

Concept d.d. 27 januari 2011
Verordening op de nummerherkenning

Het College van Afgevaardigden van de Nederlandse Orde van Advocaten;

overwegende,

- dat gebleken is dat artikel 126aa, tweede lid Wetboek van Strafvordering niet altijd correct wordt uitgevoerd, waardoor opgenomen telefoongesprekken tussen advocaten en cliënten ten onrechte niet worden vernietigd en voor derden kenbaar worden;
- dat het gewenst is regels te stellen in verband met de invoering van nummerherkenning voor de advocatuur, waarmee kan worden voorkomen dat politie en justitie kennis nemen van de inhoud van vertrouwelijke communicatie met geheimhouders die bij communicatietaps wordt opgenomen;
- dat het in het belang van een behoorlijke uitoefening van de praktijk is dat advocaten zorgvuldigheid bij hun communicatie betrachten ter waarborging van de geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht;

gelet op artikel 26 en 28 Advocatenwet;

gezien het ontwerp met toelichting van de Algemene Raad;

gelet op de adviezen van de Adviescommissie Regelgeving, de Adviescommissie Strafrecht en de Raad van Advies;

stelt de navolgende verordening vast:

Artikel 1

In deze verordening wordt verstaan onder:

- a. advocaat:
de in Nederland ingeschreven advocaat alsmede de advocaat bedoeld in artikel 16h van de Advocatenwet.
- b. 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.
- c. nummerherkenning:
het systeem dat het Korps Landelijke Politie Diensten bij het opnemen van communicatie met een technisch hulpmiddel, als bedoeld in de artikelen 126m, 126t en 126zg Wetboek van Strafvordering, gebruikt om langs geautomatiseerde weg geheimhoudernummers te herkennen, zodat opname van communicatie van of naar deze nummers direct automatisch wordt verhinderd, en voor zover van deze communicatie onverhoopt (deels) toch een opname is gemaakt, deze opname direct wordt vernietigd.
- 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 het Korps Landelijke Politie Diensten ten behoeve van de nummerherkenning.

- 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.
- f. secretaris van de Algemene Raad:
de secretaris van de Algemene Raad als bedoeld in artikel 34 van de Advocatenwet.
- g. niet-geheimhouder:
een beroepsbeoefenaar voor wie geen verschoningsrecht of een van een verschoningsgerechtigde afgeleid verschoningsrecht geldt.

Artikel 2

Ten behoeve van de nummerherkenning geeft de advocaat alle in artikel 3 en - indien op hem van toepassing – in artikel 4 genoemde geheimhoudernummers op aan de secretaris van de Algemene Raad. Bij wijziging van een of meer van die nummers geeft hij hiervan zo spoedig mogelijk kennis aan de secretaris van de Algemene Raad.

Artikel 3

De advocaat geeft – indien hij over de genoemde apparatuur beschikt - de volgende nummers op als geheimhoudernummer aan de secretaris van de Algemene Raad:

- 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, voor zover deze aansluiting alleen voor zakelijk gebruik is bestemd en wordt gebruikt, en de advocaat een andere (vaste) aansluiting heeft die voor privé-gebruik is bestemd en wordt gebruikt.

Artikel 4

- 1. De advocaat, niet zijnde een advocaat werkzaam op een kantoor met niet-geheimhouders of een advocaat in dienstbetrekking, geeft – indien hij over de genoemde apparatuur beschikt – aanvullend de volgende nummers op als geheimhoudernummer aan de secretaris van de Algemene Raad:
 - 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.
- 2. De advocaat werkzaam op een kantoor met niet-geheimhouders, niet zijnde een advocaat in dienstbetrekking, geeft – indien hij over de genoemde apparatuur beschikt – aanvullend de volgende nummers op als geheimhoudernummer aan de secretaris van de Algemene Raad:

- 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 bundelnummer waar uitsluitend geheimhouders en personen met een van de geheimhouder afgeleid verschoningsrecht van gebruik maken.

Artikel 5

De secretaris van de Algemene Raad verwerkt kennisgevingen over geheimhoudernummers ten behoeve van de nummerherkenning. De geheimhoudernummers worden verstrekt aan de korpschef van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) met geen ander doel dan de juiste toepassing van het systeem van nummerherkenning.

Artikel 6

1. Ter waarborging van de vertrouwelijkheid van zijn communicatie maakt de advocaat gebruik van een telefoon of faxapparaat met geheimhoudernummer, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten.
2. De advocaat draagt er zorg voor dat personen met een van hem afgeleid verschoningsrecht ter waarborging van de vertrouwelijkheid van hun communicatie gebruik maken van een telefoon of faxapparaat met geheimhoudernummer, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich tegen dat gebruik verzetten.

Artikel 7

1. De advocaat draagt er zorg voor dat personen zonder verschoningsrecht of een van hem afgeleid verschoningsrecht geen gebruik maken van zijn geheimhoudernummers.
2. De advocaat draagt er zorg voor dat personen met een van hem afgeleid verschoningsrecht hun telefoon(s) of faxapparaten met geheimhoudernummer niet door personen zonder verschoningsrecht of een van hem afgeleid verschoningsrecht laten gebruiken.

Artikel 8

1. De advocaat die zijn telefoon of faxapparaat met geheimhoudernummer laat gebruiken of heeft laten gebruiken onder dwang of doordat het toestel niet meer in zijn macht is door verlies of diefstal, meldt dat zo spoedig mogelijk aan de secretaris van de Algemene Raad. Bij verlies of diefstal van een mobiele telefoon met geheimhoudernummer laat de advocaat het nummer zo spoedig mogelijk blokkeren.
2. De advocaat draagt er zorg voor dat personen met een van hem afgeleid verschoningsrecht die hun telefoon of faxapparaat met geheimhoudernummer laten gebruiken of hebben laten gebruiken onder dwang of doordat het toestel niet meer in hun macht is door verlies of diefstal, dat zo spoedig mogelijk aan hem melden. De advocaat geeft deze melding zo spoedig mogelijk door aan de secretaris van de Algemene Raad.

Artikel 9

Deze verordening kan worden aangehaald als Verordening op de nummerherkenning. Zij treedt in werking op een door de Algemene Raad te bepalen tijdstip. De Algemene Raad kan bepalen dat de artikelen 6, 7 en 8 op een later, nader te bepalen tijdstip in werking treden.

ALGEMENE TOELICHTING

1. Samenvatting: doel en strekking

Het doel van het systeem van nummerherkenning is te voorkomen dat vertrouwelijke communicatie van een advocaat via telefoon of fax wordt af- en uitgeluisterd door politie en OM. De geldende wetgeving houdt in dat de officier van justitie beoordeelt of een afgeluisterd gesprek een geheimhoudergesprek is dat moet worden vernietigd. Dus ook als politie en OM consequent de geldende regelgeving zouden naleven, dan nog nemen zij in bepaalde gevallen kennis van de inhoud van vertrouwelijke gesprekken tussen advocaat en cliënt. Met het systeem van nummerherkenning worden dergelijke gesprekken door een geautomatiseerd systeem uit alle opgenomen gesprekken gefilterd, wordt de opname gestaakt dan wel in geval van (gedeeltelijke) opname automatisch vernietigd. Op deze wijze vindt er geen inhoudelijke beoordeling van gesprekken door het OM meer plaats, kunnen deze gesprekken niet meer worden gebruikt voor de opsporing en ook niet meer terecht komen in strafdossiers.

De Algemene Raad is van mening dat het systeem van nummerherkenning in het licht van alle omstandigheden het beste systeem is om de vertrouwelijkheid van geheimhoudercommunicatie te waarborgen. Daarbij is de Algemene Raad van mening dat van advocaten verwacht kan worden dat zij de vertrouwelijkheid van hun communicatie via telefoon en fax beschermen door hun telefoon- en faxnummers aan te leveren ten behoeve van nummerherkenning, en dat zij verplicht bellen via die opgegeven nummers, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn die zich daartegen verzetten. Daarbij geldt ook dat bepaalde advocatenkantoren maatregelen zullen moeten nemen die redelijkerwijs mogelijk zijn om het telefoonverkeer van geheimhouders en niet-geheimhouders zoveel mogelijk te scheiden. Bij de totstandkoming van het systeem van nummerherkenning is door de betrokken partijen afgesproken dat één jaar na invoering zal worden gezien in hoeverre met deze redelijke inspanningen het gewenste resultaat, van een zo beperkt mogelijk aantal geïntercepteerde gesprekken, is gerealiseerd.

2. Aanleiding en voorgeschiedenis

Het beroepsgeheim en het verschoningsrecht zijn essentialia van het beroep van advocaat. Vertrouwelijkheid is een van de kernwaarden van de advocatuur: advocaten dienen jegens hun cliënt vertrouwelijkheid te waarborgen. Zo dienen zij niet alleen zorg te betrachten voor hun dossiers en schriftelijke stukken, maar ook voor hun telefonische communicatie. Al vanaf 1994¹ is gebleken dat telefoongesprekken van advocaten met hun cliënt worden afgeluisterd en als uitgewerkte tapverslagen in strafdossiers terecht zijn gekomen. Deze gesprekken waren niet vernietigd conform de wettelijke voorschriften. Het OM bestempelde dat telkens als incidenten. De Orde en de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten zagen dat anders, en pleitten jaren voor strikte naleving van de vernietigingsplicht en invoering van een systeem van nummerherkenning, zodat gesprekken van getapte personen met advocaten niet langer zouden worden afgeluisterd. Het College van procureurs-generaal en de toenmalige minister van Justitie wezen een dergelijk systeem steeds af, omdat het onaanvaardbare vrijplaatsen voor communicatie zou scheppen².

De rechter liet de aanwezigheid van tapverslagen van geheimhoudergesprekken in strafdossiers in toenemende mate niet meer ongestraft. Nadat het OM eerder in diverse

¹ Vanaf dat moment maakt de politie gebruik van digitale tapsystemen.

² Brief van de minister van 3 november 2005, Kamerstuk 30 300 VI, nr. 16

zaken niet-ontvankelijk was verklaard, kwam de doorbraak met de uitspraak in de strafzaak tegen de Hells Angels op 20 december 2007³. De Amsterdamse rechtbank constateerde dat “opsporingsambtenaren jarenlang kennis [hebben] kunnen nemen van vele gesprekken tussen diverse advocaten en hun cliënten”, en dat sprake is van “ernstige, grootschalige en herhaaldelijke inbreuken op de regelgeving welke het verschoningsrecht moet waarborgen”. Deze uitspraak was de druppel voor het OM om overstag te gaan en in te stemmen met invoering van een systeem van nummerherkenning.

Hoe vaak en wie wordt er getapt?

Internationaal gezien wordt in Nederland op grote schaal getapt. Zo werden in 2008 op 26.425 tapbevelen afgegeven; dat is 1 tapbevel per 605 inwoners. Een tapbevel kan meerdere telefoon- of faxnummers bevatten. Dagelijks liepen er gemiddeld 1.946 taps⁴. In deze cijfers zitten ook de taps van bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD-ECD. Jaarlijks komen enkele tienduizenden gesprekken met geheimhouders over de tap.

