

Vergaderjaar 2009–2010

30 517

Evaluatie van hoofdstuk 13 van de Telecommunicatiewet

Nr. 24

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 augustus 2010

Bij brief van 15 april 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 517, nr. 8) en van 7 juli 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 517, nr. 12) heb ik Uw Kamer geïnformeerd over de invoering van en vorderingen met het systeem van automatische nummerherkenning voor advocaten. Bij deze bericht ik uw Kamer over de uitvoering van de motie Heerts en Van Toorenburg (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 517, nr. 11) inzake het toezicht op het gebruik van geheimhoudernummers, de huidige stand van zaken en de planning.

De uitvoering van de motie Heerts en Van Toorenburg

Met een systeem van nummerherkenning kan de vertrouwelijkheid van de telefonische communicatie tussen een advocaat en een cliënt beter worden beschermd en kan worden voorkomen dat fouten worden gemaakt in de procedure van vernietiging van geheimhoudergesprekken. Door de leden van Uw Kamer is in het overleg van 15 april 2009 en 9 juni 2009 uitgebreid ingegaan op de mogelijkheid van misbruik van een geheimhoudernummer van een advocaat (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 517, nr. 9; Handelingen II, 92, pag. 7260–7263). In de motie van de leden Heerts en Van Toorenburg (Kamerstukken II, 2008/09, 30 517, nr. 11) is de regering verzocht om in overleg te treden met de Nederlandse Orde van advocaten om te komen tot stevige tuchtrechtelijke sancties, waaronder ook het uit het ambt zetten van de advocaat die de geprivilegieerde communicatie heeft misbruikt. Naar aanleiding van die motie heb ik de Orde verzocht effectief toezicht op het gebruik van geheimhoudernummers door advocaten te ontwikkelen.

Naar aanleiding van mijn verzoek heeft de Algemene Raad van de Orde inmiddels een ontwerp voor een verordening opgesteld over de toepassing van nummerherkenning. In deze verordening zijn zorgplichtbepalingen opgenomen ter voorkoming van misbruik of onbevoegd gebruik

van een geheimhoudernummer. In aanvulling hierop heeft de Algemene Raad de uitgangspunten geformuleerd op basis waarvan uitwerking zal worden gegeven aan het toezicht op naleving van de verordening op de nummerherkenning. Een en ander zal plaatsvinden mede in het kader van de uitwerking van het advies dat mr. A.W.H. Docters van Leeuwen op verzoek van de Algemene Raad heeft uitgebracht over het toezicht op de advocatuur.¹

Voor het toezicht op de naleving van de verordening geldt het volgende:

- De Orde zal het toezicht op de nummerherkenning opnemen in het algemene systeem van toezicht.
- De landelijke deken overlegt periodiek met de lokale deken over de naleving van de verordening.
- Nummerherkenning zal een terugkerend punt op de agenda zijn van het overleg tussen de Orde en het Openbaar Ministerie.
- Bij vermoeden of constatering van misbruik van het systeem van nummerherkenning door een advocaat, overlegt de Hoofdofficier van Justitie met de deken in het arrondissement waar de advocaat kantoor houdt, over de te nemen vervolgstappen.
- Misbruik van het systeem van nummerherkenning door de advocaat moet stevig worden aangepakt. De deken kan besluiten het hem ter kennis gekomen misbruik aan de tuchtrechter voor te leggen.
- De uiteindelijke beoordeling en sanctionering van het misbruik is aan de tuchtrechter.

De deken komt een belangrijke rol toe bij de handhaving van de verordening en bij de beslissing de hem ter kennis gekomen overtredingen op zodanige wijze aan de tuchtrechter voor te leggen, dat deze, indien nodig, stevige sancties kan opleggen zoals schorsing van het tableau.

Niet uitgesloten is dat een advocaat door zijn cliënt onder druk wordt gezet om zijn telefoon met geheimhoudernummer af te geven. Indien dit het geval zou zijn, dan dient hij hiervan onmiddellijk melding te maken. In geval een advocaat van zijn geprivilegieerde positie misbruik maakt doordat hij met gebruikmaking van een geheimhoudernummer strafbare feiten pleegt, dan zal dit strafrechtelijk worden aangepakt. In geval sprake is van een verdenking hiervan, kan er reden zijn om de communicatie, die door middel van het geheimhoudernummer wordt gevoerd, af te tappen en op te nemen.

Huidige stand van zaken

Aanpassing interceptiesysteem

In het overleg met uw Kamer van 15 april 2009 (Kamerstukken II, 2008–2009, 30 517, nr. 9) en van 9 juni 2009 (Handelingen II, 2008–2009, nr. 92, pag. 7260–7263) is uitvoerig gesproken over de termijn van bewaring van opgenomen geheimhoudergesprekken, dit mede in het licht van het advies van de commissie Korvinus die adviseerde de opgenomen gesprekken gedurende enige tijd op te slaan. Bij indicaties van oneigenlijk gebruik zouden de gesprekken dan kunnen worden beluisterd. Mogelijk misbruik door een advocaat van zijn positie als geheimhouder zou hiermee kunnen worden opgespoord. Uw Kamer vond hiervoor een termijn van 30 dagen niet voldoende. In het AO van 9 juni (Handelingen II, 2008–2009, nr. 92, pag. 7260–7263) heb ik Uw Kamer toegezegd de termijn te verlengen van 30 naar 90 dagen. In de genoemde overleggen met Uw Kamer is daarbij vastgesteld dat de opgenomen gesprekken niet eerder dan nadat de rechter-commissaris daartoe toestemming heeft gegeven, door politie en justitie mogen worden beluisterd.

¹ Mr A.W.H. Docters van Leeuwen, *Het bestaande is geen alternatief. Een verkenning naar verbeteringen in het toezicht op de advocatuur*, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur, Den Haag, maart 2010.

Bij de nadere uitwerking van het systeem van nummerherkenning is echter de vraag aan de orde gekomen van de toegevoegde waarde van het opnemen en tijdelijk bewaren van de geheimhoudergesprekken voor het bestrijden van misbruik. De geheimhoudergesprekken kunnen immers pas worden beluisterd nadat daartoe een strafrechtelijke relevante aanleiding bestaat, bijvoorbeeld in geval van een verdenking van misbruik van de positie van geheimhouder door middel van betrokkenheid bij strafbare feiten. Een dergelijke verdenking moet echter voldoende specifiek zijn om de vereiste toestemming van de rechter-commissaris te kunnen verkrijgen. In de praktijk zal een dergelijke verdenking niet veel voorkomen. In die gevallen waarin een dergelijke verdenking aan de orde zou zijn, kan de rechter-commissaris worden verzocht een machtiging te verlenen voor het aftappen en opnemen van de communicatie van de betreffende advocaat. Daar komt bij dat kennisneming van de inhoud van de communicatie met geheimhouders een zwaar opsporingsmiddel betreft, waaraan zwaarwegende procesrisico's zijn verbonden.

Het systeem van nummerherkenning zal zo worden ingericht dat de geheimhoudergesprekken niet worden opgenomen, maar onmiddellijk na herkenning automatisch worden vernietigd. Dit geldt niet voor de verkeersgegevens van de gesprekken. Deze worden via het interceptiecentrum van het Landelijk Interceptiecentrum van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD/ULI) geleid en zullen aldaar worden bewaard. In die gevallen waarin aanwijzingen zouden bestaan van misbruik van het verschoningsrecht kunnen de verkeersgegevens worden geraadpleegd. Dergelijke gegevens kunnen aanwijzingen opleveren dat een advocaat onzorgvuldig gebruik of misbruik maakt van zijn geheimhoudertoestel. Van een aanwijzing is bijvoorbeeld sprake in geval de verkeersgegevens niet corresponderen met observaties van een opsporingsambtenaar in een strafrechtelijk onderzoek. Alsdan kan de Officier van Justitie hiervan melding maken bij de lokale deken en hem vragen de passende maatregelen te treffen. Ook kan hij als de aanwijzingen redenen geven voor een serieuze verdenking van medeplichtigheid van de advocaat aan het plegen van strafbare feiten, het telefoonverkeer van de betreffende advocaat laten aftappen, nadat daartoe door de rechter-commissaris een machtiging is verleend.

Gelet op deze omstandigheden heeft de Voorzitter van het College van procureurs-generaal geadviseerd af te zien van de bewaring van de inhoud van de communicatie waar geheimhouders bij betrokken zijn. Met de Voorzitter van het College meen ik dat er onvoldoende aanleiding bestaat tot het bewaren van de gespreksgegevens, zoals door de commissie Korvinus is aanbevolen. In plaats daarvan bieden de bestaande bevoegdheden voldoende mogelijkheden tot de opsporing van gevallen van misbruik, zoals het bewaren van de verkeersgegevens of het aftappen en opnemen van de communicatie van een geheimhouder.

Begin dit jaar is opdracht gegeven het interceptiesysteem, dat in beheer is bij KLPD/ULI, aan te passen en te voorzien van een zogeheten geheimhouderfilter. Het filter zal uiterlijk 1 mei 2011, zo mogelijk eerder, operationeel zijn. Alsdan wordt gestart met het systeem van nummerherkenning.

Maatregelen Nederlandse Orde van Advocaten

De Orde zal een systeem laten ontwikkelen dat het mogelijk maakt de geheimhoudernummers te registreren en in een daartoe geschikt bestandsformaat bij KLPD/ULI aan te leveren.

Zoals eerder in deze brief vermeld, heeft de Algemene Raad van de Orde een verordening opgesteld waarin zorgplichtbepalingen zijn opgenomen

over het gebruik en voorkomen van misbruik van geheimhoudertoe- stellen. De verordening regelt tevens welke zakelijke telefoon- en faxnummers advocaten moeten opgeven als geheimhoudernummer ten behoeve van het systeem van automatische nummerherkenning. Voorts regelt de verordening dat de advocaat altijd gebruik maakt van een telefoon of fax met geheimhoudernummer, tenzij zwaarwegende omstandigheden zich daartegen verzetten.

Een aandachtspunt bij de invoering van het systeem van nummerher- kenning betreft de zogeheten gemengde kantoren en advocaten in loondienst. Met het oog op de scheiding van het telefoonverkeer tussen geheimhouders en niet-geheimhouders, ben ik met de Orde overeenge- komen dat advocaten werkzaam bij gemengde kantoren en advocaten in loondienst geen algemeen kantoornummer mogen opgeven, wel hun doorkiesnummer(s).¹

Cruciaal voor een accurate werking van het systeem van nummerher- kenning is dat de bij de gemengde kantoren werkzame advocaten en advocaten in loondienst voor hun cliënten rechtstreeks via hun doorkies- nummer of dat van de secretaresse bereikbaar zijn. Alleen dan kan het gesprek door interceptiecentrum worden herkend als een geheimhouder- gesprek.² Dit is niet het geval als cliënten het algemeen kantoornummer bellen en worden doorgeschakeld naar de advocaat of zijn secretaresse. Voorts is cruciaal dat de kantoren waar deze advocaten werkzaam zijn, de noodzakelijke maatregelen treffen opdat bij het uitgaande vaste telefoon- verkeer de doorkiesnummers correct over het telefoonnetwerk worden meegegeven met de verkeersgegevens. Deze maatregelen houden in dat de kantoren hun interne of externe telefooncentrale zo hebben geconfigu- reerd dat met het uitgaande verkeer niet het algemene kantoornummer, maar de doorkiesnummers worden meegegeven. Het systeem van nummerherkenning kan alleen effectief werken als de communicatie en geheimhoudertoe- stellen daadwerkelijk beschermd zijn.

Het is niet in enig eigen belang dat advocaten een geheimhoudingsplicht hebben (Gedragsregels 1992, regel 5 en 6). Voor wat betreft het telefo- nische verkeer beschikken advocaten thans over beperkte mogelijkheden hun geheimhoudingsplicht in belang van hun cliënten te effectueren. Het enige middel is een beroep achteraf op het verschoningsrecht. Met het systeem van nummerherkenning krijgen de advocaten een nieuw en aanvullend middel aangereikt. Advocaten hebben er rekening mee te houden dat de telefoon van hun cliënt mogelijk wordt getapt. De cliënt mag erop rekenen dat hij vertrouwelijk met zijn advocaat kan communi- ceren. Van de advocaat mag dan ook worden gevraagd dat hij kennis heeft van de werking van het systeem van automatische nummerher- kenning en van de omstandigheden waaronder daarmee de vertrouwe- lijkheid van de telefonische communicatie met zijn cliënt daadwerkelijk is gewaarborgd en dat hij naar redelijkheid alle voorzorgsmaatregelen treft die nodig zijn om het systeem van automatische nummerherkenning effectief te doen werken. Uiteraard laat dit de vernietigingsplicht die voortvloeit uit 126aa Sv onverlet.

Overige maatregelen

Het Besluit bewaren en vernietigen niet-gevoegde stukken behoeft een beperkte wijziging. Het gewijzigde besluit zal in het najaar van 2010 in consultatie worden gegeven. De bij het systeem van nummerherkenning betrokken partijen zullen een convenant sluiten waarin rechten en

¹ Daarnaast mogen zij als geheimhoudernum- mers het nummer van hun zakelijke mobiele telefoon, het rechtstreekse faxnummer en de doorkiesnummers van afgeleide verscho- ningsgerechtigden (secretaresse) opgeven.

² Uiteraard geldt dit alleen voor die gevallen waarin de cliënt onder een tap staat en het gesprek via het interceptiecentrum wordt geleid.

verplichtingen betreffende de uitvoering zullen worden vastgelegd. De werking van het systeem van nummerherkenning zal een jaar na invoering worden geëvalueerd.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin