

Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen

Advies d.d. 30 mei 2008

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Aanleiding en context	7
Conclusies en aanbevelingen	9
1. Opnemen, bewaren en verstrekken	10
2. Het opnemen van gesprekken: onduidelijkheden in regelgeving en voorlichting	10
2.1. Regelgeving onduidelijk	10
2.2. Volledige voorlichting aan justitiabelen belangrijk	11
3. Onderscheid tussen de inhoud van de gesprekken en verkeersgegevens	11
4. Toepasselijkheid van de Wet bescherming persoonsgegevens	11
5. Het bewaren en wissen van gesprekken	11
5.1. Bewaarduur	11
5.3 Onduidelijkheden m.b.t. de procedure van het wissen	12
5.3.1. Technische omschrijving van het wissen	12
5.3.2. Bescherming telefoongesprekken met geprivilegieerden	12
6. Het verstrekken van opgenomen telefoongesprekken	12
6.1. Gronden voor verstrekking ook in wet	12
6.2. Bevoegdheden tot en gronden voor de verstrekking aan derden	13
7. Bijzondere situatie jeugdigen: opmerkingen bij aanpassingen van de Rjj	14
8. Verantwoordingsplicht	14
9. Tot slot	15
Bronvermelding	16

Samenvatting

Dit advies betreft het Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen (hierna: het Besluit). Het Besluit omvat aanpassingen in de regelgeving met betrekking tot het bewaren en verstrekken van telefoongesprekken in justitiële inrichtingen.

Belangrijk bij het beoordelen van de voorliggende regelgeving is de vraag of deze voldoende duidelijkheid geeft over de gronden van het toezicht en voldoende specifiek is in de uitwerking van de procedures. Tevens dient de regeling waarborgen te omvatten tegen misbruik van de in dit geval verstrekkende bevoegdheden van de directeur.

Deze aandachtspunten vloeien voort uit de eisen die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) aan deze regelgeving stelt en die in het geval van Nederland in 2004 hebben geleid tot een veroordeling door het EHRM¹. Voor de Raad zijn deze punten tevens belangrijk in verband met de rechtsbescherming en goede bejegening van de justitiabele, zeker waar het een inperking van diens grondrechten betreft, zoals bij het toezicht op telefoongesprekken het geval is.

Mede in het licht van de ontstaansgeschiedenis van dit Besluit acht de Raad het belangrijk dat de nieuwe regelgeving in overeenstemming is met de eisen die het EHRM stelt. Hij geeft daarom in dit advies betrekkelijk gedetailleerd aan op welke wijze het Besluit kan worden verduidelijkt of aangescherpt. Dit betreft met name de bevoegdheden van de directeur en de aansluiting bij de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) en meer specifiek de gronden voor opnemen, bewaren en verstrekken van telefoongesprekken.

Naar het oordeel van de Raad is de voorliggende regelgeving nog onvoldoende uitgewerkt. Dit betreft alle onderdelen: het opnemen, bewaren en verstrekken van de gegevens. De bevoegdheden van de directeur zijn zeer open geformuleerd en de gronden voor het toezicht zijn onvoldoende gespecificeerd. In algemene zin mist de Raad in de regeling een vorm van verantwoordingsplicht telkens als van de bevoegdheden tot verstrekking gebruik wordt gemaakt.

Aangezien de invulling van het toezicht op telefoongesprekken grotendeels door de directeur wordt bepaald, is het ontbreken van een verantwoordingsverplichting volgens de Raad een zwakte in de regelgeving.

Ook wat betreft de procedures van het toezicht mist de Raad concrete uitwerking in de regeling. De wijze waarop het opnemen, bewaren en verstrekken van telefoongegevens plaatsvindt, leidt op meerdere aspecten tot onduidelijkheid.

Met betrekking tot het opnemen van gesprekken is niet duidelijk of gesprekken standaard worden opgenomen of slechts als hiervoor een specifieke aanleiding bestaat.

Met betrekking tot het bewaren en wissen van gesprekken mist de Raad bepalingen omtrent de wijze van het wissen (de technische procedure die moet garanderen dat gegevens daadwerkelijk worden gewist) en omtrent het afschermen van telefoongesprekken met geheimhouders. De bewaartermijn van acht maanden behoeft naar het oordeel van de Raad onderbouwing.

Met betrekking tot het verstrekken van telefoongesprekken aan derden mist de Raad een duidelijke omschrijving van de gronden voor verstrekking, duidelijkheid over de grenzen van de bevoegdheid van de directeur en een goede waarborg tegen misbruik van de bevoegdheden.

Daarmee staat de voorliggende regeling in contrast met de waarborgen waarmee de gegevensverstrekking in het kader van strafvordering op de genoemde punten is omgeven. Ook mist de Raad een aanduiding van de betekenis van de Wbp, evenals een onderscheid tussen verkeersgegevens van gesprekken en de inhoudsinformatie.

¹ Zie hieronder: *Aanleiding en context*

Op grond van deze volgens de Raad onvoldoende uitwerking van de regelgeving en het belang hiervan met het oog op een volledige informatie van de justitiabele, doet de Raad een aantal aanbevelingen om de regeling verder uit te werken.

Aanleiding en context

De Raad gaat met dit advies in op het verzoek van de staatssecretaris van Justitie om te adviseren over het Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen (hierna: het Besluit)². Dit Besluit voorziet in een nadere invulling van de regelgeving zoals voorzien in de Beginselenwetten uit 2005: de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen (Bjj) en de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden (Bvt).

Aanleiding voor de regelgeving vormt een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM)³ waarin de regelgeving met betrekking tot het toezicht op telefoongesprekken onder de oude Beginselenwet Gevangeniswezen onvoldoende duidelijk en gedetailleerd werd bevonden, ondanks een eerdere, andersluidende beslissing van de Hoge Raad⁴.

In de gewijzigde beginselenwetten uit 2005 is voorzien in een nadere uitwerking van de betreffende regelgeving bij Algemene Maatregel van Bestuur. Met het voorliggende Besluit ligt deze uitwerking nu voor, in aanpassingen van het Reglement justitiële jeugdinrichtingen (Rjj art. 50a), het Reglement verpleging ter beschikking gestelden (Rvt art. 35a) en de Penitentiaire maatregel (Pm art. 23a).

Een belangrijke vraag bij het beoordelen van de voorliggende regeling is, in het licht van deze ontstaansgeschiedenis, of met de voorgestelde aanpassingen de regelgeving voldoet aan de eisen die het EHRM formuleert en die als volgt kunnen worden samengevat:

- duidelijkheid moet bestaan over de gronden waarop en de situaties waarin het toezicht mag plaatsvinden;
- de regeling moet zodanig concreet zijn dat de procedures van het opnemen, uitluisteren van de opgenomen gesprekken, bewaren en verstrekken duidelijk zijn;
- nationale regelgeving dient zodanig te zijn uitgewerkt dat misbruik van bevoegdheden wordt voorkomen.

Deze eisen geven de Raad aanleiding voor een gedetailleerde beschouwing van het Besluit. Gegeven de eerdere veroordeling van Nederland door het EHRM, verbaast het de Raad enigszins dat in de toelichting van het Besluit niet wordt verantwoord op welke wijze het Besluit tegemoet komt aan de eisen die het EHRM hieraan op grond van art. 8 EVRM stelt.

² Adviesaanvraag d.d. 21 maart 2008.

³ EHRM 27-04-2004, 50210/99 (Doerga tegen Nederland). Databank: NJ 2004, 651.

⁴ HR 2 maart 1999, NJ 1999, 576

Conclusies en aanbevelingen

Algemene conclusie

Naar het oordeel van de Raad is de regelgeving (het geheel van Besluit en de bijbehorende Wet) nog onvoldoende duidelijk en gedetailleerd en biedt ze onvoldoende garantie tegen misbruik van bevoegdheden. Hierdoor is de rechtsbescherming van gedetineerden, jeugdigen en tbs-gestelden onvoldoende gewaarborgd. Tevens is hierdoor naar het oordeel van de Raad onvoldoende gegarandeerd dat het bewaren en verstrekken van telefoongesprekken in de praktijk zal voldoen aan de eisen die het EHRM hieraan op grond van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (art. 8 EVRM) stelt.

De Raad mist afstemming met relevante wet- en regelgeving (zoals de Wbp en bepalingen omtrent het onderscheid tussen verkeers- en inhoudsgegevens van de gesprekken) en meent daarom dat de systematiek van de regelgeving in het Besluit onvoldoende is uitgewerkt.

