

Verordening tot wijziging van de Verordening op de nummerherkenning

Het college van afgevaardigden van de Nederlandse orde van advocaten;

overwegende,

- dat het in het belang van een behoorlijke uitoefening van de praktijk is dat advocaten de gelegenheid wordt geboden om hun communicatie vertrouwelijk te houden ter waarborging van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht;
- dat ook andere organisaties dan de politie vertrouwelijke telefoongesprekken tussen advocaten en cliënten opnemen en afluisteren;
- dat het gewenst is kenbaar te maken dat de Orde ook met deze andere organisatie(s) afspraken kan maken over de invoering van een systeem van nummerherkenning, om te voorkomen dat deze organisaties kennis kunnen nemen van de inhoud van vertrouwelijke gesprekken;
- dat het gewenst is kenbaar te maken dat de Orde op verzoek van een advocaat diens geheimhoudernummer(s) kan verstrekken aan deze andere organisatie(s) ten behoeve van een systeem van nummerherkenning;

gelet op artikel 26 en 28 Advocatenwet;

gezien het ontwerp met toelichting van de algemene raad;

stelt de volgende wijzigingsverordening vast:

ARTIKEL I

De Verordening op de nummerherkenning wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 1 sub c en d komen te luiden als volgt:

c. nummerherkenning:

het systeem dat de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie gebruikt bij het opnemen van communicatie met een technisch hulpmiddel, als bedoeld in de artikelen 126m, 126t en 126zg Wetboek van Strafvordering, om langs geautomatiseerde weg geheimhoudernummers te herkennen, zodat de opname van communicatie van of naar deze nummers bij beëindiging van de communicatie automatisch wordt vernietigd, en gelijktijdig meeluisteren met de communicatie niet mogelijk is.

d. geheimhoudernummer:

een nummer als bedoeld in artikel 1.1 bb Telecommunicatiewet dat doorgaans wordt gebruikt in de uitoefening van zijn praktijk door de advocaat zelf of een ieder met een van de advocaat afgeleid verschoningsrecht, en dat de Orde heeft verstrekt aan de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie ten behoeve van de nummerherkenning.

Artikel 5 komt te luiden:

1. De secretaris van de Algemene Raad verwerkt kennisgevingen over geheimhoudernummers ten behoeve van de nummerherkenning.
2. De geheimhoudernummers worden verstrekt aan de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking van de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie met geen ander doel dan de juiste toepassing van het systeem van nummerherkenning.
3. De secretaris van de Algemene Raad kan op verzoek van de advocaat alle of enkele van de door hem op grond van artikel 3 en/of 4 opgegeven nummers verstrekken aan een andere organisatie met wie de Nederlandse Orde van Advocaten een overeenkomst heeft gesloten met het doel om het afluisteren, opnemen, opslaan en bewaren door die organisatie van vertrouwelijke communicatie tussen de advocaat en zijn cliënt te voorkomen.

ARTIKEL II

Deze verordening treedt in werking op een door de algemene raad te bepalen tijdstip.



NOTA VAN TOELICHTING

1. Samenvatting

Sinds medio 2011 is het systeem van nummerherkenning in werking, dat is ontwikkeld om te voorkomen dat vertrouwelijke communicatie van een advocaat via de telefoon of fax wordt af- en uitgeluisterd door politie en OM. Dit systeem wordt uitgevoerd door de politie (voorheen KLPD) en ziet op de taps van politie en OM op de communicatie van verdachten of andere personen via openbare telefoonnetwerken. Door de invoering van de Nationale Politie is het KLPD opgegaan in de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. De interceptie van telecommunicatie vindt in die Eenheid plaats in de Dienst Landelijke Operationele Samenwerking.

Los van interceptie door de politie kunnen telefoongesprekken van gedetineerden worden opgenomen en afgeluisterd in opdracht van de justitiële inrichtingen¹ (JI). Daar zitten ook vertrouwelijke gesprekken met advocaten bij. Deze opnameapparatuur is onderdeel van de gecentraliseerde telefonievoorziening met (kaart)telefoons in alle inrichtingen, waarmee gedetineerden met de buitenwereld kunnen bellen. Het opnemen en bewaren van de gesprekken vindt centraal plaats; het af- en uitluisteren van de gesprekken vindt plaats in de inrichting waar de gedetineerde zich bevindt. Het opnemen en af luisteren is deel van een gesloten systeem binnen het domein van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, en staat derhalve los van het tapsysteem en het af luisteren van telefoongesprekken door de politie.

De opgenomen gesprekken van gedetineerden kunnen daarna ook bij de opsporingsinstanties terecht komen als het OM de gesprekken van de inrichting vordert. Met name strafrechtadvocaten worden hierdoor belemmerd in hun praktijkuitoefening, omdat zij niet vertrouwelijk over de telefoon kunnen spreken met gedetineerde cliënten. Om die reden is er vanuit de strafrechtadvocatuur en het college van afgevaardigden op aangedrongen om voorzieningen te treffen ter waarborging van de vertrouwelijkheid van gesprekken met gedetineerde cliënten. Dit heeft geleid tot afspraken met DJI om een apart, vrijwillig systeem van nummerherkenning in te voeren voor advocaten met gedetineerde cliënten.

2. Wettelijk kader af luisteren gedetineerden

Justitiële inrichtingen zijn bevoegd om toezicht te houden op telefoongesprekken van gedetineerden². Het toezicht mag alleen worden uitgeoefend op een viertal gronden, waaronder handhaving van de orde en veiligheid in de inrichting en voorkoming of opsporing van strafbare feiten. Om toezicht uit te oefenen, worden gesprekken opgenomen. Het toezicht bestaat uit het beluisteren van gesprekken (gelijktijdig; *realtime*) of uitluisteren van opgenomen gesprekken (op een later moment). Opgenomen gesprekken mogen maximaal acht maanden worden bewaard. In de praktijk worden gesprekken in ruimere mate opgenomen dan er werkelijk toezicht op wordt uitgeoefend. Op telefoongesprekken met advocaten mag alleen toezicht worden uitgeoefend om de identiteit van de gesprekspartner (dat is de advocaat) vast te stellen. Als in de huidige situatie – vóór invoering van nummerherkenning – bij het uitluisteren blijkt dat er een telefoongesprek met een advocaat is opgenomen, dan dient de JI dit opgenomen gesprek terstond te wissen. Dit is echter foutgevoelig en niet te controleren.

Bovendien bestaan er wettelijke grondslagen voor het verstrekken van opgenomen gesprekken door JI's aan de politie en OM ten behoeve van de opsporing en aan de AIVD en MIVD. Het is bekend dat in ieder geval aan opsporingsinstanties veelvuldig gesprekken worden verstrekt. In bepaalde gevallen kan de JI ook op eigen initiatief gesprekken aan de politie en/of de inlichtingendiensten verstrekken. Gelet op de vereiste gronden dienen dan alleen gesprekken van een of meer bepaalde gedetineerden te worden overhandigd. In de praktijk is het echter voorgekomen dat per abuis een DVD met gesprekken van meerdere gedetineerden aan het OM werd verstrekt. Dit illustreert dat de door de inrichtingen opgenomen gesprekken een zeer groot bereik (kunnen) hebben.

¹ Hieronder vallen ook justitiële jeugdinrichtingen en tbs-klinieken.

² Artikel 39 lid 2 Penitentiaire beginselenwet, artikel 44 lid 2 Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, en artikel 38 lid 2 Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden. Deze bevoegdheden zijn uitgewerkt in het Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen (Stb. 2010, 700), dat een wijziging bevat van de Penitentiaire maatregel, het Reglement justitiële jeugdinrichtingen en het Reglement verpleging ter beschikking gestelden.



3. Werking van het systeem van nummerherkenning

Het systeem van nummerherkenning houdt in dat het opnemen en uitluisteren van telefoongesprekken tussen gedetineerden en advocaten onmogelijk wordt gemaakt. DJI heeft in 2012 één centraal telefoonsysteem laten bouwen voor de gedetineerden in alle justitiële inrichtingen. Deze voorziening is in opdracht van DJI geleverd en wordt beheerd door het telecombedrijf Telio Nederland BV. Telefoongesprekken van gedetineerden worden via deze voorziening gevoerd, en worden centraal opgenomen en gedurende de wettelijke termijn van maximaal acht maanden bewaard. Het eventueel gelijktijdig beluisteren of naderhand uitluisteren van die gesprekken gebeurt in de inrichting waar de betrokken gedetineerde verblijft³.

