

Vergaderjaar 2012–2013

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 169

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 augustus 2013

Tijdens het Algemeen Overleg op 6 februari jl. (Kamerstuk 29 279, nr. 158) over strafrechtelijke onderwerpen heb ik naar aanleiding van vragen van de PvdA en D66 de toezegging gedaan uw Kamer te informeren over het beleidskader voor het opnemen van telefoongesprekken in penitentiaire inrichtingen (PI's). Met deze brief doe ik mijn toezegging gestand.

Verder reageer ik met deze brief op de open brief van Bonjo over een nieuw telefoonsysteem in de PI's van 5 december 2012, gericht aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer. De commissie heeft mij om een reactie op deze brief gevraagd.

Achtergrond

De Raad voor Strafrechttoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) heeft eind 2012 geoordeeld dat de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) geen grondslag bevat voor het standaard opnemen van telefoongesprekken van gedetineerden in PI's.¹ De RSJ is van oordeel dat – bij gebrek aan een wettelijke grondslag – de directeur van iedere PI dient af te wege van het standaard opnemen noodzakelijk is in verband met het uitoefenen van toezicht.

In de bovengenoemde uitspraak van de RSJ heeft de beroepscommissie ook geoordeeld dat gesprekken tussen geheimhouders en gedetineerden niet mogen worden opgenomen. Over het opnemen van gesprekken tussen geprivilegieerde personen en gedetineerden zijn eind november 2012 door de PvdA Kamervragen gesteld. In de beantwoording van deze vragen² heb ik aangegeven dat in het debat dat is ontstaan naar aanleiding van de RSJ-uitspraak aanleiding wordt gezien tot het nemen van maatregelen die vooruitlopen op de ingebruikneming van het nummerherkenningssysteem dat door de Dienst Justitiële Inrichtingen

¹ Uitspraaknummer 12/1813/GA en 12/1847/GA

² Aangangsel Handelingen II 2012/13, nr. 801

(DJI) samen met de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wordt ontwikkeld.

Het stemt mij positief dat op 4 juli jl. de NOvA en DJI het convenant hebben ondertekend waarmee het nummerherkenningssysteem in gebruik wordt genomen. Door middel van een systeem voor nummerherkenning wordt ervoor gezorgd dat telefoongesprekken tussen advocaten en gedetineerden beschermd blijven. Advocaten geven telefoonnummers door via een website aan de NOvA. Deze nummers kunnen niet meer worden opgenomen; opname van het gesprek wordt verhinderd zodra het telefoonnummer van een geregistreerde advocaat wordt herkend. Zo wordt gewaarborgd dat vertrouwelijke gesprekken tussen gedetineerden en advocaten ook echt vertrouwelijk blijven. Na de ondertekening van het convenant is het systeem in gebruik genomen. Sinds 4 juli jl kunnen advocaten hun telefoonnummers aanmelden voor het nummerherkenningssysteem. Vanaf 1 oktober a.s. moet het systeem operationeel zijn en zullen de tijdelijke voorzieningen die waren getroffen door de directeurs van de PI's niet meer nodig zijn.

Standaard opnemen van telefoongesprekken in penitentiaire inrichtingen

Met betrekking tot het opnemen van telefoongesprekken is van belang dat artikel

39, tweede lid, van de Pbw luidt dat 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. In artikel 36, vierde lid van de Pbw staan de volgende belangen genoemd:

- a. de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting;
- b. de bescherming van de openbare orde of nationale veiligheid;
- c. de voorkoming of opsporing van strafbare feiten;
- d. de bescherming van slachtoffers van of anderszins betrokkenen bij misdrijven.

Op grond van het Besluit toezicht telefoongesprekken justitiële inrichtingen van 23 september 2010³ is in de Penitentiaire maatregel (Pm) een artikel – 23a – ingevoegd waarin nadere regels zijn opgenomen over het opnemen van telefoongesprekken en het bewaren en verstrekken van opgenomen telefoongesprekken. In de toelichting op dit Besluit staat dat in de beginselenwetten tot uitdrukking wordt gebracht dat telefoongesprekken kunnen worden opgenomen in verband met het uitoefenen van toezicht daarop. Het toezicht kan omvatten het beluisteren van een telefoongesprek of het uitluisteren van een opgenomen telefoongesprek.

Ingevolge art. 13 van de Pbw worden PI's onderscheiden naar mate van beveiliging en is het aan de Minister om de criteria te bepalen waaraan gedetineerden moeten voldoen om voor plaatsing in een inrichting of een afdeling binnen een inrichting in aanmerking te komen. Deze criteria zijn neergelegd in de (ministeriële) Regeling Selectie, Plaatsing en Overplaatsing Gedetineerden (RSPOG). Door de selectiefunctionaris wordt een risicoprofiel van de gedetineerde vastgelegd, waarop de gedetineerde wordt geplaatst in een daarvoor geïndiceerde inrichting of afdeling (art. 22, lid 4, RSPOG). Volgens de memorie van toelichting op de RSPOG is het risicoprofiel opgebouwd uit twee elementen, namelijk het vluchtrisico en het maatschappelijke risico. Essentiële indicatoren voor bepaling van het vluchtrisico zijn ontvluchtingen of pogingen daartoe, perspectief van

³ Stb. 2010, 700

uitlevering, lengte van het strafrestant en informatie of tips geverifieerd op actualiteit, betrouwbaarheid en concreetheid door het meldpunt Gedetineerden Recherche Informatie Punt (GRIP). Het delict is de doorslaggevende factor bij de bepaling van het maatschappelijke risico, waarbij de belangrijkste aspecten van het delict de ernst, aard, politieke of maatschappelijke gevoeligheid van het delict en de achtergrond van de veroordeling, de mogelijkheid van wraakacties (door de gedetineerde) en het ingeschatte recidiverisico bij ernstige delicten (voortgezet crimineel handelen) zijn. Het Openbaar Ministerie speelt een belangrijke rol bij de verstrekking van de informatie ten behoeve van de vaststelling van het risicoprofiel.

In de Lijst Gedetineerden met een vlucht-/maatschappelijk risico (lijst GVM) wordt onderscheid gemaakt tussen gedetineerden met het profiel «verhoogd», «hoog» of «extreem». Volgens de circulaire Beleid gedetineerden met een vlucht-/maatschappelijk risico van 13 oktober 2010 geldt voor gedetineerden met het profiel «hoog» dat zij een dussdanig risico vormen dat zij wel in een reguliere, goed beveiligde inrichting (met beveiligingsniveau 3) geplaatst kunnen worden, maar dat specifieke toezichtsmaatregelen in beginsel toegepast dienen te worden. Een van de toezichtsmaatregelen bij gedetineerden die op de lijst GVM staan en daarbij het profiel «hoog» hebben, is dat telefoongesprekken worden opgenomen, beluisterd en geregistreerd. Dit blijft overigens altijd een besluit van de directeur. Gedetineerden met het profiel «verhoogd» kunnen in elke inrichting met beveiligingsniveau 3 worden geplaatst.

Nu in de PI's met het beveiligingsniveau 3 of hoger gedetineerden worden geplaatst die voorkomen op de lijst GVM, acht ik het noodzakelijk dat er in deze inrichtingen standaard telefoongesprekken worden opgenomen. In de overige PI's zal in principe niet meer standaard worden opgenomen. Het zou bijvoorbeeld kunnen dat naar aanleiding van een incident gedurende een bepaalde periode in deze inrichtingen wordt overgegaan tot standaard opname. Aan de plaatsing van gedetineerden en het bepalen van het risicoprofiel van gedetineerden is op basis van de hierboven genoemde criteria een zorgvuldige individuele afweging vooraf gegaan. Hiermee meen ik recht te doen aan de uitspraak van de RSJ, zonder daarbij de veiligheid in de PI's uit het oog te verliezen. De veiligheid in de inrichtingen, zowel voor het personeel als voor de gedetineerden, mag nooit in het geding komen.

Open brief Bonjo over een nieuw telefoonsysteem in de PI's

In een brief van 5 december 2012 heeft de vaste Commissie voor Veiligheid en Justitie van uw Kamer mij gevraagd om een reactie op de open brief van Bonjo van 9 november 2012 over een nieuw telefoonsysteem in de PI's.

In de brief van Bonjo wordt onder meer aangegeven dat de tien minuten per week waarop gedetineerden het recht hebben om te telefoneren veel te weinig zijn om contact te kunnen onderhouden met familieleden.

In de Pbw is in artikel 39 opgenomen dat de gedetineerde het minimumrecht heeft ten minste eenmaal per week gedurende tien minuten telefoongesprekken te voeren. In de praktijk zijn gedetineerden veelal in de gelegenheid veel langer dan de minimumduur van tien minuten per week te telefoneren.

Verder wordt in de brief van Bonjo aangegeven dat door het verbieden van Jailphone en Cobra telefoongesprekken van gedetineerden veel duurder uitvallen. Door deze stijging van de tarieven worden gedeti-

neerden beperkt in hun belduur, waardoor de resocialisatie in het gedrang komt, aldus Bonjo.

Gedetineerdentelefonie is na een Europese aanbesteding aan Telio Nederland B.V. gegund. De aanbestedingsprocedure is op 19 november 2011 afgerond. In die aanbesteding is als eis gesteld dat gedetineerdentelefonie kostendekkend dient te zijn. Dat is overeenkomstig het bepaalde in artikel 39, eerste lid, van de Pbw waarin staat dat de kosten van telefonie voor rekening van de gedetineerde komen. De exploitatie van de telefoniedienst is verdisconteerd in de beltarieven. Op basis van een vastgestelde normomzet zal na het eerste en tweede contractjaar de gemiddelde omzet per toestel worden bepaald. Indien deze hoger is dan de vastgestelde normomzet zal aan de hand van een kortingsregel, die is opgenomen in het programma van eisen, een korting op de tarieven worden toegepast. Indien de gemiddelde belomzet lager is dan de normomzet zal DJI een boetebedrag moeten betalen aan de hand van vastgestelde staffels. De tarieven blijven in dat geval ongewijzigd. Als gevolg van dit financiële model zijn alle tarieven per 1 februari 2013 met ruim 10% verlaagd. In de overeenkomst tussen DJI en Telio is vastgelegd dat de tarieven met 30% kunnen dalen. Het volgende moment van verrekening is 1 december 2013.

In de periode dat KPN de aanbieder van kaarttelefonie was, belden gedetineerden voornamelijk via andere commerciële belbedrijven door middel van zogenoemde calling cards. Deze bedrijven maakten wel gebruik van de infrastructuur van KPN, maar betaalden daar niet voor. Hierdoor waren zij op oneigenlijke gronden goedkoper dan KPN. KPN liep hierdoor omzet mis, als gevolg waarvan DJI jaarlijks een boete aan KPN diende te betalen. Daarnaast zijn de gebelde nummers niet meer herleidbaar waardoor het uitoefenen van toezicht niet mogelijk is.

Sinds de invoering van het nieuwe telefoniesysteem is het niet meer mogelijk om met calling cards te bellen. Bellen via Telio was voor gedetineerden in vrijwel alle gevallen van meet af aan goedkoper dan via KPN. Zoals hierboven reeds is opgemerkt, heeft Telio alle tarieven op 1 februari 2013 verlaagd. De tarieven van Telio zijn echter hoger dan die van aanbieders van calling cards. Dit zorgt ervoor dat telefonie via Telio in de beleving van sommige gedetineerden als duur wordt ervaren.

Met ingang van 26 juni jl. is een nieuwe, op collect call lijkende, dienst ingevoerd waarmee het mogelijk is geworden dat de gedetineerde een telefoongesprek voert op kosten van de gebelde, mits de gebelde dit accepteert. Het houden van toezicht op de telefoongesprekken is bij deze dienst mogelijk. Er wordt geen starttarief toegepast en de kosten per minuut zijn lager dan de kosten bij collect call. De nieuwe dienst kan worden gebruikt voor gesprekken met telefoonnummers in Nederland, Duitsland, België, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Italië.

Onderzoek Nationale Ombudsman

Ten slotte informeer ik u over het onderzoek dat de Nationale Ombudsman heeft uitgevoerd naar klachten van gedetineerden over het nieuwe telefoonsysteem Telio in de Pl's. Het onderzoek is uitgevoerd door het opvragen van documentatie en het houden van een gesprek met de directeur Gevangeniswezen van DJI. De twee belangrijkste onderwerpen van onderzoek waren het opnemen en het uitluisteren van telefoongesprekken met geprivilegieerde personen en de kosten van telefonie, met name de mogelijkheid van collect call bellen.

De Nationale Ombudsman heeft mij onlangs bericht dat is geconstateerd dat op deze twee punten verbeteringen zijn doorgevoerd, hetgeen aanleiding heeft gegeven tot het afsluiten van het onderzoek.

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
F. Teeven