Concrete aanbevelingen

1. Gronden en bevoegdheden:

- voor alle aspecten van het toezicht (opnemen, bewaren, verstrekken) dient een concrete omschrijving van de bevoegdheden van de directeur en van de gronden voor het toezicht te worden uitgewerkt;
- het verdient aanbeveling om de gronden voor het bewaren en verstrekken ook in de betreffende wet op te nemen in plaats van alleen in het Besluit;
- verantwoordingsplicht voor de directeur dient te worden uitgewerkt middels bepalingen omtrent verslaglegging van het gebruik van de gegevens en van verstrekking aan derden;
- aansluiting bij de waarborgen tegen misbruik van bevoegdheden zoals in art. 126m Sv verdient aanbeveling;
- in het Besluit of ten minste in de toelichting dient aandacht te worden besteed aan de vraag in hoeverre de Wbp van toepassing is en welke de consequenties hiervan zijn voor de uitvoering van het Besluit.

2. Voorlichting aan justitiabelen:

- over de uitvoering van de bevoegdheden waar het Besluit op ziet, dient de betreffende justitiabele van volledige, concrete en correcte informatie te worden voorzien. Het Besluit dient in deze garantie te voorzien (uitwerking kan in de Huisregels geschieden).

3. Opnemen:

- verduidelijkt dient te worden in welke gevallen het opnemen van gesprekken plaatsvindt: standaard bij alle telefoongesprekken, steekproefsgewijs of als hiervoor een aanleiding is (individueel of regimair).

4. Bewaren:

- de bewaartermijn van acht maanden dient te worden onderbouwd;
- de procedures voor het wissen dienen te worden verduidelijkt;
- expliciete bescherming van telefoongesprekken met geheimhouders dient te worden uitgewerkt;
- verduidelijkt dient te worden of zowel verkeers- als inhoudsgegevens van de gesprekken worden bewaard.

5. Verstrekken:

- het verstrekken aan derden dient met betere waarborgen te worden omgeven;
- De titel van verstrekken in relatie tot de bevoegdheden van degene aan wie wordt verstrekt om de inhoud van de gegevens te vergaren dient te worden opgehelderd;
- De gronden voor verstrekking inzake jeugdigen behoeven onderbouwing op het punt van verstrekking in het kader van geestelijke ontwikkeling of behandelplan.

1. Opnemen, bewaren en verstrekken

Het voorliggende besluit bevat een uitvoering van de wettelijke bevoegdheid inzake het toezicht op telefoongesprekken in justitiële inrichtingen, zoals voorzien in art. 39 Pbw, art. 38 Bvt en art. 44 Bjj. Dit toezicht bestaat uit een aantal elementen die naar chronologie te onderscheiden zijn: het opnemen, beluisteren, bewaren en verstrekken van gesprekken. De bevoegdheid tot het opnemen en beluisteren van de gesprekken is in de betreffende beginselenwetten vastgelegd⁵. Het voorliggende besluit betreft de invulling van de regeling inzake het bewaren en verstrekken van telefoongesprekken. In dit advies worden de onderscheiden fasen achtereenvolgens besproken. Hoewel het advies in de eerste plaats het voorliggende Besluit betreft (en dus het bewaren en verstrekken van telefoongegevens), raakt het advies ook de relatie daarvan met de wettelijke grondslag voor het toezicht op telefoongesprekken. Omdat de Wet en het Besluit tezamen dienen te voorzien in concrete en heldere regelgeving met betrekking tot het hele proces van toezicht, raakt de Raad in het advies inzake de bepalingen omtrent het bewaren en verstrekken van de gegevens op onderdelen ook aan andere aspecten van dit hele proces.

2. Het opnemen van gesprekken: onduidelijkheden in regelgeving en voorlichting

2.1. Regelgeving onduidelijk

Het is voor de Raad onduidelijk in welke gevallen en op welke gronden de gesprekken kunnen worden opgenomen. De Wet en het Besluit lijken op dit punt niet eensluidend.

De Wet geeft aan dat de directeur toezicht op telefoongesprekken kan uitoefenen en dat dit toezicht kan omvatten het beluisteren of opnemen van die gesprekken. Daarmee suggereert de wet geenszins dat alle gesprekken standaard worden vastgelegd en bewaard maar dat dit gebeurt als hiervoor specifieke (in de wet genoemde) gronden bestaan en de betrokkene hierover is geïnformeerd.

