

Vergaderjaar 2019–2020

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 756

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 december 2019

Begin november 2018 is naar aanleiding van een signaal van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) gebleken dat het systeem dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in staat stelt om telefoongesprekken van gedetineerden op te nemen, «Telefonie voor Justitiabelen» (hierna: TvJ) wegens een programmeerfout niet juist heeft gewerkt. Hierover heb ik uw Kamer op 7 november 2018 geïnformeerd.¹ Als gevolg van deze programmeerfout zijn er per abuis gesprekken tussen gedetineerden en advocaten opgenomen. Dit is uiteraard onaanvaardbaar in het kader van een goed functionerende rechtsstaat. Ik heb dan ook na contact hierover met de NOvA de opdracht gegeven om -in goed overleg met de NOvA- een onafhankelijke commissie in te stellen om onderzoek te doen naar de omvang, duur en consequenties van de aan het licht gekomen programmeerfout. Dit onderzoek is recent afgerond. Ik doe u hierbij het onderzoeksrapport toekomen².

In het navolgende ga ik in op de conclusies en aanbevelingen van de commissie. Voordat ik hieraan toekom, hecht ik eraan een korte toelichting te geven op het TvJ-systeem.

Telefonie voor Justitiabelen

Het systeem TvJ stelt DJI in staat om gedetineerden gesprekken te laten voeren met de buitenwereld. Indien daar aanleiding toe is, kunnen – na toestemming daartoe van de vestigingsdirecteur van de betreffende PI – gesprekken worden meegeluisterd, opgenomen en/of uitgeluisterd door daartoe geautoriseerde medewerkers, om zo signalen over voortgezet crimineel handelen (VCHD), ongewenst contact met slachtoffers en/of nabestaanden of overige ongewenste handelingen en activiteiten op te vangen. Indien is voldaan aan de bepalingen in het Wetboek van Strafvordering, kunnen opgenomen gesprekken daarnaast, op grond van

¹ Kamerstuk 24 587, nr. 739.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

een vordering van het openbaar ministerie (OM), worden overgedragen aan de politie in het kader van opsporing en vervolging.

Om te voorkomen dat gesprekken tussen gedetineerden en advocaten worden opgenomen, is TvJ uitgerust met een nummerherkennings-systeem. Dit systeem is in samenspraak met de NOvA tot stand gekomen en werkt als volgt. Advocaten geven op vrijwillige basis hun telefoon-nummer, of een wijziging daarvan, door via een website aan de NOvA. De NOvA plaatst deze nummers op één lijst en stuurt deze elke nacht geactualiseerd en gecodeerd naar TvJ, ter vervanging van de lijst van de dag ervoor. Gesprekken die met deze nummers worden gevoerd, kunnen niet meer real-time worden meegeluisterd of worden opgenomen. Anders gezegd, het meeluisteren of opnemen van het gesprek wordt verhinderd zodra het telefoonnummer van een geregistreerde advocaat wordt herkend.

Bij het gebruik van TvJ zijn twee programmeerfouten aan het licht gekomen. Gebleken is dat gesprekken tussen gedetineerden en advocaten niet werden verhinderd van opname indien het telefoonnummer van de advocaat vaker dan één keer voorkwam op de telefoonlijst van de NOvA. Voorts is gebleken dat de verhindering van opname niet werkte als de dagelijkse lijst vanuit de NOvA met enige uren vertraging werd aangeleverd. In een dergelijk geval verviel namelijk de lijst met telefoonnummers van de dag ervoor. Beide programmeerfouten zijn kort na ontdekking gecorrigeerd en door de commissie onderzocht.³

Conclusies

De commissie beantwoordt de hoofdvraag als volgt.

Omvang en duur

De programmeerfouten bestonden sinds de start van TvJ in 2013. Als gevolg van deze fouten zijn er 3.313 gesprekken abusievelijk opgenomen. Hierbij is relevant dat het feitelijke gegevensonderzoek van de commissie naar de omvang van deze kwestie werd beperkt door de wettelijke bewaartermijn van de telefoongesprekken van acht maanden. Om toch een indruk te krijgen van de totale omvang van de programmeerfouten sinds de start van TvJ, heeft de commissie het aantal feitelijk abusievelijk opgenomen gesprekken geëxtrapoleerd. Op basis hiervan vermoedt de commissie dat sinds de start van het systeem in 2013 ongeveer 25.000 gesprekken tussen gedetineerden en advocaten abusievelijk zijn opgenomen.⁴

Consequenties

Niet is gebleken dat de feitelijk opgenomen gesprekken zijn uitgeluisterd door DJI. Vier van de 3.313 gesprekken zijn op grond van een vordering van het OM aan de politie overgedragen. Geen hiervan is door de politie uitgeluisterd.⁵

³ De tweede programmeerfout kwam gedurende het onderzoek naar voren.

⁴ Ter vergelijking: in de periode van maart tot en met september 2018 zijn met TvJ 7.334.305 gesprekken gevoerd.

⁵ De politie werkt met een systeem dat eventueel aanwezige gesprekken met advocaten alsnog vernietigt, voordat de gesprekken door de politie kunnen worden uitgeluisterd. Hierbij is relevant dat het systeem van de politie wordt gevuld met een lijst waar telefoonnummers van advocaten automatisch op worden geplaatst, wat een veelomvattendere lijst oplevert dan die aan TvJ wordt aangeleverd.

Ook ten aanzien van dit onderdeel van de hoofdvraag heeft de commissie de feitelijke gegevens geëxtrapoleerd, om zo een indruk te krijgen van de consequenties van de programmeerfouten sinds de start van TvJ. Hierbij heeft de commissie het door DJI over de periode 1-11-2018 tot en met 25-07-2019 berekende percentage van mee- en uitgeluisterde gesprekken, alsook het percentage van op grond van een vordering overgedragen gesprekken toegepast op het aantal van 25.000 vermoedelijk abusievelijk opgenomen gesprekken. Dit leidt ertoe dat de commissie stelt dat er vermoedelijk 75 abusievelijk opgenomen gesprekken door DJI zijn uitgeluisterd en 200 abusievelijk opgenomen gesprekken op basis van een vordering van het OM zijn overgedragen aan de politie.

De hoofdvraag van het onderzoek ging vergezeld van enkele deelvragen. Daarnaast heeft de commissie aanleiding gezien zelf nog enkele aanvullende vragen te stellen. Op grond van het totaal aan vragen, trekt de commissie onder meer de volgende conclusies.

- Er ontbreekt een integrale (keten)benadering van het nummerherkenningssysteem.
- De telefoonlijst die door de NOvA wordt aangeleverd ten behoeve van het nummerherkenningssysteem is niet actueel of onvolledig.
- Het beleid rondom het opnemen en uitluisteren van telefoongesprekken binnen PI's voldoet niet aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.
- Er zijn geen overtuigende argumenten voor de bewaartermijn van opgenomen telefoongesprekken van acht maanden.
- Het beginsel van gepersonaliseerd bellen is structureel problematisch.

Aanbevelingen

Naar aanleiding van bovengenoemde conclusies, doet de commissie – samengevat – de volgende aanbevelingen.

1. Kies voor een integrale (keten-)benadering en zorg voor een volledige en correcte nummerlijst.
De commissie stelt dat er een integrale (keten)benadering van de materie ontbreekt. Zo worden risico's die zich kunnen voordoen bij de diverse schakels in de keten niet gezamenlijk geïnventariseerd. Ook ontbraken tot voor kort essentiële testen waarbij periodiek wordt gecontroleerd of de telefoonnummers van de gesprekken die zijn opgenomen overeenkomen met nummers op de lijst van de NOvA. Voorts stelt de commissie dat ook nu nog in meer dan incidentele gevallen gesprekken met advocaten worden opgenomen door het telefoniesysteem. Dit wordt volgens de commissie zeer waarschijnlijk veroorzaakt doordat de lijst met telefoonnummers van advocaten niet actueel of onvolledig is. Op grond hiervan beveelt de commissie aan te kiezen voor een integrale (keten-)benadering en te zorgen voor een volledige en correcte nummerlijst.
2. Pas het beleid over opnemen van gesprekken aan.
De commissie beveelt ten aanzien van het beleid rondom het opnemen van gesprekken ten eerste aan dit beleid, in het kader van de noodzakelijke proportionaliteit en subsidiariteit, aan te passen. Met het verminderen van het aantal opgenomen gesprekken wordt tevens de kans op en impact van fouten of datalekken beperkt, aldus de commissie. Ten tweede beveelt de commissie aan het (gewijzigde) DJI-beleid schriftelijk vast te leggen.
3. Heroverweeg de bewaartermijn van opgenomen gesprekken.
De commissie geeft aan de vraag of de bewaartermijn van acht maanden gerechtvaardigd is, niet te kunnen beantwoorden. De commissie ziet hierin aanleiding aan te bevelen de bewaartermijn voor opgenomen gesprekken te heroverwegen en pleit in dit verband voor verkorting van de termijn. De inbreuk op de privacy die wordt gemaakt

met het opnemen van gesprekken en de impact van fouten worden daarmee beperkt, aldus de commissie. Daarnaast beveelt de commissie aan maatregelen te nemen om te zorgen dat conform de geldende bewaartermijn wordt gewerkt.

4. Neem maatregelen om telefoneren persoonlijker te maken.

Om een telefoongesprek tot stand te brengen, dient een gedetineerde een registratienummer en pincode in te voeren in de telefoonvoorziening. De commissie heeft geconcludeerd dat het voorkomt dat een gedetineerde deze gegevens aan een andere gedetineerde verstrekt, waardoor het niet zeker is dat de gedetineerde die feitelijk belt ook degene is die volgens het systeem zou bellen. De commissie beveelt dan ook aan maatregelen te nemen om telefoneren persoonlijker te maken.

In het navolgende zal ik mijn reactie op deze aanbevelingen bespreken.

Ad 1. Kies voor een integrale (keten)benadering en zorg voor een volledige en correcte nummerlijst.

Met de commissie ben ik van mening dat een goede samenwerking tussen DJI en de NOvA onontbeerlijk is bij het waarborgen van de vertrouwelijkheid van telefoongesprekken tussen gedetineerden en advocaten. Hierin tref ik DJI en de NOvA aan mijn zijde. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat zowel DJI als de NOvA zich hebben ingezet om te voorkomen dat gesprekken tussen gedetineerden en hun advocaten worden opgenomen en dat de programmeerfouten simpelweg niet waren voorzien door de betrokken partijen. Uit het rapport blijkt echter ook ruimte om de ketenbenadering ten aanzien van gedetineerdengesprekken en de samenwerkingsrelatie tussen DJI en de NOvA te verbeteren. Dat blijkt eveneens uit de afhandeling van twee recente verstoringen in de voorziening die de politie in staat stelt om telefoongesprekken van gedetineerden te ontvangen en uit te luisteren. Hiertoe zijn zowel DJI als de NOvA zeer bereid en op dit punt zijn ook al de eerste stappen gezet. In dit verband is het volgende afgesproken.

- Er wordt sterker ingezet op het uitvoeren van audits en het houden van operationele en strategische overleggen.
- Er wordt een meldingsprotocol opgesteld voor de gevallen waarin medewerkers van DJI – ondanks de toepassing van het nummerherkenningsstelsel – bij het uitluisteren van gesprekken op een gesprek tussen een gedetineerde en advocaat zouden stuiten.
- Het tussen DJI en de NOvA geldende convenant wordt bezien en waar nodig aangepast, bijvoorbeeld op grond van bovengenoemd meldingsprotocol.
- Er wordt een ketenanalyse uitgevoerd, waarbij er ook aandacht zal zijn voor de eventuele gevaren van hacking en phishing van het telefoniestelsel door kwaadwillenden.

Voorts zal er bij aanpassingen van TvJ in de toekomst aandacht worden besteed aan het contact tussen gebruikers en programmeurs. De aanbeveling van de commissie ten aanzien van de ketenbenadering wordt derhalve volledig overgenomen.

Ten aanzien van de aanbeveling om de telefoonlijst te verbeteren, waar ik mij volledig achter kan scharen, zijn ook al stappen ondernomen. Zo heeft de NOvA al tijdens het onderzoek een invoering van een door de advocaten zelf uit te voeren verplichte jaarlijkse controle van de juistheid van de telefoonnummers in gang gezet. Daarnaast beziet de NOvA, met aandacht voor proportionaliteit van het doorgeven van alle telefoonnummers in het kader van de privacy, of middels een wijziging van regelgeving ten behoeve van TvJ tot een verplichte aanlevering van

telefoonnummers door advocaten kan worden gekomen. Uiteraard is hiervoor randvoorwaardelijk dat de ketenbenadering op orde is.

Ad 2. Pas het beleid over het opnemen van gesprekken aan.

Voor wat betreft de eerste aanbeveling onder dit punt, inhoudende dat het standaard opnemen van gesprekken in PI's in het kader van de noodzakelijke proportionaliteit en subsidiariteit dient te worden beperkt, is het volgende relevant.

Op grond van artikel 39, tweede lid, jo. artikel 36, vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw), kan de vestigingsdirecteur bepalen dat ten behoeve van a) de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting, b) de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid, c) de voorkoming of opsporing van strafbare feiten en d) de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven, telefoongesprekken worden opgenomen.

Het huidige beleid rondom het toezicht op telefoongesprekken is gebaseerd op deze wettelijke bepalingen en op de door de commissie in haar onderzoek aangehaalde uitspraken van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.⁶ Hierbij is rekening gehouden met de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Dit is ook zo in 2016 aan uw Kamer gemeld.⁷ In lijn met dit beleid heeft DJI in het kader van de aanscherping van het toezicht op contacten van gedetineerden met de buitenwereld in 2018 een handreiking opgesteld met daarin de eisen en mogelijkheden ten aanzien van het houden van toezicht op externe contacten van gedetineerden.⁸

Ik benadruk in dit verband graag nog het verschil tussen het *opnemen* van gesprekken en het daadwerkelijk *uitluisteren* of meeluisteren van gesprekken, waartoe slechts wordt overgegaan indien de vestigingsdirecteur toestemming heeft gegeven op basis van de daarvoor geldende regelgeving.⁹ Hierbij is relevant dat ook de commissie in dit verband het feit benoemt dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de gedetineerden bij het enkele opnemen geringer is dan bij het uitluisteren. Zoals ik uw Kamer bij brief van 11 juli jongstleden heb gemeld, kan het overigens ter bescherming van de maatschappij nodig zijn om steekproefsgewijs gesprekken van gedetineerden uit te luisteren.¹⁰ In dit verband wordt op dit moment gewerkt aan de aanpassing van de hierbij relevante regelgeving.

Ten aanzien van eerdergenoemde proportionaliteit en subsidiariteit merk ik nog het volgende op. Het beleid rondom het opnemen van telefoongesprekken houdt rekening met het feit dat gedetineerden met een groot veiligheidsrisico in sommige gevallen andere gedetineerden binnen de PI telefonisch boodschappen laten doorgeven of dat gedetineerden gesprekken voeren met de aanmeldgegevens van andere gedetineerden. Dit maakt dat het ten behoeve van de veiligheid in de inrichting en het voorkomen van VCHD niet altijd voldoende is om het opnemen van telefoongesprekken tot de gedetineerde met het grote veiligheidsrisico te beperken. Er kan vanuit gegaan worden dat juist op de momenten waarop andere gedetineerden worden ingezet, veiligheidsgevoelige informatie

⁶ Zie bijvoorbeeld RSJ 14 maart 2014, zaaknummer 14/794/GA.

⁷ Kamerstukken 24 587 en 29 911, nr. 658.

⁸ Kamerstuk 24 587, nr. 722.

⁹ Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat 0,3% van de opgenomen gesprekken wordt mee- of uitgeluisterd.

¹⁰ Kamerstukken 24 587 en 29 911, nr. 748.

wordt gedeeld. Dit leidt ertoe dat in PI's met beveiligingsniveau 3 en hoger, alwaar dergelijke gedetineerden met een groot veiligheidsrisico verblijven, standaard telefoongesprekken van de gehele afdeling of de gehele PI worden opgenomen.

Gelet op het bovenstaande ben ik ervan overtuigd dat het in het kader van de bescherming van de maatschappij, nodig is en blijft om gesprekken van gedetineerden standaard op te kunnen nemen. Ik zie dan ook geen aanleiding om het beleid op dit punt aan te passen, zodat ik het eerste deel van deze aanbeveling niet overneem. Hierbij hecht ik eraan te vermelden dat ik het punt van de commissie over het verkleinen van de kans op en impact van fouten of datalekken zeer serieus neem. Op dit punt is ook al geacteerd. Er is namelijk kort nadat de tweede programmeerfout zich heeft gemanifesteerd, een extra controle op de aanwezigheid van gesprekken tussen advocaten en gedetineerden ingevoerd. Iedere nacht wordt gekeken of de dag ervoor gesprekken zijn opgenomen die op de telefoonlijst van de NOV A staan. Sinds het instellen van deze extra controle zijn bij de dagelijkse controle geen gesprekken tussen advocaten en gedetineerden aangetroffen.

Een aanpassing van het standaard opnemen van telefoongesprekken zou overigens voor wat betreft de in detentie geboden ruimte voor het onderhouden van contacten met de buitenwereld een stap terug betekenen. Hierbij is van belang dat – zoals reeds in deze brief opgemerkt – het in sommige PI's noodzakelijk is en blijft om standaard toezicht te kunnen houden op telefoongesprekken. Als dit niet kan door middel van het opnemen van deze gesprekken, is het noodzakelijk om terug te keren naar het wettelijke minimum van telefoongesprekken ex artikel 39, eerste lid, van de Pbw. Op grond hiervan mag een gedetineerde gedurende slechts tien minuten per week en in een openbare ruimte telefoongesprekken voeren. Dit, terwijl met TvJ juist sprake is van een situatie waarbij de gedetineerde zelf meer in de hand heeft wanneer telefoongesprekken worden gevoerd en hoelang deze duren.

Ten aanzien van het tweede deel van onderhavige aanbeveling is nog het volgende van belang. Uit het rapport van de commissie is gebleken dat de eerdergenoemde op de handreiking gebaseerde werkinstructies en de naleving hiervan op punten aandacht verdient. Daarnaast is aanvulling van deze werkinstructies nodig, bijvoorbeeld door het toevoegen van de hierboven gemelde meldprocedure. DJI heeft dit punt reeds ter hand genomen. Ik neem dit deel van de aanbeveling dan ook over.

Ad 3. Heroverweeg de bewaartermijn van opgenomen gesprekken.

Voor wat betreft de aanbeveling over de bewaartermijn, verwijs ik ten eerste naar het invoeren van een extra controle op de aanwezigheid van gesprekken tussen advocaten en gedetineerden in de opgenomen gesprekken. Met deze extra controle wordt de aanwezigheid van de door de commissie aangehaalde foutief opgenomen gesprekken in de groep van bewaarde gesprekken en de impact daarvan verkleind. Los daarvan zie ik in het onderzoek van de commissie aanleiding om op korte termijn een verkenning uit te laten voeren naar de te hanteren bewaartermijn. Dit leidt tot de conclusie dat ik de derde aanbeveling van de commissie overneem.

Ad 4. Neem maatregelen om telefoneren persoonlijker te maken.

Dat sommige gedetineerden hun gegevens uitwisselen, heb ik reeds in deze brief benoemd. Uiteraard is er ook aandacht voor het voorkomen van deze situatie binnen de PI's. Anders dan de commissie, ben ik echter van

mening dat het probleem rondom het uitwisselen van aanmeldgegevens en dus het bellen met andermans account niet eenvoudig opgelost kan worden met het inzetten van aanmeldmogelijkheden zoals stem- of gezichtsherkenning die financieel haalbaar zijn. Ook bij deze maatregelen is het namelijk mogelijk voor een gedetineerde om een andere gedetineerde het contact te laten leggen met de telefonievoorziening, om vervolgens het gesprek zelf over te nemen. De laatste aanbeveling van de commissie neem ik dan ook niet over. Uiteraard houdt DJI wel de ontwikkelingen op dit gebied bij om te bezien of aanpassingen van het aanmeldsysteem op een later moment wel opportuun zijn.

Tot slot

Zoals ik reeds eerder in deze brief heb gesteld, is het zaak de vertrouwelijkheid van gesprekken tussen advocaten en gedetineerden te waarborgen. Dankzij het onderzoeksrapport van de commissie, ben ik samen met de NOvA van mening dat deze vertrouwelijkheid die aandacht krijgt die het verdient. Ik ben dan ook alle partijen, in het bijzonder de commissie, dankbaar voor hun inzet tijdens het onderzoek. Ik vertrouw erop dat met het oppakken van bovengenoemde acties er een systeem staat dat de basis vormt voor een goede balans tussen enerzijds de ruimte geven aan gedetineerden om (vertrouwelijke) contacten te onderhouden met de buitenwereld en anderzijds het voorkomen en opsporen van VCHD en de bescherming van de maatschappij.

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker