



Besluit van, houdende wijziging van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken (nummerherkenning)

Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van april 2011, nr. 5693164/11/6;

Gelet op artikel 126aa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 2011, nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 2011, nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onderdeel a komt te luiden:

a. *Onze Minister*: Onze Minister van Veiligheid en Justitie.

2. Er worden drie onderdelen toegevoegd, luidende:

d. *de orde*: de Nederlandse orde van advocaten, bedoeld in artikel 17, eerste lid, van de Advocatenwet, die voor de toepassing van artikel 4a van dit besluit optreedt namens de advocaat als geheimhouder;

e. *nummer*: het nummer van een telefoon of faxapparaat dat een advocaat gebruikt ten behoeve van de dienstverlening als advocaat.

f. *nummerherkenning*: het geautomatiseerd vergelijken van een nummer, dat verbinding maakt met een nummer dat is betrokken bij de toepassing van de artikelen 126m, 126t of 126zg van het Wetboek van Strafvordering, met een nummer dat door de orde is aangemeld, ten behoeve van de vaststelling of die nummers overeenkomen.

B

Na artikel 4 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 4a

1. In afwijking van artikel 4 wordt, indien bij de uitoefening van de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie, bedoeld in de artikelen 126m, 126t en 126zg van het Wetboek van Strafvordering, een nummer wordt herkend dat in overeenstemming met het tweede lid is aangemeld, het opnemen van de communicatie onmiddellijk beëindigd en worden uitsluitend de gegevens, bedoeld in artikel 126n, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering verwerkt. Indien communicatie is opgenomen voordat het nummer is herkend, wordt die communicatie onmiddellijk langs geautomatiseerde weg vernietigd.
2. Uitsluitend de in de bij dit besluit behorende bijlage aangewezen nummers kunnen door de orde langs geautomatiseerde weg worden aangemeld bij de in de bijlage aangewezen eenheid van het Korps landelijke politiediensten, ten behoeve van nummerherkenning.
3. De korpsbeheerder van het Korps landelijke politiediensten draagt ervoor zorg dat gegevens



worden vastgelegd over de raadpleging en de vernietiging van de door de orde ten behoeve van nummerherkenning aangemelde nummers. De vastgelegde gegevens worden gedurende drie jaar bewaard.

C

Aan artikel 5 wordt een lid toegevoegd, luidende:

Artikel 5

3. Met vernietiging van de gegevens, bedoeld in artikel 4, derde lid, staat gelijk het op zodanige wijze bewerken van de gegevens dat deze niet meer kenbaar zijn.

ARTIKEL II (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op 1 juli 2011.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



Bijlage behorende bij artikel 4a van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken

1. In deze bijlage wordt verstaan onder:
 - a. *advocaat*: de natuurlijke persoon die als advocaat is ingeschreven bij de rechtbank van het arrondissement, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Advocatenwet, alsmede de advocaat bedoeld in artikel 16h, van de Advocatenwet;
 - b. *zakelijk gebruik*: de dienstverlening als advocaat;
 - c. *advocaat in dienstbetrekking*: de advocaat die de praktijk uitoefent in dienstbetrekking bij een werkgever als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, e en f, alsmede het tweede lid van de verordening op de praktijkuitoefening in dienstbetrekking;
 - d. *niet-geheimhouder*: een beroepsbeoefenaar voor wie geen verschoningsrecht of een van een verschoningsgerechtigde afgeleid verschoningsrecht geldt;
 - e. *bundelnummer*: het nummer dat op signaleringsniveau aan gesprekken via een uitgaande telefoonlijn wordt meegegeven en dat wordt bepaald in de telefooncentrale van het advocatenkantoor dan wel de nummercentrale van een aanbieder van een communicatiedienst.
2. In deze bijlage worden als nummer, bedoeld in artikel 4a, eerste lid, van het besluit, aangewezen de volgende nummers:
 - A. Een advocaat kan de volgende nummers opgeven:
 - a. het doorkiesnummer van zijn vaste telefoon;
 - b. het nummer van zijn mobiele telefoon;
 - c. het doorkiesnummer van het faxapparaat, dat alleen door de advocaat, andere geheimhouders of personen met een van hem afgeleid verschoningsrecht wordt gebruikt;
 - d. het doorkiesnummer van de secretaresse van de advocaat die een van hem afgeleid verschoningsrecht heeft;
 - e. het nummer van een vaste (afzonderlijke) telefoonaansluiting in het woonhuis van de advocaat, voorzover deze aansluiting alleen voor zakelijk gebruik is bestemd en wordt gebruikt, en de advocaat een andere (vaste) aansluiting heeft die voor privégebruik is bestemd en wordt gebruikt.
 - B. Een advocaat, niet zijnde een advocaat werkzaam op een kantoor met niet-geheimhouders of een advocaat in dienstbetrekking, kan aanvullend de volgende nummers opgeven:
 - a. het (vaste) algemene nummer(s) van zijn kantoor;
 - b. het algemene faxnummer van zijn kantoor;
 - c. het bundelnummer(s);
 - d. het doorkiesnummer van personen met een van hem afgeleid verschoningsrecht, te weten: paralegals, studentstagiaires en medewerkers van de financiële administratie.
 - C. Een advocaat werkzaam op een kantoor met niet-geheimhouders, niet zijnde een advocaat in dienstbetrekking, kan aanvullend de volgende nummers opgeven:
 - a. het doorkiesnummer van personen met een van hem afgeleid verschoningsrecht, te weten paralegals en studentstagiaires;
 - b. indien in de telefooncentrale scheiding tussen geheimhouders en niet-geheimhouders op het niveau van bundelnummers is gerealiseerd, het (IDSN)bundelnummer waar uitsluitend geheimhouders en personen met een afgeleid verschoningsrecht van gebruik maken.
3. In deze bijlage wordt als de eenheid, bedoeld in artikel 4a, tweede lid, van het besluit aangewezen de unit landelijke interceptie van het Korps landelijke politiediensten.



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Deze wijziging van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken strekt ertoe het besluit aan te vullen met een regeling voor het vernietigen van mededelingen van geheimhouders bij de toepassing van de bevoegdheid tot het opnemen van communicatie. De aanpassing betreft het opnemen van communicatie die door middel van een telefoon of een faxapparaat plaatsvindt, en waar een advocaat als geheimhouder bij betrokken is. De regeling houdt in dat indien de advocaat gebruik maakt van een nummer dat overeenkomstig de regeling is aangemeld, dit nummer door middel van een geautomatiseerd systeem wordt herkend, waarna het opnemen van de communicatie onmiddellijk wordt beëindigd en mogelijk opgenomen communicatie wordt vernietigd. Met dit besluit wordt toepassing van dit systeem van nummerherkenning mogelijk.

1. Inleiding

1.1. De huidige regeling

Met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden, die op 1 februari 2000 in werking is getreden, is artikel 126aa in het Wetboek van Strafvordering opgenomen. Dit artikel verplicht de officier van justitie om de processen-verbaal en andere voorwerpen, waaraan gegevens kunnen worden ontleend die zijn verkregen door de uitoefening van een bijzondere opsporingsbevoegdheid, bij de processtukken te voegen. In dit artikel is tevens bepaald dat voor zover processen-verbaal of andere voorwerpen mededelingen behelzen gedaan door of aan een persoon die zich op grond van artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering kan verschonen, deze processen-verbaal en andere voorwerpen worden vernietigd (artikel 126aa, tweede lid, Sv). De ratio van deze beperking is dat het verschoningsrecht anders illusoir zou worden¹.

In artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering is het verschoningsrecht vastgelegd. Dit recht beoogt het zwaarwegende belang te beschermen dat een ieder de mogelijkheid heeft om zich vrijelijk en zonder vrees van openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot de professioneel verschoningsgerechtigden te kunnen wenden². Aan advocaten komt in ieder geval het verschoningsrecht toe, voorzover het informatie betreft die de advocaat in diens hoedanigheid van advocaat ter kennis is gekomen.

In het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken is uitwerking gegeven aan de regeling van artikel 126aa van het Wetboek van Strafvordering. De opsporingsambtenaar die door de uitoefening van een van de bijzondere opsporingsbevoegdheden, genoemd in de Titels IVa tot en met Va van het Wetboek van Strafvordering, kennisneemt van mededelingen waarvan hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze zijn gedaan door of aan een geheimhouder, stelt hiervan de officier van justitie onverwijld in kennis. Als de officier van justitie vaststelt dat de mededelingen onder het verschoningsrecht vallen, dan beveelt hij terstond de vernietiging van de processen-verbaal en andere voorwerpen, voor zover zij deze mededelingen behelzen³.

Een belangrijke bron voor het verzamelen van informatie ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten betreft het aftappen van telecommunicatie, ook wel interceptie genoemd. De artikelen 126m, 126t en 126zg van het Wetboek van Strafvordering geven de officier van justitie de bevoegdheid om, als aan bepaalde wettelijke voorwaarden is voldaan, aan een opsporingsambtenaar te bevelen dat met een technisch hulpmiddel communicatie die plaatsvindt met gebruikmaking van de diensten van een aanbieder van een communicatiedienst, op te nemen.

Om een uniforme uitvoering van artikel 126aa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en de artikelen 4 en 5 van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken te verzekeren is door het College van procureurs-generaal, in aanvulling op de Aanwijzing opsporingsbevoegdheden, de Instructie geïntercepteerde gesprekken met geheimhouders vastgesteld. In deze instructie is de te volgen procedure, indien de opsporingsambtenaar bij de uitwerking van geïntercepteerde communicatie meent een communicatie met een geheimhouder te constateren, stapsgewijs uitgewerkt.

1.2. De noodzaak tot aanpassing van de regeling

Inmiddels is gebleken dat de regeling in de praktijk niet goed wordt toegepast en dat communicatie,

¹ Kamerstukken II, 1996/97, 25 403, nr. 3, blz. 83.

² HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173.

³ Artikel 4 van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken.



waar een advocaat als geheimhouder bij betrokken is, niet altijd als zodanig wordt herkend en vernietigd. Dit betreft doorgaans mededelingen van advocaten die als 'bijvangst' worden onderschept bij het aftappen van telecommunicatie. Dat wil zeggen dat tussen de communicatie die is opgenomen van een persoon, jegens wie het bevel tot het opnemen van communicatie is afgegeven, gesprekken zitten met een verschoningsgerechtigde. Het kan gaan om gesprekken tussen een verdachte en zijn advocaat of tussen een getuige en een advocaat naar aanleiding van een strafzaak tegen een cliënt van die advocaat. De opgenomen communicatie, waaraan door de betreffende geheimhouder wordt deelgenomen, is in een aantal gevallen ten onrechte in het procesdossier van de verdachte opgenomen. Dit heeft in enkele rechtszaken geleid tot de niet-ontvankelijkverklaring van het openbaar ministerie⁴. Inmiddels zijn door het openbaar ministerie maatregelen getroffen om te voorkomen dat geheimhoudersgesprekken in een strafdossier worden opgenomen⁵. Deze maatregelen zijn echter gericht op de bestrijding van de ongewenste gevolgen van het aftappen van telecommunicatie van advocaten als bijvangst. Het onderliggende probleem, dat die telecommunicatie wordt opgenomen, wordt daarmee niet oplost.

In opdracht van het College van procureurs-generaal heeft een commissie geadviseerd over de vraag of en op welke wijze een systeem van nummerherkenning een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de procedure van het herkennen en vernietigen van geheimhoudersgesprekken. Het gaat om een technische voorziening waarmee gesprekken waarbij tevoren ingevoerde telefoonnummers zijn betrokken, worden herkend en het opnemen van de communicatie wordt geblokkeerd. De commissie acht een systeem van nummerherkenning effectief indien wordt voldaan aan een aantal voorwaarden. De Nederlandse vereniging van strafrechtadvocaten is betrokken geweest bij de advisering van de commissie. Het advies van de commissie, dat wordt ondersteund door het openbaar ministerie en de advocatuur, ligt ten grondslag aan de thans voorgestelde regeling. De regeling van nummerherkenning is tot stand gekomen in nauw overleg met de Nederlandse orde van advocaten (Nova), en wordt hieronder op hoofdlijnen toegelicht.

2. De regeling van nummerherkenning

2.1. Beschrijving van het systeem

Het systeem van nummerherkenning maakt het mogelijk om een nummer van een telefoon of een faxapparaat van een advocaat dat door de Nederlandse orde van advocaten (hierna ook te noemen: de orde) is aangemeld langs geautomatiseerde weg te vergelijken met een nummer dat verbinding maakt met een nummer ten aanzien waarvan een bevel tot het opnemen van telecommunicatie is afgegeven. Zodra wordt vastgesteld dat de nummers overeenkomen, dat wil zeggen dat het nummer dat verbinding maakt overeenkomt met het nummer dat door de orde is aangemeld, wordt het opnemen van de betreffende communicatie geblokkeerd. Dit betekent dat het opnemen van de betreffende communicatie automatisch wordt beëindigd en eventueel opgenomen communicatie onmiddellijk wordt vernietigd. De verkeersgegevens (zogenaamde call related data) met betrekking tot de communicatie worden wel verwerkt. Dit betreft gegevens over een gebruiker van een communicatiedienst en het communicatieverkeer met betrekking tot die gebruiker, die bij het opnemen van de communicatie door de aanbieder automatisch worden meegeleverd. Voorbeelden daarvan zijn gegevens over het oproepende en opgeroepen nummer, de datum, het tijdstip en de duur van de communicatie of de soort communicatiedienst waarvan gebruik is gemaakt. Het begrip verkeersgegevens omvat ook gebruikersgegevens, zoals de naam, het adres en de nummers van de gebruiker (voor een meer uitgebreide beschrijving kan worden verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit vorderen gegevens telecommunicatie). Deze gegevens hebben geen betrekking op de inhoud van de communicatie en vallen niet onder de reikwijdte van artikel 126aa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering, dat strekt tot vernietiging van mededelingen door of aan een persoon die zich kan verschonen indien hem als getuige naar de inhoud van die mededelingen zou worden gevraagd. Deze gegevens worden bewaard en kunnen worden gebruikt ten behoeve van de vaststelling van onrechtmatig gebruik van een nummer dat onder het systeem van nummerherkenning valt. Hierop zal hieronder (bij punt 3.3) nader worden ingegaan.

2.2. De voorgestelde regeling op hoofdlijnen

Ieder lid van de orde kan één of meer nummers van een telefoon of een faxapparaat opgeven bij de Algemene Raad van de Nederlandse orde van advocaten (de orde). Wijziging van deze nummers moet zo spoedig mogelijk worden doorgegeven aan de orde. De orde draagt ervoor zorg dat de betreffende nummers zo spoedig mogelijk worden aangemeld bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD). Daartoe wordt dagelijks geautomatiseerd een geactualiseerde lijst van nummers aan het KLPD

⁴ Rechtbank Amsterdam van 20 december 2007, LJN BC0685 (Hells Angels) en van 4 februari 2008, LJN BC3366 (Vancouver).

⁵ Kamerstukken II 2008/09, 30 517, nrs. 8 en 12, en 2009/10, 29 279, nr. 110 (Zembla).



geleverd. De nummers worden opgenomen in een gegevensbestand (hierna ook te noemen: database) dat door het KLPD geautomatiseerd wordt geraadpleegd ten behoeve van de vaststelling of een nummer, dat verbinding maakt met een nummer ten aanzien waarvan een bevel tot het opnemen van telecommunicatie is afgegeven, overeenkomt met een nummer in de database. Als de nummers overeenkomen, dan wordt het opnemen van de communicatie geblokkeerd. Het is niet uitgesloten dat het nummer wordt herkend nadat de verbinding is gelegd. In een dergelijk geval wordt de eventueel opgenomen communicatie onmiddellijk geautomatiseerd vernietigd. Aldus kan de opsporingsambtenaar, die betrokken is bij de uitvoering van een bevel tot het opnemen van telecommunicatie, geen kennis krijgen van de inhoud van de communicatie. De verkeersgegevens over de communicatie worden wel verwerkt.

De orde beheert een bestand, de Beheer Advocaten Registratie (BAR), dat de gegevens van advocaten bevat. In dit bestand worden de geheimhoudernummers geregistreerd die aan het KLPD worden gemeld. De orde stelt dagelijks een beveiligde kopie van het bestand ter beschikking aan het KLPD. De orde heeft een inspanningsplicht voor het volledig aanleveren en actueel houden van de nummers in de database. De gegevens in de database worden dagelijks geactualiseerd, doordat de door de orde aangeleverde gegevens op een vast tijdstip geautomatiseerd worden ingevoerd. De ingevoerde gegevens worden over de bestaande gegevens geschreven, zodat deze niet meer kenbaar zijn. Door middel van steekproefsgewijze controles zal de juistheid van de opgegeven nummers worden getoetst.

De verantwoordelijkheid voor het langs geautomatiseerde weg raadplegen van de gegevens van de database ligt bij de beheerder van het KLPD. Gegevens hierover worden vastgelegd (logging) zodat de raadpleging van de nummers kan worden gecontroleerd.

2.3. De onderwerpen die in dit besluit worden geregeld

In dit besluit worden regels gegeven over de nummerherkenning. In afwijking van de regeling van artikel 4 van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken wordt een specifieke regeling gegeven voor de advocaat als geheimhouder. De nummerherkenning betreft het geautomatiseerd vergelijken van een nummer, dat verbinding maakt met een nummer dat is betrokken in de uitoefening van de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie, bedoeld in de artikelen 126m, 126t en 126zg van het Wetboek van Strafvordering, met een nummer dat door de orde is aangemeld, ten behoeve van de vaststelling of die nummers (het eerstgenoemde en het laatstgenoemde nummer) overeenkomen. Daarbij worden regels gegeven over het vernietigen van de (mogelijk) opgenomen communicatie, het aanmelden van de nummers bij de politie en de vastlegging van gegevens over de raadpleging van de aangemelde nummers.

In een Verordening, vastgesteld door het College van Afgevaardigden, zal de orde regels stellen over het opgeven van nummers als geheimhoudernummer aan de secretaris van de Algemene Raad, de verwerking van die nummers door de secretaris en de aanmelding daarvan aan het Korps landelijke politiediensten ten behoeve van de nummerherkenning, de verplichting tot het gebruik van een telefoon of faxapparaat met geheimhoudernummer door een advocaat of personen met een afgeleid verschoningsrecht, de voorkoming van gebruik van geheimhoudernummers door niet-geheimhouders en de te treffen maatregelen nadat een dergelijk gebruik is vastgesteld.

In een convenant zullen afspraken worden opgenomen over de aanmelding van geheimhoudernummers door de orde, het gebruik van de database door de unit landelijke interceptie van het KLPD, de verdeling van de kosten rond de invoering en instandhouding van het systeem, het uitvoeren van audits en de duur van het convenant. Deze afspraken dienen ter aanvulling op de regels van het ontwerpbesluit en de eerdergenoemde Verordening.

2.4. De reikwijdte van de voorgestelde regeling

De voorgestelde regeling voor de nummerherkenning is uitsluitend van toepassing op de beroepsgroep van de advocaten. Ook andere beroepen kennen een wettelijk verschoningsrecht, zoals de arts, de geestelijke en de notaris. De communicatie waarbij deze geheimhouders betrokken zijn valt niet onder de voorgestelde regeling. Daarop blijft artikel 4 van het besluit van toepassing. Overigens is het niet uitgesloten dat ook andere verschoningsgerechtigden in de toekomst onder het systeem van de nummerherkenning worden gebracht. Dit is echter mede afhankelijk van verschillende factoren, zoals de organisatiegraad van deze beroepsgroepen en de verhouding tussen de lasten die aan de invoering van nummerherkenning zijn verbonden en de daaruitvoortvloeiende voordelen voor de betrokken partijen.

De voorgestelde regeling is tevens van toepassing op personen aan wie een afgeleid verschoningsrecht toekomt. Dit betreft medewerkers van de advocaat, zoals een secretaresse of een persoon die



ondersteuning biedt bij de behandeling van een zaak.

Het systeem van nummerherkenning is uit de aard der zaak uitsluitend toe te passen op vormen van communicatie waarbij een nummer wordt gebruikt om verbinding te leggen. Dit betreft telefonie, fax- en SMS-berichten. Dit betreft ook vormen van internettelefonie, waarbij verbinding wordt gelegd met behulp van een nummer. De nummerherkenning werkt niet bij vormen van communicatie waarbij de verbinding wordt gelegd zonder dat gebruik wordt gemaakt van een nummer, zoals bij vormen van internettelefonie (Skype) en bij berichten die door middel van e-mail of MSN worden overgebracht. Voor het tappen van deze vormen van communicatie is een zogenaamde IP-tap nodig. Vooral nog blijft voor deze vormen van communicatie de procedure van artikel 4, eerste en tweede lid, van het besluit van toepassing.

Op dit moment wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een systeem voor de herkenning van e-mailberichten. Zodra dit systeem gereed is kan ook e-mailverkeer op eenzelfde wijze worden gefilterd als telefoon-, fax- en SMS-berichten.

Het systeem van nummerherkenning gaat uit van het nummer van de persoon jegens wie de bevoegdheid tot het aftappen van communicatie in Nederland wordt uitgeoefend ('de getapte persoon'). Het nummer vormt onderdeel van de verkeersgegevens die door de aanbieder met de communicatie worden meegeleverd. Als de verkeersgegevens van het door de orde aangemelde nummer niet opgevangen worden, dan kan het nummer niet worden herkend en wordt de communicatie opgenomen. Als de getapte persoon in een ander land gebruik maakt van zijn mobiele telefoon dan kan de communicatie niet worden opgenomen met behulp van de aanbieder van de communicatiedienst. De nummerherkenning werkt dan evenmin. Het telefoongesprek van deze persoon met zijn advocaat in Nederland wordt dus niet gefilterd en geblokkeerd. Op deze communicatie blijft de procedure van artikel 4, eerste en tweede lid, van het besluit van toepassing.

Een inkomend gesprek naar een mobiele telefoon van een in Nederland getapte persoon die zich in het buitenland bevindt kan wel worden afgetapt, en worden gefilterd en geblokkeerd door middel van de nummerherkenning. Als een advocaat een persoon wiens communicatie wordt afgetapt en die zich in het buitenland bevindt, op zijn mobiele telefoon belt dan wordt de communicatie dus gefilterd en geblokkeerd. Als de betreffende persoon met zijn advocaat belt die zich in het buitenland bevindt, waarbij de advocaat zijn mobiele telefoon gebruikt, dan wordt die communicatie eveneens gefilterd en geblokkeerd.

Voor de communicatie die niet onder de regeling van de nummerherkenning maar wel onder het wettelijk verschoningsrecht valt, blijft de procedure van artikel 4, eerste en tweede lid, van het besluit van toepassing. Dit betreft communicatie waarbij een andere beroepsbeoefenaar dan een advocaat is betrokken of communicatie waarbij wel een advocaat is betrokken maar gebruik wordt gemaakt van een communicatiemiddel of nummer dat niet onder de regeling van de nummerherkenning valt.

Het systeem van nummerherkenning is zodanig ingericht dat de nummers van personen, jegens wie het bevel tot het aftappen van telecommunicatie wordt toegepast, zelf niet worden gefilterd. Als dit nummer echter verbinding maakt met een nummer dat bij het KLPD is aangemeld, dan wordt het opnemen van de communicatie geblokkeerd. Daarbij maakt het geen verschil of door het nummer van de getapte persoon verbinding wordt gelegd met het nummer van de de advocaat of dat, andersom, door het nummer van de advocaat verbinding wordt gelegd met het nummer van de getapte persoon. Als het nummer van de advocaat is aangemeld dan wordt het opnemen geblokkeerd zodra verbinding wordt gelegd met het nummer van een persoon jegens wie een bevel tot het aftappen van telecommunicatie is afgegeven.

Als bij de nummerherkenning wordt vastgesteld dat het nummer van de getapte persoon overeenkomt met een aansluitnummer dat door de orde is verstrekt, dan wordt het opnemen van de communicatie niet geblokkeerd. Dit betekent dat het systeem van nummerherkenning niet functioneert in het geval dat een advocaat zelf verdachte zou zijn en, op grond van een bevel tot het aftappen van communicatie, bedoeld in de artikelen 126m, 126t, en 126zg van het Wetboek van Strafvordering, zijn telecommunicatie wordt afgetapt. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het aftappen van communicatie naar aanleiding van de verdenking dat een advocaat betrokken zou zijn bij een ernstig misdrijf, zoals een gewelds- of zedendelict, waarbij het plegen van het strafbare feit geen raakvlakken heeft met het beroep van de betrokkene. Dit zou ook aan de orde kunnen zijn in het geval dat een advocaat wel handelt in zijn hoedanigheid als advocaat maar dat het verschoningsrecht wijkt voor het belang van de waarheidsvinding. Het verschoningsrecht van de advocaat is geen absoluut recht. In zeer uitzonderlijke omstandigheden kan het belang dat de waarheid aan het licht komt moeten prevaleren boven het verschoningsrecht. Een dergelijke omstandigheid kan zijn een verdenking van een ernstig strafbaar feit, zoals het vormen van een criminele organisatie van een advocaat met bepaalde cliënten. Dan zal het belang van die cliënten dat zij ervan uit kunnen gaan dat de advocaat geheim houdt hetgeen zij hem in die criminele aangelegenheid hebben toevertrouwd moeten wijken voor het belang dat de



waarheid aan het licht komt⁶. In de Aanwijzing toepassing opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen tegen advocaten zijn de criteria beschreven die in acht moeten worden genomen bij de toepassing van opsporingsbevoegdheden wanneer het verschoningsrecht van advocaten (mogelijk) in het geding is⁷.

Als de advocaat zelf verdachte zou zijn en jegens hem een bevel tot het aftappen van telecommunicatie is afgegeven, dan geldt de procedure van artikel 4 van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken. In een dergelijk geval wint de officier van justitie het oordeel van de plaatselijke Deken van de Orde van advocaten in omtrent de vraag of de mededelingen zijn aan te merken als mededelingen die onder het wettelijk verschoningsrecht vallen (artikel 4, derde lid, Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken).