Als de Raad het goed begrijpt, wordt echter in het Besluit beoogd dat alle gesprekken standaard worden opgenomen en bewaard, om te kunnen worden uitgeluisterd als hiervoor een aanleiding bestaat. Dat laatste zou impliceren dat het Besluit voorziet in een algemene bevoegdheid voor de directeur om alle gesprekken standaard op te nemen. Als het Besluit zo moet worden gelezen dat het alleen betrekking heeft op de gevallen waarin wordt opgenomen, dan dient deze beperking in de tekst van het Besluit tot uitdrukking te komen.

De Raad verzoekt de Staatssecretaris dan ook om duidelijkheid te geven over de bestaande praktijk en de wettelijke grondslag hiervoor.

Het is voor elke inrichting van belang dat wordt bepaald welke systematiek wordt gevolgd bij het opnemen (in individuele gevallen bij concrete aanleiding of steekproefsgewijs dan wel bij wijze van standaard in bepaalde regimes) en voor welke van de wettelijke gronden dit opnemen noodzakelijk is.

⁵ Het beluisteren zoals in de Wet genoemd betreft niet het uitluisteren van opgenomen telefoongesprekken, maar het beluisteren van een telefoongesprek in plaats van opnemen. Art. 39 Pbw en art. 44 Bjj (in de Bvt wordt de aard van het toezicht niet nader omschreven): Dit toezicht kan omvatten het beluisteren of opnemen van telefoongesprekken.

2.2. Volledige voorlichting aan justitiabelen belangrijk

De Raad zou voorts gewaarborgd willen zien dat justitiabelen meteen bij binnenkomst in de inrichting concreet en volledig worden geïnformeerd over het toezicht op telefoongesprekken. Van belang daarbij is dat de voorzienbaarheid van het toepassen van bevoegdheden een van de eisen is die het EHRM stelt aan de rechtmatigheid van de uitoefening daarvan. Bij deze voorlichting behoort te worden aangegeven op welke gronden (individueel of regimair) en op welke wijze gesprekken worden opgenomen en bewaard, evenals op welke gronden de gesprekken kunnen worden uitgeluisterd of verstrekt.

De huidige aanduiding in de Huisregels gaat in de meeste gevallen niet verder dan de mededeling dat de directeur bevoegd is tot het opnemen van gesprekken en dat de justitiabele hiervan op de hoogte wordt gebracht. Dit is naar het oordeel van de Raad te weinig concreet en informeert justitiabele te weinig over hetgeen er met de telefoongegevens gebeurt. Het zal aangewezen zijn om de garantie van voorlichting in de Huisregels nader te regelen. Het verdient echter aanbeveling om het uitgangspunt van juiste en tijdige voorlichting in het Besluit zelf op te nemen.

Ook in verband met de toepasselijkheid van de Wbp is het van belang om de justitiabele te informeren over zijn recht op kennisneming, alsmede over het recht om te verzoeken tot correctie of verwijdering van de bewaarde gegevens (art. 36 Wbp – zie verder over toepasselijkheid van de Wbp onderstaande paragrafen 4 en 6.2).

3. Onderscheid tussen de inhoud van de gesprekken en verkeersgegevens

De Raad merkt op dat noch in de Wet noch in het Besluit enig onderscheid wordt gemaakt tussen de inhoud van de gesprekken en de verkeersgegevens (welke nummers bellen met elkaar, op welk tijdstip) maar algemeen wordt gesproken over ‘opgenomen telefoongesprekken’. Als sprake is van het bewaren van beide soorten gegevens, acht de Raad verduidelijking van de Wet en het Besluit van belang.

Hiermee sluit de Raad aan bij de strafvorderlijke en telecommunicatiereggeving, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen het bewaren en verstrekken van verkeersgegevens enerzijds en de inhoud van de gesprekken anderzijds. Voor deze twee vormen van toezicht gelden verschillende regimes, omdat het verstrekken van de inhoudsgegevens doorgaans een verdergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer vormt.

4. Toepasselijkheid van de Wet bescherming persoonsgegevens

In de regeling en in de toelichting ontbreekt een relatie met de Wbp. Het ligt naar het oordeel van de Raad voor de hand om hierin apart te voorzien. De toepassing van de Wbp met betrekking tot de regels voor toezicht op telefoonverkeer is met name relevant voor zover deze de mogelijkheid biedt om het inzagerecht en het recht om te verzoeken tot correctie en verwijdering van gegevens te concretiseren. Te denken valt bijvoorbeeld aan de mogelijkheid van een verzoek tot verwijdering van gegevens als de ontslagdatum van de justitiabele valt binnen de bewaartermijn van acht maanden (de in het Besluit vastgestelde bewaartermijn).

5. Het bewaren en wissen van gesprekken

5.1. Bewaarduur

De Raad beoordeelt het als positief dat in het Besluit het bewaren van gesprekken aan een harde termijn is gebonden. Dat schept duidelijkheid.

De Raad plaatst hierbij echter drie kanttekeningen.

1. Het hierboven genoemde onderscheid tussen verkeers- en inhoudsgegevens is in dit verband relevant. Als het in de bedoeling ligt om tevens de verkeersgegevens te bewaren, is het naar het oordeel van de Raad logisch om aan te sluiten bij de Europese richtlijn voor het bewaren van gegevens van dataverkeer. Gelet op de ingrijpendheid van het vastleggen van gesprekken binnen de gesloten penitentiaire setting is het zaak bij de minimumperiode aan te sluiten die ingevolge Europese regelgeving voor telecomproviders geldt, te weten 6 maanden.
2. Wat betreft de bewaartermijn van de inhoudsgegevens is het uitgangspunt van de Raad dat deze, gezien de nog ingrijpender inbreuk op de privacy van de justitiabele, zo kort mogelijk dient te zijn. Het besluit kiest naar de mening van de Raad voor een te lange bewaarperiode en in de toelichting wordt niet duidelijk, waarom voor zo'n lange periode gekozen is. De Raad geeft de voorkeur aan een maximum bewaartermijn van hooguit enkele weken.
3. Niet helemaal duidelijk is op welk moment de bewaartermijn ingaat. De Raad gaat ervan uit dat de opname van het gesprek geldt als begin van de bewaartermijn maar mist een specifieke formulering hierover in de regeling. Als het moment van opnemen inderdaad het begin van de bewaartermijn vormt, blijft onduidelijk hoe dit moment wordt geregistreerd zodat tijdige vernietiging kan worden gecontroleerd.

5.3 Onduidelijkheden m.b.t. de procedure van het wissen

5.3.1. Technische omschrijving van het wissen

Om het toezicht op telefoongesprekken correct te kunnen uitvoeren, is het belangrijk dat gegarandeerd is dat de gesprekken na het verstrijken van de bewaartermijn daadwerkelijk worden gewist. Om hiervan verzekerd te zijn, acht de Raad het nuttig dat in de regeling wordt opgenomen langs welke technische procedure het wissen plaatsvindt. Omdat dit technische aspect van de regelgeving in het Besluit ontbreekt, is niet duidelijk hoe het wissen na acht maanden gebeurt. Het 'overschrijven' van banden met nieuwe gesprekken, waarvan de Toelichting rept, levert onvoldoende garantie voor (tijdige) vernietiging.

5.3.2. Bescherming telefoongesprekken met geprivilegieerden

De Raad mist een uitdrukkelijke bepaling met betrekking tot het direct wissen van (per abuis) opgenomen gesprekken met geheimhouders. Het belang hiervan blijkt onder meer uit een recente strafrechtelijke uitspraak waarin het OM niet ontvankelijk werd verklaard na gebruik van bewijsmateriaal dat afkomstig bleek van personen met verschoningsrecht (schending van art. 126aa Sv, in zaak tegen Hells Angels⁶). In het verlengde hiervan onderstreept de Raad het gewicht van een zorgvuldige afscherming van het telefoonverkeer van justitiabelen met geprivilegieerde personen.

6. Het verstrekken van opgenomen telefoongesprekken

6.1. Gronden voor verstrekking ook in wet

Het Besluit bepaalt dat de bewaarde gegevens alleen mogen worden verstrekt ten behoeve van in dat Besluit vastgelegde doelen. Deze doelen zijn niet in de wet vastgelegd; hierin is slechts bepaald dat verstrekking van de gegevens mogelijk is. De doeleinden voor het beluisteren en

⁶ *Rechtbank Amsterdam, 13/133067-04, LJN: BC0685.*

opnemen van gesprekken hebben wel een uitdrukkelijke, wettelijke basis. Gelet op het potentieel ingrijpende karakter voor de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen beveelt de Raad aan om ook de gronden voor verstrekking in de wet op te nemen.

