenoemde documenten van het CIOT. De feitelijke bevraging kan slechts worden uitgevoerd door een geautoriseerde ambtenaar, die vooraf de verzoeken tot bevraging op rechtmatigheid heeft getoetst. De rechtsgrondslag voor een vordering van gegevens is opgenomen in het WvSv. In de praktijk blijkt dat het overgrote deel van de bevragingen op basis van de artikelen 126n en 126na WvSv plaatsvindt. In deze artikelen staat dat een opsporingsambtenaar of een officier van justitie in het belang van het onderzoek gebruikers- of verkeersgegevens van een telecommunicatiedienst kan vorderen. Tevens zijn in de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT' de toetspunten opgenomen waarop de CIOT-bevrager de vordering dient te controleren.

Een proces-verbaal vordering verstrekking gegevens dient de volgende gegevens te bevatten:

- de naam en handtekening van de bevoegde autoriteit (opsporingsambtenaar of officier van justitie);
- indien van toepassing: de geldigheid van de machtiging van de rechter-commissaris (RC);
- de rechtsgrondslag van de vordering;
- de gevorderde gegevens;
- de tenlastegelegde feiten en
- het identificerend kenmerk (op basis waarvan een relatie kan worden gelegd naar het onderliggende (straf-)dossier zoals een proces-verbaal of een parketnummer).

Om zich te kunnen verantwoorden over de uitvoering van de bevragingen dient de administratie van het uitvoerende organisatieonderdeel alle relevante documenten te bevatten die behoren bij een specifieke bevraging. De vraag of de bevragingen rechtmatig zijn uitgevoerd, is aan de hand van de documenten vast te stellen. Tevens dient een eenduidige relatie tussen de bevraging en de documenten gelegd te kunnen worden. De Inspectie en DAD zijn nagegaan of de korpsen door middel van documenten kunnen aantonen dat de bevragingen rechtmatig hebben plaatsgevonden.

Aantal bevragingen

De twaalf korpsen zijn in totaal 350 CIOT-bevragingen voorgelegd met het verzoek de vereiste documenten te tonen. Twee derde van de geselecteerde bevragingen heeft 126n WvSv (vordering door een officier van justitie) als rechtsgrondslag, de overige bevragingen betreffen voornamelijk 126na WvSv (vordering door een opsporingsambtenaar).

¹⁴ Brief 21 maart 2011, kenmerk 2011-2000072466.

Controle op rechtmatigheid door opsporingsdiensten

Tien van de twaalf korpsen geven aan alle verzoeken van CIOT-bevragingen op de genoemde punten van rechtmatigheid te toetsen. Bij één korps blijft deze toets beperkt tot de verzoeken die zijn gedaan door opsporingsambtenaren. Bij dit korps worden verzoeken van een officier van justitie niet getoetst. Bij een ander korps vindt de controle op de rechtmatigheid plaats door een hulpofficier van justitie en niet door de bevrager (de geautoriseerde ambtenaar).

Volgens de korpsen worden onvolledige of onjuiste aanvragen niet verwerkt en aan de aanvrager teruggezonden. Hiervan vindt door de korpsen geen registratie plaats.

Kennis van voorschriften

Uit het onderzoek komt naar voren dat bij de korpsen onduidelijkheid bestaat over de relevante voorschriften ten aanzien van CIOT-bevragingen. Uit de gesprekken blijkt dat de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT' – waarop een groot deel van het voorschriften in het toetsingskader is gebaseerd – bij de meeste korpsen niet bekend is. Het gevolg is dat bij de CIOT-bevragers vragen leven over de juiste uitvoering van de bevragingen en de opsporingsdiensten verschillende werkwijzen hanteren. Dit komt onder meer naar voren in de verschillende wijze van 'ondertekening' van een vordering: een klassieke ondertekening of een ondertekening met e-mailadres.

Een ander kennisprobleem doet zich voor bij het vereiste dat in het proces-verbaal vordering verstrekking gegevens het misdrijf wordt vermeld, waarvan de persoon in kwestie wordt verdacht of bij betrokken is. Er is sprake van een onvolledig verzoek indien een nadere aanduiding van het misdrijf ontbreekt. Bij een vijfde van de bevragingen waarvan documenten zijn getoond, ontbreekt deze nadere aanduiding. Bij een korps zijn de bevragers niet bekend met de eis dat het specifieke misdrijf in dit proces-verbaal dient te worden vermeld. Deze medewerkers zijn in de veronderstelling dat de schriftelijke mededeling van een opsporingsambtenaar dat er sprake is van een misdrijf (zonder nadere aanduiding van dat misdrijf) voldoende is voor een juiste bevraging.

Registratie van bevragingen

Ten aanzien van de registratie van de vereiste documenten merken de Inspectie en de DAD op dat er hiervoor geen landelijke voorschriften zijn opgesteld. In de praktijk doen zich dan ook grote verschillen voor: van een vastlegging van alle vereiste documenten tot vrijwel geen enkele vastlegging door de CIOT-bevragers. De bezochte korpsen hebben ook verschillende vormen van vastlegging: digitale dossiers, digitale en fysieke dossiers en alleen fysieke dossiers.

Een probleem bij het tonen van de vereiste documenten is het ontbreken in het dossier van een geldige machtiging van de RC (indien een machtiging een vereiste is voor een bevraging). De korpsen administreren deze machtiging veelal niet, niet in alle gevallen of alleen de meest recente machtiging, waardoor een volledige controle achteraf niet mogelijk is. In het onderzoek is ook naar voren gekomen dat korpsen wél in het bezit zijn van machtigingen van de RC, maar deze niet goed hebben gearchiveerd (bijvoorbeeld bewaard

op een stapel) of niet zodanig hebben geregistreerd dat een koppeling met een specifieke bevraging kan worden gelegd.

Een andere belangrijke oorzaak voor het feit dat de korpsen de vereiste documenten niet kunnen tonen, is de wijze waarop veel korpsen hun administratie hebben ingericht. Het CIOT legt van elke uitgevoerde CIOT-bevraging enkele kenmerken in een bestand vast, zoals de bevragende opsporingsdienst, de rechtsgrond voor de bevraging, datum en tijdstip van bevraging en een door het systeem toegekend identificerend kenmerk van de bevraging (verzoek-ID). Uit dit bestand hebben de Inspectie en de DAD voor elk korps een aselechte steekproef van dertig CIOT-bevragingen getrokken op basis van de verzoek-ID's. Dit over de periode januari 2012 tot mei 2012. Tijdens het onderzoek is naar voren gekomen dat veel korpsen in de administratie geen koppeling kunnen leggen tussen het toegekende verzoek-ID en de bijbehorende bevraging. Dit heeft tot gevolg dat de vereiste documenten bij het verzoek-ID niet getoond kunnen worden. De administratie van deze korpsen is niet ingericht om deze koppeling tot stand te brengen. Er is overigens geen landelijk voorschrift op welke (eenduidige) wijze de korpsen hun administratie moeten inrichten.

Bovengenoemde administratieve problemen hebben er toe geleid dat de korpsen van 141 bevragingen uit een steekproef van 350 verzoek-ID's de vereiste documenten hebben kunnen tonen. Het is zeer arbeidsintensief om bovengenoemde koppelingen achteraf alsnog tot stand te brengen en de vereiste inspanning gaat ten koste van de opsporingscapaciteit van de politie. Daarom hebben de Inspectie en de DAD er van afgezien om de controle op deze wijze uit te voeren. Een enkel korps bleek uiteindelijk in staat voor enkele bevragingen alsnog de koppeling te kunnen aanbrengen.

Een uitzondering op bovenstaande situatie vormen de korpsen die gebruik maken van het geautomatiseerd ondersteuningssysteem van het bevragingsproces POLIOM. In de onderzoeksperiode maken drie van de twaalf bezochte korpsen gebruik van dit systeem.¹⁵ In dit systeem zijn alle relevante informatie en documenten opgenomen om de rechtmatigheid van een CIOT-bevraging te kunnen beoordelen: van een verzoek tot bevraging tot verstrekking van gegevens aan de aanvrager. POLIOM legt tevens een relatie tussen verzoek-ID en bevraging en kan de machtiging van de RC bij alle geselecteerde bevragingen tonen. Met dit systeem wordt het bevragingsproces van begin tot het einde in werkstappen begeleid, waarbij het uitvoeren van de noodzakelijke procedures in feite wordt afgedwongen en de vereiste documenten worden gearchiveerd. Daardoor is de controle op de naleving van de voorschriften geborgd.

Rechtmatigheid van bevragingen

Het ontbreken van een machtiging van de RC en het ontbreken van een koppeling tussen verzoek-ID en bevraging heeft gevolgen voor de mogelijkheden om de rechtmatigheid van de bevragingen te controleren. De drie korpsen in het onderzoek die het systeem POLIOM

¹⁵ Het korps Hollands Midden maakt vanaf juni 2012 eveneens gebruik van het systeem POLIOM.

gebruiken, kunnen alle vereiste documenten tonen, waardoor de rechtmatigheid van de bevragingen kan worden aangetoond. De overige korpsen kunnen bij een kwart van de geselecteerde bevragingen de vereiste documenten voor het vaststellen van de naleving van de voorschriften tonen.

De opsporingsdiensten hebben van 141 bevragingen documenten kunnen tonen. Uit de getoonde documenten komt naar voren dat:

- de bevragingen door geautoriseerde ambtenaren worden uitgevoerd;
- de rechtsgrondslag, de gevorderde gegevens en de naam van de aanvrager op het proces-verbaal van vordering verstrekking gegevens zijn vermeld;
- de processen-verbaal van vordering verstrekking gegevens zijn ondertekend door de aanvrager (met de kanttekening dat vier korpsen een e-mailadres van een opsporingsambtenaar als ondertekening beschouwen);
- in de processen-verbaal van vordering verstrekking gegevens zijn verwijzingen naar het opsporingsonderzoek opgenomen, bijvoorbeeld de vermelding van een proces-verbaal- of parketnummer (bij twee bevragingen ontbreekt deze verwijzing);
- bij een vijfde van de bevragingen is het tenlastegelegde feit niet in het proces-verbaal vermeld.

Analyse

De opsporingsdiensten hebben een onvolledig beeld van de geldende voorschriften ten aanzien van de rechtmatigheid van bevragingen. Hierdoor zijn verschillende werkwijzen ontstaan. Met uitzondering van de korpsen die een geautomatiseerd ondersteunings-systeem gebruiken, kunnen de opsporingsdiensten voor een beperkt deel van de bevragingen de rechtmatigheid door middel van de vereiste documenten aantonen. In die gevallen dat de korpsen de documenten kunnen tonen, zijn de bevragingen nagenoeg alle rechtmatig uitgevoerd (onder bovengenoemde kanttekening).

3

Conclusies en aanbevelingen

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de deelvragen en de centrale onderzoeksvraag. Het hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen voor de minister van Veiligheid en Justitie en de korpschef nationale politie.

3.1 Conclusies

Procedures

De Inspectie en de DAD constateren dat alle korpsen het bevragingproces hebben vastgelegd in procedures. Deze procedures zijn door de korpsen wel op zeer uiteenlopende wijze uitgewerkt. In het algemeen is het bevragingproces gedeeltelijk beschreven, waardoor een juiste uitvoering van dit proces niet is geborgd. De documenten waarin de uitwerking van de rechtmatigheid en de procedurevoorschriften staan, zijn geclassificeerd en hebben een vertrouwelijke of geheime status. Daardoor zijn de vastgelegde voorschriften niet breed verspreid en is deze relevante informatie rondom de procedure bij de korpsen veelal beperkt bekend. Het gevolg hiervan is dat bij de bevragers onduidelijkheid bestaat over de vereisten waaraan de uitvoering van een bevraging dient te voldoen.