2.5 Gegevensbescherming

De persoonsgegevens van het BAR vallen onder de reikwijdte van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). De orde is verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens in het BAR, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, Wbp. De door de orde aangemelde nummers worden opgenomen in de database van het KLPD. De aangemelde nummers zijn aan te merken als persoonsgegevens, die door het KLPD worden verwerkt met het oog op de toepassing van het systeem van nummerherkenning. De nummers zijn geen politiegegevens in de zin van de Wet politiegegevens (Wpg), omdat de gegevens niet in het kader van de uitoefening van de politietaken worden verwerkt. De gegevens worden niet verwerkt voor de opsporing van strafbare feiten, de handhaving van de openbare orde of de hulpverleningstaak van de politie. Dit betekent dat de gegevens onder de reikwijdte van de Wbp vallen. Op dit punt zijn de gegevens vergelijkbaar met de gegevens die voor de interne bedrijfsvoering van de politie worden verwerkt, zoals de personeels- en salarisadministratie (artikel 2, tweede lid, Wpg). Deze gegevens vallen eveneens onder de Wet bescherming persoonsgegevens. De korpsbeheerder van het KLPD is de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, WBP. De verwerking van de gegevens is noodzakelijk voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de beroepsgroep, bedoeld in artikel 8, onderdeel f, Wbp. In een convenant zullen hierover nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de werkelijkering van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens verwerkt (art. 10 Wbp). De database zal iedere dag door de orde worden geactualiseerd. De aangemelde nummers worden vernietigd, in plaats daarvan wordt een nieuwe lijst van nummers in de database van het KLPD opgenomen. Als een advocaat gebruik maakt van hetzelfde nummer, dan wordt dit nummer dus dagelijks opgenomen in de database. Zodra een advocaat aan het secretariaat van de orde heeft gemeld dat een nummer niet meer bij hem in gebruik is, dan wordt dit nummer onmiddellijk uit de lijst van de te verstrekken nummers geschrapt. Het betreffende nummer wordt dan niet meer opgenomen in de database van het KLPD.

De korpsbeheerder is gehouden gegevens vast te leggen over de raadpleging en de vernietiging van de door de orde ten behoeve van nummerherkenning aangemelde nummers. De korpsbeheerder van het KLPD is de verantwoordelijke voor de gegevensverwerking, bedoeld in artikel 1, onderdeel d, Wbp.

De verantwoordelijke is gehouden passende technische en organisatorische maatregelen ten uitvoer te leggen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking (art. 13 Wbp). Door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de Regeling Informatiebeveiliging Politie (RIP) vastgesteld. In aansluiting op het RIP is de Normstelling inrichting interceptiefaciliteiten vastgesteld, die normen bevat voor de interceptiefaciliteiten van de opsporingsdiensten. Onderdeel daarvan is het vereiste van autorisatie van de medewerkers van de politie die toegang hebben tot 'kritische ruimten' binnen de interceptiefaciliteit, zoals de werkplekken van medewerkers die geïntercepteerde informatie opslaan of verwerken. Niet geautoriseerd personeel of personeel van derden mag alleen onder begeleiding in deze ruimten aanwezig zijn.

In een convenant kunnen nadere afspraken worden vastgelegd over de bescherming en de beveiliging van de gegevens. Ook kunnen afspraken worden gemaakt over de controle op de juistheid en de rechtmatigheid van de gegevensverwerking, bijvoorbeeld door middel van het periodiek laten verrichten van een audit. Het College bescherming persoonsgegevens is belast met het toezicht op een zorgvuldige gegevensverwerking (art. 51 Wbp).

In het geval dat een advocaat zelf verdachte is en de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie jegens de betreffende advocaat wordt uitgeoefend, dan valt de verwerking van de opgenomen

⁶ HR 30 november 1999, NJ 2002, 438.

⁷ Staatscourant, 7 juli 2006, nr. 130 / pag. 18.



gegevens onder de Wet politiegegevens. Dit geldt ook voor de nummergegevens van de advocaat.

3. De toepassing van de regeling voor nummerherkenning

3.1. De opgave en registratie van de betreffende nummers

Tot voor kort werd binnen advocatenkantoren geen rekening gehouden met een splitsing tussen geheimhoudernummers en overige nummers. Ten behoeve van een optimaal werkend systeem van nummerherkenning is het essentieel dat binnen de gemengde advocatenkantoren zoveel mogelijk onderscheid wordt gemaakt tussen nummers van verschoningsgerechtigden en andere nummers. De nummers worden langs geautomatiseerde weg doorgegeven aan de unit landelijke interceptie van het KLPD (KLPD/ULI). De nummers die opgegeven kunnen worden, zijn aangewezen in een bijlage bij dit besluit. Het verschoningsrecht is ook van toepassing op medewerkers van het kantoor die werken in opdracht van of ondersteunend aan de advocaat. Dit betreft het afgeleid verschoningsrecht. De doorkiesnummers van deze medewerkers zijn eveneens opgenomen in de eerdergenoemde bijlage.

3.2. Het gebruik van het systeem van nummerherkenning

Een systeem van nummerherkenning kan alleen goed functioneren als alle leden van de beroepsgroep daaraan deelnemen. In de tappraktijk is gebleken dat de bijvangst vaak ook gesprekken bevat van advocaten die geen strafzaken behandelen. Het is van belang dat ook die gesprekken worden gefilterd. Er is de orde dan ook veel aan gelegen dat alle leden van de beroepsgroep aan de nummerherkenning deelnemen. De orde heeft daarom een verordening vastgesteld, de Verordening op de nummerherkenning, waarin een verplichting voor de advocaat is opgenomen om gebruik te maken van een telefoon of faxapparaat met nummerherkenning tenzij zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten. Daarvan kan sprake zijn als het voor de advocaat feitelijk onmogelijk is om een geheimhoudernummer te gebruiken, bijvoorbeeld doordat de advocaat geen afgeschermd telefoon voorhanden heeft.

Indien het openbaar ministerie reden heeft te veronderstellen dat een advocaat voor het voeren van geheimhoudergesprekken ten onrechte gebruik maakt van een niet-geheimhoudernummer, dan wordt de plaatselijke Deken van de orde daarvan in kennis gesteld. Dat kan in de vorm van een klacht tegen de desbetreffende advocaat. De Deken draagt zorg voor een adequate opvolging, zonodig met toepassing van het tuchtrecht.

3.3 De voorkoming van onrechtmatig gebruik

Niet uitgesloten is dat ook andere communicatie dan communicatie die onder het wettelijke verschoningsrecht valt, binnen het bereik van het systeem van nummerherkenning terecht komt. Soms zal een strikte scheiding tussen zakelijk en privégebruik niet mogelijk zijn. Zo zal een advocaat ook privé op zijn kantoornummer worden gebeld, en zal hij onderweg soms een privégesprek kunnen voeren met zijn mobiele telefoon. Dergelijk gebruik is niet schadelijk voor het belang van de opsporing. Er kan daarnaast ook sprake zijn van misbruik, waardoor informatie wordt onttrokken aan het zicht van de opsporingsinstanties. Dit kan aan de orde zijn als een geheimhoudernummer door een persoon wordt gebruikt die niet onder het wettelijke verschoningsrecht valt, bijvoorbeeld als de betreffende geheimhouder vrijwillig het aansluitnummer laat gebruiken door een persoon die niet onder het wettelijke verschoningsrecht valt teneinde de gevoerde communicatie buiten het zicht van de opsporingsinstanties te houden. Daarbij moet echter worden opgemerkt dat het opnemen van het gesprek van een nummer van een advocaat alleen wordt geblokkeerd, wanneer verbinding wordt gelegd met het nummer van de getapte persoon. Als het geheimhoudernummer wordt gebruikt om met andere personen verbinding te leggen, dan valt dit gebruik buiten het systeem van nummerherkenning. In dit opzicht verschilt de situatie niet van die waarbij een getapte persoon een telefoon van een ander, bijvoorbeeld een advocaat, zou gebruiken om een tap op zijn eigen telefoon te omzeilen.

In geval van onvrijwillige medewerking aan het gebruik van een telefoon door personen die niet als advocaat een beroep kunnen doen op het wettelijk verschoningsrecht, is de advocaat gehouden hiervan zo spoedig mogelijk melding te doen aan de orde. Dit is vastgelegd in de eerdergenoemde verordening. Bij verlies of diefstal van een mobiele telefoon met een opgegeven geheimhoudernummer wordt het nummer zo spoedig mogelijk geblokkeerd.

De advocaten zijn aan tuchtrechtspraak onderworpen. Dit is geregeld in paragraaf 4 van de Advocatenwet. De gevallen die aan tuchtrechtspraak kunnen worden onderworpen omvatten het handelen of nalaten dat een behoorlijk advocaat niet betaamt (art. 46 Advocatenwet). Klachten tegen advocaten worden schriftelijk ingediend bij de Deken van de orde waartoe hij behoort (art. 46c, eerste lid, Advocatenwet). Het handelen in strijd met de Verordening op de nummerherkenning door een advocaat kan aanleiding geven tot een onderzoek door de Deken, en worden gevolgd door de klacht



bij de raad van discipline. De raad kan de maatregelen opleggen, bedoeld in artikel 48, tweede lid, van de Advocatenwet. Dit betreft een enkele waarschuwing, berisping, schorsing in de uitoefening van de praktijk voor een periode van ten hoogste een jaar of schrapping van het tableau.

Een advocaat, die een toegewezen aansluitnummer beschikbaar stelt voor andere communicatie dan die welke onder de reikwijdte van zijn geheimhoudingsplicht valt, kan zich tevens schuldig maken aan een strafbaar feit. Zo kan, als hij opzettelijk een aansluitnummer beschikbaar zou stellen aan personen met het oog op het plegen van strafbare feiten, er sprake zijn van het verschaffen van gelegenheid of middelen tot het plegen van een misdrijf (art. 48 Sr).

In die gevallen waarin aanwijzingen bestaan van onrechtmatig gebruik van het verschoningsrecht kunnen de bewaarde verkeersgegevens worden geraadpleegd. In dergelijke gevallen kan de officier van justitie hiervan melding maken bij de lokale Deken en hem verzoeken passende maatregelen te treffen jegens de betrokken advocaat. De lokale deken onderzoekt de melding en kan op basis van zijn bevindingen een klacht indienen tegen de advocaat. Het is uiteindelijk de tuchtrechter die een maatregel kan opleggen. Dit laat de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden onverlet.

3.4. Toezicht en controle

Van advocaten wordt verwacht dat zij iedere wijziging in hun gegevens, ook telefoonnummers, zo snel mogelijk aan de orde doorgeven zodat deze wijzigingen in het BAR doorgevoerd kunnen worden. Tot nu toe vraagt de orde de in het BAR ingeschreven advocaten om de gegevens van hun inschrijving te controleren. Daarnaast zullen in de toekomst ook telefoonnummers van personen met een van de advocaat afgeleid verschoningsrecht geregistreerd worden.

Omdat het van belang is dat de aansluitnummers die onder de regeling voor nummerherkenning vallen juist zijn, dienen de actualiteit, juistheid en volledigheid van de betreffende nummergegevens aan periodieke steekproefsgewijze controles te worden onderworpen. De advocaten zijn verantwoordelijk voor de aanlevering van actuele, juiste en volledige gegevens ten behoeve van de toepassing van de nummerherkenning. De registratie van alle geheimhoudernummers zal worden gelogd en deze logbestanden kunnen gecontroleerd worden in het kader van een audit op het systeem van nummerherkenning. De orde zal zich ervoor inspannen dat het bestand met de daarin geregistreerde geheimhoudernummers steeds volledig en actueel is en de daarin opgenomen nummers correct zijn. De orde zal hierop toezicht uitoefenen in het kader van het reguliere toezicht dat op dit moment wordt versterkt.

Bij de unit landelijke interceptie van het KLPD worden verschillende audits gehouden rond het aftappen en opnemen van communicatie en de vernietiging van geheimhoudergesprekken. De audits rond de werking van het systeem voor nummerherkenning bij het KLPD zullen worden ingebed in het bestaande systeem van interne en externe audits met betrekking tot het aftappen en opnemen van communicatie door de unit landelijke interceptie van het KLPD.

Verder zal worden voorzien in de vastlegging of logging van gegevens over het gebruik van het systeem van nummerherkenning en de daarin betrokken nummergegevens door de politie en het openbaar ministerie. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de raadpleging van de nummers in de database. Deze gegevens zullen gedurende een periode van drie jaar beschikbaar zijn en daarna worden vernietigd.

4. Financiële consequenties en administratieve lasten

4.1. De kosten van de bouw en het onderhoud van het filter

Het KLPD heeft de leverancier van het interceptiesysteem dat in beheer is bij unit landelijke interceptie van het KLPD de opdracht gegeven een filter te bouwen als bedoeld in paragraaf 2.1 van deze toelichting. De kosten van de bouw van het filter bedragen 1,85 miljoen euro inclusief BTW. De jaarlijkse onderhoudskosten bedragen 170.000 euro inclusief BTW. De kosten van de bouw van het filter worden op de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie opgevangen. De jaarlijkse onderhoudskosten worden opgevangen binnen de budgetten van de politiekorpsen.

4.2. De inverdieneffecten voor de politiekorpsen en het openbaar ministerie

In opdracht van het ministerie van Justitie heeft het onderzoeksbureau Verdonck, Klooster & Associates BV (VKA) tevens de technische, organisatorische en financiële gevolgen van de invoering van nummerherkenning voor de praktijk van advocaten(kantoren) in kaart gebracht (Impactanalyse invoering nummerherkenning bij interceptie, 2 november 2009). In het kader van dit onderzoek is onder meer een inschatting gemaakt van de inverdieneffecten bij de politie en het openbaar ministerie, dat wil zeggen de kostenbesparingen die voortvloeien uit het uitzonderen van telefoongesprekken, waaraan wordt deelgenomen door advocaten, van het aftappen en opnemen van communicatie. Het



volume in de te controleren gesprekken neemt daardoor af.

Aan de berekening van de inverdieneffecten zijn echter een aantal variabelen verbonden. De inschatting van de tijdsbesteding per te vernietigen geheimhoudergesprek door de politiekorpsen varieert van 75 tot 210 minuten. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de typen geheimhouders, de inschatting van het aandeel van advocaat-geheimhouders op het totaal van gesprekken met geheimhouders varieert tussen de 30% en 90%. Op overkoepelend niveau worden door de unit landelijke interceptie van het KLPD tussen de 10.000 en 12.000 geheimhoudergesprekken vernietigd. Een bevel tot vernietiging is echter gerelateerd aan een telefoonnummer, zodat een dergelijk bevel betrekking kan hebben op meerdere geheimhoudergesprekken. Ook de inschaling van de betrokken medewerkers verschilt tussen de korpsen.

Rekening houdend met deze bandbreedtes heeft VKA een drietal varianten berekend. In de gemiddelde variant (11.000 bevelen tot vernietiging per jaar, 60% advocaten binnen totaal aantal geheimhouders, tijdsbesteding politie 142,5 minuten e.d.) zouden de totale inverdieneffecten op jaarbasis uit kunnen komen op 350.000 euro. Daarvan zou 330.000 euro neerslaan bij de korpsen en opsporingsdiensten en 23.000 euro bij het openbaar ministerie. Daarbij wordt door VKA aangetekend dat de inverdieneffecten waarschijnlijk pas op termijn overeenkomen met de berekende kosten, aangezien het personeelskosten betreft (de medewerkers zullen zich niet meteen na de invoering van nummerherkenning met andere werkzaamheden bezig kunnen gaan houden).

4.3. De kosten van het verzamelen en registreren van de aansluitnummers

Teneinde een bestand te kunnen aanleggen van alle aansluitnummers die als geheimhoudernummer ter beschikking worden gesteld aan de unit landelijke interceptie van het KLPD, is door de orde opdracht gegeven voor de bouw van een systeem voor het verzamelen en registreren van nummers. Het te bouwen systeem maakt mogelijk dat het bestand op drieërlei wijze kan worden gevuld en onderhouden. Ten eerste kan het bestand worden gevuld met gegevens uit het systeem BAR/LAT. Ten tweede maakt het systeem mogelijk dat advocaten via een (met een certificaat) beveiligde verbinding zelf opgave kunnen doen van (een wijziging van) een of meer nummers. Ten derde biedt het te bouwen systeem de mogelijkheid dat mutaties aan het bestand worden uitgevoerd door een daartoe geautoriseerde medewerker van het secretariaat van de Algemene Raad van de orde, maar daar zal uiterst terughoudend gebruik van worden gemaakt. Het systeem zal alle bewerkingen van het bestand loggen en mogelijk maken dat steekproefsgewijze controles worden gedaan op de juistheid van de opgegeven nummers. De orde zal deze controles periodiek uitvoeren.

Van het bestand dat door middel van het systeem is aangelegd zal dagelijks een kopie worden gemaakt die ter beschikking zal worden gesteld aan de unit landelijke interceptie van het KLPD met als doel het aftappen en opnemen van de geheimhoudercommunicatie te blokkeren dan wel, ingeval er gespreksinformatie is opgenomen voordat de aansluitnummers worden herkend, deze informatie onmiddellijk te vernietigen.

De kosten van de bouw van het systeem zijn geraamd op 360.000 euro inclusief BTW. De jaarlijkse onderhoudskosten van het systeem, waaronder ook is begrepen het beheer en onderhoud van het bestand en de periodieke controles op de juistheid van de gegevens die dagelijks worden aangeleverd bij de unit landelijke interceptie van het KLPD, zijn geraamd op 63.000 euro inclusief BTW. De kosten voor de bouw van het systeem komen voor rekening van het ministerie van Justitie. De jaarlijkse kosten voor het onderhoud en de periodieke controles worden gedragen door de orde.

4.4. De gevolgen voor de beroepsgroep

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft VKA tevens een inschatting gemaakt van de organisatorische en financiële gevolgen van invoering van nummerherkenning voor de beroepsgroep. Een van die gevolgen betreft de tijdige en correcte doorgifte van te registreren nummers van de geheimhouders en personen met een afgeleid verschoningsrecht. Elke wijziging dient accuraat te worden doorgegeven aan de secretaris van de Algemene Raad van de orde. Voor een consequent gebruik van de geheimhoudernummers binnen een kantoor zullen voornamelijk de routines en werkwijze veranderd moeten worden.

VKA adviseert in zijn rapport de gemengde kantoren, waar naast advocaten en personen met een afgeleid verschoningsrecht ook niet-geheimhouders werkzaam zijn, in zijn geheel te beschouwen als geheimhouder, omdat de splitsing tussen geheimhouders en niet-geheimhouders organisatorisch, praktisch en technisch uiterst moeizaam zou zijn. Aan dit advies is geen opvolging gegeven. Van deze kantoren wordt een inspanning verwacht om maatregelen te treffen om de telefonische geheimhoudercommunicatie te scheiden van de telefonische communicatie van de niet-geheimhouders.

In opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie en de orde is door Lion Connect adviseurs te Leiden een inschatting gegeven van de kosten die eventuele aanpassingen en uitbreidingen aan de telecomvoorzieningen voor de gemengde kantoren met zich mee kunnen brengen (notitie van 14 juni 2010). Deze inschatting is gegeven op basis van het soort centrale dat bij aanpassing of uitbreiding de hoogste kosten met zich mee brengt: een ISDN-centrale in het duurdere segment waarvan tevens de kosten van uitbreidingen (extra netwerk- en toestelkaarten) relatief hoog zijn. Afhankelijk van



variabelen zoals kantoor grootte, type centrale en bestaande capaciteit van de centrale, kunnen de te nemen maatregelen uitéénlopen van slechts het nalopen van de centrale tot het geheel vervangen van de centrale. De kosten van het nalopen en eventueel herprogrammeren van de telefooncentrale lopen uitéén van 350 euro tot 2.000 euro per kantoor. In sommige gevallen kan blijken dat aanvullende kosten gemaakt moeten worden voor infrastructurele aanpassingen en/of uitbreidingen aan de telefooncentrale. Hiervan is sprake als een gemengd kantoor nog geen doorkiesnummers heeft die rechtstreeks van buiten kunnen worden gebeld. Dan moeten doorkiesnummers worden aangevraagd, hetgeen ook gevolgen heeft voor de abonnementskosten. Afhankelijk van de bestaande capaciteit van de centrale kan het dan ook nodig zijn om extra lijnen te hebben en extra netwerkkaarten of toestelkaarten te plaatsen. Ook kan een extra faxapparaat nodig zijn. De kosten voor deze aanpassingen en uitbreidingen kunnen variëren van 2.000 euro tot 10.000 euro. In het uiterste geval kan blijken dat een nieuwe centrale moet worden geplaatst. In die gevallen kunnen de kosten afhankelijk van de kantoor grootte uiteenlopen van 15.000 euro tot 60.000 euro. Ongeveer 15% van het totaal aantal advocatenkantoren zijn gemengde kantoren.

4.5. De kosten van de audits

Het KLPD zal de werking van het systeem van nummerherkenning in overleg met de orde periodiek aan een audit onderwerpen. Deze audits zullen worden uitgevoerd bij gelegenheid van de bredere audits die zien op de werking van het interceptiesysteem als geheel. De kosten van de audits worden gedragen door het KLPD.

5. De uitgebrachte adviezen

Over het ontwerpbesluit nummerherkenning is advies uitgebracht door het College van procureurs-generaal, de Raad van Hoofdcommissarissen, mede namens het Korpsbeheerdersberaad, het College bescherming persoonsgegevens, de Nederlandse orde van advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak.

Het College van procureurs-generaal heeft met instemming kennis genomen van het ontwerpbesluit. Het College is het eens met het besluit om de opgenomen gesprekken niet te bewaren en heeft nog een enkel punt waaraan aandacht moet worden geschonken. Dit betreft de passage in de artikelsgewijze toelichting op artikel 1, onderdeel d, waar gesteld wordt dat het niet uitgesloten is dat in de toekomst ook andere beroepsgroepen, waarvan de leden een beroep kunnen doen op het verschooningsrecht, onder de regeling van artikel 4a worden gebracht. Daarbij wordt aangegeven dat wordt gedacht aan artsen of notarissen. Het College is van oordeel dat het op dit moment nog veel te vroeg is om vooruit te lopen op toekomstige ontwikkelingen. Nu is voorzien in een evaluatie van de regeling verdient het de voorkeur eerst de resultaten van deze evaluatie af te wachten. Het College adviseert derhalve de betreffende passage te schrappen. Aan dit advies is gevolg gegeven. In de nota van toelichting bij artikel 1, onderdeel d, is verhelderd dat op basis van de resultaten van de evaluatie besloten kan worden dat ook andere beroepsgroepen gebruik kunnen maken van de regeling van nummerherkenning.

De Raad van Hoofdcommissarissen adviseert positief over het ontwerpbesluit, en adviseert in het besluit het voornemen op te nemen om ook afspraken te maken met de overige geheimhouders. Gelet op het advies van het College van procureurs-generaal is dit advies niet opgevolgd. Wel is in de nota van toelichting aangegeven dat op basis van de resultaten van de evaluatie besloten kan worden dat ook andere beroepsgroepen gebruik kunnen maken van de regeling van nummerherkenning. Tenslotte adviseert de raad de term 'wissen' te vervangen door 'vernietigen'. Aan dit advies is gevolg gegeven.

De Nederlandse orde van advocaten heeft in zijn advies een aantal opmerkingen ingebracht, tezamen met tekstvoorstellen voor het ontwerpbesluit en de nota van toelichting. De orde constateert met genoegen dat het ontwerpbesluit niet voorziet in een depot, waarin opgenomen gesprekken met advocaten gedurende een bepaalde termijn zouden worden bewaard. De orde acht een dergelijke bewaring in strijd met de wet.

De opmerkingen van de orde betreffen het volgende:

De orde meent dat het besluit generiek geformuleerd zou moeten worden, zodat ook andere beroepsbeoefenaren onder een systeem van nummerherkenning kunnen worden gebracht. Naar het oordeel van de orde wordt in het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, van het ontwerpbesluit miskend dat de orde vrijwillig meewerkt aan het systeem van nummerherkenning en niet op basis van een wettelijke verplichting. Nu nadere afspraken over de nummerherkenning zijn neergelegd in een Verordening van de orde en een convenant met de overheid kan voor de rol van de orde en de aan te leveren nummers naar het oordeel van de orde worden verwezen naar de gemaakte afspraken en de Verordening. De bijlage van het ontwerpbesluit kan dan vervallen omdat de betreffende nummers reeds in de



verordening zijn opgenomen. In reactie hierop moet worden opgemerkt dat het ontwerpbesluit niet beoogt een verplichting tot het aanmelden van de nummers op te leggen. Artikel 126aa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering biedt een grondslag voor het stellen van regels omtrent de vernietiging van processen-verbaal en andere voorwerpen maar niet voor een meldplicht. In lijn met deze benadering is in de bijlage geregeld dat een advocaat bepaalde nummers *kan* opgeven. De orde maakt hiertegen bezwaar omdat de verordening op dit punt meer gebiedend is, maar de achtergrond daarvan is dat het ontwerpbesluit niet kan voorzien in een verplichting tot het melden van de nummergegevens. Naar aanleiding van het advies van de orde is de tekst van het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, aangepast om te verhelderen dat deze bepaling niet voorziet in een verplichting tot het aanmelden van nummergegevens. Tevens is de toelichting bij dit artikel aangepast.

De orde vraagt aandacht voor de gevolgen van de overlap tussen het ontwerpbesluit, het convenant en de Verordening. De bijlage en de Verordening lopen volgens de orde op bepaalde onderdelen uiteen, waardoor onduidelijkheid over de gemaakte afspraken kan ontstaan evenals discussie over de vraag welke toelichting prevaleert. Dit betreft de opgave van de te leveren nummers, enkele begripsomschrijvingen en de toelichting op enkele onderdelen van het ontwerpbesluit. In reactie hierop moet worden opgemerkt dat de teksten van het ontwerpbesluit, de Verordening en het convenant op onderdelen verschillen vanwege het onderscheid in het doel van de regels, de status van de regelingen en de daarbij betrokken partijen. Het ontwerpbesluit strekt tot aanvulling van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken met een regeling voor nummerherkenning. De orde bepleit om de bijlage bij het ontwerpbesluit geheel te schrappen. Aan dit advies is geen gevolg gegeven omdat dit tot discussie kan leiden tussen de partijen over de uitvoering van de nummerherkenning. Wel wijst de orde er terecht op dat zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat misverstanden ontstaan over de invulling van de verschillende regels. Zo dient de lijst van de aangewezen nummers in de bijlage bij het ontwerpbesluit gelijk te zijn aan die van de Verordening. Op dit punt is de bijlage aangepast aan die van de Verordening, zodat er inhoudelijk geen verschil is.