6.2. Bevoegdheden tot en gronden voor de verstrekking aan derden

Naar het oordeel van de Raad is verheldering vereist met betrekking tot de bevoegdheden van de directeur tot verstrekking van gegevens aan derden. Het verstrekken dient in overeenstemming te zijn met de eisen die de Wbp hieraan stelt. Een onderscheid dient te worden gemaakt tussen gegevens die de directeur krachtens eigen bevoegdheid kan verstrekken en informatie die hij op verzoek of vordering van derden verstrekt.

In artikel 8 van de Wbp zijn de gronden voor het verstrekken van persoonsgegevens genoemd. Het is van belang dat in de toelichting op het besluit verduidelijkt wordt op welk van de grondslagen uit artikel 8 Wbp de onderscheiden verstrekkinggronden zijn gebaseerd. Het zal doorgaans gaan om de onder 8e genoemde grond: de gegevensverstrekking is noodzakelijk voor het goed vervullen van een publiekrechtelijke taak. Verstrekking buiten de publiekrechtelijke sfeer kan hierop niet worden gebaseerd. De directeur dient in een toelichting houvast te worden geboden met betrekking tot de vraag wie en in welke omstandigheden hij de verkeersgegevens dan wel de inhoud van telefoongesprekken mag verstrekken. De maatstaf is voorts, in overeenstemming met de Europese jurisprudentie, dat de verstrekking noodzakelijk dient te zijn voor het doel. Ook dit moet worden verduidelijkt.

Als grond voor verstrekking roept met name de onder punt drie van de betreffende artikelen in Rjj, Rvt en Pm genoemde grondslag, het voorkomen of opsporen van strafbare feiten, vragen op. Naar het oordeel van de Raad is de regeling onvoldoende duidelijk over de (bepaktere) taak van de directeur ten aanzien van het voorkomen en opsporen van strafbare feiten op grond van een eigen inschatting en informatie vanuit de inrichting. Hoever strekt deze bevoegdheid? De directeur is uiteindelijk geen opsporingsambtenaar in de zin van het Wetboek van Strafvordering. De Raad zou op dit punt de bevoegdheden van de directeur beter afgegrensd willen zien.

Een andere situatie is dat de directeur niet krachtens eigen bevoegdheid, maar op verzoek van derden gegevens verstrekt. Ook deze verstrekking dient te zijn gebaseerd op een van de in artikel 8 Wbp genoemde gronden. In de tekst wordt onvoldoende tot uitdrukking gebracht dat de directeur als verstrekker hiertoe op grond van wettelijke voorschriften gehouden dient te zijn. De vragende derde dient de directeur hierop te wijzen. In de toelichting wordt terecht het voorbeeld genoemd van verstrekking aan de officier van justitie in het kader van strafvordering. Dan bestaat inderdaad een medewerkingsverplichting voor de directeur. In dat kader kan worden gewezen op art. 162 lid 2 Sv dat in de Nederlandse strafzaak tegen Doerga een rol speelde⁷, maar de betekenis van dat artikel wordt in de toelichting niet verduidelijkt. In andere situaties kan een wettelijke bevoegdheid tot kennisneming door een derde voldoende grond zijn om de gegevens te verstrekken. Deze ruime formulering komt in strijd met de gronden uit artikel 8 Wbp. Aangescherpt dient te worden dat de directeur hiertoe op grond van een wettelijke bepaling verplicht moet zijn. Ook hierbij geldt dat de verstrekking niet meer gegevens mag omvatten dan voor het doel van de bevraging noodzakelijk is.

Met betrekking tot de bevoegdheid van de directeur om gegevens te verstrekken aan bevoegde

⁷ HR 2 maart 1999, NJ 1999, 576.

derden in het kader van opsporing mist de Raad voorts een nadrukkelijke bepaling dat hiervoor de strafvorderlijke bevoegdheden ten aanzien van het toezicht op telefoongesprekken en het vorderen van gegevens dienen te worden aangewend.

Met betrekking tot de bevoegdheid tot het verstrekken van gegevens door de directeur in het algemeen is de Raad van mening dat de waarborg tegen misbruik hiervan minstens even sterk moet zijn als in het geval van gegevensverstrekking in het kader van strafvordering. Blijft een dergelijke waarborg achterwege, dan is volgens de Raad niet uit te sluiten dat een klacht bij het EHRM (opnieuw) gegrond zal worden bevonden.

De Raad beveelt daarom aan de verschillende gronden en bevoegdheden die er toe leiden dat de directeur opgenomen telefoongesprekken aan derden kan verstrekken nader te onderscheiden en te benoemen.