De procedures rond autorisatie van medewerkers zijn in een handleiding van het CIOT beschreven. De korpsen maken gebruik van deze handleiding. De procedures van autorisatie zijn hierdoor geborgd. Dit geldt niet voor het auditingproces. Een kleine minderheid van de korpsen heeft dit proces beschreven. Van de uitgevoerde controles vindt bovendien geen vastlegging plaats.

Rechtmatigheid

De Inspectie en de DAD constateren dat er naast een kennisprobleem ook sprake is van een administratief probleem. Bij de korpsen ontbreken nogal eens de vereiste documenten van bevragingen in hun administratie en kan geen koppeling tussen de geselecteerde bevraging en de bijbehorende documenten worden gelegd. Er is sprake van een grote mate van vrijblijvendheid ten aanzien van de registratie door het ontbreken van landelijke richtlijnen op dit gebied. Bij een aantal korpsen bestaat tevens onduidelijkheid over de vereisten waaraan een bevraging moet voldoen. Dit heeft gevolgen voor een juiste bevraging. De Inspectie en de DAD zien het ontbreken van documenten als een administratieve omissie. Maar het ontbreken van de vereiste documenten wil niet zeggen dat er sprake is van onrechtmatige bevraging. In het licht van bestaande onduidelijkheid over de juiste uitvoering van de bevragingen blijkt dat van de bevragingen waarvan de documenten wel beschikbaar zijn, deze nagenoeg alle rechtmatig hebben plaatsgevonden.

De Inspectie en de DAD constateren dat deze knelpunten op het gebied van kennis en administratie zich niet voordoen bij de korpsen die gebruik maken van een geautomatiseerd ondersteuningssysteem van het bevragingproces. Dit systeem leidt de bevrager door het gehele bevragingproces. Tevens worden alle relevante documenten in dit systeem automatisch of dwingend vastgelegd. Daardoor is de controle op de bevraging gewaarborgd en kan de rechtmatigheid achteraf eenvoudig getoetst worden.

De Inspectie en de DAD constateren dat de gesignaleerde knelpunten uit dit onderzoek de afgelopen jaren geregeld aan de orde zijn gesteld. Vanaf 2007 komt in rapporten naar voren dat de korpsen geen goed beeld hebben van de regelgeving van CIOT-bevragingen, tussen de korpsen aanzienlijke verschillen bestaan in de uitvoering van het bevragingproces en de medewerkers behoefte hebben aan richtlijnen over de wijze waarop de rechtmatigheid van verzoeken om CIOT-bevragingen dient te worden vastgesteld.

Vastgesteld wordt dat deze constatering medio 2012 nog niet hebben geleid tot een adequate landelijke aanpak door de politiekorpsen en het ministerie van VenJ.

3.2 Aanbevelingen

Aan de minister van Veiligheid en Justitie:

- Actualiseer op zeer korte termijn de voorschriften voor CIOT-bevragingen en maak deze voorschriften breed bekend aan de opsporingsdiensten. Op basis van deze voorschriften kunnen vervolgens landelijke eenduidige en heldere procedures voor de bevraging, registratie en verantwoording worden opgesteld en opgelegd.

Aan de korpschef nationale politie:

- Implementeer een geautomatiseerd ondersteuningssysteem voor het bevragingproces bij het korps. Dit systeem stuurt het bevragingproces, waarbij dan direct alle relevante documenten voor het vaststellen van de rechtmatigheid van bevragingen worden vastgelegd.
- Waarborg de uitvoering van een uniform intern auditsysteem voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de CIOT-bevragingen door het korps. Zorg er daarbij voor dat de interne controleslagen goed worden vastgelegd waardoor ook de toezichthouders van deze interne auditactiviteiten gebruik kunnen maken, met als bijkomend voordeel dat de toezichtslast zal afnemen.

Bijlagen

Bijlage I

Aantal CIOT-bevragingen 2011

Op grond van art 8 van het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie stelt de minister jaarlijks een verslag op waarin het aantal bevragingen door tussenkomst van het informatiepunt wordt weergegeven. In het Jaarverslag 2011 meldt het CIOT de volgende bevragingen.

	Vragen	Hits	No-hits	Antwoord
Regiopolitie Amsterdam-Amstelland	167.440	150.369	17.071	193.719
Regiopolitie Brabant Noord	81.691	73.714	7.977	94.393
Regiopolitie Brabant Zuid-Oost	54.374	48.086	6.288	62.353
Regiopolitie Drenthe	33.959	32.187	1.772	36.849
Regiopolitie Flevoland	69.885	60.262	9.623	74.939
Regiopolitie Friesland	44.957	39.134	5.823	51.985
Regiopolitie Gelderland-Midden	161.484	150.297	11.187	190.223
Regiopolitie Gelderland-Zuid	72.805	63.032	9.773	450.504
Regiopolitie Gooi- en Vechtstreek	16.693	14.790	1.903	20.140
Regiopolitie Groningen	65.561	61.211	4.350	73.569
Regiopolitie Haaglanden	235.969	215.616	20.353	265.517
Regiopolitie Hollands-Midden	169.578	158.390	11.188	189.566
Regiopolitie IJsselland	30.004	26.909	3.095	35.897
Regiopolitie Kennemerland	240.024	228.327	11.697	431.713
Regiopolitie Limburg-Noord	122.351	117.327	5.024	138.072
Regiopolitie Limburg-Zuid	38.915	34.907	4.008	43.512
Regiopolitie Midden-West Brabant	79.034	70.727	8.307	91.109
Regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland	22.809	19.722	3.087	36.429
Regiopolitie Noord-Holland-Noord	43.602	38.943	4.659	50.210
Regiopolitie Rotterdam-Rijnmond	199.146	175.627	23.519	221.123

	Vragen	Hits	No-hits	Antwoord
Regiopolitie Twente	16.479	13.850	2.629	132.276
Regiopolitie Utrecht	97.840	88.716	9.124	120.837
Regiopolitie Zaanstreek-Waterland	20.268	18.624	1.644	23.082
Regiopolitie Zeeland	67.035	62.429	4.606	77.315
Regiopolitie Zuid-Holland-Zuid	34.993	32.073	2.920	42.543
Korps Landelijke PolitieDienst	38.068	33.553	4.515	72.074
Dienst Nationale Recherche	1.115	877	238	1.071
Rijksrecherche	24.134	21.637	2.497	217.509
Algemene InspectieDienst-LNV	907	824	83	1.375
Fiscale Inlichtingen- en OpsporingsDienst	32.665	28.032	4.633	38.789
Inlichtingen- en OpsporingsDienst-VROM	258	165	93	175
Inspectie voor de Gezondheidszorg	457	410	47	511
Sociale Inlichtingen- en OpsporingsDienst	23.905	21.747	2.158	30.338
Koninklijke Marechaussee	17.547	14.825	2.722	20.833
Landelijk Parket OM	1.663	1.378	285	1.852
112	980	869	111	1.012

De AIVD en MIVD zijn niet weergegeven. 112 doet een bevraging op basis van de telecomwet artikel 11.10.

De grondslag voor de bevragingen voor de bevoegde autoriteiten zijn:

- de opsporingsdiensten ontlenen hun bevoegdheid aan de artikelen 126ii, 126n, 126na, 126u, 126ua, 126zh en 126zi van het Wetboek van Strafvordering;
- op grond van artikel 11.10 van de Telecommunicatiewet kan het alarmnummer 112 namen en adresgegevens behorende bij telefoonnummers opvragen;
- de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ontlenen hun bevoegdheid aan artikel 28 en 29 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Bijlage II

CIOT-audits 2007 t/m 2011

Het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie (d.d. 26 januari 2000 en gewijzigd op 13 september 2006) is de basis voor de werkzaamheden van het CIOT. Het besluit bepaalt onder meer dat jaarlijks een audit moet plaatsvinden naar '... de goede uitvoering van het besluit door de aanbieders van openbare telecommunicatiediensten of van openbare telecommunicatienetwerken, het informatiepunt, de arrondissementsparketten en de politiekorpsen, of andere opsporingsdiensten'. Er zijn rapportages beschikbaar van audits sinds 2007.