De orde wijst op de verwijzing naar artikel 4, derde lid, in artikel 5, derde lid, van het ontwerpbesluit, die niet overeenstemt met de bedoeling van het artikel volgens de toelichting. Naar aanleiding dit advies, en een soortgelijk advies van het College bescherming persoonsgegevens, is de verwijzing naar artikel 4, derde lid, vervangen door een verwijzing naar artikel 4a, derde lid, van het ontwerpbesluit. In plaats van de term 'wissen' is gekozen voor de term 'vernietigen'.

De orde meent dat, anders dan in paragraaf 2.1 van de nota van toelichting wordt opgemerkt, verkeersgegevens wel degelijk onder het verschoningsrecht vallen. De Algemene Raad heeft echter besloten om de invoering van nummerherkenning niet te laten ophouden door de discussie over de status van verkeersgegevens maar houdt onverkort vast aan zijn opvatting dat verkeersgegevens onder het verschoningsrecht vallen. Naar aanleiding van dit standpunt is in de tekst van paragraaf 2.1 van de nota van toelichting verhelderd dat de vernietigingsplichting van artikel 126aa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering betrekking heeft op mededelingen door of aan een persoon die een beroep kan doen op het wettelijk verschoningsrecht.

De orde acht de toelichting over onrechtmatig gebruik van het systeem en het toezicht in paragraaf 3.3 niet helemaal juist. De orde betwijfelt of er altijd sprake is van misbruik als de schoonmaker toevallig een keer met een geheimhoudernummer belt. Het laatste voorbeeld van de toelichting suggereert volgens de orde ten onrechte dat er regelmatig advocaten dubieuze financiële transacties verrichten. De orde verzoekt deze voorbeelden te schrappen en wijst op tekstvoorstellen over de werkwijze van de Deken in de bijlage bij het advies. Naar aanleiding van dit advies zijn de voorbeelden geschrapt en is de tekst van de toelichting aangepast. Daarbij is verhelderd dat het systeem van nummerherkenning uitsluitend actief is in het geval van verbinding tussen het nummer van een persoon jegens wie een bevel tot het aftappen van communicatie is afgegeven en het nummer van een advocaat, dat als geheimhoudernummer is aangemeld.

De orde wijst erop dat afgesproken is dat het systeem van nummerherkenning voor alle advocaten gaat gelden, omdat daarmee zo veel mogelijk wordt voorkomen dat geheimhoudergesprekken handmatig moeten worden herkend en vernietigd. Hiermee kunnen advocaten hun cliënten zoveel mogelijk waarborg bieden dat de vertrouwelijkheid van hun telefonische communicatie is gewaarborgd. Het argument dat de investeringen in het systeem deelname van alle advocaten vereist doet daar afbreuk aan. Naar aanleiding van dit advies is de tekst van paragraaf 3.2 van de nota van toelichting aangepast.

De orde heeft vernomen dat er geen afspraken zijn over komende audits van het College bescherming persoonsgegevens, zodat de zinsnede in de toelichting bij artikel 4a, derde lid, van het ontwerpbesluit niet correct lijkt. Naar aanleiding van deze opmerking is de betreffende zinsnede aangepast.

Tenslotte merkt de orde op dat de NVSA alleen betrokken is geweest bij de advisering van de commissie van het College van procureurs-generaal in 2008/2009. Naar aanleiding van deze opmerking is de toelichting, waar was gemeld dat de regeling van de nummerherkenning mede in overleg met de NVSA tot stand is gekomen, aangepast.

Het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) is in zijn algemeenheid verheugd over de totstandkoming van een systeem van nummerherkenning ten behoeve van geheimhoudergesprekken waar advocaten bij betrokken zijn en kan zich vinden in het voorgestelde systeem. Het Cbp wijst erop



dat er geen noodzaak blijkt te bestaan voor het bewaren van geheimhoudergesprekken teneinde deze af te kunnen luisteren bij indicaties van oneigenlijk gebruik. Een dergelijk gebruik acht het Cbp in strijd met artikel 10, eerste lid, Wbp en het Cbp adviseert dan ook dit niet op te nemen in het besluit. Naar het oordeel van het Cbp is het ontwerpbesluit niet altijd voldoende duidelijk. In de eerste plaats is het, op basis van de definitie van 'nummerherkenning' in het ontwerpbesluit en de tekst in de concepttoelichting, onvoldoende duidelijk en kenbaar wanneer nummerherkenning van toepassing is en wanneer niet. In de definitie van nummerherkenning, in het voorgestelde artikel 1, onder f, van het ontwerpbesluit, kan worden gelezen dat nummerherkenning alleen toegepast wordt in de situatie dat met de advocaat contact wordt gezocht in plaats van de omgekeerde situatie. Uit een andere omschrijving in de nota van toelichting blijkt dat het gaat om tweerichtingsverkeer. Naar aanleiding van dit advies kan worden opgemerkt dat het systeem van nummerherkenning van toepassing is als één van de nummers, die bij de verbinding zijn betrokken, is aangemeld bij het KLPD. Alsdan wordt het opnemen van de communicatie geblokkeerd. Het gaat dus inderdaad om tweerichtingsverkeer. Dit geldt echter niet als een advocaat zelf verdachte is en jegens hem een bevel tot het aftappen en opnemen van communicatie zou zijn afgegeven. Als het opgegeven nummer hetzelfde is als het nummer waarover een tapbevel is afgegeven dan wordt het opnemen van de communicatie niet geblokkeerd. Naar aanleiding van dit advies is de definitie van artikel 1, onder f, aangepast en is de nota van toelichting verduidelijkt.

In de tweede plaats adviseert het Cbp de verantwoordelijkheden voor de verschillende bestanden die van belang zijn voor het systeem van nummerherkenning duidelijker uit te splitsen. Aan dit advies is gevolg gegeven. In de nota van toelichting is verhelderd dat de orde verantwoordelijke is, in de zin van de Wbp, voor het bestand met nummers die door de advocaten bij de orde worden gemeld. De korpschef van het KLPD is verantwoordelijke voor de database. Dit betreft het Wbp-bestand bij het KLPD met de door de orde verstrekte nummers. De korpschef is tevens de verantwoordelijke voor het logbestand, waarin gegevens worden vastgelegd over de raadpleging en vernietiging van de aangemelde nummers.

In de derde plaats wijst het Cbp op een onjuiste verwijzing in het voorgestelde artikel 5, derde lid, van het ontwerpbesluit. In dat artikel wordt ten onrechte verwezen naar artikel 4, derde lid, voor het wissen van gegevens. Naar aanleiding van dit advies is de verwijzing naar artikel 4, derde lid, vervangen door een verwijzing naar artikel 4a, derde lid, van het ontwerpbesluit. Naar aanleiding van de adviezen van de Raad van Hoofdcommissarissen en de orde is de term 'wissen' reeds vervangen door 'vernietigen'. Het vernietigen van de door de orde aangemelde nummers vindt plaats door middel van de automatische overschrijving van de vastgelegde gegevens. Het vernietigen van mogelijk opgenomen communicatie wordt geregeld in artikel 4a, eerste lid, van het ontwerpbesluit.

In de vierde plaats adviseert het Cbp met betrekking tot het afgeleid verschoningsrecht in de toelichting toe te lichten waarom door de advocaat ingeschakelde deskundigen niet daaronder vallen. In reactie op dit advies kan worden opgemerkt dat de betrokken partijen - het openbaar ministerie, de politie en de orde - onderling afspraken hebben gemaakt over de geheimhoudernummers die onder het systeem van nummerherkenning vallen. De aangewezen nummers zijn beperkt tot de nummers die aan het vestigingsadres van de advocaat zijn verbonden, zoals de nummers van de in de bijlage van het besluit genoemde personen met een afgeleid verschoningsrecht. Alsdan is controle op het gebruik van de nummers mogelijk en kan de advocaat verantwoordelijkheid nemen voor het gebruik van die nummers door de personen met een afgeleid verschoningsrecht.

Ten slotte wijst het Cbp erop dat het systeem van nummerherkenning niet functioneert wanneer jegens een persoon een bevel tot het aftappen van telecommunicatie wordt toegepast, en adviseert de toelichting aan te passen waar de suggestie wordt gewekt dat het enkele feit dat een advocaat als verdachte is aangemerkt voldoende is om voornoemde procedure te laten prevaleren. Naar aanleiding van dit advies is de nota van toelichting aangepast.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) heeft met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit en de daarbij behorende toelichting. De NVvR kan zich vinden in het ontwerpbesluit zoals ter consultatie voorgelegd. De NVvR deelt de visie dat de bestaande bevoegdheden voldoende mogelijkheden bieden tot de opsporing van ernstige gevallen van misbruik, zodat in het ontwerpbesluit geen regels worden opgenomen over de bewaring van geheimhoudergesprekken. De NVvR wijst erop dat in de toelichting melding wordt gemaakt van een convenant met eventuele periodieke 'audits' en een Verordening van de Nederlandse orde van advocaten. De NVvR heeft hiertegen op zich geen bezwaar maar vraagt zich wel af of dit, gegeven de strekking en reikwijdte van de regeling, geen disproportionele administratieve belasting is voor de verschillende betrokken partijen. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat de betrokken partijen in goed overleg hebben gekozen voor het overeenkomen van een convenant, naast de Verordening, die wordt vastgesteld door het College van Afgevaardigden van de Nederlandse orde van advocaten, ten behoeve van de leden van de beroepsgroep van de advocatuur. De hieruit voortvloeiende administratieve belasting, onder meer vanwege audits, vormt geen onoverkomelijk bezwaar omdat deze extra lasten ruimschoots opwegen tegen de lasten van het handmatig controleren van opgenomen communicatie op de aanwezigheid van geheimhoudergesprekken. Verder gaat de NVvR ervan uit dat een eenmaal opgegeven telefoonnummer in het systeem blijft staan totdat het nummer is opgeheven of een



afmelding door de advocaat is doorgegeven. Het systeem wordt vervuld als de advocaat nalaat een afmelding tijdig door te geven. Naar het oordeel van de NVvR kan dit aspect bij de nadere uitwerking van de regeling worden meegenomen. In reactie hierop kan worden opgemerkt dat de juistheid en actualiteit van de aangemelde nummers van cruciaal belang is voor een optimale werking van het systeem van nummerherkenning. Tussen de partijen zijn de nodige afspraken gemaakt om dit te verzekeren.

De Raad voor de rechtspraak onderschrijft de wenselijkheid van een regeling met betrekking tot herkenning en vernietiging van niet voor het publiek bestemde communicatie via een nummer dat door een advocaat in zijn hoedanigheid van geheimhouder wordt gebruikt. De Raad constateert dat de regeling tot stand is gekomen in nauw overleg met de Nederlandse orde van advocaten en de Nederlandse vereniging van strafrechtadvocaten en heeft geen inhoudelijke opmerkingen.

Toelichting per artikel

Algemeen

In de artikelen 1 en 4a wordt het systeem van nummerherkenning uitgewerkt. De regeling van de nummerherkenning vormt een bijzondere regeling binnen de regeling van de bewaring en vernietiging van niet-gevoegde stukken, op basis van artikel 126bb, tweede lid, eerste en tweede volzin, van het Wetboek van Strafvordering. De algemene regel is dat de opsporingsambtenaar, die door de uitoefening van één van de aangewezen bijzondere opsporingsbevoegdheden kennis neemt van mededelingen waarvan hij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat deze zijn gedaan door of aan een geheimhouder, hiervan onverwijld de officier van justitie in kennis stelt. Indien de officier van justitie vaststelt dat de betreffende mededelingen onder het wettelijk verschoningsrecht vallen, dan beveelt hij terstond de vernietiging van de processen-verbaal en andere voorwerpen, voorzover zij deze mededelingen behelzen. Met artikel 4a wordt een bijzondere regeling gecreëerd voor de gevallen waarin telecommunicatie wordt opgenomen met gebruikmaking van de diensten van een aanbieder van een communicatiedienst, op basis van de artikelen 126m, 126t en 126zg van het Wetboek van Strafvordering, en waarbij de communicatie waaraan door een advocaat wordt deelgenomen, als 'bijvangst' wordt opgenomen.

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1

1. Onderdeel a

Dit betreft een technische wijziging.

2. Onderdelen d, en en f

Onderdeel d

In dit onderdeel wordt de organisatie aangewezen die fungeert als vertegenwoordigend orgaan van de beroepsgroep, die in aanmerking komt voor de toepassing van het systeem van nummerherkenning. Omwille van de werkbaarheid van dit systeem in de praktijk is het wenselijk dat op centraal niveau afspraken worden gemaakt met een vertegenwoordigend orgaan, dat optreedt namens de advocaten als verschoningsgerechtigden. Deze afspraken betreffen de procedure van de aanmelding van nummers, de voorkoming van onrechtmatig gebruik en de controle op het rechtmatig gebruik van de nummers.