Het systeem van nummerherkenning is geïnstalleerd in de centrale telefoonvoorziening voor gedetineerden van Telio in Amsterdam. Als een gedetineerde belt, dan wordt de opname van het gesprek automatisch geblokkeerd als hij belt met een opgegeven nummer van een advocaat. Deze blokkade vindt plaats direct bij aanvang van het gesprek. Medewerkers van een justitiële inrichting kunnen een dergelijk gesprek dan ook niet meer gelijktijdig beluisteren en/of naderhand uitluisteren. Omdat er geen opname wordt gemaakt, kunnen gesprekken met advocaten ook niet op vordering worden verstrekt aan opsporingsinstanties en inlichtingendiensten. Van de geheimhoudergesprekken worden evenmin verkeersgegevens verstrekt. Alleen in de logbestanden van het systeem blijven datum, tijd en duur van het gesprek beschikbaar, en het geheimhoudernummer in een enigszins geanonimiseerde vorm, te weten 06xxxxx en 035xxxxx. Aan de hand van deze gegevens kan Telio de kosten van een gesprek in rekening brengen bij de gedetineerde.

Het systeem van DJI/Telio sluit technisch aan op de wijze waarop de Orde nummers van advocaten in een bestand verzamelt en verstrekt aan de politie in het kader van de nummerherkenning bij de politie. Advocaten hoeven voor de DJI-nummerherkenning niet opnieuw nummers aan te leveren. Zij hoeven slechts op de bestaande webapplicatie voor het nummerbestand aan te geven dat zij mee willen doen aan de DJI-nummerherkenning en daartoe de Orde toestemming verlenen een of meer van hun nummers door te geven aan DJI. Deelname aan het systeem is voor advocaten derhalve laagdrempelig.

Belang van deelname aan het systeem

DJI garandeert dat gesprekken van advocaten die meedoen aan het systeem van nummerherkenning van DJI niet worden opgenomen. Tevens garandeert DJI dat deze gesprekken nooit aan het OM of inlichtingendiensten worden verstrekt. Om die reden worden advocaten met een of meer gedetineerde cliënten geacht om toestemming aan de Orde te verlenen om hun telefoonnummers aan DJI door te geven.

Als advocaten niet meedoen en geen nummers laten doorgeven aan DJI, dan wordt teruggevallen op de algemene wettelijke regels voor DJI en OM. Mocht dan een gesprek van een advocaat worden opgenomen, afgeluisterd en/of aan derden verstrekt, dan kan de informatie terecht komen in een opsporingsonderzoek en/of een strafdossier. Het is niet op voorhand in te schatten welke consequenties de rechter daar in een specifiek geval aan zal verbinden. Advocaten dienen zich bewust te zijn van dit risico als zij niet meedoen aan het systeem van nummerherkenning van DJI, of als zij op een niet-opgegeven nummer worden gebeld.

4. Vrijwillig systeem; Wet bescherming persoonsgegevens

Bij de nummerherkenning is sprake van een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarop de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. Deelname aan het systeem van nummerherkenning is voor advocaten vrijwillig. De reden hiervoor is dat verplichte deelname van alle advocaten aan nummerherkenning door justitiële inrichtingen disproportioneel zou zijn, en daardoor in strijd met de Wbp. Binnen de balie is een onderscheid te maken tussen advocaten met en zonder gedetineerde cliënten. Het is immers kenbaar of een cliënt is gedetineerd. In de praktijk zullen voornamelijk straf- en jeugdrechtsadvocaten gedetineerde cliënten hebben. Vreemdelingenrechtadvocaten kunnen cliënten in vreemdelingenbewaring hebben. Naar schatting betreft dit ca. 5.000 advocaten, ruim een kwart van de balie. Daardoor zou het niet proportioneel zijn om alle advocaten te verplichten hun nummers voor dit doel ter beschikking te stellen. Advocaten kunnen daarom zelf aangeven of zij mee willen doen met de DJI-nummerherkenning. De ondubbelzinnige toestemming van de advocaat is de grondslag voor de verwerking van de telefoon-

³ Op de centrale opslag bestaat een uitzondering voor de UN Detention Unit van de PI Haaglanden, locatie Scheveningen. Gesprekken van gedetineerden vanuit deze Unit worden opgeslagen binnen de desbetreffende PI cq Unit.



nummers door de Orde (artikel 8 aanhef en sub a Wbp).

Voor de politie-nummerherkenning viel die afweging anders uit. Bij politietaps is het voor advocaten en hun cliënten meestal niet kenbaar of de cliënt wordt getapt. Bovendien kunnen ook niet-verdachten worden getapt, en worden niet alleen cliënten van strafrechtadvocaten afgeluisterd, maar ook cliënten van advocaten die op andere rechtsterreinen werkzaam zijn. Dit betekent dat advocaten niet weten of en wanneer zij cliënten hebben die worden getapt. Om deze redenen zijn alle advocaten verplicht hun nummers aan te leveren voor de politie-nummerherkenning.

Dit neemt niet weg dat van advocaten met gedetineerde cliënten wordt verwacht dat zij de vertrouwelijkheid van hun gesprekken met deze cliënten bewaken door deelname aan het DJI-systeem. Advocaten die niet deelnemen of gesprekken voeren via een nummer dat zij niet voor dat doel aan de Orde hebben opgegeven, lopen het risico dat de gesprekken worden opgenomen en uitgeluisterd door medewerkers van een JI, of bijvoorbeeld door het OM worden gevorderd. Het is derhalve van belang dat ook advocaten die incidenteel een gedetineerde cliënt bijstaan (ongeacht de aard van het betrokken rechtsterrein) aan het systeem meedoen.

5. Convenant en verordening

De afspraken tussen de Orde en DJI over de invoering van het systeem van nummerherkenning zijn vastgelegd in een convenant. Strikt genomen is voor deze nummerherkenning geen grondslag nodig in een verordening. De grondslag voor de verwerking van de telefoonnummers is de ondubbelzinnige toestemming van de advocaat. De algemene raad vindt het voor de Orde als publiekrechtelijke organisatie van belang dat ook de verstrekking van nummers aan DJI en de reden daarvoor publiekelijk kenbaar is. Aangezien voor de politie-nummerherkenning al de Verordening op de nummerherkenning is vastgesteld, kan worden volstaan met de onderhavige, summiere wijziging van die verordening.

6. Artikelsgewijze toelichting

Toelichting op artikel 1 sub c en d

In deze definities werd verwezen naar het KLPD. Door de invoering van de Nationale Politie is het KLPD opgegaan in de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. De definities zijn daarop aangepast.

Voorts is de definitie van nummerherkenning aangepast aan de feitelijke werking van het systeem. De oorspronkelijke tekst was dat de opname van communicatie van of naar de geheimhoudernummers direct bij aanvang van het gesprek zou worden verhinderd. In de praktijk wordt er wel eerst een opname van deze gesprekken gemaakt, die bij beëindiging van de communicatie automatisch wordt vernietigd. Tevens is er een voorziening getroffen dat gelijktijdig meeluisteren met de communicatie niet mogelijk is. Op deze wijze is hetzelfde resultaat bereikt, namelijk dat de inhoud van de vertrouwelijke communicatie niet bij opsporingsambtenaren terecht kan komen.

Toelichting op artikel 5, eerste en tweede lid

De tekst van eerste en tweede lid van artikel 5 is identiek aan het huidige artikel 5. Slechts de afkorting KLPD is geschrapt, aangezien die afkorting op geen andere plaats in de verordening wordt gebruikt. Het huidige artikel is gesplitst in deze twee leden.

Toelichting op artikel 5, derde lid

Het derde lid is nieuw, en legt vast dat de secretaris van de algemene raad op verzoek van de advocaat alle of enkele van de door hem op grond van artikel 3 en/of 4 van de verordening opgegeven geheimhoudernummers kan verstrekken aan een andere organisatie, in dit geval DJI. Het artikel noemt DJI niet met name, maar spreekt meer algemeen over "een andere organisatie". De reden daarvoor is om te voorkomen dat de verordening moet worden gewijzigd indien DJI van naam wijzigt.

Ook is het mogelijk dat later blijkt dat er nog een andere organisatie is die stelselmatig communicatie opneemt, waar ook vertrouwelijke communicatie van advocaten bij is. Als de Orde dan besluit ook met die organisatie een vrijwillig systeem van nummerherkenning in te voeren, is daarvoor geen wijziging van de verordening nodig. De Orde dient dan met die organisatie een overeenkomst te sluiten. Dat is op dit moment echter niet voorzien.