Deze bijlage beschrijft de uitkomsten van deze audits op hoofdlijnen, geordend naar vijf thema's, en voegt passages toe uit brieven die de minister van VenJ naar aanleiding van deze audits naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.

De audits worden in dit hoofdstuk aangeduid met het jaartal waarover zij gaan.

Het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie bepaalt dat het ministerie van VenJ jaarlijks een audit uitvoert naar onder meer de bevraging van CIOT gegevens. Sinds 2007 zijn vijf audits verricht:

- Audit CIOT 2007 (uitgevoerd door een extern bureau).
- Audit CIOT 2008 (uitgevoerd door een extern bureau).
- Audit CIOT 2009. Een follow-up audit door de DAD naar de opvolging van de aanbevelingen uit de audit 2008.
- Audit CIOT 2010. Een audit door de DAD naar de opvolging door het CIOT van de aanbevelingen uit de audit 2008 en 2009.
- Quick scan door de DAD bij zes gebruikers van het CIOT-informatiesysteem (CIS) in 2011.

Naast bovengenoemde audits heeft het CBP in 2011 onderzoek gedaan naar de rechtmatigheid van CIOT-bevragingen bij twee opsporingsdiensten.

1 Kennis van procedures, wet- en regelgeving

Uit de audits 2007 en 2008 blijkt dat de opsporingsdiensten vaak onvoldoende inzicht hebben in de geldende wet- en regelgeving ten aanzien van CIOT-bevragingen. De opsporingsdiensten wordt geadviseerd om de medewerkers die belast zijn met het uitvoeren van bevragingen binnen drie maanden goed op de hoogte te stellen en vervolgens goed op de hoogte te houden van de geldende wet- en regelgeving.

In 2009 constateert de DAD dat deze aanbeveling niet of onvoldoende is opgevolgd: 'Over de gehele linie genomen is de situatie vergelijkbaar met 2008. De aanbevelingen blijven dus onverkort van kracht en dienen met hoge prioriteit te worden aangepakt.'

2 Documentatie

Naar aanleiding van de audit 2008 wordt de opsporingsdiensten geadviseerd hun lokale werkwijze rond CIOT-bevragingen te documenteren en onder de aandacht van de gebruikers te brengen. Uit de audit 2009 blijkt dat deze aanbevelingen niet of onvoldoende is opgevolgd. De gebruikers geven in 2009 aan behoefte te hebben aan een nadere concrete beschrijving van het begrip rechtmatigheid en aan richtlijnen over hoe zij de rechtmatigheid van verzoeken om CIOT-bevragingen kunnen vaststellen.

Naar aanleiding van de quick scan 2011 adviseert de DAD: 'Met het oog op de herinrichting van het proces ten gevolge van de vorming van de nationale politie adviseren wij het administratieve proces van de bevraging in het CIS te uniformeren, deze in een geactualiseerde SLA vast te leggen.'

De minister van VenJ schrijft in 2011 aan de Tweede Kamer dat: '... de voorschriften voor bevragingen via het CIOT en de SLA tussen het CIOT en gebruikers geactualiseerd dienen te worden, mede in het licht van het actieprogramma voor de politie "Minder regels, meer op straat". Deze actualisatie kan voor het eind van dit jaar worden afgerond.'

3 Administratieve last

Uit de audits 2007 en 2008 komt naar voren dat de administratieve last die gepaard gaat met CIOT-bevragingen ertoe leidt dat niet altijd het vereiste proces-verbaal wordt opgemaakt of dat wordt afgezien van bevraging. Geadviseerd wordt de administratieve lasten te verminderen door het proces van het verstrekken van telecommunicatiegegevens te ontdoen van onnodige documenten.

De DAD adviseert naar aanleiding van de quick scan 2011 om 'functionaliteiten conform het Interceptie Zuid Zes systeem (opmerking Inspectie: dit is de voorloper van POLIOM) voor de CIOT-bevragingen op te nemen en het inrichten en gebruik hiervan af te dwingen. Hierdoor kan het administreren van elke CIOT-bevraging op de juiste wijze plaatsvinden, kan deze makkelijk worden getoetst en is de rechtmatigheid achteraf eenvoudig aan te tonen. Daarnaast zal door gebruikmaken van dergelijke functionaliteiten de administratieve lasten verminderen.'

De minister van VenJ schrijft op 3 oktober 2011 aan de Tweede Kamer: 'Vanuit genoemd actieprogramma zal tevens gekeken worden naar good practices in den lande en naar mogelijkheden deze landelijk te implementeren: er bestaan verschillen in werkwijzen tussen korpsen die aan de eisen voldoen, die leiden tot verschillen in administratieve belasting. Deze slag kan gemaakt worden nadat het nieuwe normenkader is vastgesteld.'

4 Administratie en mogelijkheid tot auditen

In alle audits en in het onderzoek van het CBP lopen de onderzoekers aan tegen het feit dat de vereiste documenten niet altijd of vaak niet binnen een redelijke termijn kunnen worden getoond. De twee belangrijkste oorzaken hiervoor zijn dat:

- er geen unieke koppeling gemaakt kan worden tussen het kenmerk van CIOT-bevragingen uit de steekproef en de betreffende dossiers;
- de documenten decentraal bij de opsporingsteams worden gearhiveerd en alleen zijn in te zien door verschillende locaties per regio te bezoeken.

In 2009 merkt de DAD op dat naast de externe audits door de DAD ook de interne audits door de korpsen zelf met dit probleem te kampen hebben. In alle audits sinds 2007 zijn adviezen opgenomen om maatregelen te treffen die efficiënter toezicht mogelijk maken.

5 Interne audit

Uit de audit 2007 blijkt dat periodieke, interne controle op de rechtmatigheid van CIOT-bevragingen over het algemeen niet plaatsvindt en dat onrechtmatige bevragingen daardoor alleen bij toeval zullen worden ontdekt. In 2009 heeft de Commissie van Toezicht voor het CIOT geadviseerd de toezichtslast voor de organisaties te verminderen door de audit niet jaarlijks opnieuw te doen, maar te gaan kijken naar de follow-up van de aanbevelingen, en daarnaast partieel roulerend audits uit te voeren. De commissie wil naar een situatie waarin zoveel mogelijk wordt gesteund op onderzoeken van interne auditdiensten. De relevante processen in het kader van de uitvoering van het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie zullen dan specifiek en structureel object van onderzoek zijn voor de betreffende interne auditdiensten. Ook zullen de uitkomsten van de interne audits schriftelijk moeten worden vastgelegd en voorzien van een oordeel.

De minister van VenJ schrijft op 3 oktober 2011 aan de Tweede Kamer: 'Met de korpsbeheerders van de politie zal ik overleggen over de introductie van een goed werkend systeem van interne auditing (zelfregulering). Ik ben van mening dat een vorm van zelfregulering in de kring van gebruikers van het CIOT, mits goed ingevoerd, uiteindelijk de voorkeur verdient boven de systematiek van externe audits.'

Bijlage III

Toetsingskader

Rechtmatigheid

De eisen voor rechtmatigheid zijn uitgewerkt in het Wetboek van Strafvordering (WvSv). In het onderzoek hebben vrijwel alle geselecteerde bevragingen als rechtsgrondslag de artikelen 126n en 126na WvSv.

Artikel 126n WvSv bepaalt onder meer, dat in geval van verdenking van een misdrijf de opsporingsambtenaar in het belang van het onderzoek een vordering kan doen gegevens te verstrekken terzake van naam, adres, postcode, woonplaats, nummer en soort dienst van een gebruiker van een communicatiedienst.

Artikel 126na WvSv bepaalt onder meer, dat in geval van verdenking van een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, de officier van justitie in het belang van het onderzoek een vordering kan doen gegevens te verstrekken over een gebruiker van een communicatiedienst en het communicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker.

In het Besluit verstrekking gegevens telecommunicatie zijn een aantal normen over het gebruik van het systeem en de toegang tot de technische voorzieningen opgenomen. In dit besluit is opgenomen dat een bevraging slechts door een geautoriseerd ambtenaar kan plaatsvinden. De technische voorzieningen van het CIS vormen geen onderdeel uit van het onderzoek.

Procedure

De voorschriften met betrekking tot de procedures bij de uitvoering van CIOT-bevragingen, die in het toetsingskader zijn opgenomen, komen in hoofdzaak uit onderstaande documenten:

- In augustus 2002 heeft de toenmalige directie Opsporingsbeleid van het ministerie van Justitie in de 'Blauwdruk bevragingen via het CIOT-systeem' het bevragsproces concreet uitgewerkt. De blauwdruk is opgesteld om de implementatie van het CIOT-informatiesysteem centraal goed voor te bereiden. Eerder dat jaar had een extern bureau vastgesteld dat er verschillen en onduidelijkheden bij de opsporingsdiensten bestaan ten aanzien van normen, procedures en registraties voor het gebruik van het CIOT-systeem.¹⁶ Naast de scheiding van bevoegdheden tussen aanvrager en bevrager komen onder meer aan de orde de organisatorische inbedding, het indienen van het verzoek (waaronder de inhoudelijke controle van het verzoek door de bevrager), het terugkoppelen van het antwoord op een verzoek tot informatie en de archivering van een verzoek. In de blauwdruk wordt onder meer beschreven welke aangeleverde gegevens door de bevrager inhoudelijk gecontroleerd dienen te worden.

¹⁶ Rapport 'Operationele audit van het CIOT informatiesysteem', d.d. 26 april 2002 van Deloitte & Touch.

- In 2004 hebben de opsporingsdiensten en het CIOT een Service Level Agreement (SLA) ondertekend. In de SLA zijn kwantitatieve en kwalitatieve afspraken over de CIOT-dienstverlening opgenomen. Als bijlage bij de SLA is een Dossier Afspraken en Procedures (DAP) bijgevoegd. In het DAP zijn alle afspraken en procedures vastgelegd die relevant zijn voor de afgesproken dienstverlening in de SLA. Volgens het DAP is de bovengenoemde blauwdruk in de SLA en DAP verwerkt en komt door ondertekening van deze documenten te vervallen. De wijze waarop de verschillende onderwerpen in de blauwdruk en SLA/DAP zijn uitgewerkt, is verschillend. De SLA/DAP is - in tegenstelling tot de blauwdruk - meer gericht op het systeem en beheer, dan op de bevragingprocedure.
- Ook de 'Referentie procesbeschrijving Bevraging met behulp van CIOT' van augustus 2005 biedt normen voor het bevragingsproces. Dit document is door het CIOT opgesteld als referentiedocument waarmee de opsporingsdiensten hun eigen organisatie/interne controle kunnen inrichten en toetsen. Tevens geeft het document inzicht in de eisen die vanuit de regelgeving worden gesteld aan het gebruik van de CIOT-applicatie in het bevragingsproces. Het document beschrijft concreet de activiteiten en de rol van de feitelijke aanvrager en van de geautoriseerde ambtenaar (de bevrager). Het toetsingskader dat in de onderzoeken naar de rechtmatigheid van de bevragingen is toegepast, is in belangrijke mate op deze referentie gebaseerd.

Bijlage IV

Afkortingen

CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
CIOT	Centraal Informatiepunt Onderzoek Telecommunicatie
CIS	CIOT-informatiesysteem
DAD	Departementale Auditdienst
DAP	Dossier Afspraken en Procedures
POLIOM	Politie, Interceptie, Openbaar Ministerie
RC	Rechter-commissaris
SLA	Service Level Agreement
VenJ	Veiligheid en Justitie
WvSv	Wetboek van Strafvordering



Missie Inspectie VenJ

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige samenleving.

De Inspectie levert met haar toezicht een bijdrage aan het vervullen van de missie van het ministerie: werken aan een veilige en rechtvaardige samenleving.”

Dit is een uitgave van:

Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Lange Houtstraat 26 | 2511 CW Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

November 2012 | J-16083

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.