

# Tappen in Nederland

Reijne, Z., R.F. Kouwenberg, M.P. Keizer

Arnhem, WODC/Gouda Quint, 1996, ISBN 90-387-0480-1

## Onderzoek en Beleid nr. 155

### Samenvatting

Is de tap een onmisbaar instrument voor politie en justitie of is dit slechts een illusie? Uit de resultaten van een onderzoek naar het nut van afluisteren, verricht in de Verenigde Staten, concludeert Van Koppen dat het aldaar een overschat middel is. Geldt dit ook voor het tappen in Nederland? Concrete cijfers hierover ontbreken tot nog toe. Dergelijke cijfers zijn op zichzelf van belang, maar zijn dat nog meer in het kader van de discussie aangaande opsporingsmethoden en -middelen bij de bestrijding van zware criminaliteit naar aanleiding van het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden en van de vraag wie in Nederland de kosten moet dragen die gepaard gaan met het tappen. Naar aanleiding hiervan heeft de minister van Justitie opdracht gegeven tot het onderzoeken van het huidige gebruik en het effect van de telefoontap.

### Vraagstelling

In het onderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoeveel en hoe lang wordt er feitelijk in Nederland getapt op basis van artikel 125g WvSv.?
- Hoe is het tapregime in Nederland?
- In hoeverre worden het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel gehanteerd?
- Hoe effectief is het gebruik van de tap in Nederland?

Verder is bekeken welke ontwikkelingen er gaande zijn, en in de toekomst verwacht kunnen worden op het gebied van de telecommunicatiemarkt en hoe deze ontwikkelingen de effectiviteit van het tappen zouden kunnen beïnvloeden.

### Werkwijze

Voor de beantwoording van de vragen is gebruik gemaakt van twee gegevensbronnen:

- Databestanden van PTT Telecom Security waarin tapgegevens systematisch geautomatiseerd worden opgeslagen. Met deze gegevens kon antwoord gegeven worden op de eerste vraag.
- Vraaggesprekken met 32 politie- en justitiefunctionarissen die vanuit verschillende invalshoeken ervaring hebben met tappen. Deze interviews bestonden uit een algemene vragenlijst voor alle functionarissen die bedoeld was om te achterhalen hoe de tap in het dagelijks gebruik gehanteerd wordt. Zo is op kwalitatieve wijze weergegeven welke opvattingen er met betrekking tot de effectiviteit van de tap leven onder de 'gebruikers'. Daarnaast is met een aantal rechters-commissarissen (rc's) gesproken over de inzet van de tap in 95 concrete strafzaken. Hiermee is geprobeerd op kwantitatieve wijze de effectiviteit van de tap vast te stellen.

### Resultaten

In Nederland zijn in 1993 en 1994 respectievelijk 3.619 en 3.284 taps gezet op basis van artikel 125g WvSv. Deze taps hebben in beide jaren een gemiddelde looptijd van 44 dagen. Het blijkt dat vooral de arrondissementen Den Haag, Arnhem, Amsterdam en Rotterdam een groot percentage van het totale aantal gezette taps in deze twee jaren voor hun rekening nemen. Als echter het aantal gezette taps wordt gerelateerd aan het aantal strafzaken dat per arrondissement is afgedaan, blijkt dat in sommige kleine arrondissementen relatief meer getapt wordt dan in de grote.

De tap is een opsporingsmiddel dat niet zonder meer ingezet kan worden tijdens een strafrechtelijk onderzoek. Het is een dwangmiddel waarvan het gebruik strikt geregeld is in het Wetboek van Strafvordering en dat slechts met toestemming van een rechter-commissaris (rc) kan worden ingezet. In het onderzoek is allereerst nagegaan hoe in de praktijk het proces verloopt van het aanvragen van een tap, de toetsing ter rechtvaardiging van het middel en de verwerking van de gegevens die voortkomen uit het tappen.

