Onderzoek "bewaren verkeersgegevens door telecommunicatieaanbieders"; eindrapport

Stratix Consulting Group
Schiphol, Stratix Consulting Group, 2003

Bestellingen: Stratix, tel. 020 4466555, fax 020 4466560
Kenmerk: EWB 02.007

Samenvatting

Inleiding
De aanslagen in de Verenigde Staten op 11 september 2001 hebben voor veel overheden aanleiding gegeven de mogelijkheden om terrorisme actief te bestrijden, kritisch te bezien, en waar nodig uit te breiden. Ook in Nederland heeft de regering in dit kader een aantal acties uitgezet, samengebracht in het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid **(1)**. Actiepunt 17 hierin luidt:

Actie 17 : onderzoek verrichten naar de categorieën gegevens die telecomaanbieders bewaren en de belemmeringen die de opsporings- en I&V diensten ondervinden door de afwezigheid van bewaarplichten voor historische verkeersgegevens. Versterken van mogelijkheden van analyse van internationaal telefoonverkeer (afgestemd met Europese lidstaten).

In dit kader heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie onderzoek laten doen naar een deel van deze vraagstelling, namelijk de categorieën van verkeersgegevens die door de aanbieders bewaard worden. Dit rapport presenteert de resultaten van genoemd onderzoek.

Vraagstelling
De opsporings- en veiligheidsdiensten worden in toenemende mate geconfronteerd met het feit dat verdachten gebruik maken van moderne telecommunicatiediensten. Daarmee ontstaat de noodzaak van het zoeken naar 'digitale' sporen die verdachten achterlaten bij het gebruikmaken van bijvoorbeeld internet- of telefoniediensten. Deze sporen worden, net als meer traditionele sporen, in de opsporing gebruikt om specifieke omstandigheden aan te tonen, die als bewijs of als identificatie kunnen dienen. De vraag is nu, in hoeverre aanbieders van telecommunicatiediensten dergelijke gegevens bewaren en wat de consequenties van een eventuele bewaarplicht zouden zijn.

Om inzicht te krijgen in deze materie worden de volgende specifieke vragen gesteld.
1. *Welke soorten verkeersgegevens worden door de aanbieders bewaard?*
2. *Met welk doel worden deze gegevens bewaard? Gelden daarbij (wettelijke) bewaarplichten?*
3. *Op welke wijze worden deze gegevens bewaard (opslagmethode)?*
4. *Welke soorten verkeersgegevens worden het meest gevraagd door opsporingsdiensten?*
5. *Kan in alle gevallen aan die vraag worden voldaan, zo nee, in welke gevallen niet en wat is daarvan de reden?*
6. *Indien bewaarplichten voor bepaalde soorten verkeersgegevens zouden worden uitgebreid of ingevoerd, wat zijn de gevolgen voor de systemen / bedrijfsvoering?*
7. *Wat zijn de verwachte kosten van het verplicht bewaren van (bepaalde) soorten verkeersgegevens?*

Hierbij draait het uitdrukkelijk niet om gegevens betreffende de gebruiker van een dienst (zoals naam, adres, woonplaats), noch om de inhoud van de communicatie, maar om gegevens over het gebruik van netwerken en diensten.

Methode
Het onderzoek werd gestart met een focussessie waarin deelnemers vanuit de opsporing **(2)** de bepaalden voor welke telecommunicatiediensten het verkrijgen van inzicht in de beschikbaarheid van verkeersgegevens zowel belangrijk als urgent was. Als resultaat hiervan werd het onderzoek gericht op vijf diensten: vaste en mobiele telefonie, internettoegang, email en toegang tot internet via internetcafés. Het onderzoek naar deze diensten is uitgevoerd aan de hand van literatuuronderzoek en gestructureerde interviews met een twaalftal aanbieders van telecommunicatiediensten: één aanbieder van vaste telefonie, drie aanbieders van mobiele telefonie, zeven ISP's, en twee

internetcafés.

Bevindingen
Op basis van het onderzoek kan een kwalitatief antwoord op de onderzoeksvragen gegeven worden.

1. Welke soorten verkeersgegevens worden door de aanbieders bewaard?
Per dienst zijn, kort samengevat, de volgende gegevens bij de aanbieders beschikbaar:
Vaste telefonie: de onderzochte aanbieder bewaart onder andere de betrokken nummers en datum, tijd, en duur van alle geslaagde, uitgaande gesprekken. Gegevens over inkomende gesprekken vanuit andere netwerken zijn aanwezig, maar moeilijker toegankelijk. Van de niet geslaagde oproepen (onbeantwoord, of in gesprek) worden geen gegevens bewaard.
Mobiele telefonie: de onderzochte aanbieders van bewaren onder andere de betrokken nummers, locatie, datum, tijd, en duur van alle geslaagde, uitgaande gesprekken. Bij SMS worden vergelijkbare gegevens bewaard, al ontbreekt in bepaalde gevallen informatie over zender of ontvanger. Gegevens over gesprekken en SMS berichten vanuit andere netwerken zijn bij twee van de drie aanbieder aanwezig. Van de niet geslaagde oproepen (onbeantwoord, of in gesprek) worden geen gegevens bewaard. Bij GPRS (een mobiele dataverbindingsdienst) worden het oproepende nummer en de gebruikte toegangsdienst bewaard, evenals de locatie, datum, tijd, en de hoeveelheid gegevens. Het gebruikte IP adres wordt niet bewaard.
Internet toegangsdienst: de meeste onderzochte ISP's bewaren gegevens van elke toegangsessie. Uit de gegevens valt te herleiden welke gebruiker op welke tijden toegang had tot het internet, en met welk IP adres. Gegevens over de computers en diensten waarmee een gebruiker contact heeft gehad worden in de meeste gevallen niet geregistreerd. E-mail: de meeste onderzochte ISP's bewaren gegevens betreffende hun e-mail dienst. Sommige ISP's bewaren hierbij slechts het tijdstip van de laatste ophaalsessie per gebruiker, terwijl anderen de afzender, ontvanger, en tijdstip van verzending van elk bericht opslaan.
Internetcafés: één van de twee onderzochte internetcafés bewaart in het geheel geen gegevens; de ander bewaart sessiegegevens per werkplek. Het gebruik van internetcafés is anoniem, waardoor er geen gegevens over de gebruiker beschikbaar zijn.