Deze hoge aantallen worden mede veroorzaakt doordat niet alleen verdachten kunnen worden getapt, maar ook alle derden waarvan aannemelijk kan worden gemaakt dat de telefoontap zou kunnen bijdragen aan het opsporingsonderzoek⁵. Dit betekent dat iedere burger kan worden afgeluisterd in het kader van een opsporingsonderzoek⁶. En iedere advocaat kan te maken krijgen met een gesprekspartner van wie de telefoon en eventueel de fax wordt getapt. Het is dus een misverstand dat nummerherkenning alleen van belang zou zijn voor strafrechtadvocaten. Nummerherkenning is voor de gehele balie van belang. Een cliënt kan ook onder een tap staan in het kader van een opsporingsonderzoek bij asielzaken (mensenhandel), sociale zekerheidszaken (fraude) en onroerend goed zaken. En iemand die wordt getapt kan een advocaat nodig hebben voor een echtscheiding of huurconflict. Het is daarom in het belang van de cliënten dat alle advocaten gebruik maken van een afgeschermd telefoon en fax. Een advocaat die niet via een geheimhoudernummer belt, biedt zijn cliënt geen optimale bescherming van de vertrouwelijkheid.

De getapte is de gesprekspartner van de advocaat

Het systeem van nummerherkenning heeft géén betrekking op de - zeldzame - situatie dat een advocaat zelf verdachte is en tegen hem het dwangmiddel van opnemen van communicatie wordt toegepast. Advocaten tegen wie een verdenking is gerezen, zijn niet uitgesloten van toepassing van opsporingsbevoegdheden zoals observatie, af luisteren, infiltratie en de telefoontap. De beslissing tot het tappen van een advocaat of advocatenkantoor is echter wel aan een extra zware toets van proportionaliteit en

³ LJN: BC0685

⁴ Zie voor deze cijfers en de aantallen in het buitenland de brief van de minister van Justitie en het verslag van een schriftelijk overleg over tapstatistieken, beide d.d. 2 september 2009, Kamerstukken 30 517, nrs. 13 en 14. De tapaantallen zijn exclusief taps van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten AIVD en MIVD. Het systeem van nummerherkenning is niet op deze taps van toepassing.

⁵ Tot 1 februari 2000 was voor het plaatsen van een tap vereist dat het vermoedelijk gesprekken betrof waaraan een verdachte zou deelnemen. Door de inwerkingtreding van de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden op die datum is dat vereiste vervallen.

⁶ Niet-verdachte burgers kunnen daadwerkelijk worden getapt. Denk aan de vrouwelijke getuige van een misdrijf die werd getapt. Ook haar vertrouwelijk geachte gesprek met de meldlijn Misdaad Anoniem werd opgenomen, waarna dat gesprek en haar persoonsgegevens in het strafdossier van dat misdrijf terecht kwamen.

subsidiariteit onderworpen⁷. De telefoontap op een advocaat blijft ook na invoering van dit systeem mogelijk. De telefoonnummers van de betrokken advocaat zullen dan niet de bescherming van het systeem van nummerherkenning krijgen.

Nummerherkenning is ontworpen voor de veel meer voorkomende situatie dat de telefoon van de gesprekspartner van de advocaat onder de tap staat. In deze situatie komen telefoongesprekken van die persoon met een advocaat als ‘bijvangst’ in de getapte gesprekken terecht. De getapte hoeft overigens geen cliënt van de advocaat te zijn, maar kan ook een derde zijn met wie de advocaat in het kader van een bepaalde zaak contact heeft en vertrouwelijke gesprekken voert.

Wettelijk kader en werkwijze van politie en OM

De wijze waarop politie en OM dienen om te gaan met als ‘bijvangst’ opgenomen geheimhoudergesprekken is wettelijk geregeld in art. 126aa lid 2 Sv en het daarop gebaseerde Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken (Stb. 1999, 548). Art. 126aa lid 2 Sv bevat de plicht tot vernietiging van opgenomen geheimhoudergesprekken. Het College van procureurs-generaal heeft nadere regels gesteld in de Instructie vernietiging geïntercepteerde gesprekken met geheimhouders (2002I003). Het genoemde besluit en de Instructie zullen worden aangepast in verband met de nummerherkenning.

De werkwijze van aftappen is nu⁸ als volgt: netwerkoperators plaatsen de tap en leiden alle getapte gesprekken (verkeersgegevens en spraak) naar de centrale tapkamer van het KLPD in Driebergen. Het politieteam in het land dat een bepaalde tap heeft aangevraagd, kan binnen een beveiligde omgeving inbellen op het systeem van het KLPD. Zo luistert de politie de getapte gesprekken uit en maakt er verslagen van. De politie dient gesprekken met advocaten handmatig uit die gegevens te filteren en de officier van justitie onverwijld van deze gesprekken op de hoogte stellen. De officier van justitie beoordeelt vervolgens of er sprake is van een geheimhoudergesprek. In het bevestigende geval dient hij terstond (de opname en het proces-verbaal van) het gesprek te laten vernietigen (art. 126aa lid 2 Sv en art. 4 Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken). Deze werkwijze levert veel werk op en gaat soms mis, ook omdat advocaten niet altijd als zodanig in de gesprekken worden herkend.

3. Het systeem van nummerherkenning

Dit houdt kort gezegd in dat de Orde zorgt voor tijdige en volledige aanlevering van actuele telefoon- en faxnummers van advocaten aan het KLPD. Het KLPD voert deze nummers in een filter in. Het filter is geplaatst op een aparte server die alleen voor dit doel wordt gebruikt. Bij een tap worden de verkeersgegevens van een gesprek (nummers, tijdstip e.d.) en het gesprek zelf (de spraak), gescheiden ontvangen. De verkeersgegevens van alle te tappen gesprekken worden automatisch langs het filter geleid. Het filter toetst de nummers waar het getapte nummer mee belt aan de geheimhoudernummers. Zodra communicatie met een geheimhoudernummer wordt herkend, staakt het tapsysteem de opname van de bijbehorende gesprekken automatisch. Indien de verkeersgegevens pas enige tijd na de

⁷ Aanwijzing toepassing opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen tegen advocaten (2006A006, Stcrt. 2006, 212, p. 11, verlengd tot en met 31 december 2010). De Nederlandse Orde van Advocaten heeft een leidraad opgesteld voor de handelwijze van advocaten en dekens wanneer zij met toezichts- en opsporingsbevoegdheden worden geconfronteerd.

⁸ Dit beschrijft de situatie vóór invoering van nummerherkenning.

spraak over de tap komen, dan vernietigt het systeem de reeds opgenomen communicatie automatisch⁹. De geheimhoudercommunicatie wordt dus niet meer opgenomen en doorgeleid naar het betrokken, plaatselijke onderzoeksteam van de politie. Er vindt geen inhoudelijke beoordeling van de gesprekken meer plaats door de officier van justitie. De verkeersgegevens blijven wel beschikbaar voor de opsporingsdiensten. Daaraan kunnen zij onder meer zien of er gesprekken met geheimhoudernummers zijn geweest die niet zijn opgenomen. Advocaten kunnen dit via het betrokken BOB-dossier eveneens zien (bijzondere opsporingsbevoegdheden-dossier). Nummerherkenning geldt ook voor taps die op basis van buitenlandse verzoeken om rechtshulp worden gezet.

Invoering van nummerherkenning laat onverlet dat voor politie en OM de wettelijke plicht tot vernietiging van geheimhoudergesprekken blijft bestaan. Zij dienen niet alleen alert te blijven op geheimhoudergesprekken van notarissen, artsen en geestelijken, maar ook op gesprekken van advocaten die niet via een geheimhoudernummer zijn gevoerd. Het OM ontwikkelt naast nummerherkenning een aantal extra filters dat er voor moet zorgen dat geheimhoudergesprekken die niet gevoerd worden via een geheimhoudernummer, toch worden vernietigd. Deze extra filters worden niet centraal bij het KLPD geïnstalleerd, maar zijn bij de politie regionaal opgenomen in de tapmodule van de basisvoorziening opsporing. Het gaat om de zogenaamde ‘early warning tool’ en de automatische scantool op basis van bepaalde woorden. De plaatselijke politie vult de ‘early warning tool’ met telefoonnummers van bijvoorbeeld lokale artsen. Als er een gesprek met dat nummer over de tap komt, krijgt de uitluisterende rechercheur een elektronische waarschuwing. Hij beoordeelt dan of sprake is van een geheimhoudergesprek dat moet worden vernietigd. Deze ‘tool’ ziet in principe niet op advocaten, omdat hun gesprekken al worden gefilterd door de nummerherkenning. De automatische scantool toetst uitgewerkte gesprekken op bepaalde trefwoorden. Als een trefwoord in het gesprek wordt aangetroffen, dienen de rechercheur en zo nodig de officier van justitie te bepalen of inderdaad sprake is van een geheimhoudergesprek. Tot slot is er de handmatige herkenning. Het OM en de politie werken aan de kwaliteitsverbetering van hun medewerkers, zodat zij er meer dan voorheen op toezien dat er een bevel vernietiging wordt gegeven en dat ook wordt uitgevoerd.

De advocaat is verdachte

Voor de uitzonderingssituatie dat een advocaat verdachte is en dat zijn telefoon wordt getapt, geldt het volgende. Het systeem van nummerherkenning is zodanig ingericht dat de nummers van personen die worden getapt, zelf niet worden gefilterd. Het zijn slechts de nummers van hun gesprekspartners die worden gefilterd. Als een advocaat zelf verdachte is, functioneert de nummerherkenning dus niet en worden zijn gesprekken wel opgenomen. Belt een verdachte, getapte advocaat met een andere, niet getapte advocaat, dan wordt het gesprek op basis van het nummer van de niet getapte advocaat gefilterd en wordt de opname geblokkeerd.

Dit betekent tevens dat de geheimhoudernummers van een verdachte, getapte advocaat aanwezig blijven in het bestand met nummers dat de Orde aan het KLPD ter beschikking stelt, en dat het KLPD ongewijzigd overneemt.

⁹ Zowel het staken als het vernietigen van de opname houdt in dat de opname van het gesprek op de digitale gegevenshouder op zodanige wijze wordt bewerkt “dat de gegevens die voor die bewerking daaraan konden worden ontleend niet meer leesbaar zijn”. Dit is ook de wijze van vernietiging na handmatige herkenning. Zie het antwoord op Kamervragen, TK vergaderjaar 2009–2010, Aanhangsel, nr. 715 (blz. 1527). Het bewerken bestaat (onder meer) uit overschrijving door volgende gesprekken.

Logging en audits

De Orde zal een convenant afsluiten met alle bij het systeem nummerherkenning betrokken partijen over ieders rechten en verplichtingen. Daarin worden onder meer diverse logging- en auditverplichtingen opgenomen.

4. Verwerking van persoonsgegevens: Wet bescherming persoonsgegevens

Toepasselijkheid Wbp

Ten behoeve van de nummerherkenning dienen advocaten hun beroepsmatig gebruikte telefoon- en faxnummers aan te leveren aan de secretaris van de Algemene Raad, net zoals advocaten nu op grond van artikel 8 van de Advocatenwet gegevens aanleveren voor het tableau. Hiervoor wordt een afzonderlijk nummerbestand opgezet, van waaruit de gegevens aan het KLPD worden verstrekt. Dit bestand betreft persoonsgegevens, voor zover het telefoon- of faxnummer is te koppelen aan een natuurlijke persoon. In dit geval gaat het om zakelijke telefoonnummers van advocaten, waaronder algemene kantoornummers, doorkiesnummers en mobiele nummers. Doorkiesnummers en mobiele nummers zijn meestal gekoppeld aan een bepaald persoon. Kantoornummers van eenmanskantoren zijn eveneens persoonsgegevens. Hoewel diverse nummers in het bestand geen persoonsgegevens zullen zijn, zijn veel gegevens dat wel. Vanwege de koppelbaarheid tussen de verschillende gegevens is sprake van persoonsgegevens waar het de nummers betreft. Dit alles brengt mee dat sprake is van een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens waarop de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing is. De Nederlandse Orde van Advocaten is verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de gegevensverwerking onder haar beheer tot het moment van verstrekking van de gegevens aan het KLPD. Het KLPD is verantwoordelijke in de zin van de Wbp vanaf het moment dat het de gegevens ontvangt. De gegevensverwerking zal worden aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens.

Doelspecificatie en doelbinding

De nummers worden verzameld ten behoeve van het systeem van nummerherkenning. Dit is het systeem waarbij, ten behoeve van een correcte uitvoering van artikel 126aa, tweede lid Strafvordering, automatisch de opname wordt gestaakt van communicatie van of naar geheimhoudernummers zodra die communicatie in het kader van de opsporingsbevoegdheden van politie en justitie binnen het bereik komt van opname met een technisch hulpmiddel. Het bestand met alle opgegeven telefoon- en faxnummers mag niet voor andere doeleinden worden gebruikt dan voor het systeem van nummerherkenning. De gegevens worden ook enkel voor dit doel aan het KLPD verstrekt. In het convenant met het KLPD wordt een dergelijke bepaling opgenomen.

Grondslag voor verwerking

De Algemene Raad is van mening dat de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de behartiging van een gerechtvaardigd belang van de Orde (artikel 8 aanhef en sub f Wbp). Dit is het belang om bij te dragen aan de bescherming van de kernwaarde van de vertrouwelijkheid door het af- en uitluisteren van geheimhoudercommunicatie te voorkomen. Dat draagt tevens bij aan het goed functioneren van de advocatuur als geheel. Omdat het gaat om de registratie van zakelijke nummers in een beveiligde omgeving meent de Algemene Raad dat de gegevensverwerking een geringe inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de advocaat. De Algemene Raad is van oordeel dat deze

Bijlage 2 bij consultatiereactie van Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 28 februari 2011 betreffende het conceptbesluit nummerherkenning

inbreuk minder zwaar weegt dan het belang dat de gegevensverwerking dient, namelijk het waarborgen van de vertrouwelijkheid van geheimhoudercommunicatie.

Subsidiariteit en proportionaliteit

De Algemene Raad ziet voorts geen andere reële mogelijkheid om het af- en uitluisteren van geheimhoudersgesprekken te voorkomen. De geschiedenis van de afgelopen jaren laat zien dat politie en justitie kennelijk onvoldoende in staat zijn om de vernietigingsplicht van geheimhoudersgesprekken na te leven. Dat blijkt ook uit het feit dat zowel het College van procureurs-generaal als de minister van Justitie de invoering van nummerherkenning steunen. Een bijkomend voordeel voor de advocatuur is dat met nummerherkenning tevens wordt voorkomen dat de officier van justitie (en opsporingsambtenaren) inhoudelijk kennis neemt van de gesprekken. Verbetering van de handmatige herkenning en vernietiging door politie en justitie heeft dat voordeel niet.

De gegevensverwerking voldoet volgens de Algemene Raad niet alleen aan de eis van subsidiariteit, maar ook aan die van de proportionaliteit. Advocaten zullen naar verwachting hun praktijkuitoefening en telefoongebruik slechts in beperkte mate hoeven aan te passen.

Alle advocaten leveren de in artikel 3 genoemde nummers aan. Advocaten die werkzaam zijn op een kantoor met alleen advocaten, moeten vrijwel alle telefoonnummers van henzelf en het kantoor aanleveren (artikel 3 en 4 lid 1). Dit geldt eveneens voor advocaten die gezamenlijk kantoor houden met (kandidaat)notarissen. Daardoor is in principe elk gesprek afgeschermd dat advocaten voeren vanaf kantoor of hun zakelijke mobiele telefoon.

Advocaten van gemengde kantoren en advocaten in dienstbetrekking

Er zijn ook advocaten werkzaam op zogenaamde ‘gemengde kantoren’, waar ook beroepsbeoefenaren zonder wettelijk verschoningsrecht werken, zoals belastingadviseurs, mediators (niet tevens zijnde advocaat) of WSNP-adviseurs. Daarnaast zijn er advocaten in dienstbetrekking, een beperkte groep advocaten die in dienst is bij een rechtsbijstandverzekeraar, een bedrijf of (overheids)instelling. Ten aanzien van deze beide groepen advocaten is het niet de bedoeling dat de niet-geheimhouders in hun organisatie profijt hebben van de nummerherkenning. Anderzijds is het doel om de daar werkzame advocaten zoveel mogelijk onder de nummerherkenning te brengen. Bij gemengde kantoren en organisaties met advocaten in dienstbetrekking blijkt het in de praktijk technisch en organisatorisch echter lastig om een strikte scheiding aan te brengen tussen telefoon- en faxlijnen die in gebruik zijn bij geheimhouders en bij niet-geheimhouders. Om scheiding zoveel mogelijk te bereiken, gelden de volgende maatregelen. Advocaten op gemengde kantoren mogen slechts een beperkt aantal nummers opgeven (artikel 3 en 4 lid 2).

Advocaten in dienstbetrekking mogen alleen de in artikel 3 genoemde nummers opgeven. Beide groepen mogen het algemene telefoonnummer niet opgeven, omdat daarmee teveel niet-geheimhouders onder de bescherming van nummerherkenning zouden vallen. Denk bijvoorbeeld aan een ministerie met duizenden werknemers dat een of twee advocaten in dienst heeft.

Van de gemengde kantoren wordt echter verwacht dat zij zich zullen inspannen om zo veel mogelijk tot scheiding van geheimhoudernummers en niet-geheimhoudernummers te komen. Echter voor de vraag of en in welke mate daadwerkelijk tot technische aanpassingen moet worden overgegaan, is tevens van belang of de inspanningen voor het Bijlage 2 bij consultatiereactie van Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 28 februari 2011 betreffende het conceptbesluit nummerherkenning

individuele kantoor proportioneel zijn: bijvoorbeeld ten aanzien van de te maken kosten, de bedrijfsvoering of de beroepsuitoefening. Aanpassingen kunnen bestaan uit herprogrammering van centrales en/of andere technische voorzieningen (bijv. het aanleggen van een afzonderlijke ISDN lijn). Zonder specifieke programmering zullen op deze kantoren uitgaande gesprekken veelal via een algemeen kantoornummer of via een bundelnummer lopen en daaraan te herkennen zijn. Dit betekent dat gesprekken van geheimhouders en niet-geheimhouders over dezelfde lijn gaan en dus niet afzonderlijk herkenbaar zijn. Door herprogrammering van de telefooncentrales wordt met uitgaande gesprekken het desbetreffende doorkiesnummer meegegeven. Op die wijze worden gesprekken van geheimhouders en niet-geheimhouders gescheiden en wordt voorkomen dat geheimhoudernummers kunnen worden geïntercepteerd.

De Algemene Raad stelt dergelijke technische aanpassingen niet verplicht, omdat het afhankelijk is van de telecomvoorzieningen van een individueel kantoor welke aanpassingen nodig zijn en in hoeverre die proportioneel zijn. Eén jaar na invoering van het systeem van nummerherkenning zal een evaluatie plaatsvinden naar de werking van het systeem, de mate waarin advocaten van met name gemengde kantoren en advocaten in dienstbetrekking aan het systeem deelnemen, en de mate waarin geheimhoudergesprekken niet worden gefilterd door het systeem en toch nog in de taps terecht komen. De Algemene Raad zal nog nadere afspraken met het OM maken over de wijze van evaluatie en de eventuele maatregelen die mogelijk uit de evaluatie kunnen voortvloeien.

Overigens blijven er zelfs als deze kantoren hun telefooncentrales herprogrammeren situaties bestaan waarin advocaten gesprekken voeren met hun doorkiesnummer, die toch niet gefilterd worden. Eén van de voorbeelden hiervan is het intern doorverbinden vanaf het algemene nummer. Een uitgebreidere toelichting is te vinden bij artikel 4. Alle bij nummerherkenning betrokken partijen aanvaarden dat het systeem om dit soort redenen niet 100% waterdicht zal zijn.

Slotoverwegingen proportionaliteit

Nu advocaten vrijwel al hun telefoon- en faxnummers op moeten geven, zal er in de praktijk nagenoeg alleen maar gebeld worden met een van die opgegeven geheimhoudernummers. In het licht daarvan meent de Algemene Raad dat advocaten verplicht kunnen worden om ter waarborging van de vertrouwelijkheid van de communicatie te bellen via de opgegeven geheimhoudernummers. Om redenen van proportionaliteit van het voorgestelde systeem is het bij zwaarwegende omstandigheden mogelijk om met een ander nummer te bellen dan de opgegeven geheimhoudernummers.

Tot slot is van belang dat een advocaat bij verwerking op deze grondslag te allen tijde verzet kan aantekenen tegen de verwerking van zijn gegevens in verband met zijn persoonlijke omstandigheden (artikel 40 Wbp).

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Toelichting op artikel 1 sub d

Een advocaat mag alleen nummers opgeven die hij beroepsmatig gebruikt. De advocaat mag geen privé in gebruik zijnde telefoonnummers opgeven. Wel is toegestaan dat een advocaat het nummer doorgeeft van een mobiele telefoon die hij zowel zakelijk als privé

gebruikt. Naast telefoonnummers moeten ook de faxnummers worden aangeleverd, omdat de politie ook faxlijnen kan tappen.

Toelichting op artikel 1 sub e

Het introduceren en laten aanleveren van bundelnummers houdt verband met een technische kwestie rondom vaste telefoonlijnen. Een eigen doorkiesnummer is namelijk niet in alle gevallen een voldoende waarborg dat het gesprek wordt herkend onder dat nummer. Uitgaande gesprekken vanaf een doorkiesnummer zijn soms op signaleringsniveau buiten het kantoor alleen herkenbaar met een bundelnummer of een algemeen kantoornummer. Het bundelnummer is dus een ander nummer dan het doorkiesnummer en het algemene kantoornummer, en is meestal niet bekend bij de beller en zeker niet bij de gebelde. De beheerder van de telefooncentrale van het kantoor kan het bundelnummer achterhalen in de centrale of bij de provider. Om nummerherkenning zo goed mogelijk te laten functioneren is het noodzakelijk dat bepaalde advocaten ook dit nummer registreren.

Toelichting op artikel 3

Alle advocaten geven – voor zover zij over genoemde apparatuur beschikken - de in artikel 3 genoemde werkgerelateerde telefoon- en faxnummers op. Het betreft telefoon- en faxnummers van zowel de advocaat als van zijn of haar secretaresse, die beschikt over een van de advocaat afgeleid verschoningsrecht.

Toelichting op artikel 4

Naast de in artikel 3 genoemde telefoon- en faxnummers mogen bepaalde groepen advocaten aanvullend een aantal nummers opgeven.

Lid 1: advocaten die werken op een kantoor met alleen geheimhouders (advocaten of notarissen) dienen aanvullend het vaste algemene telefoonnummer op te geven, het algemene faxnummer en de doorkiesnummers van personen op kantoor die beschikken over een afgeleid verschoningsrecht, zoals paralegals, studentstagiaires en medewerkers van de financiële administratie. Onder paralegals worden verstaan de academisch of hoger geschoolde juristen die ondersteunend werken in de praktijk van een advocaat, zoals bijvoorbeeld de professional support lawyer.

Lid 2: advocaten die werken op een zogenaamd ‘gemengd kantoor’ dienen het doorkiesnummer op te geven van personen op kantoor die beschikken over een afgeleid verschoningsrecht. Tot deze groep behoren paralegals en studentstagiaires die alleen voor advocaten werken, maar niet de financiële administratie omdat deze ook voor niet-geheimhouders werkzaamheden verricht. Hiermee is overigens niet bedoeld dat gesprekken van medewerkers van bijvoorbeeld de financiële administratie of medewerkers procuraten nimmer als geheimhoudergesprek kunnen kwalificeren. Indien medewerkers wier nummer niet mag worden opgegeven een vertrouwelijk gesprek voeren, dienen zij er rekening mee te houden dat het gesprek kan worden opgenomen. Zij doen er dan goed aan in het gesprek expliciet te melden dat het een gesprek met een advocatenkantoor betreft.

Advocaten in dienstbetrekking mogen geen aanvullende nummers opgeven.

Toelichting op artikel 5

Dit artikel is enigszins vergelijkbaar met artikel 8, eerste lid, van de Advocatenwet, waarin wordt bepaald ten behoeve van welke doeleinden de secretaris van de Algemene Raad Bijlage 2 bij consultatiereactie van Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 28 februari 2011 betreffende het conceptbesluit nummerherkenning

kennisgevingen van advocaten verwerkt op het tableau, en voor wie die gegevens toegankelijk zijn.

Toelichting op artikel 6

Advocaten worden geacht om geheimhoudergesprekken te voeren met telefoons met geheimhoudernummer, en vertrouwelijke faxen te versturen met een faxapparaat met geheimhoudernummer, tenzij er zwaarwegende omstandigheden zijn die zich daartegen verzetten. Gelet op de nummers die elke advocaat dient op te geven, zullen advocaten in het algemeen via geheimhoudernummers bellen en faxen.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin advocaten niet via afgeschermd nummers kunnen bellen. Redenen voor het niet bellen met het opgegeven nummer kunnen van technische aard zijn, maar ook samenhangen met de met OM en Justitie gemaakte afspraken over de op te geven nummers en de praktijkvoering. Een advocaat kan zijn mobiele telefoon niet bij zich hebben, de batterij kan leeg zijn, hij kan geen bereik hebben of in het buitenland zijn. Uiteraard zijn deze voorbeelden geen vrijbrief voor advocaten, maar het enkele feit dat een advocaat een niet opgegeven nummer gebruikt, behoeft nog niet te betekenen dat hij zijn hier bedoelde verplichting heeft geschonden. De omstandigheden van het geval zullen bepalend blijven.

Andere voorbeelden zijn een gevolg van de afspraken dat advocaten bijvoorbeeld de nummers van telefoontoestellen in vergaderzalen niet mogen opgeven, evenmin als het speciaal voor conference calls bestemde (externe) nummer waarover sommige kantoren beschikken. De verplichting om alleen te bellen met het opgegeven geheimhoudernummer kan in conflict komen met de dagelijkse praktijkvoering van de advocaat in het geval de advocaat in het kader van zijn normale dienstverlening van deze, niet op te geven nummers gebruik maakt. Hoewel deze gesprekken niet worden gevoerd via een opgegeven nummer, vallen deze uiteraard wel onder de vertrouwelijke communicatie en is – in het geval het gesprek zou worden getapt – artikel 126aa, tweede lid Sv. van toepassing.

Advocaten op gemengde kantoren en advocaten in dienstbetrekking

Er doen zich ook situaties voor waarin een advocaat gebruik maakt van een toestel met een opgegeven geheimhoudernummer, maar dat het gevoerde gesprek toch niet via de nummerherkenning wordt herkend en beschermd. Deze gevallen, waarbij het systeem – en dan met name de technische inrichting van het telefonisch verkeer bij de advocatenkantoren, de technische mogelijkheden bij de provider en de beperkingen van het interceptiesysteem – aan herkenning in de weg staat, doen zich met name voor bij advocaten in dienstbetrekking en advocaten werkzaam op gemengde kantoren, aangezien zij het algemene kantoornummer van hun organisatie c.q. kantoor niet mogen opgeven. Daarbij moet een onderscheid gemaakt worden tussen uitgaande en inkomende gesprekken.

a) Uitgaande gesprekken

Uitgaande gesprekken vanaf een telefoon met doorkiesnummer kunnen op drie manieren herkenbaar zijn voor de interceptie: aan het algemene kantoornummer, een bundelnummer of het doorkiesnummer. De advocaten van gemengde kantoren en advocaten in loondienst mogen naast hun mobiele nummer(s) enkel hun doorkiesnummer als geheimhoudernummer opgeven. Als het gesprek vanaf het doorkiesnummer alleen herkenbaar is aan het algemene nummer, dan wordt het gesprek niet herkend en niet beschermd. Daarom beveelt de Algemene Raad aan dat deze kantoren en organisaties hun telefooncentrale zodanig

Bijlage 2 bij consultatiereactie van Nederlandse Orde van Advocaten d.d. 28 februari 2011 betreffende het conceptbesluit nummerherkenning

programmeren dat de centrale het doorkiesnummer meegeeft bij uitgaande gesprekken. Alleen dan zijn de uitgaande gesprekken via automatische nummerherkenning beschermd. Zie hiervoor ook de algemene toelichting.

Het is dus mogelijk dat de advocaat bij uitgaande gesprekken vanaf zijn doorkiesnummer niet ‘beschermd’ belt, dan wel ten onrechte in de veronderstelling verkeert dat hij ‘beschermd’ belt. Dat kan het geval zijn als de telefooncentrale van het betrokken kantoor niet, althans niet binnen de grenzen die hieraan in redelijkheid kunnen worden gesteld, op deze wijze programmeerbaar is. Het kan ook zijn dat bijvoorbeeld de werkgever van een advocaat in dienstbetrekking deze aanpassing niet wil faciliteren. Denk aan een bedrijf of overheidsinstantie met duizenden werknemers en een of slechts een beperkt aantal advocaten in dienst.

b) Inkomende gesprekken

Gesprekken die rechtstreeks binnenkomen op een telefoon met doorkiesnummer zijn als zodanig herkenbaar voor de tapsystemen. Bij advocaten in dienstbetrekking en gemengde kantoren kunnen problemen ontstaan bij inkomende gesprekken over de vaste lijn die intern zijn doorverbonden. Dit geldt voor gesprekken die binnenkomen op het algemene kantoonnummer of bij een collega, zijnde een niet-geheimhouder. Als deze gesprekken worden doorverbonden naar het doorkies- of mobiele nummer van de geheimhouder, vallen zij niet onder de nummerherkenning. Alleen het doorkiesnummer van degene die doorverbindt wordt namelijk meegegeven met het gesprek; niet het beschermde nummer van de advocaat. Dit soort doorverbonden gesprekken zijn daardoor niet als geheimhoudergesprek herkenbaar voor de tappende instanties. Dit probleem is niet op technische wijze te ondervangen.