### **De aanvraag**

Het initiatief om tijdens een onderzoek een tap te plaatsen, komt meestal vanuit het politieteam dat met de opsporing is belast. In bijna alle gevallen vindt, voordat het team een officiële aanvraag om te tappen indient, informeel vooroverleg plaats tussen het team en de officier van justitie; in sommige gevallen overlegt de officier vervolgens informeel met de rc. Bij de officiële aanvraag wordt de rc een proces-verbaal toegestuurd waarbij meestal bijlagen zijn gevoegd zoals onderzoeksbevindingen, verklaringen van getuigen en/of een CID-rapport. Slechts bij uitzondering wijst de rc een aanvraag af. Gaat het om verlenging van een tap, dan geldt dat naarmate de tap langer loopt, de rc in toenemende mate strengere eisen stelt. Het tappen zelf kan momenteel alleen na opening van een gerechtelijk vooronderzoek. Een aantal geïnterviewden blijkt al voor opening van het gerechtelijk vooronderzoek onderzoek te laten verrichten naar het telefoongedrag van de verdachte door middel van het opvragen van printgegevens of historische telefoonoverzichten. Zij doen dit om meer inzicht te krijgen in de mogelijke effectiviteit van het inzetten van de tap. De voorkeur voor het moment waarop de tap dan wordt ingezet, is afhankelijk van het doel waarvoor deze gebruikt wordt. Meestal wordt echter, vooral bij grootschalige onderzoeken, al in een vroeg stadium van het gerechtelijk vooronderzoek met tappen begonnen.

### **De toetsing**

Voordat het aanvraag-proces-verbaal wordt aangeleverd bij de rc is er door het team en de officier van justitie al kritisch gekeken naar de noodzaak van het gebruik van de tap in het onderzoek. Bij de toetsing van de rechtmatigheid van de tap spelen overwegingen met betrekking tot proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol. Zo geven geïnterviewden aan dat een zaak wel omvang moet hebben en van enige ernst moet zijn, wil men overgaan tot tappen, omdat anders het strafrechtelijke doel niet opweegt tegen de inbreuk die de tap maakt op de privacy. Voor veel geïnterviewden is de privacy in eerste instantie ondergeschikt aan de strafrechtelijke meerwaarde, maar naarmate langer getapt wordt of resultaten uitblijven gaat de privacy-inbreuk die de tap maakt, prevaleren boven de strafrechtelijke meerwaarde.

De tap blijkt een 'populair' middel te zijn onder de geïnterviewden maar wordt onnodig gevonden als het bewijs al op een andere manier rond is of wanneer via andere opsporingsmiddelen veel makkelijker of minder ingrijpend tot hetzelfde resultaat kan worden gekomen. Een aantal geïnterviewden vindt dat tappen noodzakelijk is bij het bestrijden van georganiseerde criminaliteit omdat via de tap snel en goed een beeld verkregen wordt van de organisatie. Het middel moet volgens hen dan ook liefst in een zo vroeg mogelijk stadium worden ingezet. Anderen staan iets behoudender tegenover het direct inzetten en proberen liever eerst via andere wegen, zoals het opvragen van printgegevens of financieel onderzoek, voldoende bewijs te vergaren.

Bijna alle geïnterviewden zien vooral voordelen in het gebruik van de tap in combinatie met andere opsporingsmiddelen en wel bij voorkeur met een observatieteam. De informatie die door de tap is verkregen, wordt vaak tactisch ingezet om het observatieteam aan te sturen of het observatieteam zaken te laten verifiëren. De tap kan wel als zelfstandig opsporingsmiddel worden ingezet maar dit heeft praktisch gezien weinig nut omdat, volgens de geïnterviewden, het echte bewijs zelden over de telefoon komt.

### **De verwerking**

Het uitwerken van de tapgesprekken gebeurt in de meeste gevallen door leden van het team die het onderzoek uitvoeren. Het interpreteren van de resultaten gebeurt in eerste instantie vaak door diegene die de tap uitwerkt. Soms wordt hierbij ook gebruik gemaakt van deskundigen of tolken, als

de gevoerde gesprekken veel technische informatie bevatten of in andere talen dan de Nederlandse gevoerd worden.

Van de informatie uit de tapverslagen wordt vooral door het onderzoeksteam gebruik gemaakt. De meeste rc's en officieren van justitie maken beperkter gebruik van de mogelijkheden van tapverslagen. Met behulp van informatie uit tapverslagen kan onder andere het tactische plan bijgesteld worden, zoals het aansturen van observatie- en arrestatieteams en het voorbereiden van inijkoperaties. Tijdens verhoren en in de rechtszaal kan de informatie gebruikt worden om er beweringen mee te verifiëren en alibi's te controleren.

### **De effectiviteit van het tappen**

Twee op de drie geïnterviewden vinden de tap een redelijk tot uiterst effectief middel. Uit de analyse van de 95 strafzaken blijkt dat het inzetten van de tap in ruim de helft van de strafzaken door de rc's als effectief wordt beoordeeld. De geïnterviewden ervaren het tappen vooral als zeer nuttig bij georganiseerde en seriematig gepleegde criminaliteit. In dit verband worden door hen delicten genoemd als handel in verdovende middelen, diefstal, heling en fraude. Naast groepsverband en continuïteit van het delict worden nog andere gunstige omstandigheden om te tappen genoemd. Zo blijkt het tappen op 'first offenders' of de 'periferie' van verdachten nuttig te zijn omdat zij meestal in het geheel geen rekening houden met de mogelijkheid dat zij wel eens getapt kunnen worden. Het is volgens de geïnterviewden ook zinvol om te tappen als heterdaad-situaties worden verwacht. De belfrequentie schijnt in dergelijke situaties met sprongen te stijgen en er wordt door nervositeit sneller informatie losgelaten die door het team kan worden gebruikt.

Het merendeel van de geïnterviewden vindt dat de effectiviteit van de tap vooral naar voren komt in het bepalen van de koers van het onderzoek en het bepalen van de handelingen die verricht moeten worden. Zij zien de tap als een middel waarmee tactische keuzes kunnen worden gemaakt. Bewijsvergaring is hiervan meestal een indirect gevolg. Uit de resultaten van de analyse van de 95 concrete strafzaken blijkt dat het tappen in ruim de helft van de zaken invloed heeft gehad op het bewijs, waarvan in 36 gevallen op het directe bewijs. In dit verband wordt ook aangegeven dat het tappen in sommige onderzoeken meer oplevert dan in andere maar over het algemeen heeft het altijd wel enig effect hetzij in de opsporing hetzij in bewijsvoering. Ondanks het feit dat door verdachten heel vaak in bedekte termen wordt gesproken geeft de tap toch altijd houvast. Toch moet de tap niet gezien worden als een wondermiddel waarmee de zaak in één keer wordt opgelost.

### **Toekomstige ontwikkelingen**

De ontwikkelingen omtrent telecommunicatie en het af luisteren hiervan staan niet stil. Het gebruik, onder andere door criminelen, van mobiele telecommunicatie is de laatste jaren sterk toegenomen. Dit heeft er toe geleid dat een groot aantal nieuwe mobiele telecommunicatieproducten en -diensten op de markt is verschenen. Als gevolg van Europese richtlijnen wordt sedert 1992 de telecommunicatiemarkt in een snel tempo geliberaliseerd. Per 1 januari 1998 is ook de spraaktelefonie over het vaste net vrij. Met betrekking tot Nederland is overigens recent, en nog niet door de Eerste Kamer goedgekeurd, door de Tweede Kamer besloten deze datum te vervroegen naar 1 juli 1997. Dit betekent onder andere dat meer netwerkbeheerders en dienstenleveranciers op de markt zullen opereren, daarbij relatief onafhankelijk van overheidsbemoeienis. Begin 1995 heeft de Raad van Ministers van de Europese Unie een resolutie met betrekking tot de wettelijk toegestane interceptie van telecommunicatie aanvaard. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de behoeften van Justitie (en Binnenlandse Zaken).

Na de recente aanpassing van artikel 64 WTV bevat dit nu de bepaling dat de houders van een concessie, van een vergunning, alsmede van een machtiging voor het transport van data met en tussen mobiele gebruikers, verplicht zijn medewerking te verlenen bij het wettelijk toegestaan tappen. Na de algehele herziening van de WTV, eind 1996, zal de aftapbaarheid van elke telecommunicatievoorziening zijn geregeld. Bij de Eerste Kamer ligt een wetsvoorstel dat het mogelijk moet maken om in de toekomst af te luisteren met behulp van technische hulpmiddelen. Het wetsvoorstel bevat een bepaling die het pro-actief tappen mogelijk zal maken. Op 1 januari 1996 traden de vereisten van de Aftapregeling GSM in werking. Sinds dat moment moet ook het net van Libertel aftapbaar zijn.

Politie en justitie overleggen regelmatig met de netwerkbeheerders. Daarnaast vinden er verschillende interdepartementale overleggen plaats. In het G4-overleg, over openbare orde en veiligheid, wordt met ambtenaren uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland gesproken over aftapbaarheid van nieuwe telecommunicatiesystemen. Het verleden leert dat technische en commerciële ontwikkelingen, waaronder de liberalisering van de telecommunicatiemarkt, goed in de gaten gehouden moeten worden.