De Nederlandse orde van advocaten wordt aangewezen als de beroepsgroep voor de gezamenlijke advocaten, die in Nederland zijn ingeschreven. In het convenant dat tussen de partijen zal worden overeengekomen is voorzien in een evaluatie van het systeem van nummerherkenning. De resultaten van deze evaluatie kunnen worden betrokken de besluitvorming over de toepassing van de regeling van nummerherkenning op andere beroepsgroepen. Voor dit besluit wordt de Nederlandse orde van advocaten aangeduid als: de orde.

Onderdeel e

In dit onderdeel is een begripsomschrijving van een nummer opgenomen. Deze begripsomschrijving kadert de communicatie in die onder de reikwijdte van de nummerherkenning wordt gebracht, namelijk het nummer van een telefoon of faxapparaat dat een advocaat gebruikt ten behoeve van de



dienstverlening als advocaat. De nadere aanduiding van de betreffende nummers is opgenomen in de bijlage bij dit besluit.

Onderdeel f

In dit onderdeel is een begripsomschrijving van nummerherkenning opgenomen. Dit betreft het geautomatiseerd vergelijken van een nummer, dat verbinding maakt met een nummer dat is betrokken in het aftappen van telecommunicatie, met een nummer dat door de orde is aangemeld, ten behoeve van de vaststelling of die nummers (het eerstgenoemde en het laatstgenoemde nummer) overeenkomen. Het aftappen van telecommunicatie betreft de uitoefening van de bevoegdheid tot het opnemen van telecommunicatie, bedoeld in de artikelen 126m, 126t en 126zg van het Wetboek van Strafvordering.

Onderdeel B

Artikel 4a

Eerste lid

In dit lid is vastgelegd dat indien bij het aftappen van telecommunicatie een nummer wordt herkend dat in overeenstemming met het tweede lid is verstrekt, het opnemen van communicatie onmiddellijk wordt beëindigd en, indien communicatie is opgenomen voordat het nummer is herkend, de opgenomen communicatie onmiddellijk wordt vernietigd. Het opnemen van de inhoud van de communicatie, het gesprek dat tussen de deelnemers wordt gevoerd of het bericht van de fax, wordt langs geautomatiseerde weg geblokkeerd. Het is in de praktijk echter niet uitgesloten dat pas na enkele seconden of minuten wordt vastgesteld dat een nummer, dat betrokken is bij de communicatie die wordt afgetapt, overeenkomstig de procedure van het tweede lid is aangemeld. Alsdan wordt de opgenomen communicatie onmiddellijk langs geautomatiseerde weg vernietigd, zodat de gegevens niet meer kenbaar zijn.

In dit lid is tevens geregeld dat, als het nummer is herkend en het opnemen van de inhoud van de communicatie wordt beëindigd, uitsluitend de verkeersgegevens worden opgenomen.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat uitsluitend de nummers, die onder de regeling van de nummerherkenning vallen, door de orde bij het KLPD kunnen worden aangemeld met het oog op de nummerherkenning. De nummers zijn aangewezen in een bijlage bij dit besluit. Een advocaat geeft de betreffende nummers op bij de secretaris van de Algemene Raad. De inspanningsverplichting daartoe wordt geregeld in de eerdergenoemde Verordening op de nummerherkenning. De secretaris van de Algemene Raad draagt vervolgens zorg voor de geautomatiseerde aanmelding van de opgegeven nummers bij het KLPD. De nummers worden in een database opgeslagen, die uitsluitend door de medewerkers van de unit landelijke interceptie wordt geraadpleegd ten behoeve van de toepassing van nummerherkenning.

Naast telefoonnummers moeten ook faxnummers worden geregistreerd, omdat ook faxlijnen afgetapt kunnen worden.

Uit dit lid vloeit geen verplichting voort om alle nummers, die in de bijlage zijn aangewezen, te gebruiken ten behoeve van de dienstverlening als advocaat. De betekenis van deze bepaling is dat een advocaat uitsluitend de telefoon- of faxnummers die in de bijlage zijn aangewezen mag aanmelden ten behoeve van de nummerherkenning. Naar aanleiding van het advies van de orde is de tekst van deze bepaling aangepast, zodat tot uitdrukking wordt gebracht dat deze bepaling niet voorziet in een verplichting voor de orde om de nummers te melden. Een dergelijke verplichting vormt onderdeel van het convenant.

Zoals hiervoor in paragraaf 3.2 aan de orde kwam, kan een systeem van nummerherkenning alleen goed functioneren als alle leden van de beroepsgroep daaraan deelnemen. De orde heeft daarom in de Verordening op de nummerherkenning voor de advocaat de verplichting opgenomen gebruik te maken van een telefoon of faxapparaat met nummerherkenning, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten. Advocaten kunnen dus niet vrijelijk kiezen om een nummer te gebruiken dat al dan niet onder het systeem van nummerherkenning valt. Het is de bedoeling dat een advocaat slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik zal maken van een ander nummer. In een dergelijk geval zal hij bij aanvang van de communicatie duidelijk moeten aangeven dat hij belt in zijn hoedanigheid als advocaat, ten behoeve van de herkenning van de communicatie door een opsporingsambtenaar. Dit zal worden vastgelegd in de eerdergenoemde Verordening van de orde. Als een advocaat gebruik maakt van een ander telefoonnummer, dan zal de communicatie die met behulp van dat nummer



heeft plaatsgevonden, worden opgenomen en behandeld volgens de regeling van artikel 4, eerste en tweede lid, van dit besluit.

In paragraaf 4.4 is ingegaan op de problematiek van de bundelnummers. Aanpassing van telefooncentrales kan nodig zijn om te voorkomen dat een uitgaand gesprek dat wordt gevoerd met een nummer dat aan de secretaris van de orde is opgegeven als een geheimhoudernummer, via een andere lijn wordt afgehandeld. Dan wordt het nummer niet als een geheimhoudernummer herkend en zal de communicatie worden opgenomen en behandeld volgens de regeling van artikel 4, eerste en tweede lid, van dit besluit. Het is dan ook van groot belang dat de centrales afdoende zijn voorbereid voordat een aansluitnummer als geheimhoudernummer wordt aangemeld ten behoeve van nummerherkenning.

De betreffende nummers zijn aangewezen in de bijlage bij dit besluit. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de nummers die worden gebruikt door een advocaat als verschoningsgerechtigde en de nummers die door anderen worden gebruikt en die ook onder het verschoningsrecht van de advocaat vallen.

De advocaat dient de nummers op te geven die worden gebruikt ten behoeve van de dienstverlening als advocaat. Dit betreft het doorkiesnummer van één of meerdere vaste telefoons, ten behoeve van uitsluitend de dienstverlening als advocaat. Deze telefoons kunnen in het kantoor of elders, bijvoorbeeld in de woning van de advocaat, zijn geplaatst. Het is echter de bedoeling dat een telefoon, die niet in een kantoor is geplaatst, uitsluitend wordt gebruikt voor de dienstverlening als advocaat en niet tevens als privé-nummer in gebruik is. Daarnaast kan het nummer van een mobiele telefoon worden opgegeven en het nummer van een faxapparaat. Het faxapparaat kan in het kantoor of elders zijn geplaatst.

In de bijlage zijn ook nummers opgenomen die door anderen worden gebruikt die ook een beroep op het verschoningsrecht van de advocaat kunnen doen. Een cliënt die contact zoekt met zijn advocaat zal het kantoor van die advocaat kunnen bellen. Ook kan hij telefonisch contact hebben met personen die werkzaamheden verrichten ten behoeve van de advocaat en aan wie een afgeleid verschoningsrecht toekomt.

Bij de aanwijzing van de nummers van een kantoor wordt onderscheid gemaakt tussen een advocatenkantoor en een gemengd kantoor. Een advocatenkantoor bestaat uit een of meer advocaten, die al dan niet samenwerken met (kandidaat)notarissen. Een gemengd kantoor bestaat naast advocaten uit een of meer beroepsbeoefenaren voor wie geen van een verschoningsgerechtigde afgeleid verschoningsrecht geldt, zoals belastingsadviseurs, mediators (niet tevens zijnde advocaat) of WSNP-adviseurs. Tenslotte zijn er advocaten die in dienstbetrekking werkzaam zijn bij een bedrijf of bij de overheid. Uit het eerdergenoemde onderzoek door VKA is naar voren gekomen dat deze kantoren niet op één lijn geplaatst kunnen worden bij de aanwijzing van de nummers voor de nummerherkenning. Bij advocatenkantoren bestaat vrijwel het volledige kantoor uit personen die geheimhouder zijn of aan wie een afgeleid verschoningsrecht toekomt. Bij de andere twee typen kantoren werken zowel geheimhouders als niet-geheimhouders. Van deze kantoren wordt een inspanning verwacht om een scheiding aan te brengen tussen geheimhouders en niet-geheimhouders bij het gebruik van telefoons en faxapparaten.

Bij een advocatenkantoor kunnen, naast de nummers die door de advocaat kunnen worden opgegeven, ook andere nummers worden opgegeven. Dit betreft het algemene telefoon- en fax-nummer van het kantoor. Daarnaast kan het doorkiesnummer van een afgeleid verschoningsgerechtigde, dat wordt gebruikt ten behoeve van de dienstverlening van de advocaat, worden opgegeven. Ook kan het bundelnummer van de advocaat en/of afgeleid verschoningsgerechtigden worden opgegeven. Bij een gemengd kantoor kunnen naast de nummers die door de advocaat kunnen worden opgegeven ook andere nummers worden opgegeven. Dit betreft het doorkiesnummer van een afgeleid verschoningsgerechtigde, dat wordt gebruikt ten behoeve van de dienstverlening van de advocaat, en het bundelnummer van de advocaat en/of afgeleid verschoningsgerechtigden, als in de telefooncentrale een scheiding tussen doorkiesnummers van advocaten en afgeleid verschoningsgerechtigden enerzijds en niet-geheimhouders anderzijds, is doorgevoerd.

Bij kantoren waar advocaten in dienstbetrekking werkzaam zijn kunnen, naast de nummers die door de advocaat kunnen worden opgegeven, aanvullend geen andere nummers worden opgegeven.

Derde lid

In dit lid is de vastlegging (of: logging) van gegevens over de toepassing van nummerherkenning geregeld. De vastgelegde gegevens kunnen worden gebruikt ten behoeve van de controle op de gegevensverwerking door het KLPD. Daarvoor is een systeem van interne en externe audits ontwikkeld (paragraaf 3.4).

Er worden gegevens vastgelegd over het vernietigen van de door de orde aangemelde nummers ten behoeve van nummerherkenning. Daarnaast worden gegevens vastgelegd over de raadpleging van de



nummers in de database. Dit betreft zowel de gevallen waarin een nummer, dat is betrokken in het opnemen van telecommunicatie, niet overeenkomt met een geheimhoudernummer als de gevallen waarin wel sprake is van een match. De vastgelegde gegevens zijn beschikbaar ten behoeve van de audits. Ieder jaar wordt door het openbaar ministerie een audit uitgevoerd naar de vernietiging van geheimhoudergesprekken. De toepassing van het systeem van nummerherkenning zal daarin worden betrokken, in het bijzonder de juiste werking van het filter en de daadwerkelijke vernietiging van de gegevens die zijn opgenomen voordat een gesprek als geheimhoudergesprek wordt herkend. De departementale auditdienst van het (voormalige) ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voerde iedere drie jaar een audit uit naar de gegevensverwerking over geheimhoudergesprekken. In de toekomst zal deze taak worden uitgevoerd door het ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit omvat aspecten als de functiescheiding, registratie, technische integriteit en vastlegging van geheimhoudergesprekken. In het licht van de bestaande auditcycli is bepaald dat de vastgelegde gegevens gedurende een periode van drie jaar worden bewaard.

Onderdeel C

Artikel 5

Derde lid

In dit lid wordt de inhoud van het begrip 'vernietigen' beschreven. De gegevens zijn vernietigd als de gegevens op zodanige wijze zijn bewerkt dat deze niet meer kenbaar zijn. Iedere dag wordt door de orde een lijst van nummers geautomatiseerd aan de unit landelijke interceptie van het KLPD doorgegeven. Deze gegevens worden opgenomen in een database. Op een vast tijdstip worden de gegevens opgenomen in het systeem voor de nummerherkenning. Daarbij worden de bestaande gegevens overgeschreven, zodat deze niet meer kenbaar zijn. Als een nummer gedurende een aantal jaren bij een advocaat in gebruik is, dan wordt dit nummer iedere dag opnieuw opgenomen in het systeem voor nummerherkenning.

Artikel II (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 juli 2011. De daadwerkelijke invoering van de nummerherkenning is mede afhankelijk van de vervanging van het tapsysteem bij het KLPD en van de aanlevering van de nummers door de orde aan het KLPD. Inmiddels is een project gestart dat erop is gericht om de verschillende stappen rond de invoering van het systeem van nummerherkenning voor te bereiden. Dit betreft onder meer de vaststelling van de Verordening door het College van Afgevaardigden van de Nederlandse orde van advocaten, het overeenkomen van een convenant tussen de minister van Veiligheid en Justitie, het openbaar ministerie en de Nederlandse orde van advocaten en het aanpassen van de informatiesystemen door de orde en het KLPD zodat het systeem van nummerherkenning in de praktijk kan worden toegepast. Naar verwachting zal het project op 1 mei 2011 kunnen zijn afgerond.

Met inachtneming van de systematiek van Vaste Verandermomenten (Kamerstukken II 2009/10, 29 515, nr. 309) is gekozen voor de invoeringsdatum van 1 juli 2011.

De Minister van Veiligheid en Justitie,



Advies Raad van State

No. W03.11.0132/II
's-Gravenhage, 9 juni 2011

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 22 april 2011, no. 11.001008, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken (nummerherkenning), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit betreft de introductie van een geautomatiseerd systeem van nummerherkenning om telefoongesprekken van advocaten uit te sluiten van opname bij telefoontaps. Voor zover reeds is gestart met het maken van opnames voorafgaand aan het herkennen van het telefoonnummer als geheimhoudernummer, wordt de gemaakte opname automatisch vernietigd. Hiermee wordt voorkomen dat deze gesprekken in weerwil van de verplichting tot vernietiging voortvloeiend uit artikel 126aa van het Wetboek van Strafvordering (verder: Sv) worden opgenomen in het strafdossier. Het ontwerpbesluit introduceert tevens de grondslag voor de verwerking van door de Nederlandse Orde van Advocaten (verder: de Orde) verzamelde telefoon- en faxnummers van verschoningsgerechtigden en een afbakening van door de Orde in dat kader aan te leveren telefoon- en faxnummers. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de grondslag voor het ontwerpbesluit, de sluitendheid van het systeem, de opslag van verkeersgegevens en de verhouding tot de verplichtingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens (verder: Wbp). Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

Het probleem van geheimhoudergesprekken die als proces-verbaal worden opgenomen in strafdossiers is niet nieuw. In 2005 is reeds eerder overwogen om over te gaan tot een systeem van automatische nummerherkenning.⁸ De toenmalige minister van Justitie achtte voldoende waarborgen besloten in een nauwgezette toepassing van de Instructie vernietiging geïntercepteerde gesprekken met geheimhouders.⁹ Inmiddels is gebleken dat die regeling in de praktijk niet goed wordt toegepast en dat communicatie waar een advocaat als geheimhouder bij betrokken is, niet altijd als zodanig wordt herkend en vernietigd.¹⁰ In het licht van het bovenstaande onderschrijft de Afdeling de wenselijkheid van een systeem van nummerherkenning om fouten in de toekomst zo veel mogelijk te voorkomen.

1. De grondslag van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit verwijst naar artikel 126aa, tweede lid, Sv als grondslag voor de voorgestelde regeling. Dit artikel biedt een grondslag voor het geven van voorschriften omtrent de vernietiging van processen-verbaal en andere voorwerpen die mededelingen behelzen van verschoningsgerechtigden. Hoewel het ontwerpbesluit deels ziet op deze materie, ziet het ook en vooral op het afbakenen en verwerken van geheimhoudernummers om het opnemen van vertrouwelijke communicatie te voorkomen. Uit aanhef en toelichting blijkt niet op welke grondslag dit onderdeel is gebaseerd. De Afdeling adviseert de grondslag voor het ontwerpbesluit aan te vullen.

2. De sluitendheid van het systeem

De toelichting stelt dat een systeem van nummerherkenning alleen goed kan functioneren als alle leden van de beroepsgroep daaraan deelnemen.¹¹ Om te verzekeren dat alle advocaten en werknemers met een afgeleid verschoningsrecht gebruik zullen maken van aangemelde nummers is, aldus de toelichting, door de Orde een verordening vastgesteld waarin het gebruik van deze nummers verplicht is gesteld tenzij zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten. De Afdeling maakt hieruit op dat de goede werking van het systeem mede zal afhangen van de betekenis die zal worden gegeven aan 'zwaarwegende omstandigheden'. De toelichting bij de inmiddels vastgestelde Verordening op de nummerherkenning lijkt hieraan een bredere betekenis te geven dan de 'uitzonderlijke gevallen' waarvan de toelichting bij het ontwerpbesluit spreekt.

De toelichting bij de Verordening op de nummerherkenning wijst op de groep advocaten in loondienst en advocaten werkzaam in gemengde kantoren, waarbij de telefooncentrale mogelijk niet geschikt is om uitgaande gesprekken van geheimhouders als zodanig herkenbaar te maken, of waarbij de

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VI, nr. 16.

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VI, nr. 134.

¹⁰ Nota van toelichting, paragraaf 1.2.

¹¹ Nota van toelichting, paragraaf 3.2.



werkgever niet bereid zal zijn de benodigde voorzieningen te treffen. Advocaten in loondienst en advocaten binnen gemengde kantoren maken circa 20% uit van de totale beroepsgroep.¹² Tevens wijst de toelichting bij de verordening op de problemen bij inkomende gesprekken via algemene nummers bij deze kantoren. Deze gesprekken zullen evenmin als geheimhoudergesprekken herkenbaar zijn. Hoewel de Orde zich ertoe heeft verplicht¹³ te bevorderen dat zo veel mogelijk technische maatregelen zullen worden genomen om bovengenoemde situaties te voorkomen, worden dergelijke technische aanpassingen op basis van de verordening van de Orde niet verplicht gesteld. De Afdeling maakt hieruit op dat het waarschijnlijk is dat een niet onbelangrijk deel van de gesprekken met advocaten niet automatisch zal worden herkend. De toelichting bij het ontwerpbesluit gaat naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende in op de consequenties die dit zal hebben voor de sluitendheid van het systeem.

De toelichtingen bij het ontwerpbesluit en de verordening verschillen ook over de te nemen voorzorgsmaatregelen indien niet herkenbaar als geheimhouder wordt gebeld. De Nota van toelichting stelt: *'In een dergelijk geval zal hij bij aanvang van de communicatie duidelijk moeten aangeven dat hij belt in zijn hoedanigheid als advocaat, [...]. Dit zal worden vastgelegd in de eerdergenoemde verordening van de orde.'*¹⁴In de toelichting bij de verordening wordt deze handelswijze wel ten eerste aanbevolen, maar van een in de verordening zelf opgenomen afdwingbare verplichting is geen sprake. Daarmee worden niet alle mogelijkheden benut om geheimhoudergesprekken in de praktijk in alle gevallen eenvoudig herkenbaar te doen zijn.

Een van de in 2005 aangedragen redenen om af te zien van een systeem van nummerherkenning, was het bestaan van de mogelijkheid van 'numberspoofing'. Daarbij maakt een persoon gebruik van een ander nummer dan zijn eigen telecommunicatienummer. In de Verenigde Staten bleek dit al redelijk gemeengoed: recherchebureaus en telemarketeers bleven daardoor onherkenbaar. De angst was destijds dat dit ook in Nederland zou kunnen gebeuren, waardoor misbruik zou kunnen worden gemaakt van geheimhoudernummers. Op internet blijken ook thans nog verschillende aanbieders actief van diensten in deze richting.¹⁵ De toelichting gaat niet in op de actuele betekenis van 'number-spoofing' voor het systeem van nummerherkenning.

Bij de introductie van automatische controles is er een risico dat dit leidt tot een afname van de alertheid op fouten. Dit kan een negatief effect hebben op de effectiviteit van de regeling. De toelichting stelt wel dat vooruitlopend op de instelling van het systeem van nummerherkenning (aanvullende) maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat geheimhoudergesprekken in strafdossiers worden opgenomen. Daarbij wordt niet nader toegelicht welke maatregelen zijn getroffen. Evenmin blijkt of deze maatregelen erop gericht zullen zijn dit mogelijke effect van de getroffen regeling tegen te gaan.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op het voorgaande.

3. De opslag van verkeersgegevens

Van de niet opgenomen en vernietigde geheimhoudergesprekken worden de verkeersgegevens¹⁶ opgeslagen ten behoeve van de controle op onrechtmatig gebruik van geheimhoudernummers. De Afdeling maakt opmerkingen over de verhouding van deze opslag tot de verplichtingen voortvloeiend uit de Wbp, alsmede over de opslag in het licht van de reikwijdte van het verschoningsrecht.

a. De noodzaak van de opslag van verkeersgegevens

Het eerste lid van artikel 4a van het ontwerpbesluit bepaalt dat van gesprekken tussen geheimhoudernummers en afgetapte nummers de verkeersgegevens zullen worden verwerkt. De toelichting stelt dat in geval er aanwijzingen bestaan van onrechtmatig gebruik van het verschoningsrecht, deze gegevens kunnen worden geraadpleegd. Een deel van de verkeersgegevens zal al bekend zijn omdat het tegennummer getapt wordt op het moment dat sprake is van nummerherkenning. Een ander deel zal reeds bekend zijn op basis van de door de Orde aangeleverde gegevens. Anderszins onbekende

¹² V.L. Korsten, R. Boot en K. van der Spek, Impactanalyse invoering nummerherkenning bij interceptie, Verdonck, Klooster & associates 2009.

¹³ Blijkens artikel 4, derde lid van het Convenant nummerherkenning van 15 maart 2011, zoals gesloten tussen de Minister van Veiligheid en Justitie, het Korps landelijke politiediensten, het Openbaar Ministerie en de Orde.

¹⁴ Nota van toelichting, artikelsgewijs bij het Tweede lid van voorgesteld artikel 4a.

¹⁵ Een korte zoektocht op internet leverde de volgende websites op: <http://calleridfaker.com/>, <http://www.fakecaller.com/>, <http://www.spoofphonenumber.com/>.

¹⁶ Verkeersgegevens betreffen de NAW-gegevens van de beide gebruikers van de nummers die verbinding maken, overige nummers van de gebruiker, datum, tijdstip en duur van de verbinding, gegevens over de gebruikte apparatuur en, voor zover van toepassing, de locatiegegevens van de gebruikte zendmast en de NAW-gegevens van degene die de rekening betaalt voor de netwerkverbinding.



informatie wordt met name geboden door de gegevens over datum, tijdstip en duur van de communicatie, de gegevens over de gebruikte apparatuur en de locatiegegevens van de geheimhouder. Niet op voorhand is duidelijk op welke wijze deze gegevens informatie bevatten die behulpzaam kan zijn bij het vaststellen van onrechtmatig gebruik van het verschoningsrecht. De Afdeling wijst in dat kader op artikel 11 Wbp, dat bepaalt dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor ze worden verzameld, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

b. De reikwijdte van het verschoningsrecht

De Orde stelt zich op het standpunt dat verkeersgegevens, evenals de inhoud van de communicatie, vallen onder het verschoningsrecht. Het verzamelen van deze gegevens zou daarom achterwege moeten blijven, aldus de Orde.¹⁷ De toelichting stelt daarop dat artikel 126aa Sv enkel strekt tot vernietiging van mededelingen door of aan een persoon die zich kan verschonen indien hem als getuige naar de inhoud van die mededelingen zou kunnen worden gevraagd. Nu verkeersgegevens geen betrekking hebben op de inhoud van de communicatie, vallen ze niet onder de reikwijdte van de verplichting tot vernietiging van artikel 126aa Sv, aldus de toelichting.¹⁸

De Afdeling acht deze argumentatie niet overtuigend. De verplichting om verkeersgegevens van geheimhouders gesprekken op te slaan, volgt als zodanig niet uit artikel 126aa Sv. De opslag van deze gegevens wordt geïntroduceerd in het ontwerpbesluit, en behoeft daarmee een zelfstandige motivering in het licht van het verschoningsrecht van advocaten. Daarbij dient aandacht te worden besteed aan de achtergrond van het verschoningsrecht als in Nederland geldend algemeen rechtsbeginsel. Dit rechtsbeginsel brengt met zich dat bij mededelingen gedaan aan de beperkte groep van verschoningsgerechtigden het maatschappelijk belang dat de waarheid in rechte aan het licht komt, moet wijken voor het maatschappelijk belang dat een ieder zich vrijelijk en zonder vrees voor openbaarmaking van het besprokene om bijstand en advies tot verschoningsgerechtigde vertrouwenspersonen moet kunnen wenden.¹⁹ Tevens zou daarbij aandacht moeten worden besteed aan bestaande jurisprudentie over de reikwijdte van het verschoningsrecht²⁰ en de verhouding van de opslag van verkeersgegevens tot de vrije toegang tot de advocaat.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van de opslag van verkeersgegevens tot het verschoningsrecht en de verplichtingen voortvloeiend uit de Wbp en zo nodig af te zien van de opslag van verkeersgegevens.

4. Het doel van de gegevensverwerking

Met het ontwerpbesluit worden verschillende bestanden met persoonsgegevens aangelegd. De toelichting noemt er drie: het door de Orde aangelegde bestand met geheimhoudersnummers, dezelfde gegevens, maar dan opgeslagen in een database van het Korps landelijke politiediensten en een logbestand met betrekking tot de raadpleging en vernietiging van de door de Orde aangemelde nummers. In het ontwerpbesluit wordt echter tevens geregeld dat verkeersgegevens worden vastgelegd ten behoeve van de controle op misbruik van het verschoningsrecht. Ook voor deze verwerking zal de verantwoordelijke duidelijk moeten worden aangegeven.

Deze verschillende bestanden dienen alle een afzonderlijk doel. Deze doelen zullen gelet op de verplichting van artikel 7 Wbp welbepaald en uitdrukkelijk omschreven dienen te worden. De toelichting schiet op dit punt te kort.

De Afdeling adviseert de toelichting overeenkomstig het bovenstaande aan te vullen.