De Algemene Raad acht het disproportioneel om van advocaten in al deze gevallen te eisen dat zij (zich laten) (terug)bellen op een wijze waardoor het gesprek beschermd is. Een dergelijke eis zou een onevenredige inbreuk betekenen op de bedrijfsvoering van advocaten.

In het algemeen kunnen daarom meer de voorbeelden genoemd in de toelichting op dit artikel worden gebracht onder het begrip ‘zwaarwegende omstandigheden’.

Gevolg van ‘niet beschermd’ bellen

Een advocaat die niet met een opgegeven geheimhoudernummer belt of belt op een wijze waarbij het opgegeven nummer niet wordt herkend, loopt het risico dat het gesprek wordt getapt. Ook na invoering van nummerherkenning blijven politie en OM verplicht de wet- en regelgeving omtrent de vernietiging van geheimhoudergesprekken na te leven. Daartoe heeft het OM een drietal wijzen van herkenning ontwikkeld (zie § 3 algemene toelichting). Het kan zijn dat een geheimhoudergesprek desondanks niet als zodanig wordt herkend. Daarom beveelt de Algemene Raad de advocaat ten eerste aan – als hij ‘onbeschermd’ belt – bij aanvang van het gesprek duidelijk uit te spreken dat hij belt in zijn hoedanigheid van advocaat. Dat vergemakkelijkt de (handmatige) herkenning in het geval dit geheimhoudergesprek wordt getapt.

De Algemene Raad acht nummerherkenning van dusdanig maatschappelijk belang dat van advocaten verwacht kan worden dat zij met geheimhoudernummers bellen. Als een advocaat deze verwachting grovelijk veronachtzaamt, dan kan hij tuchtrechtelijk ter verantwoording worden geroepen.

Toelichting op artikel 7

Dit artikel heeft betrekking op de zorgplicht van de advocaat om zijn geheimhoudernummer niet door derden te laten gebruiken dan wel misbruiken. De formulering van het artikel dekt zowel het geval dat de advocaat willens en wetens zijn telefoon ter beschikking van een derde stelt om zonder afgeluisterd te worden telefoongesprekken te voeren of faxen te verzenden, maar ook de zorgplicht die de advocaat heeft, bijvoorbeeld om zijn mobiele telefoon niet onbeheerd ergens te laten liggen waar deze door derden zou kunnen worden gebruikt. Bij deze zorgplicht gaat het om het voorkomen van misbruik. Van misbruik is sprake als de advocaat het afgeschermd nummer laat gebruiken door derden om buiten het zicht van opsporingsinstanties te blijven.

Invoering van nummerherkenning is lang tegengehouden door het OM en de toenmalige minister van Justitie uit vrees voor het ontstaan van vrijhavens voor criminelen. Die zouden de telefoon van hun advocaat kunnen gebruiken om te bellen zonder te worden afgeluisterd. De politiek ziet het mogelijke misbruik als achilleshiel van nummerherkenning. De Tweede Kamer bestempelde het als een 'doodzonde' wanneer een advocaat zijn telefoon met afgeschermd nummer ter beschikking stelt aan een verdachte. De Kamer wil dat dergelijk gedrag wordt bestraft met stevige tuchtrechtelijke sancties, waaronder ook schrapping wordt verstaan (motie d.d. 9 juni 2009, Kamerstuk 30 517, nr. 11).

In het tuchtrecht is het de onafhankelijke tuchtrechter die in het individuele geval de naleving van de zorgplicht toetst en met inachtneming van de omstandigheden van het geval beslist over sancties. Dit neemt niet weg dat het in het belang van de gehele beroepsgroep is dat tegen misbruik streng wordt opgetreden. Integriteit van advocaten is van belang voor het goed functioneren van de beroepsgroep en voor het vertrouwen dat de samenleving in de advocatuur heeft.

Indien het OM indicaties heeft van misbruik van het systeem van nummerherkenning door een advocaat, zal de hoofdofficier van justitie contact opnemen met de plaatselijk deken om onder meer te bezien of tuchtrechtelijk ingrijpen nodig is.

Toelichting op artikel 8

Dit is een belangrijk artikel om misbruik van de afgeschermd telefoons of faxen van advocaten te voorkomen dan wel op te sporen. De secretaris van de Algemene Raad kan de melding doorgeven aan de deken van het arrondissement waar de advocaat staat ingeschreven. Om misbruik tegen te gaan is het voorts aan te bevelen dat de advocaat van verlies of diefstal aangifte doet bij de politie.

Toelichting op artikel 9

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van de verordening. De verordening zal waarschijnlijk in onderdelen in werking treden. Advocaten kunnen pas verplicht worden te bellen met de geheimhoudernummers als het systeem van nummerherkenning operationeel is. De artikelen 6, 7 en 8 zullen daarom pas op dat moment in werking treden. Aangezien de aanlevering en verwerking van alle telefoonnummers van de meer dan 16.000 advocaten in Nederland door het bureau van de Orde enige tijd in beslag neemt, zullen advocaten de nummers al eerder moeten doorgeven aan de secretaris van de Algemene Raad. De Orde zal de nummers ter beschikking stellen aan het KLPD vanaf het moment dat het systeem van nummerherkenning operationeel is.