7. Bijzondere situatie jeugdigen: opmerkingen bij aanpassingen van de Rjj

De gronden voor het verstrekken van telefoongesprekken van jeugdigen behoeven naar het oordeel van de Raad nog aparte aandacht. Als bijzondere gronden voor het aan derden verstrekken van opgenomen telefoongesprekken worden met betrekking tot jeugdige justitiabelen genoemd: de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van de jeugdige en de uitvoering van het verblijfs- of behandelplan (art. 50a, 3e en 3f Rjj).

Voor de Raad is onduidelijk in hoeverre het verstrekken van telefoongesprekken aan beide aspecten bijdraagt. De Raad suggereert daarom om de bepaling ofwel te schrappen, ofwel nauwkeurig te omschrijven welke specifieke situaties hier worden beoogd en hoe de rechtsbescherming van de jeugdige in geval van verstrekking gewaarborgd is.

De Raad wijst op een bijzondere situatie die zich kan voordoen bij jeugdigen die zijn ingesloten in verband met terroristische activiteiten.

Als een van de gronden voor het verstrekken van gegevens aan derden binnen het gevangeniswezen noemt het Besluit (Pm art. 23) ‘de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid’. In beide andere regelingen wordt deze grond niet genoemd. In specifieke gevallen zoals bij van terrorisme verdachte/veroordeelde jeugdigen kan dit problematisch zijn. De Raad heeft het detineren van jeugdigen op de terroristenafdelingen in het gevangeniswezen in een advies met betrekking tot deze afdelingen afgewezen⁸ omdat jeugdigen in een jeugdinrichting zouden moeten worden geplaatst. Als van terrorisme verdachte jeugdigen in een jeugdinrichting worden geplaatst, hetgeen de Raad zou toejuichen, is denkbaar dat het bewaren en verstrekken van gesprekken van deze personen plaatsvindt op grond van bescherming van de openbare orde en veiligheid. Deze grond komt echter niet in de Rjj voor. De Raad begrijpt dat deze grond enigszins op gespannen voet staat met het specifieke karakter van de jeugdinrichting en adviseert ook niet zonder meer om deze grond in de Rjj op te nemen, maar wijst wel op het belang dat regelgeving congruent is met de praktijk.

Met betrekking tot het informeren van de justitiabelen over het toezicht op telefoongesprekken wijst de Raad op de soms korte herinneringsboog van jeugdigen. Daarom is het van belang hen niet alleen bij binnenkomst, maar regelmatig over dit toezicht te informeren.

8. Verantwoordingsplicht

De bevoegdheden van de directeur met betrekking tot het uitoefenen van toezicht op telefoonge-

⁸ *Advies Terrorismeafdelingen, d.d. 25 september 2006.*

sprekken zijn vergaand. De controle op dit toezicht vormt een belangrijke waarborg tegen misbruik hiervan. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming en evenzeer vanuit de beginselen van goede bejegening hecht de Raad aan een afdoende verantwoording van het gebruik van bevoegdheden, zeker waar het ingrijpende bevoegdheden betreft zoals het opnemen, bewaren en verstrekken van telefoongesprekken. De Raad adviseert daarom met klem een bepaling aangaande de verslaglegging van het gebruik en het verstrekken van gegevens aan derden op te nemen.

9. Tot slot

In het Besluit wordt de regelgeving uit de diverse beginselenwetten uitgewerkt. Desalniettemin is de Raad in dit advies uitgebreid ingegaan op de afzonderlijke onderdelen van het toezicht op telefoongesprekken in justitiële inrichtingen. Tevens is het geheel van de regelgeving (Besluit en Wet) en de aansluiting op de Wbp bekeken.

Tot deze verhoudingsgewijs uitgebreide reactie is de Raad gekomen op grond van de aard van het onderwerp en het belang van een goede en toegankelijke regelgeving, mede in het licht van de eerdere veroordeling van Nederland op dit punt door het EHRM. Met dit advies hoopt de Raad dan ook bij te dragen aan het tot stand komen van een regelgeving die voldoet aan de eisen die het EHRM hieraan stelt.

Bronvermelding

Jurisprudentie:

- EHRM, 27-04-2004, 50210/99. Doerga vs. Nederland. NJ 2004, 651.
- Rechtbank Amsterdam, 13/133067-04. LJN: BC0685.