5. De vernietiging van gegevens

In artikel 4a, derde lid, van het ontwerpbesluit wordt gesteld dat de korpsbeheerder zorg draagt voor het vastleggen van gegevens over de raadpleging en de vernietiging van de door de orde aangemelde nummers. Hiermee wordt de verplichting in het leven geroepen een logbestand bij te houden. Een verplichting tot het dagelijks vernietigen van de eerder door de orde aangemelde nummers ontbreekt evenwel in het ontwerpbesluit.

Daarbij wijst de Afdeling erop dat de betekenis van artikel 5, derde lid, in zijn verwijzing naar artikel 4a, derde lid, onvoldoende duidelijk is. In artikel 5, derde lid, wordt gesteld dat vernietiging van de gegevens, bedoeld in artikel 4a, derde lid, gelijk staat aan het op zodanige wijze bewerken van de gegevens dat deze niet meer kenbaar zijn. De toelichting bij het voorgestelde artikel 5, derde lid, verwijst naar de vernietiging van de door de Orde aangeleverde geheimhoudersnummers. Uit een

¹⁷ Nederlandse orde van advocaten, Consultatieadvies conceptbesluit nummerherkenning, Den Haag 28 februari 2011.

¹⁸ Nota van toelichting, paragraaf 2.1.

¹⁹ HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173, r.o. 3.1 (Notaris Maas).

²⁰ HR 1 maart 1985, NJ 1986, 173, Rb Haarlem, 11 maart 1975, NJ 1976, 125 en Ktg. Amsterdam, 4 september 1991, NJ 1992, 351.



grammaticale interpretatie van artikel 5, derde lid, volgt evenwel dat hier de vernietiging is bedoeld van de gegevens in het logbestand.

De Afdeling adviseert te voorzien in een verplichting tot het vernietigen van de door de orde aange-
melde nummers en tekst en toelichting van artikel 5, derde lid, op elkaar af te stemmen.

**6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende
bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen,
nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink.*



Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11.0132/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft

- In het voorgestelde artikel 1 de consequente toepassing van aanwijzing 100, eerste lid, onderdeel c, Ar verzekeren, niet alleen ten aanzien van de voorgestelde onderdelen a, e en f, maar ook ten aanzien van het bestaande onderdeel c.
- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel d, ', die voor de toepassing van artikel 4a van dit besluit optreedt namens de advocaat als geheimhouder' schrappen.
- In het voorgestelde artikel 1, onderdeel e, gelet op aanwijzing 58 Ar, de verwijzing naar artikel 126n, eerste lid, Sv en het daarop gebaseerde Besluit vorderen gegevens telecommunicatie en de betekenis van 'geheimhoudernummer' in de Verordening op de nummerherkenning van de Nederlandse Orde van Advocaten aansluiten bij de betekenis van 'nummer' in artikel 1.1 bb Telecommunicatiewet.
- Voor zover geen gevolg wordt gegeven aan de voorgaande kanttekening, in het voorgestelde artikel 1, onderdeel e, gezien het gebruik van het woord 'nummer' in het voorgestelde onderdeel f en het feit dat nummer ook ziet op nummers van personen met een afgeleid verschoningsrecht, 'dat een advocaat gebruikt ten behoeve van de dienstverlening als advocaat' schrappen.
- In het voorgesteld artikel 4a, eerste lid, 'wordt die communicatie onmiddellijk langs geautomatiseerde weg vernietigd' vervangen door: worden de voorwerpen die deze communicatie behelzen onmiddellijk langs geautomatiseerde weg vernietigd.
- In Artikel I, onderdeel C, het opschrift 'Artikel 5' schrappen.
- In het voorgestelde artikel 5, derde lid, '4, derde lid' vervangen door: 4a, derde lid.
- Gelet op aanwijzing 98, tweede lid, Ar, het opschrift bij Artikel II schrappen.
- Artikel 2 van de Bijlage, gelet op het voorgestelde artikel 4a, tweede lid, zo redigeren dat het zich richt tot de Orde en niet tot de advocaat.
- In artikel 2, aanhef, van de Bijlage, 'artikel 4a, eerste lid' vervangen door: artikel 4a, tweede lid.
- De verwijzing in de toelichting naar artikel 8, onderdeel f, Wbp als grondslag voor de gegevensverwerking schrappen voor die verwerking die verplicht zal worden gesteld in het besluit, hiervoor volstaat immers artikel 8, onderdeel c, Wbp als grondslag. Voor de verwerking van gegevens door de Orde ligt artikel 8, onderdeel e, Wbp als grondslag meer voor de hand.



Nader Rapport

18 juli 2011

No. 5703540/11/6

Directie Wetgeving/Sector straf- en sanctierecht

Aan de Koningin

Nader rapport inzake het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken (nummerherkenning)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 april 2009, nr. 11.001008, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 9 juni 2011, nr. W03.11.0132/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit maar maakt opmerkingen met betrekking tot de grondslag van het ontwerpbesluit, de sluitendheid van het systeem, de opslag van verkeersgegevens en de verhouding tot de verplichtingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. De grondslag van het ontwerpbesluit

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de grondslag voor het ontwerpbesluit aangevuld met de artikelen 126m en 126t, negende lid, van het Wetboek van Strafvordering. Op grond van artikel 126aa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering kunnen regels worden gesteld over de vernietiging van processen-verbaal en andere voorwerpen die medelingen behelzen van verschooningsgerechtigden. Naast dit artikel bieden de artikelen 126m en 126t van het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over de wijze waarop wordt voldaan aan het bevel van de officier van justitie aan een opsporingsambtenaar tot het opnemen van niet voor het publiek bestemde communicatie die plaatsvindt met gebruikmaking van de diensten van een aanbieder van een communicatiedienst. Op grond van deze artikelen kunnen regels worden gesteld over het voorkomen dat communicatie, waar een geheimhouder bij betrokken is, wordt opgenomen.

2. De sluitendheid van het systeem

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de nota van toelichting aangepast, zodat de tekst over het gebruik van de aangemelde nummers aansluit bij die van de verordening. Daarnaast is in paragraaf 4.4 van de nota van toelichting nader ingegaan op de consequenties van het niet herkenbaar zijn van geheimhoudersgesprekken voor de sluitendheid van het systeem.

Voorts is de tekst van de nota van toelichting aangepast, zodat de tekst over de te nemen voorzorgsmaatregelen indien niet herkenbaar is dat als geheimhouder wordt gebeld, aansluit bij die van de toelichting op de verordening.

Verder is in de nota van toelichting ingegaan op de actuele betekenis van 'numberspoofing' voor het systeem van nummerherkenning. Het met het spoofen beoogde doel, het misleiden van de aanbieder en de politie over het nummer dat bij telecommunicatie is betrokken zodat wordt voorkomen dat de communicatie wordt afgetapt en opgenomen, kan worden bereikt door het gebruik van een nummer van een derde. Dit kan ook een nummer van een advocaat zijn. De invoering van een systeem van nummerherkenning is niet van invloed op de mogelijkheid van spoofing. Het gebruik van numberspoofing kan worden opgemerkt door de aanbieder of de politie. Numberspoofing vormt dan ook niet zozeer een risico voor de effectiviteit van het systeem van nummerherkenning als wel voor de effectiviteit van het aftappen van telecommunicatie. Op dit punt is de nota van toelichting aangevuld. Tenslotte is in de nota van toelichting toegelicht welke maatregelen zijn getroffen om te voorkomen dat geheimhoudersgesprekken in strafdossiers worden opgenomen. Daarbij is aangegeven dat deze maatregelen erop gericht zullen zijn dit mogelijke effect van de getroffen regeling tegen te gaan.

3. De opslag van verkeersgegevens

a. De opslag van verkeersgegevens

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering kan worden opgemerkt dat de aanbieders, op grond van de Regeling aftappen openbare telecommunicatienetwerken en -diensten, gehouden zijn de afgetapte communicatie te voorzien van bepaalde identificerende gegevens. Deze gegevens zijn nodig om vast te kunnen stellen dat de juiste gegevens zijn verzameld. Bovendien is het voor de



aanbieders technisch niet mogelijk om bij het opnemen van communicatie de inhoud van de communicatie los te koppelen van de verkeersgegevens. De verkeersgegevens worden dan ook automatisch meegeleverd als de inhoud van communicatie wordt opgenomen. Met behulp van de verkeersgegevens kan de inhoud van de opgenomen communicatie worden teruggevonden ten behoeve van het uitluisteren daarvan. Daartoe dienen deze gegevens te worden opgeslagen. Daarnaast zijn de verkeersgegevens nodig om de opgenomen gesprekken te kunnen vernietigen, indien deze gesprekken onder het wettelijk verschoningsrecht vallen. Dit veronderstelt dat deze gegevens worden opgeslagen. Voor wat betreft het systeem van de nummerherkenning is de opslag van de verkeersgegevens nodig ten behoeve van het verrichten van de audits, teneinde te kunnen controleren of de opgenomen communicatie die onder de regeling van de nummerherkenning valt, daadwerkelijk is vernietigd. Het verwijderen van bepaalde verkeersgegevens, zoals de gegevens die betrekking hebben op de gebruikte apparatuur en de locatiegegevens van de geheimhouder, is voor de politie niet goed uitvoerbaar.

b. De reikwijdte van het verschoningsrecht

De officier van justitie dient bij de processtukken al die processen-verbaal of andere voorwerpen te voegen waaraan gegevens kunnen worden ontleend die voor het onderzoek in de zaak van betekenis zijn. Mededelingen gedaan aan personen die zich op grond van artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering kunnen verschonen indien hen als getuige naar de inhoud van die mededelingen zou worden gevraagd, worden in beginsel niet bij deze processtukken gevoegd. De ratio van deze beperking is dat het verschoningsrecht anders illusoir zou worden. Dit is geregeld in artikel 126aa, tweede lid, Sv. De procedure is uitgewerkt in het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken. Met behulp van de verkeersgegevens kan de communicatie worden vernietigd. De verkeersgegevens betreffen geen mededelingen, bedoeld in artikel 126aa, tweede lid, Sv. Dit wordt in de rechtspraak bevestigd, daarvoor kan worden verwezen naar het arrest van 10 april 2009 van het Gerechtshof 's-Hertogenbosch (LJN: BI0780).

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in de toelichting nader ingegaan op de verhouding van de opslag van verkeersgegevens tot het verschoningsrecht en de verplichtingen voortvloeiend uit de Wbp.

4. Het doel van de gegevensverwerking

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering kan worden opgemerkt dat er inderdaad sprake is van drie verschillende gegevensbestanden. In de eerste plaats is er het door de orde aangelegde bestand met geheimhoudernummers. Deze gegevens vallen onder de reikwijdte van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In de tweede plaats is er de door de orde aangemelde geheimhoudernummers die in de database van het KLPD worden opgenomen. Deze gegevens worden dagelijks geactualiseerd doordat een nieuwe lijst met nummers wordt opgenomen in de database. De oude nummers worden overgeschreven. Deze gegevens vallen eveneens onder de reikwijdte van de Wbp. In de derde plaats is de korpsbeheerder gehouden gegevens te bewaren over de raadpleging en vernietiging van de nummers van de database. De vastgelegde gegevens worden drie jaar bewaard. Ook deze gegevens vallen onder de reikwijdte van de Wbp.

Bij het aftappen van telecommunicatie worden tevens verkeersgegevens vastgelegd. Het aftappen van telecommunicatie vindt plaats ten behoeve van de opsporing van strafbare feiten. De vastgelegde verkeersgegevens vallen onder de reikwijdte van de Wet politiegegevens. De korpschef van het KLPD is verantwoordelijke voor de gegevensverwerking, op grond van artikel 1, onderdeel f, onder punt 2, van de Wet politiegegevens.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is de nota van toelichting aangevuld.

5. De vernietiging van gegevens

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is in artikel 4a van het ontwerpbesluit een afzonderlijke bepaling opgenomen over de vastlegging en vernietiging van de door de orde ten behoeve van nummerherkenning aangemelde nummers. Tevens is in dit artikel vastgelegd dat de aangemelde nummers en de vastgelegde gegevens worden vernietigd. Dit heeft tevens geleid tot aanvulling van de nota van toelichting.

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering zijn verwerkt. De kanttekeningen zijn alle overgenomen, behoudens enkele uitzonderingen. De woorden 'dat een advocaat gebruikt ten behoeve van de dienstverlening als advocaat' in artikel 1, onderdeel e, zijn niet geschrapt omdat gevolg is gegeven aan de voorgaande kanttekening van de Afdeling advisering. Daarnaast is de laatste redactionele opmerking niet overgenomen. Anders dan de Afdeling advisering kennelijk veronderstelt,



bevat het besluit geen verplichting voor de orde of voor individuele advocaten tot het melden van nummers aan het KLPD. De verwerking van persoonsgegevens voor de orde kan dan ook niet op basis van artikel 1, onderdeel e, plaatsvinden, zoals de Afdeling advisering adviseert, maar op basis van de ondubbelzinnige toestemming van de betrokken advocaten, als bedoeld in artikel 1, onderdeel a, Wbp. De verwerking van persoonsgegevens door het KLPD kan plaatsvinden op grond van artikel 1, onderdeel b, Wbp nu het gaat om de verwerking van telefoonnummers van advocaten op basis van de in een convenant vastgelegde afspraken. Dit is in de nota van toelichting verwerkt.

Ik moge U hierbij het ontwerpbesluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven.*