2. Met welk doel worden deze gegevens bewaard? Gelden daarbij (wettelijke) bewaarplichten?
De aanbieders registreren en bewaren verkeersgegevens voor hun bedrijfsoperatie, en met name voor de facturering van de geleverde diensten, voor de bestrijding van fraude en misbruik, voor de technische operatie, en voor de marketing. De enige bestaande bewaarplicht betreft het anonieme (pre-paid) gebruik van mobiele telefoons, waarbij de aanbieders specifiek omschreven gegevens voor tenminste drie maanden moeten bewaren.

3. Op welke wijze worden deze gegevens bewaard (opslagmethode)?
De verkeersgegevens worden in eerste instantie op harde schijf bewaard, en, voor zover zij meerdere maanden bewaard worden, in veel gevallen overgebracht op CD's.

4. Welke soorten verkeersgegevens worden het meest gevraagd door opsporingsdiensten?
Van de onderzochte bedrijven blijken de aanbieders van telefonie veel ervaring te hebben met het vorderen van verkeersgegevens door de opsporing, terwijl Internet Service Providers (ISP's) en Internetcafés hier veel minder ervaring mee hebben. Met name bij de ISP's is er echter een toename te verwachten. Generiek bestaan de gewenste gegevens voor alle telecommunicatiediensten uit de identiteit van de betrokken aansluitingen en gebruikers, en de datum, tijd en (indien relevant) de locatie van een sessie of gesprek. De specifieke gewenste gegevens zijn echter per telecommunicatiedienst verschillend.

5. Kan in alle gevallen aan die vraag worden voldaan, zo nee, in welke gevallen niet en wat is daarvan de reden?
De aanbieders van telecommunicatiediensten kunnen een groot deel van de informatie leveren waaraan de opsporingsdiensten behoefte aan hebben, dankzij de registratie ervan in het kader van de reguliere bedrijfsvoering. De bewaartermijnen bij de aanbieders worden gedreven door de bedrijfsvoering en variëren van enkele dagen tot enkele maanden, of in sommige gevallen onbeperkt. De opsporingsdiensten geven aan dat om effectief gebruik te kunnen maken van verkeersgegevens, de bewaartermijn ten minste een jaar zou moeten bedragen. Naast het feit dat in veel gevallen de bewaartermijn dus korter is dan de gevraagde termijn, bestaan er nog andere belemmeringen bij het opvragen van gegevens: bepaalde verkeersgegeven zijn überhaupt niet beschikbaar of worden niet

geregistreerd; gegevens kunnen verloren gaan tijdens de verwerking; en gegevens kunnen zeer moeilijk te leveren zijn als gevolg van intensieve, tijdrovende zoekopdrachten.

6. Indien bewaarplichten voor bepaalde soorten verkeersgegevens zouden worden uitgebreid of ingevoerd, wat zijn de gevolgen voor de systemen / bedrijfsvoering?
Om de beschikbaarheid van verkeersgegevens betrouwbaarder en homogener te maken zijn zou een bewaarplicht of zelfs een registratieplicht ingevoerd kunnen worden. De consequenties van dergelijke maatregelen bestaan vooral uit extra investeringen en operationele kosten; een andere consequentie kan zijn dat aanbieders die zich tot nu toe profileren met een duidelijk privacybeleid, zich door een bewaarplicht minder kunnen differentiëren dan voorheen.

7. Wat zijn de verwachte kosten van het verplicht bewaren van (bepaalde) soorten verkeersgegevens?
De hoogte van de kosten hangt vooral af van de bewaartermijn, de gevraagde opleversnelheid, het aantal vorderingen, de complexiteit en structuur van de vragen, en de gevraagde betrouwbaarheid en beschikbaarheid. De kosten zullen per telecommunicatiedienst verschillen, gezien de grote verschillen in volume van de gegevens en het feit dat voor een aantal diensten nu al veel meer gegevens bewaard worden dan voor andere.

Tot slot
Indien besloten wordt om een bewaarplicht in te voeren zal er een functioneel geformuleerd kader opgesteld moeten worden, waarin de basisregels vastgelegd zijn. Vervolgens zullen deze regels per telecommunicatiedienst uitgewerkt moeten worden.

Binnen onderzoek is slechts een beperkt aantal telecommunicatiediensten onderzocht. De resultaten zijn dan ook niet zonder meer toepasbaar op andere diensten, zoals websurfen, “chat”, en file sharing.

Ten slotte is dit onderzoek primair gericht op de aanbieders. De belemmeringen die de opsporingsdiensten ondervinden door de afwezigheid van een bewaarplicht zullen, conform het eerder genoemde actiepunt, nog onderzocht moeten worden.

Noten
(1) Brief aan de Tweede Kamer “Terroristische aanslagen in de Verenigde Staten”, Kamerstukken II 27 925, Nr. 10
(2) Deelnemers afkomstig uit PIDS, AIVD (voorheen de BVD), Politie, Openbaar Ministerie en Justitie