

Rapport van de Commissie Telefonie Voor Justitiabelen



Den Haag, oktober 2019
Commissie Telefoon Voor Justitiabelen

mr. F.W.H. (Erik) van den Emster: voorzitter en tevens lid van de commissie
mr. dr. P.P.J. (Patrick) van der Meij: lid
ir. J.R. (Ronald) Prins: lid
F.W. (Frits) Warnar EMPM: secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Leeswijzer	7
1. Inleiding	9
• Aanleiding en achtergrond van het onderzoek	10
• Opdracht en samenstelling van de commissie	10
• Werkwijze van de commissie	11
2. Beantwoording van de onderzoeksvragen	13
3. Belangrijkste conclusies	33
4. Aanbevelingen	37
5. Slotwoord	40
Bijlagen	41
1. Instellingsbesluit van de Commissie	42
2. Onderzoeksprotocol van de Commissie	46
3. Informatieprotocol	48
4. Onderzoeksvragen	49
5. Lijst met afkortingen en begrippen	52
6. Tijdlijn	54

Samenvatting

De Commissie Telefonie Voor Justitiabelen is in het leven geroepen naar aanleiding van een fout in de telefonievoorziening die in bijna alle justitiële rijksinrichtingen wordt gebruikt. De fout leidde ertoe dat diverse telefoongesprekken tussen justitiabelen en advocaten werden opgenomen, ondanks het feit dat er een geautomatiseerd systeem is ingevoerd om de vertrouwelijkheid van gesprekken tussen justitiabelen en advocaten te waarborgen.

De opdracht aan de commissie was in essentie om te achterhalen hoe het heeft kunnen gebeuren dat gesprekken tussen justitiabelen en advocaten zijn opgenomen, hoe lang dit heeft geduurd, wat de consequenties hiervan zijn geweest en hoe ervoor wordt gezorgd dat dit in de toekomst niet meer kan gebeuren.

Door het ministerie van Justitie en Veiligheid en de Nederlandse Orde van Advocaten was, voorafgaand aan het onderzoek, gezamenlijk een groot aantal onderzoeksvragen opgesteld. De commissie heeft nog een aantal vragen toegevoegd omdat die commissie die dienstig achtte aan haar opdracht. Al met al zijn 40 onderzoeksvragen beantwoord. Het onderzoek van de commissie bestond voornamelijk uit documentenonderzoek, interviews en werkbezoeken.

De belangrijkste conclusies van de commissie zijn:

Programmeerfouten en effecten hiervan

Er zijn twee verschillende programmeerfouten geconstateerd in de software van het nummerherkenningsysteem van de Dienst Justitiële Inrichtingen. De fouten hebben vanaf het begin, sinds 2013, in het telefoniesysteem gezeten en zijn inmiddels hersteld.

De effecten van de systeemfouten zijn in kaart gebracht aan de hand van het aantal gesprekken met advocaten dat hierdoor is opgenomen, uitgeluisterd door medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen, overgedragen aan de politie op basis van een vordering door het Openbaar Ministerie dan wel uitgeluisterd door de politie. Volgens een globale raming van de commissie zijn sinds 2013 in totaal zo'n 25.000 gesprekken met advocaten ten gevolge van de systeemfouten

opgenomen. Vermoedelijk zijn hiervan ca. 75 gesprekken uitgeluisterd door medewerkers van de DJI (namelijk ca. 0,3%) en zijn ca. 200 gesprekken overgedragen aan de politie (ca. 0,8%), maar is geen van die gesprekken door de politie uitgeluisterd.

Integraliteit van het stelsel van nummerherkenning

Er ontbreekt een integrale (keten)benadering van de materie. Zo worden de 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 Nederlandse Orde van Advocaten.

De commissie vindt het zeer zorgelijk dat door de commissie geen conclusies getrokken kunnen worden over de kwetsbaarheid voor het binnendringen van onbevoegden in de infrastructuur die worden gebruikt voor het stelsel van nummerherkenning. Het reguliere bestand van het telefoniesysteem bevatte eind 2018 maar liefst ruim 6,5 miljoen opgenomen gesprekken, naast een zeer grote hoeveelheid verkeersgegevens. De commissie onderschrijft de wenselijkheid van een meldingsprocedure voor die gevallen waarin medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen vermoeden dat een gesprek met een advocaat is opgenomen.

Volledigheid en correctheid NOvA-lijst

Ook nu nog worden in meer dan incidentele gevallen gesprekken met advocaten opgenomen door het telefoniesysteem. Dit wordt zeer waarschijnlijk veroorzaakt doordat de lijst van de Nederlandse Orde van Advocaten die aan Telio wordt aangeleverd met telefoonnummers van advocaten niet actueel of onvolledig is.

Standaard opnemen van telefoongesprekken

In de ogen van de commissie is in het huidige beleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen ten aanzien van Penitentiare Inrichtingen met beveiligingsniveau 3¹ geen sprake van een zorgvuldige en periodieke belangenafweging zoals bedoeld door de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. Daarmee wordt niet voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. De commissie ziet een discrepantie tussen genoemd beleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen en brieven van bewindspersonen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de commissie speelt hierbij een rol dat uit cijfers van de Dienst Justitiële Inrichtingen is gebleken dat in de periode tussen maart tot en met september 2018 in de inrichtingen die gebruik maken van het telefoniesysteem in totaal meer dan 90% van de gesprekken werd opgenomen.

Bij de commissie is de vraag gerezen in hoeverre het beleid ten aanzien van Penitentiare Inrichtingen met beveiligingsniveau 2² correct wordt toegepast.

De commissie constateert een gemis op het gebied van toezicht vanuit de hoofddirectie van de Dienst Justitiële Inrichtingen op de uitvoering in de praktijk. Er ontbreken schriftelijke instructies rond het uitluisteren en afhandelen van telefoongesprekken tussen justitiabelen en hun advocaten. Bij twee Penitentiare Inrichtingen bleek dat advocaten-gesprekken niet werden gewist in strijd met de geldende regelgeving en in strijd met de instructies die bij de implementatie van het nieuwe telefoniesysteem zijn gegeven.

Bewaren van gesprekken

De commissie heeft geen overtuigende argumenten gevonden voor de huidige, relatief lange bewaartermijn van acht maanden voor opgenomen gesprekken. De commissie pleit voor verkorting van de bewaartermijn. De inbreuk op de privacy die wordt gemaakt met het opnemen van gesprekken en de impact van fouten worden daarmee beperkt.

Gepersonaliseerd telefoneren³

In de praktijk blijkt het eenvoudig voor justitiabelen om de telefoonkaart en de pincode over te dragen aan een andere justitiabele. Dit ondergraaft het beginsel van gepersonaliseerd telefoneren en vormt voor de Dienst Justitiële Inrichtingen aanleiding om ongericht (standaard) gesprekken op te nemen. De commissie heeft de indruk dat sprake is van een structureel probleem dat zou moeten, maar ook kan worden aangepakt.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

Kies voor een integrale (keten-)benadering

Bezie de zorg voor de vertrouwelijkheid van telefoongesprekken tussen justitiabelen en advocaten als een gemeenschappelijke opgave en als een keten die bestaat uit diverse schakels.

Onderdelen van deze benadering zijn onder meer:

- Gezamenlijk en periodiek inventariseren van risico's die zich voor kunnen doen bij de diverse schakels en passende maatregelen treffen;
- Periodiek overleg tussen partijen, zowel op uitvoerend als op strategisch niveau, meer onderlinge uitwisseling van informatie en herstel van wederzijds vertrouwen;
- Periodiek uitvoeren van gezamenlijke testen, waarbij het karakter van de testen wezenlijk moet worden gemoderniseerd waarbij zowel op functionaliteit als op veiligheid wordt getest;
- Creëren van een meldingsprocedure voor medewerkers van de Dienst Justitiële Inrichtingen die bij het uitluisteren een (mogelijk) gesprek met een advocaat ontdekken;
- Contractueel regelen door de Dienst Justitiële Inrichtingen van de dagelijkse extra check die sinds mei 2019 wordt uitgevoerd.

¹ Het huidige beleid ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 3 is dat standaard alle telefoongesprekken van justitiabelen worden opgenomen.

² Het huidige beleid ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 2 is dat telefoongesprekken van justitiabelen alleen gericht en gepersonaliseerd worden opgenomen.

³ Onder gepersonaliseerd (of geïndividualiseerd) telefoneren wordt verstaan dat het telefoniesysteem correct registreert welke justitiabele belt.

Zorg voor een volledige en correcte nummerlijst

Extra inspanningen bij de advocatuur en de Nederlandse Orde van Advocaten zijn nodig om te zorgen voor een volledige en actuele lijst met advocatenummers. Voor de hand liggend is om de lijst met advocatenummers die dagelijks naar het nummerherkenningsysteem van de Nationale Politie gaat ook te gebruiken voor het systeem bij de Dienst Justitiële Inrichtingen.

De Nederlandse Orde van Advocaten wordt geadviseerd een systeem in te voeren waarbij periodieke controles worden uitgevoerd of de ingevoerde nummers actueel zijn en daadwerkelijk behoren bij de doelgroep waar de lijst voor bedoeld is.

Pas het beleid over opnemen van gesprekken aan

Het beleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen ten aanzien van het opnemen van telefoongesprekken in inrichtingen met beveiligingsniveau 3 heeft aanpassing: in plaats van standaard alle gesprekken opnemen moet de knop om naar standaard gepersonaliseerd opnemen⁴.

Het is gewenst dat het (gewijzigde) beleid van de Dienst Justitiële Inrichtingen niet alleen mondeling, maar ook schriftelijk wordt vastgelegd. Er zou ervoor gezorgd moeten worden dat de instructies bekend zijn bij alle medewerkers die hiermee in de praktijk te maken hebben. Hierbij wordt vooral bedoeld op instructies over hoe te handelen in geval van gesprekken met geheimhouders.

Vanuit de hoofddirectie van de Dienst Justitiële Inrichtingen, maar ook vanuit vestigingsdirecteuren, zouden meer maatregelen genomen moeten worden om de toepassing in de praktijk op het gebied van het opnemen en uitluisteren van gesprekken systematisch te monitoren.

De Dienst Justitiële Inrichtingen wordt geadviseerd om zorg te dragen voor het uitvoeren van evaluaties van beleidsmaatregelen die inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van justitiabelen.

Heroverweeg de bewaartermijn van opgenomen gesprekken

De commissie ziet overwegend voordelen in het verkorten van de bewaartermijn voor opgenomen gesprekken. Ook hiermee wordt de kans op en impact van fouten en datalekken beperkt.

In ieder geval is heroverweging van de bewaartermijn van 8 maanden volgens de commissie gewenst.

Neem maatregelen om telefoneren persoonlijker te maken

Aangezien het vaak gebeurt dat justitiabelen hun telefoonkaart en pincode aan een andere justitiabele geven, dringt de commissie erop aan dat de Dienst Justitiële Inrichtingen meer inzet pleegt om het telefoneren te personaliseren. Het misbruik is een structureel probleem en kan aangepakt worden.

⁴ Met gepersonaliseerd opnemen wordt hier bedoeld dat het opnemen van telefoongesprekken gericht en onderbouwd plaatsvindt, met een zorgvuldige selectie welke telefoongesprekken worden opgenomen.

Leeswijzer

Na de samenvatting en deze leeswijzer bestaat dit rapport achtereenvolgens uit de inleiding (hoofdstuk 1), de beantwoording van de onderzoeksvragen (hoofdstuk 2), de belangrijkste conclusies (hoofdstuk 3), de aanbevelingen (hoofdstuk 4) en het slotwoord. In de inleiding komen de aanleiding en achtergrond van het onderzoek aan bod, de opdracht en samenstelling van de commissie en de door de commissie gevolgde werkwijze.

De hoofdvraag van het onderzoek (*“Wat was de duur en de omvang van het onterecht opnemen en mogelijk mee- en uitluisteren van gesprekken tussen justitiabelen en hun advocaat en wat zijn de consequenties hiervan?”*) wordt in hoofdstuk 2 beantwoord aan de hand van 40 deelvragen.

Ten behoeve van de leesbaarheid van het rapport heeft de commissie ervoor gekozen om bij elke deelvraag zowel de onderzoeksbevindingen als de nodige conclusies op te nemen. Hierdoor wijkt dit rapport af van de “standaard” wijze van rapporteren waarbij eerst alle bevindingen worden gepresenteerd en vervolgens de conclusies.

De conclusies die volgens de commissie behoren tot de belangrijkste conclusies zijn samengevoegd en opgenomen in hoofdstuk 3.

De volgorde in dit hoofdstuk komt niet geheel overeen met de volgorde waarin vragen in hoofdstuk 2 zijn behandeld, omdat conclusies in hoofdstuk 3 geclusterd zijn.

Hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen, waarin de volgorde uit hoofdstuk 3 is gehanteerd.

Bijlage 1, 2 en 3 bevatten het kader en de werkwijze van de commissie.

Ten behoeve van het overzicht over het grote aantal deelvragen is in bijlage 4 een opsomming opgenomen met alle onderzoeksvragen. In deze bijlage is per vraag een verwijzing aangegeven naar de bladzijde in de rapportage waar de vraag wordt besproken.

De lijst met afkortingen en begrippen, bijlage 5, dient als naslagwerk.

Bijlage 6, tot slot, bevat een tijdslijn met daarop gebeurtenissen die relevant worden geacht in verband met het onderzoek van de commissie.



Hoofdstuk

1

Inleiding

Aanleiding en achtergrond van het onderzoek

Bij brief van 7 november 2018⁵ heeft de Minister voor Rechtsbescherming de Tweede Kamer geïnformeerd over een programmeerfout in het systeem Telefonie voor Justitiabelen (hierna: TVJ), de telefonievoorziening voor gedetineerden die in bijna alle justitiële rijksinrichtingen wordt gebruikt. Kort daarvoor was aan het licht gekomen dat ten gevolge van een systeemfout telefoongesprekken tussen gedetineerden en advocaten ten onrechte werden opgenomen in gevallen waarin telefoonnummers van advocaten vaker dan één keer op de lijst van de Nederlandse Orde voor Advocaten (hierna: NOvA) voorkwamen.

De minister heeft in zijn brief aangegeven dat hij het onacceptabel vindt dat de vertrouwelijkheid van gesprekken tussen advocaten en gedetineerden onvoldoende gewaarborgd is geweest. Vanuit het oogpunt van rechtsbescherming acht hij juist deze vertrouwelijkheid van wezenlijk belang.

In de brief stelt de minister dat hij een onafhankelijk onderzoek in zal laten stellen door een onafhankelijke commissie.

Ook in de brief van 26 november 2018⁶ aan de Tweede Kamer schrijft de minister voor Rechtsbescherming over dit onderzoek.

Volgens de minister is het doel van het onderzoek om vast te stellen hoe het heeft kunnen gebeuren dat gesprekken tussen gedetineerden en advocaten zijn opgenomen, hoe lang dit heeft geduurd, wat de consequenties hiervan zijn geweest en hoe ervoor wordt gezorgd dat dit in de toekomst niet meer kan gebeuren. De minister heeft aangegeven dat hij hierover in overleg met de NOvA zal gaan en de Kamer over de uitkomsten van het onderzoek nader zal informeren.

Het nu voorliggende rapport is het resultaat van de werkzaamheden van die commissie.

Opdracht en samenstelling van de commissie

De opdracht van de commissie, zoals opgenomen in het instellingsbesluit⁷, luidt kortgezegd: onderzoek de duur en de omvang van het onterecht opnemen en mogelijk mee- en uitluisteren van gesprekken tussen gedetineerden en hun advocaat en de consequenties hiervan. In het instellingsbesluit is opgenomen dat de commissie bevoegd is om gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is de commissie bevoegd aanbevelingen te doen.

Bij de start van de werkzaamheden van de commissie was door het ministerie van Justitie en Veiligheid (hierna: J&V) en de NOvA al een groot aantal deelvragen opgesteld. In bijlage 4 met daarin de onderzoeksvragen is te zien welke vragen dat zijn.

De commissie heeft zich ingespannen om al deze vragen te beantwoorden. De commissie heeft de volgorde van de vragen aangepast ten behoeve van de overzichtelijkheid en het goede begrip.

Gaandeweg zijn er bij de commissie zelf ook vragen naar boven gekomen die een relatie hebben met de opdracht, zodat de commissie het onderzoek ook heeft gericht op het beantwoorden van die vragen. Bovendien kwam gedurende de werkzaamheden van de commissie een nieuwe melding over ten onrechte opgenomen gesprekken tussen gedetineerden en advocaten. Hier bleek sprake te zijn van een andere, niet eerder ontdekte fout in het systeem TVJ. De commissie heeft het onderzoek uitgebreid naar deze systeemfout.

De onderzoekscommissie bestond uit mr. F.W.H. (Erik) van den Emster (voorzitter en tevens lid van de commissie), mr. dr. P.P.J. (Patrick) van der Meij (lid) en ir. J.R. (Ronald) Prins (lid).

De onderzoekscommissie is ondersteund door F.W. (Frits) Warnar EMPM (secretaris).

⁵ Brief, TK vergaderjaar 2018-2019, 24 587, nr. 739.

⁶ Brief, TK vergaderjaar 2018-2019, 24 587 en 29 452, nr. 741.

⁷ Besluit van 11-06-2019, nr. 2575852, Staatsblad 33971, 21-06-2019.

Werkwijze van de commissie

Voor het opstellen van dit rapport heeft de commissie een dossier gevormd en aan de hand daarvan onderzoek verricht. Dat omvangrijke dossier was afkomstig uit diverse bronnen. Daarbij is gebruik gemaakt van publiek toegankelijke documenten en van diverse vertrouwelijke documenten. Relevant geachte publiek toegankelijke bronnen zijn onder meer wet- en regelgeving over penitentiaire inrichtingen (hierna: PI' s). Relevant geachte vertrouwelijke documenten betreffen onder meer specificaties van het TVJ en onderzoeken die zijn uitgevoerd naar de werking hiervan.

De commissie heeft in de loop van de werkzaamheden bij de verschillende partijen diverse verzoeken gedaan om aanvullende informatie en deze informatie ontvangen.

Daarnaast hebben gesprekken met betrokkenen plaatsgevonden, in het bijzonder met vertegenwoordigers van het ministerie van J&V, de Dienst Justitiële Inrichtingen (hierna: DJI), de NOvA, het Openbaar Ministerie (hierna; OM), Thirdwave en Telio.

In totaal hebben 14 interviews plaatsgevonden, met 21 personen.

Ook is, onder supervisie van de commissie, door Telio een nader onderzoek uitgevoerd naar loggegevens van het TVJ.

Tot slot heeft de commissie drie werkbezoeken afgelegd, namelijk bij de NOvA, een PI en Telio. Deze werkbezoeken hadden een informeel en oriënterend karakter.

De onderzoekscommissie is alle gesprekspartners erkentelijk voor hun bereidheid om mee te werken aan dit onderzoek. De onderzoekscommissie heeft voor de uitvoering van haar werkzaamheden een onderzoeksprotocol vastgesteld. Dat protocol geeft inzicht in de wijze waarop de onderzoekscommissie te werk is gegaan, in het bijzonder ten aanzien van de gesprekken met betrokkenen. De commissie heeft de privacy van betrokkenen bij de uitvoering van haar opdracht zoveel mogelijk gewaarborgd.

Ook heeft zij, in overeenstemming met haar onderzoeksprotocol, hoor en wederhoor toegepast bij het feitenrelaas, dat wil zeggen bij het onderdeel beantwoording van de onderzoeksvragen uit het

conceptrapport. Naar aanleiding van de wederhoor zijn feitelijke onderdelen van het rapport aangepast. Daarnaast hebben de commissie en de Minister voor Rechtsbescherming een informatieprotocol opgesteld.

Beide documenten zijn als bijlagen (2 en 3) opgenomen bij dit rapport.

De commissie dankt alle betrokkenen van het ministerie van Veiligheid en Justitie, de Dienst Justitiële inrichtingen, de Nederlandse Orde voor Advocaten, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, Thirdwave en Telio voor hun inzet bij de werkzaamheden van de commissie.

Hoofdstuk

2

Beantwoording van de onderzoeksvragen

Vraag 1

Hoe luidde de opdracht van de DJI aan Telio voor de ontwikkeling van het systeem van nummerherkenning?

Op basis van de documentatie die aan de commissie is verstrekt is een goed beeld ontstaan van de opdrachten van de DJI aan Telio. Het doel dat de DJI wilde bereiken met de opdrachten aan Telio is goed omschreven en was voor Telio duidelijk. Ook zijn er veel specificaties in de opdrachten opgenomen, die voor wat betreft de functionaliteit nummerherkenning nauw aansluiten bij de afspraken die hierover zijn opgenomen in het convenant tussen de DJI en de NOvA uit 2013. Sinds 2011 is Telio de centrale leverancier van telefoondiensten voor justitiabelen voor bijna alle de justitiële inrichtingen. In 2012 heeft DJI aan Telio de aanvullende opdracht verstrekt om het nummerherkenningsysteem in te bouwen. Medio 2013 is dat geïmplementeerd. De essentie van de opdracht aan Telio was als volgt omschreven: "Telefoongesprekken tussen justitiabelen en geheimhouders zullen niet worden opgenomen als het nummer door de DJI is ingevoerd op een daartoe bestemde lijst van geheimhouders in het Voiceloggingsysteem". Het eerste contract tussen de DJI en Telio liep tot eind 2016 en de telefonievoorziening werd opnieuw aanbesteed. Telio kreeg eind 2016 een nieuwe opdracht. Voor het onderdeel nummerherkenning was de opdracht in essentie: "De Telefonievoorziening bevat een nummerherkenningsysteem waarmee wordt gerealiseerd dat de geluidsopname van telefoongesprekken naar geheimhoudernummers (...), welke zijn opgenomen in een bestand, direct bij aanvang van ieder gesprek automatisch worden verhinderd, zodat telefoongesprekken naar deze Geheimhoudernummers niet worden opgenomen en beluisterd en niet naderhand uitgeluisterd kunnen worden". Na de nieuwe aanbesteding is wel het nodige gewijzigd aan de telefonievoorziening voor justitiabelen, maar het onderdeel nummerherkenning is niet of nauwelijks aangepast. Er is, volgens de commissie, bij de implementatie van het nummerherkenningsysteem bij de DJI veel inzet gepleegd van alle betrokken partijen om het systeem goed te laten functioneren.

Vraag 2

Heeft DJI/de NOvA geconcludeerd dat het nummerherkenningsysteem voldeed aan de eisen in het door DJI/de NOvA opgestelde convenant?

Zo ja, hoe heeft dat plaatsgevonden?

Ten tijde van de implementatie van het systeem van nummerherkenning in 2013 zijn naar tevredenheid van partijen diverse tevoren beschreven testen uitgevoerd door de DJI en de NOvA gezamenlijk. Bij de invoering van het nieuwe systeem (2017) zijn opnieuw naar tevredenheid gezamenlijk diverse testen uitgevoerd. Deze testen waren er voornamelijk op gericht om te verifiëren of het systeem werkt zoals beschreven in het programma van eisen en was onderdeel van de acceptatie door de opdrachtgever.

Er zijn, zo is de commissie gebleken, geen testen uitgevoerd waarbij (periodiek) wordt gecontroleerd of de telefoonnummers van de gesprekken die zijn opgenomen overeenkomen met nummers op de lijst van de NOvA. Pas sinds mei 2019 (na het tweede incident) worden deze zogeheten end-to-end controles dagelijks geautomatiseerd uitgevoerd.

Vraag 3a

Als het probleem erin bestond dat nummers meermalen op de lijst staan: is specifiek rekening gehouden met deze situatie in die zin dat hierop testcases zijn uitgevoerd?

Nee, dat is niet het geval.

De testcases zijn destijds, voorafgaand aan de ingebruikname van het nummerherkenningsysteem in 2013, door partijen gezamenlijk opgesteld en uitgevoerd op basis van concrete prestatie-eisen en zaken waarvan partijen tevoren hadden bedacht dat die mis konden gaan. De betrokken partijen waren zich ervan bewust dat niet alle scenario's vooraf te voorzien zijn. Daarom zijn ook afspraken gemaakt voor het omgaan met incidenten.

Ten tijde van het opstellen van testcases was bij de DJI en Telio niet bekend dat de lijst dubbele nummers kan bevatten. Dat is ook te verklaren omdat de lijst voor de DJI en Telio inhoudelijk wordt afgeschermd in het kader van de bescherming van de privacy van advocaten. Het feit dat de "eigen" lijst dubbele nummers bevat was bij de NOvA en Thirdwave bekend, maar er was voor hen geen

aanleiding om te vermoeden dat dit tot problemen zou leiden.

Vraag 3b

Als het probleem erin bestond dat de nummerherkenning niet meer werkt als de lijst ouder is dan 27 uur, is specifiek rekening gehouden met deze situatie in die zin dat hierop testcases zijn uitgevoerd?

Nee, dat is niet het geval.

De lijst met telefoonnummers van advocaten wordt dagelijks vervangen door een nieuwe, geactualiseerde lijst. De intentie bij partijen was vanaf het begin dat de oude lijst zou blijven functioneren, tot het moment dat die wordt vervangen door een nieuwe. De situatie was door partijen voorzien dat de levering van de lijst vertraging op zou kunnen lopen. Er is getest of het systeem de oude lijst blijft gebruiken als de levering korte vertraging ondervindt. Er is echter niet getest wat er gebeurt als de levering enkele uren vertraging ondervindt.

Vraag 4

Is de voorziening van de NOvA voor het invoeren van nummers voldoende beveiligd zodat dit alleen door de beoogde doelgroep kan worden ingevoerd, de processen en de applicatie dusdanig ingericht dat dit leidt tot een correcte lijst en is het proces en de techniek van het doorzetten van deze lijst aan Telio ook voldoende beveiligd dat de data-integriteit en de vertrouwelijkheid van de lijst onderweg gewaarborgd is?

Voor de beveiliging van de invoer, de verwerking en het doorzetten naar Telio van de telefoonnummers van advocaten ten behoeve van het nummerherkenningssysteem voor de DJI zijn systemen ontwikkeld en zijn technische en organisatorische maatregelen getroffen. Het bedrijf Thirdwave is op dit gebied de leverancier voor de NOvA. In opdracht van de NOvA is medio 2016 een zogeheten penetratietest uitgevoerd gericht op het externe IT-landschap van de NOvA.

Om de veiligheid van het systeem niet in gevaar te brengen wordt hier geen beschrijving opgenomen van de systemen en maatregelen.

Op basis van de aangeleverde documentatie en het interview met de vertegenwoordigers van de NOvA en Thirdwave kan de commissie geen conclusies trekken over de kwetsbaarheid voor het binnendringen van onbevoegden in het netwerk dan wel de infrastructuur dat de NOvA gebruikt. Om die weerbaarheid aan te tonen zijn andersoortige testen nodig dan de gebruikte. Phishing was geen onderdeel van de testen terwijl dat juist in zeer veel gevallen de weg is hoe hackers het systeem binnendringen⁸.

De commissie ziet daarnaast een kwetsbaarheid in de menselijke en inhoudelijke kant van het stelsel rond het invoeren en actueel houden van de nummers van advocaten. In dat stelsel spelen advocaten en kantoorverantwoordelijken een belangrijke rol.

Ten eerste is de invoer van de nummers in dit systeem voor advocaten facultatief. Dit in tegenstelling tot het nummerherkenningssysteem voor de politie. Een belangrijke reden voor het verschil tussen beide systemen is dat niet alle advocaten een cliënt hebben die in detentie zit. Het opnemen van het telefoonnummer van een dergelijke advocaat zou volgens de NOvA nodeloos risico's op inbreuken op de privacy van de advocaat met zich meebrengen. Door het facultatieve element moeten advocaten bewust kiezen om hun nummers op te geven.

Als een advocaat ervoor heeft gekozen om zijn/haar telefoonnummer op te geven vereist dat enkele handelingen. Advocaten moeten twee systemen gebruiken, namelijk "mijnorde.nl" en de aparte website van de NOvA voor nummerherkenning. Bovendien moeten advocaten en kantoorverantwoordelijken zelf zorgen voor het actueel houden van de nummers.

Veel advocaten zien het opgeven van nummers primair als een administratieve verplichting. Op basis van een eigen onderzoek heeft de NOvA geconcludeerd dat een deel van de balie onvoldoende op het netvlies heeft wat er van hen wordt verwacht in het hele systeem van

⁸ Zie hiervoor: State of the fish, Proofpoint, 2019 Annual report: https://info.wombatsecurity.com/hubfs/Wombat_Proofpoint_2019%20State%20of%20the%20Phish%20Report_Final.pdf

nummerherkenning, zoals het actueel houden van de nummers. Door de NOvA wordt dan ook nagedacht over ten minste twee aanpassingen, namelijk de introductie van een opt-out systeem, in combinatie met een vereenvoudiging van het systeem, waarbij de registratie op één plaats gebeurt (mijnorde.nl) en niet op twee.

Voor het realiseren van de doelstelling van het systeem van nummerherkenning (geen opnames van gesprekken met advocaten) is een zo compleet en actueel mogelijke lijst wenselijk. Dan is, volgens de commissie, een verplicht systeem voor advocaten het meest optimaal en een opt-out systeem second best.

Gebleken is dat geen systematische controle wordt uitgevoerd of het ingevoerde telefoonnummer inderdaad tot de betreffende advocaat of diens kantoor behoort. Daardoor bestaat onder meer het risico dat nummers worden ingevoerd van niet-advocaten en het risico dat nummers gedateerd zijn. Voor zover de commissie kon nagaan zijn er nauwelijks indicaties dat advocatenummers bewust worden misbruikt.

De commissie heeft geconstateerd dat ook nu nog in meer dan incidentele gevallen gesprekken met advocaten opgenomen worden. De commissie denkt dat dit zeer waarschijnlijk wordt veroorzaakt doordat de lijst met telefoonnummers van advocaten niet actueel of onvolledig is. De commissie heeft echter niet kunnen onderzoeken of dit in alle gevallen de oorzaak was van het opnemen van gesprekken, buiten de gesprekken die zijn opgenomen ten gevolge van de fouten in het systeem TVJ.

Vraag 5

Is de applicatie "Telefonie voor Justitiabelen" en de wijze waarop aangeleverde gegevens worden verwerkt (technisch) voldoende beveiligd om te borgen dat onbevoegden op geen enkele wijze toegang krijgen tot de voorziening, de lijst van de NOvA en de gegevens in eerdergenoemde applicatie?

In de bijlagen bij het convenant Nummerherkenning DJI staat beschreven hoe het systeem technisch en organisatorisch moet werken.

Over de opdrachten van de DJI aan Telio (vorige en huidige overeenkomst) zijn diverse stukken

ontvangen, met name het Addendum bij raamovereenkomst (18-06-2012), het programma van eisen (13-06-2016) en de technische specificaties (13-07-2016) waarin eisen zijn opgenomen ten aanzien van de beveiliging. Om de veiligheid van het systeem niet in gevaar te brengen worden in dit rapport geen specificaties opgenomen.

In de applicatie is de mogelijkheid voorzien dat op een tweede lijst, die geheel los staat van de NOvA-lijst, ook nummers kunnen worden toegevoegd zodat gesprekken met deze nummers evenmin kunnen worden opgenomen en uitgeluisterd. Deze functionaliteit wordt door de DJI gebruikt voor andere geheimhouders dan advocaten. De wijze waarop de toegang tot deze lijst is afgeschermd is door de commissie niet onderzocht omdat dit geen invloed heeft op de werking van het systeem voor wat betreft de NOvA lijst.

In de loop van de tijd zijn in opdracht van de DJI diverse testen en onderzoeken uitgevoerd naar de werking van (onderdelen van) het TVJ. Indien uit testen aanbevelingen kwamen voor verbeteringen, zijn die, volgens de DJI en Telio, ook uitgevoerd. Volgens de commissie waren de testen er onvoldoende op gericht om te kijken of het netwerk dan wel de infrastructuur weerbaar is tegen onbevoegd binnendringen. Ook hier was phishing geen onderdeel van de testen, terwijl dat, zoals al opgemerkt bij vraag 4, in zeer veel gevallen de werkwijze van hackers is om het systeem binnen te dringen.

De commissie kan dan ook geen uitspraak doen over de weerbaarheid van het netwerk of de infrastructuur. De commissie acht dit zeer zorgelijk, omdat het hier handelt om een zeer grote verzameling van zeer persoonlijke gegevens, namelijk telefoongesprekken. De verzameling bevat maar liefst ruim 6,5 miljoen opgenomen gesprekken, naast een zeer grote hoeveelheid verkeersgegevens.

Vraag 6

Welke instructies geeft de DJI aan medewerkers ten aanzien van het opnemen en uitluisteren van gesprekken tussen justitiabelen en advocaten?

De hoofddirectie van de DJI maakt in haar beleid onderscheid tussen het opnemen van telefoongesprekken van justitiabelen enerzijds en het

uitluisteren van die gesprekken anderzijds. Ook is onderscheid gemaakt tussen inrichtingen met beveiligingsniveau 2 enerzijds en inrichtingen met beveiligingsniveau 3 anderzijds.

Over opnemen van gesprekken is het DJI-beleid dat alle door justitiabelen gevoerde telefoongesprekken standaard worden opgenomen in inrichtingen met beveiligingsniveau 3, met uitzondering van gesprekken met nummers die door het systeem van nummerherkenning worden afgevangen⁹. Voor penitentiaire inrichtingen met beveiligingsniveau 2 is het beleid dat door justitiabelen gevoerde telefoongesprekken niet worden opgenomen, tenzij het opnemen van een gesprek noodzakelijk is om toezicht te kunnen uitoefenen. Dan dienen gesprekken gepersonaliseerd te worden opgenomen. Daarmee wordt bedoeld dat gericht en goed onderbouwd moet worden opgenomen.

In de maanden maart tot en met september 2018 zijn in de inrichtingen die gebruik maken van het TVJ in totaal 7.334.305 telefoongesprekken gevoerd door justitiabelen. Daarvan werd in totaal 6.742.260 (meer dan 90% van de) gesprekken opgenomen.

De DJI heeft bij de implementatie van het TVJ (operationeel sinds mei 2018) een uitgebreide handleiding (een zogeheten toolkit) gebruikt. Bij de uitrol van het TVJ over de verschillende PI's die hiervan gebruikmaken is volgens de toenmalige projectleider van de DJI mondeling ingegaan op het beleid ten aanzien van opnemen en uitluisteren van gesprekken. Volgens de projectleider is onder meer tijdens de training voor de medewerkers die gesprekken kunnen uitluisteren aandacht besteed aan gesprekken tussen advocaten en justitiabelen. De instructie was dat die gesprekken niet verder mogen worden uitgeluisterd en terstond moeten worden gewist. Deze instructie vloeit voort uit de Penitentiaire maatregel. Penitentiair recht maakt onderdeel uit van het opleidingscurriculum van het Opleidingsinstituut DJI en de basisopleiding voor het executief personeel.

⁹ In het vervolg van dit rapport zal de toevoeging "met uitzondering van gesprekken met nummers die door het systeem van nummerherkenning worden afgevangen" worden weggelaten met het oog op de leesbaarheid van het rapport.

In de toolkit is die instructie over opgenomen gesprekken tussen advocaten en justitiabelen echter niet opgenomen.

De commissie heeft bij twee inrichtingen navraag gedaan naar de werkwijze rond het uitluisteren van gesprekken. Bij deze inrichtingen werden alle gesprekken opgenomen.

Bij beide inrichtingen bestonden slechts mondelinge instructies en afspraken rond het uitluisteren van gesprekken. Er waren geen schriftelijke instructies beschikbaar. De mondelinge instructies en afspraken gingen onder meer over hoe te handelen bij advocatengesprekken, bij gesprekken in de buitenlandse taal en over verslaglegging.

De instructies over gesprekken met advocaten komen erop neer dat dergelijke gesprekken niet (verder) mogen worden uitgeluisterd. De instructies zijn om die gesprekken niet te verwijderen. Dit staat op gespannen voet met de instructies die volgens de projectleider van de DJI destijds bij de training zijn gegeven.

In een van beide inrichtingen bleken alle te beluisteren gesprekken gekopieerd te worden naar een andere geautomatiseerde omgeving van de DJI conform de daar geldende mondelinge instructies.

Vraag 7

Hoeveel en welke medewerkers van de DJI hebben toegang tot dit soort gesprekken?

145 DJI-medewerkers waren op de peildatum¹⁰ geautoriseerd voor het voicelogging systeem van TVJ, gerekend over alle 34 justitiële inrichtingen die gebruikmaken van het TVJ. Het functioneel beheer is bij de DJI centraal georganiseerd bij de afdeling functioneel beheer van de Directie Informatievoorziening. Functioneel beheer heeft één functioneel beheeraccount dat toegang geeft tot alle locaties. Dit stelt medewerkers van functioneel beheer in staat om hun functioneel-beheertaken uit te voeren. Medewerkers van functioneel beheer hebben geen toegang tot de gesprekken. Er zijn inrichtingen waar één account is afgegeven voor het voicelogging systeem. De vestiging met de meeste accounts heeft 12 accounts afgegeven. Gemiddeld

¹⁰ De peildatum is 11-9-2018.

per vestiging hebben ca. 4 medewerkers een autorisatie.

Het betreft bijvoorbeeld medewerkers van het bureau Inlichtingen en Veiligheid (met een aparte functiebeschrijving) of een medior-complexbeveiliging.

De autorisatie is persoonsgebonden en er is een wachtwoord aan verbonden.

De computer waar het systeem te raadplegen is stond bij de twee inrichtingen die door de commissie zijn geraadpleegd in een afgescheiden ruimte. Autorisaties worden centraal bijgehouden. Binnen de DJI is een formeel vastgesteld autorisatiebeleid voor het TVJ.

Aan de commissie is gemeld dat er momenteel binnen de DJI een breder toegangsprogramma wordt uitgerold om te voorkomen dat mensen autorisaties hebben die niet meer bij hun functie past of omdat zij het werk niet meer verrichten binnen hun eigen functie bijvoorbeeld door verhuizen binnen DJI.

Vraag 8

Worden opgenomen gesprekken, voordat deze ter beschikking van het OM worden gesteld, altijd eerst door DJI uitgeluisterd?

Nee, de gesprekken van justitiabelen die zijn opgenomen en na een vordering aan het OM ter beschikking worden gesteld, worden sinds de implementatie van het systeem van nummerherkenning bij de DJI (in 2013) niet eerst door de DJI uitgeluisterd.

De DJI heeft alleen een procedurele bemoeienis met het leveren van gesprekken die door het OM worden gevorderd. Het is geen inhoudelijke bemoeienis. Het OM richt een eventuele vordering van gesprekken van een zekere justitiabele over een zekere periode aan de vestigingsdirecteur. De vestigingsdirecteur ondertekent de vordering als aan de vordering voldaan kan worden. Dat wil zeggen, als de gegevens over betrokken justitiabele daadwerkelijk beschikbaar zijn.

Via de politie komt de vordering vervolgens bij Telio die voor de overdracht van de opgenomen gesprekken zorgdraagt. Gevorderde, opgenomen gesprekken worden dus niet uitgeluisterd door de

DJI vanwege het feit dat de gesprekken worden gevorderd.

Van het proces dat gevolgd wordt rond het vorderen van opgenomen gesprekken en de rol van de DJI hierin is door de hoofddirectie van de DJI, het OM en de politie een procesbeschrijving vastgesteld.

Vraag 9

Hoe vaak heeft er tussen 2013 en de nieuwe aanbesteding in 2017 een audit plaatsgevonden? En hoe vaak is dat na de nieuwe aanbesteding gebeurd?

In het convenant Nummerherkenning DJI (04-07-2013)¹¹ is geregeld wanneer audits uitgevoerd moeten worden en op welke onderdelen de audit zich in ieder geval moet richten.

De eerste audit zou moeten plaatsvinden binnen 6 maanden nadat het systeem in gebruik is genomen. De ingebruikname was in juli 2013. De volgende audits zouden bij herhaling na verloop van 2 jaar worden uitgevoerd. De audits zouden in ieder geval gericht moeten zijn op een aantal benoemde verplichtingen van beide partijen en het zou moeten gaan om een externe audit.

In de afgelopen jaren zijn verschillende testen en onderzoeken uitgevoerd, zowel in opdracht van de DJI als van de NOvA, die waren gericht op verschillende voorzieningen die onderdeel zijn of een relatie hebben met het stelsel van nummerherkenning.

Sinds 2013 is echter geen gezamenlijke en externe audit uitgevoerd, ondanks de afspraken hierover. Daardoor waren er geen goede, tussentijdse en gezamenlijke beelden over de naleving van de wederzijdse verplichtingen.

Vraag 10

Indien er minder audits hebben plaatsgevonden dan is overeengekomen, wat was hiervan de reden en is dit tussen partijen besproken?

Volgens de NOvA was de reden dat de afgesproken gezamenlijke en externe audits niet zijn uitgevoerd dat niemand ze op de agenda had staan.

¹¹ Het convenant nummerherkenning DJI tussen DJI en NOvA is vastgesteld op 04-07-2013.

Volgens de DJI zijn de afgesproken audits niet uitgevoerd omdat de DJI en de NOvA onvoldoende scherp zijn geweest op het uitvoeren ervan. Het is niet goed onderhouden.

Tussen partijen is het niet besproken.

Vraag 11

Is ooit uit de audits naar voren gekomen dat er geheimhoudernummers ten onrechte waren opgenomen?

Uit onderzoeken en testen die voor oktober 2018 zijn uitgevoerd in opdracht van de DJI of de NOvA is niet naar voren gekomen dat geheimhoudergesprekken ten onrechte waren opgenomen.

Voor zover de commissie na heeft kunnen gaan waren de onderzoeken daar ook niet primair op gericht. Dat die onderzoeken daar niet primair op waren gericht wordt vermoedelijk mede veroorzaakt door het feit dat ervoor is gekozen om de telefoonnummers van advocaten te versluieren voor medewerkers van de DJI en Telio vanwege de bescherming van de privacy van advocaten. Door deze versluiering was controle op onrecht opnemen volgens de DJI problematisch.

Vraag 12

Hoe is het opnemen van de gesprekken ontdekt?

De eerste melding met een duidelijke aanwijzing dat telefoongesprekken tussen een justitiabele en een advocaat waren opgenomen werd op of kort voor 31 oktober 2018 door een justitiabele in de PI Vught gedaan bij diens advocaat. Die aanwijzing bestond eruit dat op de lijst met gevoerde gesprekken het telefoonnummer van de advocaat niet was afgeschermd. Bij een juiste werking van het systeem worden advocatennummers afgeschermd.

De advocaat heeft de melding op 31 oktober 2018 doorgegeven aan de NOvA. De NOvA heeft Telio en de DJI geïnformeerd over de melding.

De tweede melding was opnieuw afkomstig van een justitiabele, met eenzelfde aanwijzing als bij de eerste melding. De melding werd op of rond 29 april 2019 door de justitiabele aan de advocaat doorgegeven. De advocaat heeft de melding op 29 april 2019 doorgezet naar de NOvA. De NOvA heeft de DJI geïnformeerd.

In beide gevallen was nader onderzoek nodig om te achterhalen wat de oorzaken waren.

Vraag 13

Hoe heeft DJI gehandeld na het bekend worden van de incidenten?

Bij beide incidenten hebben de DJI en Telio een onderzoek ingesteld, waarbij het doel was om de oorzaak op te sporen en de fout te herstellen. Bij het eerste incident heeft de NOvA en Thirdwave ook de nodige input geleverd.

Bij het eerste incident is door het ministerie van J&V en de DJI een zogeheten incidententafel ingericht. Bij het tweede incident werd dit niet nodig geacht. Aanvankelijk dacht de DJI dat de impact van het tweede incident beperkt was. Die impact bleek pas later groter te zijn. Ook kon de oorzaak van het incident niet snel worden achterhaald.

De DJI heeft bij het tweede incident op bestuurlijk niveau een minder nauwe relatie onderhouden met de NOvA dan bij het eerste incident.

Van beide incidenten zijn zogeheten DJI-piketmeldingen opgemaakt en gepubliceerd. Over het eerste incident is de Tweede Kamer geïnformeerd en dat incident vormde de aanleiding voor de instelling van de commissie.

Het tweede incident heeft de commissie van de NOvA vernomen. De DJI, noch het ministerie hadden eerder aanleiding gezien om de commissie hierover te informeren.

Naar het oordeel van de commissie is het eerste incident door de DJI en het ministerie van J&V terecht ingeschat als een ernstig feit. Volgens de commissie was de ernst gelegen in het aantal gesprekken met advocaten dat door een fout was opgenomen (3.149 in 8 maanden) en de onzekerheid wat er met die gesprekken was gebeurd.

Het is de commissie opgevallen dat betrokkenen bij het ministerie van J&V en de DJI de indruk wekten vol vertrouwen te zijn dat de systeemfout van het eerste incident was hersteld en dat daarmee het technische systeem weer goed functioneerde. Het tweede incident kwam voor hen dan ook geheel als een verrassing.

Naar het oordeel van de commissie is de ernst van het tweede incident door de DJI en het ministerie van J&V onderschat. Niet alleen in eerste aanleg,

maar ook in het vervolg. Toen bleek dat de impact meer dan gering was werd een zogeheten piketmelding gemaakt door de DJI. De Tweede Kamer werd echter niet geïnformeerd en er werd ook geen melding gedaan bij de Autoriteit Persoonsgegevens. Hierbij werd als argument gebruikt dat de gesprekken niet zijn beluisterd en dat er daardoor geen impact is op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en er geen risico is voor hun rechten.

Volgens de commissie ligt de ernst van het tweede incident in het feit dat 164 gesprekken door een tweede fout in het systeem zijn opgenomen. Het feit dat deze opgenomen gesprekken niet zijn uitgeluisterd of gedeeld met het OM doet volgens de commissie niet af aan de ernst van het incident.

Vraag 14

Wat is/zijn de oorzaak/oorzaken van het onterecht opnemen van geheimhoudersgesprekken tussen advocaten en justitiabelen?

Vraag 15

Als er sprake is van één of meer programmeerfouten, hoe is/zijn deze ontstaan?

Van beide incidenten is vastgesteld dat de oorzaken waren gelegen in fouten in de software.

De eerste fout bestond eruit dat gesprekken tussen advocaten en justitiabelen ten onrechte werden opgenomen als een telefoonnummer van een advocaat vaker dan één keer op de lijst van de NOVA stond. In de software was abusievelijk een regel opgenomen die tot gevolg had dat gesprekken in die gevallen werden opgenomen. Door deze regel in de software aan te passen kon de fout worden hersteld.

De tweede fout bestond eruit dat de NOVA-lijst met advocatennummers in het TVJ buiten werking werd gesteld als de nieuwe, dagelijkse lijst niet binnen 27 uur werd vervangen. Dat had zich voorgedaan op 7 maart 2019, 8 april 2019 en 25 april 2019 zodat gesprekken met advocatennummer op die dagen een aantal uur, tot de nieuwe lijst werd aangeleverd, wel werden opgenomen.

In dergelijke gevallen hoort de oude lijst te blijven functioneren. Ook hier was sprake van een foutieve

regel in de software die kort na het constateren van de fout hersteld kon worden.

De verklaring voor de programmeerfouten ligt mede in de afstand tussen de gebruikers (het operationele team) en de programmeurs (de bouwers van de software). Volgens Telio heeft de programmeur bij de eerste programmeerfout hoogstwaarschijnlijk aangenomen, door een passage in de documentatie, dat de lijst alleen unieke nummers zou bevatten. Bij de tweede programmeerfout was, volgens Telio, door de programmeur niet verder nagedacht over de vraag wat in de tussentijd, tot het aanleveren van de nieuwe lijst, zou gebeuren.

Het verkleinen van de afstand tussen gebruikers en programmeurs kan in de ogen van de commissie het risico op programmeerfouten beperken. Een andere maatregel die getroffen kan worden om foutieve aannames van programmeurs op te sporen is het reviewen van de software door een andere programmeur. Telio heeft een jaar of vier geleden ingevoerd dat een review wordt gehouden op de bouwers van de software. Dit wordt het vier-ogen principe genoemd. De software voor het nummerherkenningsysteem is voor die datum ontwikkeld.

Tot slot kan als oorzaak van de programmeerfouten worden genoemd dat het onderdeel van de software dat betrekking heeft op de NOVA-lijst speciaal voor Nederland is ontwikkeld. Daardoor is de kans op kinderziektes groter.

Bij het tweede incident speelde echter ook een andere factor een rol dan een programmeerfout, waardoor gesprekken met advocaten werden opgenomen. Naar aanleiding van het voorval is door Telio geconstateerd dat het Telio-monitoringsysteem niet goed heeft gefunctioneerd. Als het monitoringsysteem goed had gefunctioneerd zou een medewerker van Telio gealerteerd zijn bij te late aanlevering van de NOVA-lijst. Het is volgens medewerkers van Telio niet bekend geworden wat de oorzaak was van het feit dat het monitoringsysteem niet goed heeft gefunctioneerd. Inmiddels functioneert dat wel goed omdat ook een nieuw monitoringsysteem is geïmplementeerd. De commissie vindt dat bij het bouwen van een systeem waarbij in feite twee bestanden van verschillende organisaties vergeleken

moeten worden veel aandacht moet zijn voor de specificaties van die bestanden. Als bijvoorbeeld het ontvangende systeem ervan uitgaat dat de lijst altijd telefoonnummers bevat met 10 cijfers, moet het ontvangende systeem dit altijd verifiëren. Zo zijn er heel veel criteria te bedenken waar de lijst aan moet voldoen.

Daarnaast blijkt dat veel ontwikkelaars uitgaan van het feilloos werken van de door hun ontwikkelde systemen of ontvangen data van andere systemen. Dat werkt de aannahme in de hand dat het systeem werkt, en wordt geen aandacht besteed aan extra detectiemechanismen die periodiek verifiëren of de uitgangspunten kloppen.

De commissie heeft geen andere oorzaken kunnen achterhalen van het onterecht opnemen van geheimhoudersgesprekken.

Naast aandacht voor gesprekken die ten onrechte wel worden opgenomen, vraagt de commissie aandacht voor gesprekken die ten onrechte niet worden opgenomen.

Mogelijke oorzaken voor het ten onrechte niet opnemen van gesprekken zijn:

- Op de lijst van de NOvA staan nummers die niet langer actueel zijn;
- Op de lijst van de NOvA zijn telefoonnummers geplaatst van personen waarvoor de lijst niet bedoeld is.

De commissie heeft van het OM vernomen dat nummers incidenteel ten onrechte op de lijst staan. Als het OM dit vermoedt dan koppelt het OM dat terug aan de NOvA. Het is vervolgens aan de NOvA om e.e.a. na te gaan.

Vraag 16

In welke periode heeft het systeem op deze wijze gefunctioneerd?

De fouten hebben vanaf het begin, dus sinds 2013, in het telefoniesysteem gezeten.

Het systeem is in 2017 opnieuw gebouwd, maar dit onderdeel van het systeem is toen niet wezenlijk aangepast.

Vraag 17

Sinds wanneer is bij of binnen de DJI/NOvA bekend dat gesprekken tussen justitiabelen en hun advocaten werden opgenomen, uitgesplitst naar oorzaken?

Bekend zijn de volgende oorzaken voor het opnemen van gesprekken tussen advocaten en justitiabelen.

- a. Een advocaat heeft het telefoonnummer dat hij/zij gebruikt bewust niet aangevinkt of opgegeven aan het systeem: deze oorzaak was bij de DJI en de NOvA bekend bij de introductie van het nummerherkenningssysteem bij DJI in 2013.
- b. Een advocaat heeft het telefoonnummer dat hij/zij gebruikt onbewust niet aangevinkt of opgegeven aan het systeem: deze oorzaak was bij de DJI en de NOvA bekend bij de introductie van het nummerherkenningssysteem bij de DJI in 2013.
- c. Zie vraag 15 voor de oorzaken van beide incidenten: bij de DJI en de NOvA zijn de oorzaken kort na het ontdekken van de incidenten bekend geworden.

Vermoedelijk heeft een fout in het registratiesysteem dat de NOvA gebruikt ten behoeve van de advocatuur ook geleid tot het opnemen van gesprekken met advocaten. De NOvA heeft medio juni 2019 ontdekt het registratiesysteem dat ca. 400 telefoonnummers van advocaten niet correct heeft verwerkt in de periode tussen augustus 2017 en december 2017. Het betrof kantoren die zogeheten voordeurdelers waren. Hierdoor zijn deze nummers mogelijk niet doorgegeven aan het nummerherkenningssysteem, waardoor gesprekken met deze nummers opgenomen konden worden.

Vraag 18

Hoe kan het dat deze problemen niet eerder zijn geconstateerd of naar buiten gebracht?

De belangrijkste oorzaak waardoor de (software) fouten in het systeem niet eerder zijn geconstateerd of naar buiten zijn gebracht is dat advocaten-gesprekken nog met enige regelmaat worden opgenomen door andere redenen dan software fouten. Hierdoor denken medewerkers die deze

gesprekken opmerken niet direct aan een fout van het technische systeem.

Een andere oorzaak voor het feit dat de problemen niet eerder zijn geconstateerd is dat maar een zeer beperkt deel (volgens de opgave van de DJI is dat ca. 0,3%) van de opgenomen gesprekken daadwerkelijk wordt uitgeluisterd door medewerkers van de DJI. Voor medewerkers bij de DJI vormen de advocaten-gesprekken die toch worden geconstateerd tijdens het uitluisteren een gegeven.

De fouten zijn ook niet opgemerkt door de politie of het OM. De verklaring hiervoor is dat de levering van opgenomen gesprekken aan de politie via een proces verloopt waarbij alle gesprekken door het filter worden gehaald van het systeem van de politie. In dat filter zijn meer advocatennummers opgenomen dan in het filter van DJI omdat het systeem van de politie niet facultatief is, in tegenstelling tot het systeem van DJI. Daarnaast is niet gebleken van fouten in het nummerherkenningssysteem van de politie.

Tot slot speelt een rol dat bij de politie een ver uitgewerkte systematiek is geïmplementeerd om eventuele gesprekken met geheimhouders (breder dan alleen advocaten) die zijn opgenomen later handmatig uit te filteren.

De laatste oorzaak die de commissie heeft gevonden voor het feit dat de problemen niet eerder zijn geconstateerd is dat de situatie in Nederland op dit gebied uniek is. In geen ander land worden advocatennummers op een vergelijkbare wijze systematisch aangeleverd. Dat heeft tot gevolg dat de software hiervoor speciaal voor de Nederlandse situatie is ontwikkeld, zodat eventuele fouten zich alleen hier kunnen voordoen.

Vraag 19

Inmiddels zou het probleem met de dubbele nummers zijn opgelost. Hoe hebben partijen vastgesteld dat dat het geval is?

De DJI en Telio hebben kunnen vaststellen dat de fout in de software met dubbele nummers en de fout bij verlate aanlevering van de NOvA-lijst inmiddels volledig zijn opgelost door herziening van de programmatuur en het testen hiervan. Bovendien heeft de DJI aangegeven dat sinds mei 2019 dagelijks een nieuwe, extra check

wordt uitgevoerd door het TVJ. Dagelijks worden de nummers van opgenomen gesprekken gecontroleerd met de NOvA lijst van die dag. Als daaruit blijkt dat toch een gesprek met een nummer van de NOvA lijst is opgenomen, dan wordt nagegaan wat er aan de hand is en wordt dat gesprek alsnog verwijderd. De controles leverden geen foutief opgenomen gesprekken op. De dagelijkse controle is (nog) niet contractueel vastgelegd tussen de DJI en Telio. Dit zou volgens de commissie alsnog geregeld moeten worden.

Vraag 20

Welke opgenomen gesprekken tussen advocaten en justitiabelen zijn gewist? Betreffen dat alleen gesprekken van advocaten die op de lijst van de NOvA staan of ook gesprekken van advocaten die thans niet meer op de lijst van de NOvA staan en waarvan tijdens het uitluisteren is geconstateerd dat het een gesprek met een advocaat betrof?

De schoning bij het eerste incident heeft plaatsgevonden op basis van de lijst van de NOvA die op dat moment actueel was. Daarbij zijn de gesprekken gewist die door het TVJ waren opgenomen in periode tussen 1 maart tot en met 15 november 2018 met telefoonnummers die vaker dan één keer op de lijst voorkwamen. Korte tijd later is nogmaals een schoningsactie uitgevoerd over dezelfde periode aan de hand van een aanvulling op de lijst die door de NOvA is aangeleverd. In totaal zijn 3.149 gesprekken gewist. Die aanvulling bestond uit telefoonnummers die in de periode van 1 maart tot en met 15 november 2018 meer dan één keer op de lijst hadden gestaan. Het schonen betreft dus niet per se gesprekken waarvan tijdens het uitluisteren is geconstateerd dat het een gesprek met een advocaat betrof. Zoals bij vraag 6 al is aangegeven, wordt er, voor zover de commissie is gebleken, in de praktijk in het TVJ geen actie ondernomen als tijdens het uitluisteren wordt geconstateerd dat er sprake is van een gesprek met een advocaat. Er wordt alleen gestopt met uitluisteren.

Na het constateren van het tweede incident zijn 164 gesprekken verwijderd.

Vraag 21

Zijn alle gesprekken, ook gesprekken van anderen dan advocaten en justitiabelen, van ouder dan acht

maanden – de wettelijke bewaartermijn – gewist?

Ja. Iedere nacht worden gesprekken ouder dan 8 maanden automatisch verwijderd. De techniek is zodanig uitgevoerd dat gesprekken echt worden verwijderd.

De commissie heeft echter geconstateerd in 1 van de 2 inrichtingen die door de commissie zijn bevestigd, dat beluisterde gesprekken ook langer dan 8 maanden worden bewaard buiten TVJ op een ander afgeschermd DJI-netwerk. Voor dat systeem was geen bewaartermijn vastgesteld. Het is zeer waarschijnlijk dat zich tussen de gesprekken die op dat systeem worden bewaard zich ook gesprekken bevinden met advocaten.

Vraag 22

Was het OM al voor de incidenten ermee bekend dat er onterecht gesprekken tussen justitiabelen en advocaten werden opgenomen?

Volgens het OM was het OM voordat het eerste incident plaatsvond niet bekend met incidenten met advocatennummers. Ook was het OM niet bekend met het feit dat onterecht gesprekken tussen justitiabelen en advocaten werden opgenomen ten gevolge van een fout in het systeem van de DJI.

Vraag 23

Ontbreken er functionele specificaties, test-casussen etc. die mogelijk het goed functioneren van de nummerherkenning verstoren?

Al eerder, bij vraag 2, is opgemerkt dat het de commissie was opgevallen dat een echte end-to-end controle van het nummerherkenningssysteem ontbrak. Ook is opgemerkt dat die dagelijkse controle van de NOvA lijst en de opgenomen gesprekken inmiddels wordt uitgevoerd.

De commissie heeft echter geconstateerd dat het goed functioneren van hele stelsel een integrale (keten-)benadering vraagt. Daarbij zou het goed zijn om risico's te inventariseren bij alle schakels in deze keten. Volgens de commissie ontbreekt tot nu toe zo'n integrale (keten)benadering van de materie.

Daardoor hebben testen die zijn uitgevoerd een incrementeel karakter en wordt naar van tevoren bedachte prestatie-eisen gekeken, en niet naar zaken die niet tevoren zijn bedacht.

Vraag 24

Hebben deze problemen zich in alle inrichtingen die behoren tot de DJI voorgedaan?

De problemen die zich hebben voorgedaan werkten door in inrichtingen van de DJI waar het TVJ wordt gebruikt.

Een aantal inrichtingen maakt momenteel geen gebruik van TVJ, namelijk:

- De EBI in Vught vanwege veiligheidsoverwegingen;
- Detentiecentrum Rotterdam vanwege een PPS-constructie;
- PI Veenhuizen – Norderhaven. Deze locatie is op 26 september 2018 overgegaan op het gebruik van TVJ en per 22 oktober 2018 is de vestiging in staat om gesprekken te beluisteren
- Particuliere inrichtingen: die zijn zelf verantwoordelijk voor een telefonievoorziening.

De commissie heeft geen onderzoek ingesteld naar de werkwijze in (onderdelen van) justitiële inrichtingen waar TVJ niet wordt gebruikt omdat de commissie hiertoe geen aanleiding zag.

Vraag 25

Hoeveel van de gesprekken tussen advocaten en justitiabele cliënten die in de acht maanden voorafgaand aan november 2018 zijn gevoerd, zijn vanwege de systeemfout toch opgenomen en uitgeluisterd?

Bij vraag 20 is al aangegeven dat vanwege de eerste systeemfout in totaal 3.149 gesprekken waren opgenomen in de acht maanden voorafgaand aan november 2018. De periode van acht maanden houdt verband met de periode waarin de gesprekken worden bewaard.

Door Telio is, onder supervisie van de commissie, nader onderzoek gedaan naar loggegevens over genoemde acht maanden. Volgens de loggegevens was geen van deze gesprekken uitgeluisterd door medewerkers van de DJI. Bij dit onderzoek kon echter om technische redenen geen rekening worden gehouden met situaties waarin gesprekken

direct uit het TVJ worden gedownload door medewerkers van de DJI en vervolgens, via een ander systeem, worden uitgeluisterd. Hierdoor is sprake van een blinde vlek in het onderzoek. Volgens de DJI leidt dit echter tot een geringe vertekening, omdat direct downloaden uit het TVJ een klein bestanddeel vormt. De commissie acht het dan ook niet uitgesloten dat toch enkele van deze gesprekken met advocaten zijn uitgeluisterd door medewerkers van de DJI.

Volgens een eerdere opgave van de DJI was geen enkel gesprek uitgeluisterd door medewerkers van de DJI van de (164) gesprekken die in verband met het tweede incident zijn verwijderd.

De impact van de systeemfouten is hiermee slechts gedeeltelijk in kaart gebracht. Gelet op de hoofdvraag van het onderzoek van de commissie¹² heeft de commissie breder gekeken dan de afgelopen maanden voor wat betreft de impact van beide systeemfouten.

Aangezien de fouten al in het systeem zaten bij de implementatie in juli 2013 zijn er sindsdien, volgens een globale raming door de commissie, in totaal zo'n 25.000 gesprekken met advocaten ten onrechte opgenomen. Bij die berekening zijn de cijfers over de 8 maanden uit 2018 geëxtrapoleerd waarover de effecten bekend waren.

De commissie vindt het verantwoord om bij ramingen over gesprekken met advocaten die door systeemfouten zijn opgenomen te rekenen met getalsverhoudingen die uit recente berekeningen van de DJI bekend zijn geworden.

Uit genoemde recente berekening van de DJI over een periode van bijna 9 maanden¹³ blijkt dat van alle door het TVJ opgenomen gesprekken ca. 0,3% door medewerkers van de DJI wordt uitgeluisterd. Dat wil zeggen dat er in de afgelopen jaren vermoedelijk ca. 75 van de (ca. 25.000) gesprekken die door de systeemfouten waren opgenomen (geheel of gedeeltelijk) zijn uitgeluisterd door medewerkers van de DJI.

Ook blijkt uit de berekening van de DJI dat ca. 0,8% van alle door het TVJ opgenomen gesprekken door het OM wordt gevorderd op basis van een strafrechtelijke titel. De raming van de commissie is dat in de afgelopen jaren ca. 200 van de gesprekken die door de systeemfouten zijn opgenomen aan het OM zijn overgedragen op basis van een vordering. De gevorderde gesprekken worden, zoals eerder opgemerkt bij vraag 18, door de politie opnieuw uitgefilterd zodat hier de systeemfout in de nummerherkenningsysteem van de DJI wordt hersteld. Hierdoor kunnen geen van deze gesprekken door de politie worden uitgeluisterd.

De impact van de tweede systeemfout is door de commissie gezien op basis van de hele periode waarin het nummerherkenningsysteem bij de DJI heeft gefunctioneerd. Van Telio en Thirdwave heeft de commissie vernomen dat in de afgelopen jaren een paar keer per jaar stagnaties zijn geweest bij het aanleveren van de NOvA lijst met advocatennummers aan Telio. Daarbij is steeds gezocht naar achterliggende oorzaken en die zijn, waar mogelijk, aangepast. Dit betekent dat in de afgelopen jaren in totaal mogelijk enkele honderden telefoongesprekken met advocaten ten gevolge van de tweede systeemfout zijn opgenomen in het TVJ. Bij de hiervoor genoemde ramingen zijn deze cijfers verdisconteerd.

Vraag 26

Is vast te stellen of een opgenomen gesprek geheel of gedeeltelijk is uitgeluisterd?

Door de DJI kan via de logging achterhaald worden of een opgenomen gesprek uitgeluisterd is. Het is echter niet na te gaan hoe lang uitgeluisterd is. Er is namelijk geen onderscheid vast te stellen tussen die gevallen waarin slechts enkele seconden is uitgeluisterd en de gevallen waarin het gehele gesprek is uitgeluisterd.

¹² De hoofdvraag luidt: "Wat was de duur en de omvang van het onrecht opnemen en mogelijk mee- en uitluisteren van gesprekken tussen justitiabelen en hun advocaat en wat zijn de consequenties hiervan?"

¹³ De periode waar deze cijfers betrekking op hebben loopt van 1-11-2018 tot en met 25-07-2019.

Vraag 27

Hoeveel en welk soort functionarissen van de DJI hebben kennisgenomen van de inhoud van de gesprekken tussen advocaten en justitiabelen?

Het resultaat van het nadere onderzoek, genoemd bij vraag 25, is dat mogelijk enkele van de gesprekken die die in de acht maanden voorafgaand aan november 2018 zijn opgenomen door de systeemfout zijn uitgeluisterd door medewerkers van de DJI. Het was niet mogelijk om met dit onderzoek concreet te achterhalen hoeveel en welke functionarissen die gesprekken hebben uitgeluisterd.

Vraag 28

Is te achterhalen of informatie van abusievelijk opgenomen gesprekken door DJI is gedeeld? Zo ja, welke informatie is gedeeld?

Uit nader onderzoek, genoemd bij vraag 25, is gebleken dat vier van de gesprekken die door de systeemfout zijn opgenomen in de acht maanden voorafgaande aan november 2018 zijn overdragen aan het OM op basis van een vordering. Hiervoor is al aangegeven dat gesprekken die worden overgedragen aan het OM door het proces bij de politie opnieuw worden uitgefilterd.

Vraag 29

Wat is er met de verkeersgegevens gebeurd van de gesprekken die onterecht zijn opgenomen en van de gesprekken die zijn gewist omdat het gesprekken met een advocaat betrof?

De verkeersgegevens over de 8 maanden voorafgaand aan het eerste incident zijn door de DJI bij de notaris veiliggesteld. De verkeersgegevens berusten ook bij Telio, waarbij de gegevens van de gesprekken met advocaten gemaskeerd zijn. De verkeersgegevens van alle door het TVJ opgenomen gesprekken blijven de hele contractperiode tussen de DJI en Telio bewaard.

Vraag 30

Zijn er gesprekken tussen justitiabelen en advocaten die ten onrechte waren opgenomen terechtgekomen bij opsporingsdiensten? Zo ja, wat is er met deze gesprekken gebeurd?

Hierbij geldt, zoals is aangegeven bij vraag 18, dat een proces wordt doorlopen bij het overdragen van opgenomen gesprekken van de DJI naar de politie, waarbij de gesprekken opnieuw door een filter met nummers van geheimhouders worden gehaald, maar nu door het filter van de politie. Als tussen de gesprekken die door het OM zijn gevorderd gesprekken hadden gezeten die ten onrechte waren opgenomen, dan is het zeer aannemelijk dat die gesprekken door het filter van de politie tegengehouden zouden zijn.

Vraag 31

Is bij het OM bekend of er een gesprek met een advocaat in de verstrekte gesprekken zat? Zo ja, wanneer heeft/hebben dit/deze gesprek(ken) plaatsgevonden?

Nee. De landelijke officier van justitie interceptie heeft binnen het OM extra aandacht gevraagd voor gesprekken met advocaten ten tijde van het bekend worden van de systeemfout in november 2018. Zij heeft echter geen enkele melding ontvangen dat er advocatengesprekken zaten tussen de gesprekken die door de DJI waren aangeleverd op vordering van het OM.

Vraag 32

Borgen de afspraken en procedures die zijn vastgelegd in de relevante documenten (zoals contract, convenant en meer operationele afspraken) dat gesprekken tussen advocaat en cliënt vertrouwelijk blijven? Zo nee, welke aanbevelingen zijn er om de vertrouwelijkheid beter te borgen?

Voor het antwoord op deze vraag verwijst de commissie naar de conclusies en aanbevelingen in dit rapport.

Vraag 33

Is er sprake van proportionaliteit en subsidiariteit?

Telefoongesprekken van justitiabelen kunnen worden opgenomen met het oog op het handhaven van de orde of de veiligheid in de inrichting, beschermen van de openbare orde of nationale veiligheid, voorkomen of opsporen van strafbare feiten, beschermen van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven of het vaststellen van de identiteit van de persoon met wie de justitiabele een gesprek voert¹⁴.

Uit het onderzoek van de commissie blijkt dat deze doelen in het werkveld worden herkend en onderschreven. De commissie is er echter niet van overtuigd dat de schaal waarop in de huidige praktijk telefoongesprekken van justitiabelen worden opgenomen gerechtvaardigd is. Het huidige DJI-beleid is volgens de DJI gebaseerd op een Algemene maatregel van bestuur. Voor penitentiaire inrichtingen met beveiligingsniveau 3 is het DJI-beleid dat door justitiabelen gevoerde telefoongesprekken standaard worden opgenomen. De reden hiervoor is dat in deze inrichtingen justitiabelen kunnen worden geplaatst die voorkomen op de lijst van justitiabelen met een vlucht-/maatschappelijk risico (GVM-lijst). Het standaard opnemen van gesprekken wordt beleidsmatig verdedigd vanuit de veiligheid van de inrichting en om voortgezet crimineel handelen tijdens detentie (VCHD) te voorkomen, met name door GVM-justitiabelen. Als justitiabelen weten dat hun telefoongesprekken kunnen worden opgenomen dan gaat daar, zo wordt door de DJI aangenomen, een preventieve werking vanuit. Het feit dat er achteraf kan worden uitgeluisterd maakt het volgens de hoofddirectie mogelijk dat aan justitiabelen aan de voorkant meer vrijheden gegeven kan worden om met de buitenwereld te communiceren. Die vrijheid is nu, waar mogelijk, gemaximaliseerd. Aangevoerd wordt dat het

nieuwe telefoniesysteem weliswaar werkt met persoonlijke inloggegevens, maar dat het in de praktijk eenvoudig is voor een (GVM-)justitiabele om gebruik te maken van een telefoonaccount van een mede-justitiabele of een mede-justitiabele te vragen namens hem te bellen. Daarnaast wordt gesteld dat het Openbaar Ministerie regelmatig opgenomen gesprekken vordert. Opsporingsactiviteiten door politie en OM geschieden veelal reactief, nadat een strafbaar feit is geconstateerd of op basis van een vermoeden. Niet meer standaard opnemen zal op weerstand en onbegrip stuiten bij deze ketenpartners. Door de DJI worden tevens pragmatische argumenten aangevoerd die volgens de DJI pleiten voor het standaard opnemen van gesprekken. Gesteld wordt dat binnen de DJI op jaarbasis heel veel (over)plaatsingen van gedetineerden geschieden: zo'n 50.000 op jaarbasis. Daarnaast vinden er wisselingen plaats van de GVM-status van gedetineerden. Tot slot kan er - los van de GVM-status van een gedetineerde - om andere redenen standaard worden opgenomen in een inrichting. Bij iedere plaatsing zou dan moeten worden gecheckt wat de actuele 'GVM-status en/of opname-status' in de inrichting is. Een dergelijke werkwijze is volgens de DJI niet werkbaar. De DJI wijst verder op de administratieve lasten en kosten verbonden aan de daarvoor benodigde personele inzet en op het risico vanuit veiligheidsoptiek dat - daar waar opname noodzakelijk is - de instelling abusievelijk verkeerd staat en opnames worden gemist.

Voor penitentiaire inrichtingen met beveiligingsniveau 2 is het beleid dat door justitiabelen gevoerde telefoongesprekken niet worden opgenomen, tenzij het opnemen van een gesprek noodzakelijk is om toezicht te kunnen uitoefenen. Dan dienen gesprekken gepersonaliseerd te worden opgenomen dan wel gepersonaliseerd te worden beluisterd.

Het opname beleid voor categorie 2 en 3 inrichtingen is tot stand gekomen nadat de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (hierna RSJ) zich in een aantal uitspraken (in 2011, 2012 en 2014) heeft uitgelaten over het standaard opnemen van gesprekken van justitiabelen.

¹⁴ Artikel 39, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet luidt: "De directeur kan bepalen dat op de door of met de gedetineerde gevoerde telefoongesprekken toezicht wordt uitgeoefend, indien dit noodzakelijk is om de identiteit van de persoon met wie de gedetineerde een gesprek voert vast te stellen dan wel met het oog op een belang als bedoeld in artikel 36, vierde lid. Dit toezicht kan omvatten het beluisteren van een telefoongesprek of het uitluisteren van een opgenomen telefoongesprek. (...)".

Volgens de RSJ ontbreekt een wettelijke basis voor het standaard opnemen van gesprekken van justitiabelen. Volgens de RSJ voert het te ver om vanwege de (mogelijke) aanwezigheid van GVM-justitiabelen in een inrichting alle vanuit die inrichting gevoerde gesprekken op te nemen. Bij het maken van een dergelijke inbreuk dient immers maatwerk te worden geleverd. Om te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit dient telkens een belangenafweging te worden gemaakt. Volgens de RSJ is van belang of zich in een inrichting ten tijde van het opnemen van gesprekken ook daadwerkelijk een GVM-justitiabele bevindt van wie de gesprekken dienen te worden opgenomen, en of het opnemen van gesprekken kan worden beperkt tot deze justitiabele of zo nodig tot de afdeling waar deze verblijft.

De DJI heeft de commissie erop gewezen dat na de uitspraak van 2014 door justitiabelen geen RSJ-beroep meer is ingesteld en geen rechterlijke toets van het DJI-beleid heeft plaatsgevonden. In de maanden maart tot en met september 2018 zijn in de inrichtingen die gebruik maken van het TVJ in totaal 7.334.305 telefoongesprekken gevoerd door justitiabelen. Daarvan werd in totaal 6.742.260 (dit is meer dan 90%) gesprekken opgenomen. In de brief van 27-06-2016 aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie¹⁵, wordt verwezen naar de uitspraak van de RSJ uit 2014. Volgens de Staatssecretaris is er, ondanks de uitspraak van de RSJ, in het kader van het bestrijden van voortgezet crimineel handelen in detentie, binnen het wettelijk kader nog steeds ruimte om gesprekken op te nemen. Uit de brief blijkt dat op het moment van schrijven justitiabelen nog bellen met "anonieme" belkaarten. Volgens de Staatssecretaris wordt het met de invoering van gepersonaliseerd bellen door de implementatie van het nieuwe TVJ gericht uit- en afluisteren van gesprekken op persoonsniveau in plaats van op telefoontoestellen mogelijk. Ook in de brief van 18-05-2018¹⁶ van de Minister voor Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer wordt

de introductie van het nieuwe, gepersonaliseerde telefoniesysteem gemeld.

De commissie leest in deze brieven de impliciete toezegging dat de implementatie van het TVJ een fundamentele wijziging zal meebrengen op het gebied van het opnemen van telefoongesprekken van justitiabelen. Die wijziging is echter niet beleidsmatig doorgevoerd ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 3. Het huidige beleid ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 3 is onverkort dat standaard alle telefoongesprekken van justitiabelen worden opgenomen. In de ogen van de commissie is er in dit beleid geen sprake van een zorgvuldige en periodieke belangenafweging zoals bedoeld door de RSJ. De commissie deelt het standpunt van de DJI niet dat de RSJ enkel een nieuwe beleidslijn van de DJI zou vragen.

De commissie ziet derhalve een discrepantie tussen de uitspraken van de RSJ en genoemde brieven enerzijds en het huidige DJI-beleid ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 3 anderzijds. Wel is eind 2017 door de hoofddirectie van de DJI een beleidswijziging doorgevoerd ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 2. Het huidige beleid ten aanzien van die inrichtingen is hiervoor genoemd en kent het vereiste van gepersonaliseerd opnemen.

Bij de commissie zijn geen onderzoeken of evaluaties bekend geworden waaruit opgemaakt kan worden wat de effecten zijn van het opnamebeleid in relatie tot de gronden op basis waarvan telefoongesprekken mogen worden opgenomen.

Op basis van het cijfermatige overzicht dat de commissie van de DJI heeft ontvangen over de periode van 1 november 2018 en 25 juli 2019 en op basis van gesprekken, concludeert de commissie dat de praktijk rond het opnemen van gesprekken van justitiabelen in inrichtingen met beveiligingsniveau 3 overeenkomstig het beleid is. Dat wil zeggen dat standaard alle telefoongesprekken van justitiabelen worden opgenomen.

Op basis van het hiervoor genoemde cijfermatige overzicht concludeert de commissie dat in de praktijk ook in een aantal van de inrichtingen met beveiligingsniveau 2 alle gesprekken zijn

¹⁵ Brief Tweede Kamer vergaderjaar 2015-2016, 24587/29911 nr. 658.

¹⁶ Brief Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 24587 nr. 722.

opgenomen in de maanden waar het overzicht betrekking op heeft. In het overzicht staan vier inrichtingen met beveiligingsniveau 2 en twee hiervan hebben alle gesprekken opgenomen. Het heeft bij de commissie de vraag opgeroepen in hoeverre het beleid om gepersonaliseerd op te nemen in inrichtingen met beveiligingsniveau 2 correct wordt toegepast. Dit heeft de commissie niet nader onderzocht, omdat een dergelijk onderzoek volgens de commissie buiten het bestek viel van de opdracht van de commissie.

De algehele indruk die de commissie uit het onderzoek heeft gekregen is dat er ruime (technische) mogelijkheden zijn om gepersonaliseerd op te nemen, maar dat die onvoldoende worden benut.

Volgens de hoofddirectie zijn er lokaal de nodige mechanismen om te controleren hoe de directeur deze bevoegdheden om gesprekken op te nemen gebruikt, met name via de Commissie van Toezicht en het (individuele) beklagrecht. Dat toezicht hoeft, volgens de hoofddirectie, niet via de hiërarchische lijn naar de hoofddirectie plaats te vinden. Volgens de hoofddirectie past dat toezicht ook niet in de lijn, gelet op de (wettelijke) verantwoordelijkheid van de vestigingsdirecteur voor orde en veiligheid en diens informatiepositie.

Volgens de directeur informatievoorziening van de DJI heeft de directie informatievoorziening niet de bevoegdheid om zelfstandig controles uit te voeren op de manier waarop vestigingsdirecteuren de richtlijnen toepassen. De directie voert alleen controles uit in opdracht, bijvoorbeeld in het geval van integriteitsissues of externe dreigingen.

Tijdens meerdere gesprekken van de commissie met medewerkers van de DJI werd door betreffende medewerkers gesteld dat er een wezenlijk onderscheid is tussen de inbreuk op de privacy van de justitiabele door het opnemen enerzijds en het uitluisteren anderzijds. De commissie is echter van mening dat er geen wezenlijk verschil is, maar alleen een gradueel verschil.

Het feit dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de justitiabelen bij het enkele opnemen geringer is dan bij het uitluisteren, kan volgens de commissie geen rechtvaardiging zijn om systematisch alle gesprekken op te nemen.

Het DJI-beleid ten aanzien van het uitluisteren van gesprekken van justitiabelen is dat de directeur van de vestiging besluit of er wordt uitgeluisterd. De lijn van de hoofddirectie is dat het uitluisteren doorgaans heel selectief plaatsvindt aan de hand van een zekere gebeurtenis. Als, naar aanleiding van zo'n gebeurtenis, wordt besloten om aan factfinding te doen, kan het uitluisteren van opgenomen gesprekken daar onderdeel van uitmaken. De directeur mag het uitluisteren organiseren zoals hij/zij dat zelf wil. In sommige inrichtingen, zoals in PI Vught, wordt door een bureau veiligheid uitgeluisterd. Een dergelijke, gespecialiseerd bureau bestaat uit doelmatigheidsoverwegingen momenteel alleen in inrichtingen waar speciale groepen justitiabelen zijn gehuisvest in een extra beveiligde afdeling of een afdeling voor terroristen. Rondom het uitluisteren, bijvoorbeeld over de motivatie van directeuren om uit te luisteren, is geen controlesysteem vanuit de hoofddirectie. Wel worden autorisaties die door een vestigingsdirecteur worden aangevraagd om uit te kunnen luisteren centraal bij de directie informatievoorziening verleend en geregistreerd.

Uit recente berekeningen van de DJI, genoemd bij vraag 25, die op verzoek van de commissie zijn uitgevoerd, blijkt dat 0,3% van alle in het TVJ opgenomen gesprekken door medewerkers van de DJI zijn beluisterd (life monitoring en terugluisteren tezamen).

Uit het onderzoek van de commissie is gebleken dat tussen inrichtingen verschillen zijn in de praktijk rond het uitluisteren van (opgenomen) gesprekken. In beide inrichtingen waar de commissie navraag heeft gedaan waren er geen (systematische) maatregelen getroffen om te monitoren of DJI-medewerkers alleen gesprekken uitluisteren waartoe door of namens de directeur opdracht is gegeven. De directeur kan opdracht geven om een intern onderzoek te starten als hij/zij een medewerker ervan verdenkt zonder opdracht van de directeur gesprekken uit te luisteren. Daarbij kunnen loggegevens gebruikt worden.

Volgens de DJI zijn er in de periode van 2017 tot heden geen interne onderzoeken verricht naar het lekken door DJI-medewerkers van (telefoon-)

gesprekken tussen justitiabelen en advocaten, omdat daartoe geen aanleiding was.

Vraag 34

Is de bewaartermijn gerechtvaardigd?

In de nota van toelichting op het Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen (23-9-2010) wordt gemotiveerd waarom gekozen is voor een bewaartermijn van 8 maanden voor opgenomen telefoongesprekken van justitiabelen. Verwezen wordt naar adviezen van de NOvA en de RSJ. "De keuze voor een bewaartermijn van acht maanden in het verband van het toezicht op telefoongesprekken die vanuit een inrichting worden gevoerd, hangt in het bijzonder samen met de noodzaak de voortzetting van criminele activiteiten vanuit de inrichting tegen te gaan. Bij het toezicht op de telefoongesprekken in dit verband is ook het KLPD betrokken. Navraag bij het KLPD leert in dit verband dat de termijn van acht maanden voldoende ruim is om het toezicht op deze gesprekken te kunnen effectueren en deze gesprekken zo nodig te beluisteren en te beoordelen".

Volgens een van de geïnterviewden is de termijn van 8 maanden op pragmatische gronden gekozen aan de hand van de behoefte in de praktijk. De geïnterviewde had rondvraag gedaan bij een aantal partijen, zoals het GRIP, over de gewenste bewaartermijn. De vraag werd gesteld hoe ver men in de praktijk terugkeek. Dat bleek 6 tot 7 maanden te zijn. Vervolgens is ervoor gekozen een bewaartermijn van 8 maanden in het besluit op te nemen waarmee er nog enige speling is voor de praktijk mocht de behoefte zich net over een iets langere periode uitstrekken. Ook is gekeken naar het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens en met name naar de termijnen die in de regel zijn op in acht werden genomen in het Vrijstellingsbesluit Wpb (6 maanden).

Veel van de personen die door de commissie zijn geïnterviewd waren niet bekend met de argumenten die hadden geleid tot deze bewaartermijn. Ook kon geen degelijke onderbouwing worden gegeven of sprekende voorbeelden worden genoemd van voorvallen waarbij teruggegrepen moest worden op

een gesprek dat langer dan 3 maanden tevoren was opgenomen.

Op verzoek van de commissie heeft de politie een korte inventarisatie gehouden naar de termijnen die in vorderingen zijn opgenomen. Dat onderzoek wees uit dat in 9% van de (500) onderzochte vorderingen inzake opgenomen gesprekken een termijn van 6 maanden of meer wordt gevorderd.

Bij deze vraag is het volgens de commissie van belang te betrekken dat uit de berekening van de DJI, genoemd bij vraag 25, blijkt dat slechts ca. 0,8% van de door het TVJ opgenomen gesprekken worden gevorderd door het OM.

Voor zover de commissie na heeft kunnen gaan is nimmer deugdelijk onderzocht of de vastgestelde bewaartermijn proportioneel is.

De commissie kan de vraag of de bewaartermijn gerechtvaardigd is dan ook niet beantwoorden.

De commissie ziet in deze bevindingen aanleiding tot een heroverweging van de bewaartermijn voor opgenomen gesprekken (thans 8 maanden) en pleit 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.

Vraag 35

Is telefoneren met het TVJ gepersonaliseerd?

De commissie werd tijdens het onderzoek geattendeerd op het feit dat het systeem van telefoonkaarten en pincodes van het huidige TVJ niet waterdicht is. In dit verband wordt daarmee bedoeld dat er geen zekerheid is dat de justitiabele die belt ook degene is die volgens het systeem zou bellen. Dit wordt "gepersonaliseerd bellen" genoemd. Een van de doelstellingen van de DJI met het nieuwe TVJ was dat gepersonaliseerd bellen ingevoerd zou worden.

In het oude telefoniesysteem, het kaarttelefoniesysteem dat tussen 2013 en voor 2017 werd gebruikt, werd gewerkt met anonieme belkaarten. Dat systeem was zeker niet waterdicht omdat justitiabelen kaarten onderling konden uitwisselen en omdat een telefonieaccount niet te herleiden was naar een justitiabele. In het huidige TVJ heeft elke justitiabele een persoonlijk account, dat door middel van het registratienummer naar de justitiabele

te herleiden is. Hiermee is gericht opnemen van telefoongesprekken mogelijk. Destijds is voorzien dat ook dit systeem niet waterdicht is, omdat de pincode gedeeld kan worden met een ander, maar verwacht werd dat dit "misbruik" minder zou plaatsvinden omdat het belaccount is gekoppeld aan de rekeningcourant, ten behoeve van het op- en afwaarderen van beltegoed.

Uit de praktijkverhalen maakt de commissie op dat het met enige regelmaat voorkomt dat justitiabelen hun telefoonkaart en pincode aan een andere justitiabele geven. Daar kunnen veel redenen voor zijn, onder meer om een mistgordijn op te hangen. Soms worden justitiabelen onder druk gezet om hun telefoonkaart en pincode over te dragen.

Het verschijnsel is een van de argumenten die worden gebruikt om het stelselmatig opnemen van gesprekken te verdedigen. Daarbij is de redenering: doordat alle gesprekken worden opgenomen, kan later eventueel gericht teruggeluisterd worden.

Tijdens een interview met de directeur informatievoorziening van de DJI werd opgemerkt dat de keus is gemaakt om het telefoneren zo laagdrempelig mogelijk te maken. Volgens hem is ook eigenlijk niets anders te bedenken dat 100% waterdicht is. Er kan, volgens de directeur informatievoorziening in de toekomst vermoedelijk meer geïndividualiseerd worden door nieuwe voorzieningen. Er leeft bij de directie informatievoorziening niet het gevoel dat het misbruik een dergelijke omvang heeft dat een technische oplossing getroffen moet worden. De signalen die binnenkomen, bijvoorbeeld uit Zaanstad, hebben het karakter van incidenten en niet van iets structureels.

Volgens vertegenwoordigers van Telio is het mogelijk om het telefoneren echt persoonlijk te maken door middel van (herhaalde) stemherkenning en bij misbruik hierover te kunnen rapporteren. Telio zal dit begin volgend jaar in Australië implementeren. Het is een kostbaar systeem, maar volgens Telio betrouwbaarder dan andere toepassingen, zoals gebruik van vingerafdrukken.

Tot slot kan gedacht worden aan organisatorische en fysieke maatregelen en een hogere attentie van DJI-medewerkers rond het telefoneren om het meer te individualiseren.

Volgens de commissie is het telefoneren met het TVJ in de praktijk dan ook onvoldoende gepersonaliseerd. Bij de commissie is de indruk ontstaan dat er sprake is van een structureel probleem dat aangepakt zou moeten en kunnen worden.

Vraag 36

Is een (nieuwe) meldingsprocedure wenselijk?

Alle medewerkers van de DJI die direct betrokken zijn bij het uitluisteren van gesprekken van gedetineerden gaven aan dat zij er voorstander van zijn als er een goede, eenduidige meldingsprocedure komt voor de medewerker van de DJI die vermoedt dat er een gesprek met een advocaat is opgenomen.

In de huidige praktijk wordt geen mechanisme in werking gesteld om te onderzoeken of de advocaat in kwestie onbewust heeft nagelaten om het telefoonnummer op te geven, of door welke andere oorzaak het telefoongesprek is opgenomen. Daardoor worden er geen correcties uitgevoerd en wordt de hoeveelheid opgenomen advocatengesprekken niet verminderd. Medewerkers van de DJI toonden zich hieronder enigszins gelaten.

De directeur informatievoorziening van de DJI gaf aan dat hij positief zou adviseren als zo'n terugkoppelmechanisme zou worden voorgesteld. Volgens hem is de grootste kans dat er iets ontdekt wordt door degenen die gesprekken uitluisteren, zodat daar de meldingsprocedure bekend zou moeten zijn.

De hoofddirectie van de DJI heeft desgevraagd aangegeven geen enkel bezwaar te zien in een terugkoppelmechanisme van de DJI richting de NOvA.

De commissie onderschrijft de wenselijkheid van de introductie van een meldingsprocedure en een vervolgpprocedure voor opgenomen advocatengesprekken.

Vraag 37

Worden gesprekken ook op andere systemen en USB-sticks opgeslagen?

Tijdens het interview van de commissie met twee medewerkers uit PI Vught werd verteld dat alle uit te luisteren gesprekken op een USB-stick worden gebrand, vervolgens geëxporteerd naar het eigen BIV-netwerk en vervolgens werden uitgeluisterd.

Gesprekken blijven ook in dat systeem bewaard, maar daarvoor wordt de bewaartermijn van 8 maanden (nog) niet in acht genomen. Het is zeer waarschijnlijk dat zich tussen de gesprekken die op dat systeem worden bewaard zich ook gesprekken bevinden met advocaten.

De commissie heeft van de DJI de informatie ontvangen dat momenteel maatregelen worden voorbereid die er in ieder geval toe dienen te leiden dat bij de gesprekken die op het BIV-netwerk staan, tenzij ze voor onderzoeksdoeleinden worden gebruikt, de bewaartermijn van 8 maanden onverkort wordt gehandhaafd.

Ook tijdens het gesprek met een van de medewerkers uit PI Lelystad kwam naar voren dat incidenteel een telefoongesprek op een (beveiligde) USB-stick wordt gezet en wordt meegenomen naar een andere ruimte om het gesprek uit te luisteren.

Volgens de (mondelijke) instructie is het de individuele verantwoordelijkheid van de medewerker om gesprekken van USB-sticks te verwijderen.

Als gesprekken worden gedownload om over te zetten op USB-stick, dan wordt dat gelogd. Er vindt echter, voor zover de commissie heeft kunnen nagaan, geen systematische controle plaats op het downloaden door medewerkers en op het wissen van gesprekken van gegevensdragers zoals USB-sticks.

Dit vormt volgens de commissie dan ook een punt van aandacht.

Vraag 38

Worden loggegevens (effectief) gebruikt?

Uit het gesprek met vertegenwoordigers van Telio, vertegenwoordigers van de DJI en naar aanleiding van reacties vanuit de DJI op vragen van de commissie heeft de commissie de indruk dat de DJI niet of nauwelijks gebruik maakt van de logfiles die door het TVJ worden bijgehouden. Zowel bij vestigingen als bij de centrale onderdelen van de DJI lijkt er tot nu toe weinig tot geen belangstelling te zijn voor de logbestanden. Logbestanden worden alleen geraadpleegd als er een concrete aanleiding voor is. En er zijn momenteel geen alarmeringen ingesteld op loggegevens. Het is mogelijk om dergelijke alarmeringen in te bouwen.

De commissie ziet dit als een gemis in het toezicht. Gelet op het beleid dat alle gesprekken worden opgenomen in een groot aantal inrichtingen, mag verwacht worden dat het uitluisteren zeer gericht plaatsvindt. Om daar enig toezicht op te houden zou het regelmatig controleren van de logfiles door de PI-directeur of het functioneel beheer een belangrijke waarborg zijn.

Vraag 39

Hoe wordt een vertaalbureau ingezet?

In één van de inrichtingen die door de commissie zijn bevestigd bleek een groot deel van de uit te luisteren gesprekken te worden gevoerd in een buitenlandse taal. Dergelijke gesprekken worden overgezet naar een beveiligde cloud. Het vertaalbureau heeft toegang tot de cloud. Na de vertaalwerkzaamheden plaatst het vertaalbureau de vertaling op de cloud, zodat de medewerker van de PI de vertaling daar af kan halen.

Het is volgens de commissie zeer waarschijnlijk dat ook hier gesprekken met advocaten tussen zitten, omdat DJI-medewerkers dit niet hebben kunnen uitfilteren, vanwege het feit dat het gesprek in een vreemde taal wordt gevoerd.

De inzet van het vertaalbureau is gebaseerd op een rijksbrede overeenkomst waar ook Defensie, de Politie en het OM gebruik van maken. Deze overeenkomst wordt momenteel opnieuw aanbesteed. In de huidige overeenkomst is volgens de DJI voldoende aandacht voor privacy en informatiebeveiliging en dit geldt ook voor de nieuwe overeenkomst.

De commissie heeft geen navraag gedaan naar afspraken tussen de DJI en het gecontracteerde vertaalbureau. Dit is dan ook buiten de scope van het onderzoek van de commissie geplaatst.

In de andere inrichting die door de commissie is bevestigd kwamen gesprekken in een buitenlandse taal duidelijk minder frequent voor. Daarbij was de praktijk dat in voorkomende gevallen de tolkentelefoon werd gebeld en het gesprek via de speaker ten gehore werd gebracht.

Vraag 40

Is er een integrale (keten-)benadering?

Uit het onderzoek van de commissie komt naar voren dat het doel van het stelsel van nummerherkenning door alle partijen wordt onderschreven. Partijen hebben aangegeven goed te hebben samengewerkt ten tijde van de introductie van het nummerherkenningsysteem bij DJI. Ook bij de vernieuwing van het telefoniesysteem in 2017 en 2018 is de samenwerking (tijdelijk) gezocht.

In de dagelijkse praktijk wordt de samenwerking gezocht bij incidenten of storingen.

Partijen zoeken elkaar niet structureel op. Zo bestaat er geen (actuele) overall analyse van risico's in het stelsel. Er worden over en weer geen (kritische) vragen gesteld, zodat er sprake is van onbekendheid van ontwikkelingen die zich bij de andere partij voordoen.

Volgens de commissie zou een andere opstelling van partijen tot betere resultaten leiden. In die opstelling zou het besef van wederzijdse afhankelijkheid en de ketenbenadering versterkt moeten worden. Bij zo'n ketenbenadering past het introduceren van een laagdrempelig terugkoppelmechanisme waardoor per geval onderzoek wordt gedaan van de oorzaken van het opnemen van een advocatengesprek, maar ook het gezamenlijk uitvoeren van een risicoanalyse.

Hoofdstuk

3

Belangrijkste conclusies¹⁷

¹⁷ Er wordt hier gesproken over belangrijkste conclusies omdat in het vorige hoofdstuk ook al diverse conclusies zijn getrokken bij de beantwoording van de (deel)vragen.

Hieronder worden de belangrijkste conclusies weergegeven¹⁸

Programmeerfouten

Er zijn lange tijd gesprekken tussen justitiabelen en advocaten opgenomen door twee verschillende fouten in de software van het nummerherkenningsysteem van de DJI. De fouten zijn hersteld. De verklaring voor de programmeerfouten ligt mede in de afstand tussen de gebruikers en de programmeurs. Daarnaast blijkt dat veel ontwikkelaars en opdrachtgevers uitgaan van het feilloos werken van de ontwikkelde systemen, waardoor onvoldoende aandacht wordt besteed aan extra detectiemechanismen.

Effecten van gebleken fouten

De fouten hebben vanaf het begin, sinds 2013, in het telefoniesysteem gezeten.

De effecten van het opnemen van gesprekken tussen justitiabelen en hun advocaten ten gevolge van de systeemfouten zijn in kaart gebracht aan de hand van het aantal gesprekken dat door deze fouten is

- a. opgenomen door het telefoniesysteem
- b. uitgeluisterd door medewerkers van de DJI
- c. overgedragen aan de politie op basis van een vordering door het OM
- d. uitgeluisterd door de politie.

De opgenomen gesprekken die op basis van een vordering van het OM door de DJI worden overgedragen aan de politie doorlopen een proces waarbij alle gesprekken door het nummerherkenningsysteem van de politie worden gehaald. In dat filter zijn meer advocatennummers opgenomen dan in het filter van DJI en in het systeem van de politie zijn geen fouten geconstateerd. Hierdoor konden gesprekken die door de fouten in het systeem van de DJI aan de politie werden overgedragen door de politie niet worden uitgeluisterd.

Incidentbehandeling

Bij beide incidenten hebben de DJI en Telio een onderzoek ingesteld, waarbij het doel was om de oorzaak op te sporen en de fout te herstellen. Over het eerste incident is de Tweede Kamer geïnformeerd en dat incident vormde de aanleiding voor de instelling van de commissie. Naar het oordeel van de commissie is de ernst van het tweede incident door de DJI en het ministerie van J&V onderschat. Niet alleen in eerste aanleg, maar ook in het vervolg.

Integraliteit van het stelsel van nummerherkenning

Het doel van het systeem van nummerherkenning en de opdrachtverstrekking van de DJI aan Telio, het bedrijf dat de telefonievoorziening voor justitiabelen verzorgt in bijna alle justitiële rijksinrichtingen, is goed omschreven en was voor Telio duidelijk. Er is bij de implementatie van het nummerherkenningsysteem bij de DJI veel inzet gepleegd van alle betrokken partijen om het systeem goed te laten functioneren.

Hoewel in de afgelopen jaren diverse testen zijn uitgevoerd, ontbraken tot voor kort essentiële (end-to-end) testen waarbij periodiek wordt gecontroleerd of de telefoonnummers van de gesprekken die zijn opgenomen overeenkomen met nummers op de lijst van de NOvA.

De end-to-end testen zijn (nog) niet contractueel vastgelegd tussen de DJI en Telio.

Dat de gezamenlijke testen die tussen partijen waren afgesproken in de afgelopen jaren niet zijn uitgevoerd is een illustratie van het feit dat een integrale (keten)benadering van de materie ontbreekt. Zo worden de risico's die zich kunnen voordoen bij de diverse schakels in de keten niet gezamenlijk geïnventariseerd.

De programmeerfouten die recent naar voren zijn gekomen zijn niet eerder gebleken uit testen. Er kunnen door de commissie geen conclusies worden getrokken over de kwetsbaarheid voor het binnendringen van onbevoegden in de infrastructuur die de NOvA en de DJI gebruiken voor het stelsel van nummerherkenning. Dit vindt de commissie zeer zorgelijk, zeker gelet op de zeer

¹⁸ De volgorde komt niet (geheel) overeen met de volgorde in het voorgaande deel van het rapport.

grote hoeveelheid zeer gevoelige gegevens die in opdracht van de DJI wordt opgeslagen.

Volledigheid en correctheid NOvA-lijst

Ook nadat de programmeerfouten zijn hersteld worden nog steeds in meer dan incidentele gevallen gesprekken met advocaten opgenomen door het TVJ. Dit wordt zeer waarschijnlijk veroorzaakt doordat de NOvA-lijst die aan Telio wordt aangeleverd met telefoonnummers van advocaten niet actueel of onvolledig is.

Als de NOvA-lijst niet actuele telefoonnummers bevat of anderszins telefoonnummers bevat van personen waarvoor de lijst niet is bedoeld, bestaat het risico dat gesprekken ten onrechte niet worden opgenomen.

Dit risico is reëel omdat er geen systematische controle wordt uitgevoerd of de telefoonnummers op de NOvA-lijst behoren tot de betreffende advocaat of diens kantoor.

Inbreuk op de privacy

Volgens de commissie is zonder meer al sprake van een forse inbreuk op de privacy van een justitiabele als diens telefoongesprekken worden opgenomen en bewaard, ongeacht of die gesprekken worden uitgeluisterd. Voor het bewaren van opgenomen telefoongesprekken geldt ook dat een lange bewaartermijn een grotere inbreuk op de privacy met zich brengt dan een korte.

De inbreuk op de privacy is uiteraard des te groter als het opgenomen gesprek daadwerkelijk ook wordt uitgeluisterd.

Gebleken is dat deze opvatting niet wordt gedeeld door de DJI. De DJI is van mening dat er pas sprake is van impact op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen als gesprekken zijn uitgeluisterd.

Standaard opnemen van telefoongesprekken

In de ogen van de commissie is in het huidige DJI-beleid beleid ten aanzien van PI 's met beveiligingsniveau 3¹⁹, gelet op de mogelijkheden van het nieuwe TVJ om gepersonaliseerd gesprekken

op te nemen, geen sprake van een zorgvuldige en periodieke belangenafweging zoals bedoeld door de RSJ. Daarmee wordt niet voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Volgens de commissie is daarbij van belang dat in de praktijk een zeer gering percentage van de opgenomen gesprekken daadwerkelijk door DJI-medewerkers wordt uitgeluisterd en dat een zeer gering percentage van de opgenomen gesprekken wordt gevorderd door het OM.

De commissie ziet een discrepantie tussen genoemd DJI-beleid en brieven van bewindspersonen van het ministerie van J&V.

Het beleid ten aanzien van PI 's met beveiligingsniveau 2 is dat door justitiabelen gevoerde telefoongesprekken alleen gericht en gepersonaliseerd worden opgenomen. Bij de commissie is de vraag gerezen in hoeverre dit beleid in inrichtingen met beveiligingsniveau 2 correct wordt toegepast.

De commissie constateert een gemis op het gebied van toezicht vanuit de hoofddirectie van de DJI op de uitvoering in de praktijk, gelet op de omvang van de inbreuken op de privacy van justitiabelen die hier in het geding is.

Instructies over advocatengesprekken

Er zijn geen schriftelijke instructies rond het uitluisteren en afhandelen van telefoongesprekken tussen justitiabelen en hun advocaten. Er zijn alleen mondelinge instructies gegeven.

Uit het onderzoek van de commissie bij twee PI 's bleek dat advocatengesprekken in beide inrichtingen niet werden gewist in strijd met de geldende regelgeving en in strijd met de (mondelinge) instructies die bij de implementatie van het systeem TVJ zijn gegeven.

Meldingsprocedure

Door medewerkers van de DJI die direct betrokken zijn bij het uitluisteren van gesprekken van gedetineerden is aangegeven dat zij voorstander zijn van een goede, eenduidige meldingsprocedure voor die gevallen waarin zij vermoeden dat een gesprek met een advocaat is opgenomen. Dit komt meer dan incidenteel voor en zonder een dergelijk terugkoppelmechanisme blijft dit zo.

¹⁹ Het huidige beleid ten aanzien van inrichtingen met beveiligingsniveau 3 is dat standaard alle telefoongesprekken van justitiabelen worden opgenomen.

De commissie onderschrijft de wenselijkheid van zo'n meldingsprocedure.

Bewaren van gesprekken

De commissie heeft geen overtuigende argumenten gevonden voor de huidige, relatief lange bewaartermijn van acht maanden voor opgenomen gesprekken.

De commissie ziet hierin aanleiding tot een heroverweging van die bewaartermijn en pleit 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.

In één van de PI's die door de commissie zijn bevestigd bleek dat uitgeluisterde gesprekken ook langer dan 8 maanden worden bewaard op een ander DJI-systeem. Voor dat systeem was geen bewaartermijn vastgesteld. De DJI heeft laten weten dit maatregelen worden voorbereid om de bewaartermijn ook hier in acht te nemen.

Gepersonaliseerd telefoneren

In de praktijk blijkt het eenvoudig voor justitiabelen om de telefoonkaart en de pincode over te dragen aan een andere justitiabele. Dit ondergraaft het beginsel van gepersonaliseerd bellen en vormt voor de DJI aanleiding om ongericht (standaard) gesprekken op te nemen.

De commissie heeft de indruk dat sprake is van een structureel probleem dat zou moeten, maar ook kan worden aangepakt.

Hoofdstuk

4

Aanbevelingen

De commissie komt op basis van het voorgaande tot de volgende aanbevelingen:

Kies voor een integrale (keten-)benadering

Bezie de zorg voor de vertrouwelijkheid van telefoongesprekken tussen justitiabelen en advocaten als een gemeenschappelijke opgave en als een keten die bestaat uit diverse schakels. Het gezegde: "Een ketting is niet sterker dan de zwakste schakel" is hier van toepassing. De commissie ziet namelijk over de hele linie, dat wil zeggen bij alle partijen afzonderlijk, maar ook in de samenwerking tussen partijen, aanleiding voor verbetering. Betrokken partijen (met name de DJI en de NOvA) doen er goed aan om periodiek de risico's die zich voor kunnen doen bij de diverse schakels gezamenlijk te inventariseren en passende maatregelen te treffen.

Daarvoor is periodiek overleg tussen partijen nodig, zowel op uitvoerend als op strategisch niveau, meer onderlinge uitwisseling van informatie en herstel van wederzijds vertrouwen.

Periodiek uitvoeren van gezamenlijke testen is eveneens onderdeel van de aanbevolen benadering, waarbij de testen niet alleen worden afgesproken maar ook in de planning worden gezet, uitgevoerd en resultaten worden teruggekoppeld. Het karakter van de testen moet wezenlijk worden gemoderniseerd en passen bij de aard van de geïnventariseerde risico's.

Tot de ketenbenadering behoort ook het creëren van een meldingsprocedure voor medewerkers van de DJI die bij het uitluisteren een (mogelijk) gesprek met een advocaat ontdekken. Die gezamenlijke procedure zou ertoe moeten leiden dat op elke melding een onderzoek volgt naar de oorzaak, wordt bezien welke actie hierop moet volgen en een terugkoppeling volgt naar de melder.

Het is gewenst dat de DJI de dagelijkse extra check die sinds mei 2019 wordt uitgevoerd contractueel wordt geregeld.

Om fouten in de (nieuwe) software te voorkomen verdient het aanbeveling om de afstand tussen de gebruikers en de programmeurs bij de bouw van het systeem zo klein mogelijk te laten zijn.

Daarnaast is het gewenst om extra detectiemechanismen in het leven te roepen die periodiek verifiëren of de uitgangspunten kloppen.

Zorg voor een volledige en correcte nummerlijst

Extra inspanningen bij de advocatuur en de NOvA zijn nodig om te zorgen voor een volledige en actuele lijst met advocatennummers. Deze lijst vormt immers de basis van het ontwikkelde systeem van nummerherkenning en is thans niet volledig en actueel.

Voor de hand liggend is om de lijst met advocatennummers die dagelijks naar het nummerherkenningssysteem van de Nationale Politie gaat ook te gebruiken voor het systeem bij de DJI. De NOvA wordt geadviseerd een systeem in te voeren waarbij periodieke controles worden uitgevoerd of de ingevoerde nummers actueel zijn en daadwerkelijk behoren bij de doelgroep waar de lijst voor bedoeld is.

Pas het beleid over opnemen van gesprekken aan

Het beleid van de DJI ten aanzien van het opnemen van gesprekken in inrichtingen met beveiligingsniveau 3 behoeft aanpassing met het oog op de forse inbreuk op de privacy van gedetineerden en de aandacht die besteed moet worden aan de voor de eisen die in het kader van de noodzakelijke proportionaliteit en subsidiariteit worden gesteld aan het opnemen van telefoon-gesprekken. Met het verminderen van het aantal opgenomen gesprekken wordt tevens de kans op en impact van fouten of datalekken beperkt.

De DJI kan beter gebruikmaken van de technische mogelijkheden en opties die het nieuwe TVJ biedt, maar moet nog, letterlijk en figuurlijk, "de knop omzetten" om standaard gepersonaliseerd gesprekken op te nemen.

Het is gewenst dat het (gewijzigde) DJI-beleid niet alleen mondeling, maar ook schriftelijk wordt vastgelegd. Vervolgens zou ervoor gezorgd moeten worden dat de instructies bekend zijn bij alle medewerkers die hiermee in de praktijk te maken hebben en dat de kennis wordt onderhouden.

Nadere schriftelijke, landelijke en uniforme instructies over hoe te handelen in geval van gesprekken met geheimhouders zijn eveneens wenselijk.

Vanuit de hoofddirectie van de DJI, maar ook vanuit vestigingsdirecteuren, zouden meer maatregelen genomen moeten worden om de toepassing in de praktijk op het gebied van het opnemen en uitluisteren van gesprekken systematisch te monitoren.

De DJI wordt geadviseerd om zorg te dragen voor het uitvoeren van evaluaties van beleidsmaatregelen die inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van justitiabelen.

Heroverweeg de bewaartermijn van opgenomen gesprekken

De commissie ziet overwegend voordelen in het verkorten van de bewaartermijn voor opgenomen gesprekken. Ook hiermee wordt de kans op en impact van fouten en datalekken beperkt.

In ieder geval is heroverweging van de bewaartermijn van 8 maanden volgens de commissie gewenst.

Omdat gesprekken ook op andere systemen worden opgeslagen dienen door de DJI maatregelen genomen te worden om te zorgen dat een overeenkomstige bewaartermijn in acht wordt genomen.

Neem maatregelen om telefoneren persoonlijker te maken

Aangezien het vaak gebeurt dat justitiabelen hun telefoonkaart en pincode aan een andere justitiabele geven, dringt de commissie erop aan dat het de DJI meer inzet pleegt om het telefoneren te personaliseren. Het is een structureel probleem en kan aangepakt worden.

Slotwoord

Medewerking tijdens onderzoek

Volgens artikel 7, vierde lid van instellingsbesluit, dient de commissie zich te verantwoorden over de aan haar geboden medewerking.

De commissie vond de medewerking van het ministerie van J&V, de NOvA, het OM, Telio en Thirdwave goed, dan wel naar behoren. De medewerking van de DJI was op onderdelen naar behoren, maar schoot, naar het oordeel van de commissie, op andere onderdelen te kort. De DJI schoot, volgens de commissie, tekort doordat op een aantal verzoeken om informatie van de commissie niet adequaat, te laat of onvolledig werd gereageerd. Verschillende verzoeken om informatie bleven lang onbeantwoord. De werkzaamheden van de commissie kwamen daarmee in het gedrang. Het betrof vragen die volgens de commissie niet erg complex waren en die door de DJI voorzien hadden kunnen worden. De commissie heeft zich geen oordeel kunnen vormen over de oorzaken hiervan.

Bijlagen





Besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 11 juni 2019, nr. 2575852, houdende instelling van de Commissie Telefonie Justitiabelen [Instellingsbesluit Commissie Telefonie voor Justitiabelen]

De Minister voor Rechtsbescherming;

Gelet op artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: Minister voor Rechtsbescherming;
- b. *commissie*: commissie, bedoeld in artikel 2;
- c. *Ministerie*: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Artikel 2. Instelling en taak

1. Er is een onafhankelijke onderzoekscommissie Commissie Telefonie voor Justitiabelen.
2. De commissie heeft tot taak onderzoek te verrichten naar de duur en de omvang van het onterecht opnemen en mogelijk mee- en uitluisteren van gesprekken tussen gedetineerden en hun advocaat en naar de consequenties hiervan.
3. De commissie is bevoegd gedurende het onderzoek aanvullende vragen te formuleren en deze te onderzoeken en beantwoorden, indien zij dat dienstig acht aan haar opdracht.
4. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is de commissie bevoegd aanbevelingen te doen.

Artikel 3. Samenstelling, benoeming, ontslag

1. De commissie bestaat uit een voorzitter en twee andere leden.
2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. De voorzitter en de andere leden worden door de Minister benoemd.
4. Tot voorzitter en tevens lid van de commissie wordt benoemd: mr. F.W.H. (Erik) van den Emster.
5. Tot leden van de commissie worden benoemd:
 - a. mr. dr. P.P.J. (Patrick) van der Meij;
 - b. ir. J.R. (Ronald) Prins.
6. De benoeming geschiedt voor de duur van de werkzaamheden van de commissie.
7. Bij tussentijds vertrek van de voorzitter of een ander lid kan de Minister op voordracht van de overige leden onderscheidenlijk de voorzitter, een andere voorzitter dan wel een ander lid benoemen.
8. De voorzitter en overige leden kunnen op eigen verzoek of wegens ongeschiktheid, onbekwaamheid of op andere zwaarwegende gronden worden geschorst en ontslagen door de Minister.

Artikel 4. Instellingsduur

1. De commissie wordt ingesteld met ingang van 15 april 2019 en wordt opgeheven per 1 november 2019.
2. Nadat de commissie is opgeheven, kan de voorzitter nog worden verzocht om namens de



commissie een toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 5. Secretaris

1. De Minister voorziet in een secretaris voor de commissie.
2. De secretaris is geen lid van de commissie en is voor de uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoordelijk schuldig aan de voorzitter van de commissie.
3. De secretaris is tegenover anderen dan de commissie verplicht tot geheimhouding van hetgeen in het verband van de werkzaamheden van de commissie bekend is geworden.

Artikel 6. Werkwijze

1. De commissie stelt een protocol vast over de wijze waarop zij het onderzoek uitvoert, waaronder in ieder geval over de wijze waarop zij personen hoort en daarvan verslag doet en op welke wijze de vertrouwelijkheid van informatie geborgd wordt.
2. De commissie bepaalt in het protocol hoe zij, in het kader van hoor en wederhoor, bevindingen voorlegt aan personen of instanties die door deze bevindingen worden geraakt of die daartegen bedenkingen zouden kunnen hebben.
3. De commissie en de Minister stellen gezamenlijk een protocol vast over de wijze waarop door het Ministerie informatie aan de commissie wordt verstrekt.
4. De voorzitter van de commissie ondertekent de protocollen namens de commissie.
5. De commissie verantwoordt haar werkwijze in het eindrapport.
6. De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is.

Artikel 7. Inwinnen van inlichtingen onderzoekscommissie

1. De commissie is bevoegd zich voor het inwinnen van inlichtingen rechtstreeks te wenden tot personen en instellingen en hen te verzoeken die medewerking te verlenen die redelijkerwijs nodig is voor de uitvoering van het onderzoek.
2. Medewerkers van het Ministerie verlenen de commissie de verlangde medewerking en toegang tot alle informatie die zij nodig heeft met inachtneming van het in artikel 6 bedoelde protocol.
3. Medewerkers van het Ministerie zijn verplicht om de leden van de commissie de verlangde medewerking te verlenen, voor zover deze samenhangt met hun taak.
4. De commissie zal zich over de aan haar geboden medewerking verantwoorden in haar eindrapport.

Artikel 8. Eindrapport

De Commissie brengt uiterlijk op 31 oktober 2019 haar eindrapport uit aan de Minister.

Artikel 9. Vergoeding

1. De voorzitter en de andere leden van de commissie ontvangen een vergoeding per vergadering.
2. De vergoeding per vergadering bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984.
3. In afwijking van het tweede lid, bedraagt de vergoeding van de voorzitter 130% van de hoogte van de vergoeding, bedoeld in het tweede lid.
4. De voorzitter en de overige leden van de commissie ontvangen een vergoeding overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.



Artikel 10. Kosten van de onderzoekscommissie

1. De kosten van de commissie worden, voor zover goedgekeurd, gefinancierd door het Ministerie.
2. Onder kosten worden in ieder geval verstaan:
 - a. de kosten voor de faciliteiten van vergaderingen en voor secretariële ondersteuning,
 - b. de kosten voor het inschakelen van externe deskundigheid en het laten verrichten van onderzoek, en
 - c. de kosten voor oplevering van het rapport.

Artikel 11. Vergaderlocatie onderzoekscommissie

1. De commissie vergadert op een locatie buiten het Ministerie, in die gevallen dat de commissie daartoe aanleiding ziet.
2. In overige gevallen komt de commissie bijeen op een locatie die is voorzien door het Ministerie.

Artikel 12. Openbaarmaking onderzoekscommissie

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de commissie worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de commissie openbaar gemaakt.

Artikel 13. Archiefbescheiden

1. Zo spoedig mogelijk na de beëindiging van de werkzaamheden van de commissie, of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven zoveel eerder, worden de bescheiden betreffende die werkzaamheden van de commissie overgedragen aan het archief van de directie en van het Ministerie.
2. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de door de commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

Artikel 14. Inwerkingtreding en verval besluit

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 15 april 2019.
2. Dit besluit vervalt vier weken na het uitbrengen van het eindrapport.

Artikel 15. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Telefonie voor Justitiabelen.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker*



TOELICHTING

Algemeen

Bij brief van 7 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 24 587, nr. 739) is aangekondigd dat onafhankelijk onderzoek zou worden ingesteld naar de aan het licht gekomen systeemfout in het systeem 'Telefonie voor Justitiabelen'. Bij brief van 27 november 2018 (Kamerstukken II 2018/19, 24 587, nr. 741) is toegezegd dat een onafhankelijke onderzoekscommissie wordt gevraagd onderzoek te verrichten om te bezien wat de oorzaak of oorzaken, de omvang, de duur en de consequenties van het opnemen van voormelde gesprekken is, dan wel zijn geweest. Met de instelling van de commissie wordt deze toezegging gestand gedaan.

De vertrouwelijkheid tussen advocaat en cliënt is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming van wezenlijk belang en dient te allen tijde te worden gewaarborgd. Het is dan ook essentieel dat – nu is gebleken dat er in detentie gesprekken tussen gedetineerden en advocaten in sommige gevallen zijn opgenomen – er een onafhankelijk onderzoek wordt verricht.

Vergoeding

Artikel 9 is opgesteld in overeenstemming met artikel 2, eerste lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, juncto artikel 3 van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies. In artikel 9 is voorzien dat de leden per vergadering een vergoeding ontvangen van 3% van het maximum van salarisschaal 18. De voorzitter ontvangt 130% van de vergoeding van de overige leden.

Reis- en verblijfskosten

Op grond van artikel 2, tweede lid, Wet vergoedingen adviescolleges en commissies kunnen de voorzitter en de overige leden een vergoeding ontvangen voor reis- en verblijfskosten overeenkomstig het Reisbesluit binnenland.

*De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker*

Bijlage 2

Protocol van 24 juni 2019 over de werkwijze van de Commissie Telefonie voor Justitiabelen

De Commissie Telefonie voor Justitiabelen;
Gelet op artikel 6, eerste en tweede lid, van het besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 11 juni 2019, nr. 2575852, houdende instelling van de Commissie Telefonie voor Justitiabelen;

Stelt het volgende protocol vast:

Artikel 1 Begrippen

In dit protocol wordt verstaan onder:

besluit: besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 11 juni 2019, nr. 2575852, houdende instelling van de Commissie Telefonie voor Justitiabelen (Stcrt. 2019, nr. 33971 van 21 juni 2019);

commissie: Commissie Telefonie voor Justitiabelen, genoemd in artikel 2, eerste lid, van het besluit.

Artikel 2 Doel van dit protocol

Dit protocol bevat voorschriften over de wijze waarop de commissie haar onderzoek uitvoert als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het besluit.

Artikel 3 Uitnodiging voor gesprek

1. De commissie kan personen uitnodigen voor een gesprek.
2. De uitnodiging is persoonlijk en geldt uitsluitend voor de genodigde.
3. De genodigde heeft het recht zich te laten bijstaan. Eventuele kosten daarvoor worden niet (door het Ministerie) vergoed.

Artikel 4 Voorafgaande informatievoorziening

1. Aan de genodigde wordt voorafgaand aan het gesprek medegedeeld waarover het gesprek zal gaan.
2. Aan de genodigde worden voorafgaand aan het gesprek een exemplaar van het besluit en dit protocol toegestuurd.

Artikel 5 Gesprek

Het voeren van het gesprek geschiedt door leden van de commissie. De commissie kan toestaan dat, naast de betrokkene en degene die hem bijstaat en de secretaris, andere personen bij het gesprek aanwezig zijn en vragen stellen.

Artikel 6 Verslaglegging

1. De secretaris stelt een verslag op van het gesprek met de commissie.
2. Van het gesprek worden ten behoeve van de verslaglegging geluidsopnames gemaakt door de commissie, tenzij de betrokkene daartegen bezwaar heeft. Deze opnamen worden vernietigd nadat het verslag definitief is vastgesteld.
3. Het staat de betrokkene vrij voor eigen gebruik geluidsopnames te maken van het gesprek.
4. De betrokkene kan wijzigingsvoorstellen doen ten aanzien van het conceptverslag.
5. De betrokkene tekent het conceptverslag voor gezien en zendt het binnen 3 werkdagen terug, eventueel vergezeld van schriftelijke wijzigingsvoorstellen, tenzij een andere reactietermijn wordt overeengekomen.
6. Indien de wijzigingsvoorstellen niet worden overgenomen worden deze als bijlage bij het verslag gevoegd.
7. De voorzitter van de commissie stelt het verslag vast.
8. De betrokkene ontvangt een exemplaar van het vastgestelde verslag.
9. De commissie maakt gespreksverslagen niet openbaar en de gespreksverslagen maken geen deel uit van het eindrapport. Indien de commissie meent dat citaten uit het vastgestelde verslag van belang zijn voor het eindrapport en daarin worden opgenomen legt de commissie de citaten met de daarbij gebruikte context aan degene met wie gesproken is voor ter autorisatie. De commissie vermeldt de naam van betrokkene uitsluitend in het eindrapport indien deze daarvoor uitdrukkelijk toestemming heeft gegeven.

Artikel 7 Hoor en wederhoor bevindingen en concept-rapport

1. Indien de commissie bevindingen doet waardoor personen of instanties in het bijzonder worden geraakt of waartegen die personen of instanties bedenkingen zouden kunnen hebben, legt zij die bevindingen aan hen voor en stelt zij hen in staat binnen een redelijke termijn op de bevindingen te reageren.
2. De bevindingen worden aan personen of instanties voorgelegd met de verplichting tot geheimhouding.
3. Een reactie op voor de betrokkene relevante delen van het conceptrapport wordt schriftelijk binnen 5 werkdagen gegeven, tenzij een andere reactietermijn wordt overeengekomen.

Artikel 8 Vertrouwelijkheid

1. Onverminderd artikel 7 van dit protocol, artikel 12 van het besluit en de Wet openbaarheid van bestuur waarborgt de commissie de vertrouwelijkheid van de aan haar verstrekte informatie.
2. De informatie wordt door de commissie uitsluitend voor het doel van het onderzoek gebruikt.
3. De aan de commissie verstrekte informatie wordt niet met derden gedeeld zonder toestemming van de verstrekker.

Artikel 9 Bescherming van persoonsgegevens

1. De commissie draagt zorg voor de bescherming van persoonsgegevens in overeenstemming met de bepalingen in de Algemene verordening gegevensbescherming en de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming.
2. In het eindrapport worden geen persoonsgegevens of naar personen herleidbare gegevens van huidige en voormalige medewerkers van betrokken organisaties opgenomen, tenzij daar toestemming voor is gegeven door betrokkenen.
3. De commissie duidt huidige en voormalige medewerkers van betrokken organisaties in haar eindrapport uitsluitend aan met hun functie, met inachtneming van het bepaalde in het vorige lid.

Artikel 10 Archivering

1. De commissie draagt zorg voor een goede archivering van de bij haar aanwezige informatie.
2. De aan de commissie verstrekte documenten worden uiterlijk vier weken na het verschijnen van het eindrapport door de commissie overgedragen aan het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Rechtshandhaving.

Artikel 11 Vaststelling van het eindrapport

1. Het eindrapport van de commissie wordt vastgesteld bij besluit van de leden gezamenlijk.
2. Indien geen overeenstemming tussen de leden kan worden bereikt, wordt het eindrapport in afwijking van het eerste lid vastgesteld bij meerderheid van stemmen. Van die omstandigheid wordt mededeling gedaan in het eindrapport.

Artikel 12 Aanbieding eindrapport

Uiterlijk 72 uur voorafgaand aan de aanbieding van het eindrapport aan de minister stelt de commissie het volledige onderzoeksrapport onder embargo beschikbaar aan het ministerie. Voor de ontvangst wordt een geheimhoudingsverklaring getekend.

Commissie Telefonie voor Justitiabelen,
Namens deze,
de voorzitter,
mr. F.W.H. van den Emster

Bijlage 3

Protocol als bedoeld in artikel 6, derde lid, van het instellingsbesluit Commissie Telefonie voor Justitiabelen

De Commissie Telefonie voor Justitiabelen (verder: de commissie) en de Minister voor Rechtsbescherming (verder: de minister) komen het volgende informatieprotocol overeen.

1. Verzoeken om verstrekking van of inzage in informatie die berust bij het ministerie van Justitie en Veiligheid (verder: ministerie) worden door of namens de commissie gericht aan de contactpersoon bij het ministerie.
2. Bij een verzoek om verstrekking of inzage wordt een zo duidelijk mogelijke omschrijving gegeven van de gewenste informatie.
3. Aan een verzoek om verstrekking of inzage wordt zo spoedig mogelijk gevolg gegeven.
4. Bij het ter beschikking stellen van informatie wordt vermeld of deze een vertrouwelijk karakter heeft.
5. Het ministerie houdt een overzicht bij van de verstrekte of ter inzage gegeven informatie en het eventueel vertrouwelijke karakter ervan.
6. Indien het belang van vertrouwelijkheid daartoe noopt worden aanvullende afspraken gemaakt omtrent de wijze waarop de commissie (delen van of passages uit) de informatie bij haar rapport voegt of daaruit citeert.
7. De informatie die aan de commissie wordt verstrekt tijdens het onderzoek wordt door de commissie uitsluitend gebruikt voor de doeleinden van het onderzoek.
8. Het ministerie verstrekt vertrouwelijke informatie op papier of digitaal, in ieder geval op een veilige wijze.
9. Het ministerie creëert op <https://samenwerkruimten.rijkswb.nl> een afgeschermd werkomgeving waar alleen de leden van de commissie en haar secretaris toegang toe hebben.
10. Vertrouwelijk informatie die door het ministerie is verstrekt, wordt door de commissie op haar werkomgeving op <https://samenwerkruimten.rijkswb.nl> geplaatst en geraadpleegd.

Den Haag, (17 juni 2019)

De Minister voor Rechtsbescherming,

Namens deze,

E.J. Tieman

Wvd. Directeur Sanctietoepassing en Jeugd

Den Haag, (24 juni 2019)

De Commissie Telefonie voor Justitiabelen

F.W.H. van den Emster

Bijlage 4

Onderzoeksvragen¹

Hoofdvraag

Wat was de duur en de omvang van het onterecht opnemen en mogelijk mee- en uitluisteren van gesprekken tussen justitiabelen en hun advocaat en wat zijn de consequenties hiervan?

Vraag 1 ► pagina 14

Hoe luidde de opdracht van de DJI aan Telio voor de ontwikkeling van het systeem van nummerherkenning?

Vraag 2 ► pagina 14

Heeft DJI/de NOvA geconcludeerd dat het nummerherkenningssysteem voldeed aan de eisen in het door DJI/de NOvA opgestelde convenant? Zo ja, hoe heeft dat plaatsgevonden?

Vraag 3a ► pagina 14

Als het probleem erin bestond dat nummers meermalen op de lijst staan: is specifiek rekening gehouden met deze situatie in die zin dat hierop testcases zijn uitgevoerd?

Vraag 3b ► pagina 15

Als het probleem erin bestond dat de nummerherkenning niet meer werkt als de lijst ouder is dan 27 uur, is specifiek rekening gehouden met deze situatie in die zin dat hierop testcases zijn uitgevoerd?

Vraag 4 ► pagina 15

Is de voorziening van de NOvA voor het invoeren van nummers voldoende beveiligd zodat dit alleen door de beoogde doelgroep kan worden ingevoerd, de processen en de applicatie dusdanig ingericht dat dit leidt tot een correcte lijst en is het proces en de techniek van het doorzetten van deze lijst aan Telio ook voldoende beveiligd dat de data-integriteit en de vertrouwelijkheid van de lijst onderweg gewaarborgd is?

Vraag 5 ► pagina 16

Is de applicatie “Telefonie voor Justitiabelen” en de wijze waarop aangeleverde gegevens worden verwerkt (technisch) voldoende beveiligd om te borgen dat onbevoegden op geen enkele wijze toegang krijgen tot de voorziening, de lijst van de NOvA en de gegevens in eerdergenoemde applicatie?

Vraag 6 ► pagina 16

Welke instructies geeft de DJI aan medewerkers ten aanzien van het opnemen en uitluisteren van gesprekken tussen justitiabelen en advocaten?

Vraag 7 ► pagina 17

Hoeveel en welke medewerkers van de DJI hebben toegang tot dit soort gesprekken?

Vraag 8 ► pagina 18

Worden opgenomen gesprekken, voordat deze ter beschikking van het OM worden gesteld, altijd eerst door DJI uitgeluisterd?

Vraag 9 ► pagina 18

Hoe vaak heeft er tussen 2013 en de nieuwe aanbesteding in 2017 een audit plaatsgevonden? En hoe vaak is dat na de nieuwe aanbesteding gebeurd?

Vraag 10 ► pagina 18

Indien er minder audits hebben plaatsgevonden dan is overeengekomen, wat was hiervan de reden en is dit tussen partijen besproken?

Vraag 11 ► pagina 19

Is ooit uit de audits naar voren gekomen dat er geheimhoudernummers ten onrechte waren opgenomen?

Vraag 12 ► pagina 19

Hoe is het opnemen van de gesprekken ontdekt?

Vraag 13 ► pagina 19

Hoe heeft DJI gehandeld na het bekend worden van de incidenten?

¹ De vragen die door de commissie zijn toegevoegd zijn cursief weergegeven. De andere onderzoeksvragen waren bij de start van de werkzaamheden van de commissie aan de commissie aangereikt door het ministerie van J&V.

Vraag 14 ► pagina 20

Wat is/zijn de oorzaak/oorzaken van het onterecht opnemen van geheimhoudersgesprekken tussen advocaten en justitiabelen?

Vraag 15 ► pagina 20

Als er sprake is van één of meer programmeerfouten, hoe is/zijn deze ontstaan?

Vraag 16 ► pagina 21

In welke periode heeft het systeem op deze wijze gefunctioneerd?

Vraag 17 ► pagina 21

Sinds wanneer is bij of binnen de DJI/NOvA bekend dat gesprekken tussen justitiabelen en hun advocaten werden opgenomen, uitgesplitst naar oorzaken?

Vraag 18 ► pagina 21

Hoe kan het dat deze problemen niet eerder zijn geconstateerd of naar buiten gebracht?

Vraag 19 ► pagina 22

Inmiddels zou het probleem met de dubbele nummers zijn opgelost. Hoe hebben partijen vastgesteld dat dat het geval is?

Vraag 20 ► pagina 22

Welke opgenomen gesprekken tussen advocaten en justitiabelen zijn gewist? Betreffen dat alleen gesprekken van advocaten die op de lijst van de NOvA staan of ook gesprekken van advocaten die thans niet meer op de lijst van de NOvA staan en waarvan tijdens het uitluisteren is geconstateerd dat het een gesprek met een advocaat betrof?

Vraag 21 ► pagina 23

Zijn alle gesprekken, ook gesprekken van anderen dan advocaten en justitiabelen, van ouder dan acht maanden – de wettelijke bewaartermijn – gewist?

Vraag 22 ► pagina 23

Was het OM al voor de incidenten ermee bekend dat er onterecht gesprekken tussen justitiabelen en advocaten werden opgenomen?

Vraag 23 ► pagina 23

Ontbreken er functionele specificaties, test-casussen etc. die mogelijk het goed functioneren van de nummerherkenning verstoren?

Vraag 24 ► pagina 23

Hebben deze problemen zich in alle inrichtingen die behoren tot de DJI voorgedaan?

Vraag 25 ► pagina 23

Hoeveel van de gesprekken tussen advocaten en justitiabele cliënten die in de acht maanden voorafgaand aan november 2018 zijn gevoerd, zijn vanwege de systeemfout toch opgenomen en uitgeluisterd?

Vraag 26 ► pagina 24

Is vast te stellen of een opgenomen gesprek geheel of gedeeltelijk is uitgeluisterd?

Vraag 27 ► pagina 25

Hoeveel en welk soort functionarissen van de DJI hebben kennisgenomen van de inhoud van de gesprekken tussen advocaten en justitiabelen?

Vraag 28 ► pagina 25

Is te achterhalen of informatie van abusievelijk opgenomen gesprekken door DJI is gedeeld? Zo ja, welke informatie is gedeeld?

Vraag 29 ► pagina 25

Wat is er met de verkeersgegevens gebeurd van de gesprekken die onterecht zijn opgenomen en van de gesprekken die zijn gewist omdat het gesprekken met een advocaat betrof?

Vraag 30 ► pagina 25

Zijn er gesprekken tussen justitiabelen en advocaten die ten onrechte waren opgenomen terechtgekomen bij opsporingsdiensten? Zo ja, wat is er met deze gesprekken gebeurd?

Vraag 31 ► pagina 25

Is bij het OM bekend of er een gesprek met een advocaat in de verstrekte gesprekken zat? Zo ja, wanneer heeft/hebben dit/deze gesprek(ken) plaatsgevonden?

Vraag 32 ► pagina 25

Borgen de afspraken en procedures die zijn vastgelegd in de relevante documenten (zoals contract, convenant en meer operationele afspraken) dat gesprekken tussen advocaat en cliënt vertrouwelijk blijven? Zo nee, welke aanbevelingen zijn er om de vertrouwelijkheid beter te borgen?

Vraag 33 ► pagina 26

Is er sprake van proportionaliteit en subsidiariteit?

Vraag 34 ► pagina 29

Is de bewaartermijn gerechtvaardigd?

Vraag 35 ► pagina 29

Is telefoneren met het TVJ gepersonaliseerd?

Vraag 36 ► pagina 30

Is een (nieuwe) meldingsprocedure wenselijk?

Vraag 37 ► pagina 30

Worden gesprekken ook op andere systemen en USB-sticks opgeslagen?

Vraag 38 ► pagina 31

Worden loggegevens (effectief) gebruikt?

Vraag 39 ► pagina 31

Hoe wordt een vertaalbureau ingezet?

Vraag 40 ► pagina 32

Is er een integrale (keten-)benadering?

Bijlage 5

Lijst met afkortingen en begrippen (alfabetische volgorde)

Commissie	Commissie Telefonie voor Justitiabelen, ingesteld bij het besluit van de Minister voor Rechtsbescherming van 11 juni 2019.
DJI	Afkorting voor Dienst Justitiële Inrichtingen: hier vallen de penitentiaire inrichtingen onder.
Dubbele nummers	Met dubbele nummers wordt bedoeld dat hetzelfde nummer vaker dan één keer voorkomt.
Gepersonaliseerd bellen	Hiervan is sprake als het telefoonsysteem correct registreert welke justitiabele er belt. Telefoneren is dan geïndividualiseerd.
Gepersonaliseerd opnemen	Met gepersonaliseerd opnemen wordt bedoeld dat het opnemen van telefoongesprekken gericht en onderbouwd plaatsvindt. Dat wil zeggen dat een zorgvuldige selectie wordt toegepast welke telefoongesprekken van justitiabelen worden opgenomen. Het TVJ kent daarvoor diverse instellingsmogelijkheden om bijvoorbeeld te selecteren naar afdeling, individu of telefoontoestel.
GVM-justitiabele	Justitiabele met een (verhoogd) risico op vluchtgedrag of maatschappelijk risico (zoals voortgezet crimineel handelen)
Incident 1	Het voorval waaruit naar voren kwam dat er sprake was van een systeemfout in het nummerherkenningsstelsel. Hierbij was het probleem dat gesprekken met advocatennummers die meer dan een keer op de lijst van de NOvA stonden werden opgenomen.
Incident 2	Het voorval waaruit naar voren kwam dat er sprake was van een systeemfout in het nummerherkenningsstelsel. Naar aanleiding van dit voorval werd het probleem zichtbaar dat de NOvA-lijst met advocatennummers buiten werking werd gesteld als de levering van de nieuwe lijst langer dan 27 uur op zich liet wachten.
J&V	Justitie en Veiligheid.
Justitiabele	Verzamelnaam voor alle personen ten aanzien van wie de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel in een onder DJI ressorterende inrichting plaatsvindt. Dit betreft gedetineerden (waaronder vreemdelingen in vreemdelingenbewaring), verpleegden en jeugdigen.
KLPD	Afkorting van Korps Landelijke Politiediensten. Dit was tot de vorming van de Nationale Politie een van de politiekorpsen.
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten.

Nummerherkenning-systeem	De applicatie die ervoor zorgt dat telefoongesprekken met bepaalde, tevoren ingevoerde telefoonnummers van advocaten via geautomatiseerde weg niet worden opgenomen en niet kunnen worden uitgeluisterd.
OM	Openbaar Ministerie.
Penitentiaire maatregel	Een Algemene Maatregel van Bestuur met diverse bepalingen over rechten en plichten in penitentiaire inrichtingen.
PPS	Afkorting van Publiek Private Samenwerking.
PI	Penitentiaire Inrichting.
RSJ	Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming.
Stelsel van nummerherkenning	Het geheel van maatregelen dat door verschillende partijen is overeengekomen (zoals het nummerherkenningssysteem) om te voorkomen dat gesprekken met advocaten worden opgenomen of uitgeluisterd.
Telio	Bedrijf dat de telecommunicatievoorziening voor justitiabelen (TVJ) levert.
Thirdwave	Bedrijf dat voor de NOvA diverse geautomatiseerde systemen heeft ontwikkeld en beheerd.
TVJ	Afkorting van Telefonie voor Justitiabelen. Het betreft het huidige geautomatiseerde systeem dat in 2018 is geïmplementeerd. Het systeem maakt het technisch mogelijk dat justitiabelen kunnen telefoneren met de buitenwereld. Onderdelen van het TVJ zijn ook de opname- en de uitluistermodules.
Uitluisteren	Onder uitluisteren van gesprekken worden zowel verstaan het luisteren naar gesprekken die eerder zijn opgenomen als het luisteren naar gesprekken die op dat moment (live) worden gevoerd.

Bijlage 6

Tijdslijn

Datum	Gebeurtenis	Brondocument
23-09-10	Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen wordt genomen	Staatsblad jaargang 2010, 700
01-01-11	Telio wordt centrale leverancier van telecom voor DJI inrichtingen; overeenkomst voor 2011-2014 met optie voor verlenging.	Info DJI
15-03-11	Convenant nummerherkenning tussen NOvA en KLPD (politie) wordt vastgesteld	Covenant 15-3-2011
18-06-12	DJI en Telio komen addendum overeen bij overeenkomst, waarmee introductie van het nummerherkenningssysteem mogelijk wordt gemaakt.	Addendum bij overeenkomst DJI-Telio 28-06-2012
04-07-13	Convenant Nummerherkenning wordt vastgesteld tussen DJI en NOvA	Convenant Nummerherkenning 04-07-2013
04-07-13	Life gang nummerherkenningssysteem NOvA-DJI	Info DJI
13-06-16	Nieuwe overeenkomst tussen DJI en Telio wordt gesloten; periode 2016-2020	Contract 24-11-2016
1-8-2017 - 11-11-2018	Hick-up in systeem van NOvA	Melding NOvA
x-4-2018	Nieuwe versie TvJ operationeel	Brief 18-5-2018
31-10-18	Advocaat geeft melding door aan NOvA	Info NOvA
31-10-18	Helpdesk (NOvA) heeft de melding aan BAR doorgestuurd	Info NOvA
01-11-18	NOvA zoekt tevergeefs contact met DJI; daarna contact opgenomen met Telio	Info NOvA
02-11-18	DJI wordt gebeld door Telio: 3 nummers blijken niet te zijn afgeschermd	Info J&V-DJI
03-11-18	Advocaat heeft de benodigde informatie vrijdagochtend aangeleverd, en dit is direct door NOvA aan Telio verstrekt. Telio start het onderzoek.	Info NOvA
02-11-18	Drie nummers worden handmatig toegevoegd aan nummerherkenning	Info DJI
03-11-18	Weekend getest	Info J&V-DJI
04-11-18	Weekend getest	Info J&V-DJI
05-11-18	Oorzaak is om 4.00 uur gevonden: het systeem van Telio behandelt een nummer dat 2 of meer keer voorkomt alsof het in zijn geheel niet op de lijst staat.	Info NOvA
05-11-18	Er bleken veel meer telefoonnummers niet gemaskeerd te worden	Info J&V-DJI
05-11-18	Software is om 10.00 uur hersteld	Info J&V-DJI
06-11-18	De database met de opgenomen gesprekken is geschoond en er zijn ca. 3.000 gesprekken verwijderd.	Info DJI
07-11-18	Bijeenkomst incidententafel J&V-DJI	Info J&V-DJI
07-11-18	Brief over incident naar TK	Brief 7-11-2018
07-11-18	Melding over incident aan AP	Ontvangstbevestiging 7-11-2018
26-11-18	Brief met nadere informatie naar TK	Brief 26-11-2018
24-12-18	Notaris ontvangt doos met data extensie module	Brief notaris 24-12-2018
29-04-19	Advocaat meldt tweede incident bij NOvA	Info NOvA
30-04-19	NOvA meldt tweede incident bij DJI	Info NOvA
03-05-19	Eerste inhoudelijke bericht van DJI aan NOvA	Info NOvA
14-05-19	Piketmelding 2-e incident aan Minister en Commissie	Piketmelding 14-5-2019

Den Haag, oktober 2019
Commissie Telefonie Voor Justitiabelen

