

Vergaderjaar 2007–2008

31 436

Wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het verbeteren en versterken van de vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen (Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen)

Nr. 3 HERDRUK*

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Rechtmatig en doeltreffend handelen van de overheid in relatie tot de burgers vergt in veel gevallen dat de overheid de identiteit van de betrokkene kent. Daartoe is het nodig dat een aantal identiteitsgegevens op zorgvuldige wijze wordt vastgesteld en voor verificatie beschikbaar is. Een terrein waar dit in bijzondere mate van belang is, is de strafrechtspleging. Een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of veroordeelde is een fundamentele eis en een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het justitieel overheidsoptreden. Strafrechtelijke interventies, zoals de toepassing van dwangmiddelen of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, zijn, als zij de verkeerde persoon treffen, ondoelmatig, ondoeltreffend en kunnen ook onrechtmatig zijn. De overheid dient zich er dan ook voor in te spannen dat aan iedere interventie – zeker als zij de rechten of vrijheden van burgers raakt – een zorgvuldige identiteitsvaststelling voorafgaat. Zoals hierna nog uitvoeriger zal worden betoogd, behoeft die identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen verbetering en versterking.

Hoofddoelstelling van het onderhavige wetsvoorstel is dan ook het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen. Dit houdt onder andere in dat de identificerende persoonsgegevens die nodig zijn voor de uitvoering van de werkprocessen in de strafrechtsketen, betrouwbaar zijn en voor alle partners in die keten op een effectieve en efficiënte manier beschikbaar moeten zijn. Om dat te bewerkstelligen kent het wetsvoorstel zes maatregelen:

1. het invoeren van een strafrechtsketennummer (SKN) als persoonsnummer voor de gehele strafrechtsketen, en het verplicht gebruik daarvan door alle partijen in de strafrechtsketen,
2. het verruimen van de mogelijkheden van de afname en het gebruik van foto's en vingerafdrukken voor het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden,
3. de introductie van een identificatieplicht voor een verdachte ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar en voor een gedetineerde verdachte of een veroordeelde ten opzichte van de directeur of hoofd

* I.v.m. het toevoegen van leestekens, die in de eerder gepubliceerde versie zijn weggelaten.

- van een inrichting of psychiatrisch ziekenhuis waar hij zijn straf of maatregel ondergaat,
4. het opleggen van de verplichting aan de functionarissen in de strafrechtsketen om de identiteit van een verdachte of veroordeelde vast te stellen en het regelen van de momenten waarop die verplichting geldt; hierop bestaat een uitzondering voor de rechterlijk ambtenaar aan wie de bevoegdheid wordt toegekend om de identiteit van een verdachte alleen vast te stellen, indien over zijn identiteit twijfel bestaat,
 5. het aanwijzen van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtsketen, en
 6. het oprichten van de strafrechtsketendatabank en het stellen van regels over het verwerken van de identificerende persoonsgegevens die daarin zullen worden opgeslagen en van de vingerafdrukken die in het vingerafdrukkenbestand van de politie, HAVANK, worden opgeslagen.

Dit wetsvoorstel heeft in de tweede plaats tot doel ook getuigen de verplichting op te leggen zich desgevraagd tegenover de rechter te legitimeren. Gebleken is dat er in de praktijk behoefte bestaat om, indien er twijfel bestaat over hun identiteit, ook hun identiteit te kunnen controleren. Gelet op de minder ingrijpende aard van deze wijziging zal deze slechts in paragraaf 6.3 worden belicht. Dat betekent dat deze memorie van toelichting in hoofdzaak uitleg zal geven over de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling voor de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden.

De hiervoor opgesomde doelstellingen sluiten aan bij het streven van het kabinet om identiteitsfraude op alle daarvoor in aanmerking komende gebieden te voorkomen en te bestrijden. In het kader van de fraudebestrijding bijvoorbeeld zijn in de kabinetsnotitie van 24 juni 2003¹ de hoofdlijnen neergelegd van het beleid ter bestrijding van fraude en financieel-economische criminaliteit. De bestrijding van identiteitsfraude is daarin als speerpunt voor de periode 2003–2007 opgenomen. Een van de redenen daarvoor is dat als niet effectief tegen fraude wordt opgetreden, het vertrouwen dat de basis vormt van het maatschappelijk en economisch verkeer, wordt geschaad. Het gebruik van foto's en vingerafdrukken zal een belangrijke bijdrage leveren aan een betrouwbare en juiste identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen. De invoering van het SKN vergroot de mogelijkheden tot effectieve bestrijding van identiteitsfraude, onder andere doordat de partners in de strafrechtsketen trefzekerder en eenvoudiger persoonsgegevens over verdachten en veroordeelden kunnen uitwisselen. Voorkomen moet worden dat verdachten en veroordeelden zich verschuilen achter de identiteit van een ander en als gevolg daarvan de strafrechtelijke dans ontspringen.

Identiteitsvaststelling is geen nieuw onderwerp in het Wetboek van Strafvordering. Dit wetboek kent al de bevoegdheid tot identificatie van verdachten met behulp van foto's en vingerafdrukken. De huidige regeling van deze bevoegdheid is echter ontoereikend (zie de paragrafen 5.1.1 en 6.2). Ook de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen voorzien in de bevoegdheid tot het nemen van foto's en vingerafdrukken van veroordeelden en van verdachten die het bevel tot in verzekeringstelling of voorlopige hechtenis in een huis van bewaring ondergaan. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 5.1.2. Nieuw in dit wetsvoorstel is wel de integrale en systematische benadering van het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden.

Ook in andere opzichten bouwt het onderhavige wetsvoorstel voort op een aantal ontwikkelingen. Een groeiend aantal partijen die deel uitmaken

¹ Kamerstukken II 2002/03, 17 050, nr. 250.

van de strafrechtsketen, maakt op vrijwillige basis gebruik van het zogenaamde VIP-nummer (VIP is een afkorting voor Verwijsindex Personen). Dat nummer beoogt, evenals zijn opvolger het SKN, verdachten en veroordeelden eenduidig te kunnen identificeren en registreren en de gegevensuitwisseling tussen deze partijen te faciliteren (zie voor meer uitleg paragraaf 6.1). Het VIP-nummer is het nummer waarmee een verdachte of veroordeelde in het informatiesysteem Verwijsindex Personen wordt opgenomen. De strafrechtsketendatabank die bij dit wetsvoorstel in het leven wordt geroepen, is de opvolger van dat systeem. Verder ligt de invoering van een identificatieplicht voor een verdachte ten opzichte van een (verhorend) rechterlijk ambtenaar en voor een veroordeelde in het kader van de tenuitvoerlegging van zijn straf of maatregel in het verlengde van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (Stb. 2004, 300), waarin een identificatieplicht is geïntroduceerd voor iedereen vanaf 14 jaar. Ook verdachten zijn op grond van die wet verplicht een identiteitsbewijs te tonen, indien ambtenaren van de politie, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, bedoeld in artikel 2 van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv), en militairen van de Koninklijke marechaussee daar om vragen omdat dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor hun taakuitoefening. Verder sluit het wetsvoorstel aan bij ontwikkelingen buiten strafvordering. Hier kan worden verwezen naar de introductie van het gebruik van biometrische kenmerken ten behoeve van de identiteitsvaststelling op reisdocumenten, vreemdelingendocumenten en rijbewijzen, alsmede de invoering van het burgerservicenummer (BSN) als uniek registratienummer voor iedere burger ten behoeve van alle overheidsorganen (zie verder paragraaf 4).

Over de inhoud van de hierboven opgesomde doelstellingen van dit wetsvoorstel wordt in paragraaf 6 nadere uitleg gegeven. Daaraan voorafgaand worden in paragraaf 2 kort de hoofdlijnen van de adviezen besproken die over het concept van het wetsvoorstel zijn uitgebracht. In paragraaf 3 wordt vervolgens de achtergrond van het wetsvoorstel beschreven. In paragraaf 4 wordt de samenhang met andere wetsvoorstellen uiteengezet en in paragraaf 5 het huidige juridische kader en de huidige praktijk ten aanzien van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden. In paragraaf 7 wordt de voorgestelde regeling getoetst aan de relevante grondrechten en algemene rechtsbeginselen plaats. Paragraaf 8 bevat een beschrijving van de organisatorische en financiële consequenties van het wetsvoorstel. Tot slot geeft paragraaf 9, waar nodig, in aanvulling op hetgeen in de eerste acht paragrafen is toegelicht, een toelichting op ieder artikel van het wetsvoorstel.

2. Samenvatting van de adviezen over het wetsvoorstel

Over het conceptwetsvoorstel zijn adviezen* ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, het College bescherming persoonsgegevens, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal, de Raad van Hoofdcommissarissen, Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils, Jeugdzorg & Reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, Halt Nederland en GGZ Nederland. De algemene conclusie die uit de adviezen kan worden getrokken, is dat de lijn van het wetsvoorstel brede steun krijgt.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak onderschrijft het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden.

* Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De belangrijkste kanttekeningen die de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak bij dit wetsvoorstel plaatst, betreffen niet zozeer de voorgestelde wettekst, als wel de mogelijke (onvoorziene) technische complicaties als gevolg van de ingebruikneming van apparatuur en automatisering en voorts de organisatorische en financiële consequenties van het wetsvoorstel. Zij meent dat het welslagen van de pilots (zie paragraaf 5.2) alsmede een optimaal functionerend ICT-systeem van cruciaal belang zijn voor een eventuele invoering van dit wetsvoorstel.

Ook de Raad voor de rechtspraak erkent het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden. Naar het oordeel van de Raad zou wel bezien moeten worden of het noodzakelijk is dat alle organisaties in de keten in alle gevallen en op identieke wijze de identiteit van de verdachte en veroordeelde dienen te verifiëren en wat de consequenties zijn als verificatie niet altijd plaatsvindt.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming onderschrijft het maatschappelijk belang van een juiste en betrouwbare identiteitsvaststelling van een ieder die op enigerlei wijze in aanraking komt met de strafrechtsketen. De integriteit van het overheidsoptreden in de strafrechtsketen is sterk afhankelijk van de juiste identiteit van de justitiabelen. Voorkomen moet worden dat uitgegaan wordt van een onjuiste identiteit. De Raad mist echter in de memorie van toelichting de nodige informatie over de aard, ernst en omvang van de problematiek welke zou nopen tot invoering van de voorgestelde nieuwe regelgeving en de nieuwe ICT-voorzieningen, te meer omdat de voorstellen omvangrijk en complex zijn.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft als uitgangspunt bij de beoordeling van het wetsvoorstel gehanteerd dat de organen belast met de toepassing van het strafrecht voor een goede taakuitvoering de identiteit van de betrokkene moeten kunnen vaststellen en persoonsgegevens betreffende verdachten en veroordeelden moeten kunnen uitwisselen voor zover hun taak daartoe noodzaakt. Niettemin adviseert het College het wetsvoorstel niet in te dienen dan nadat de noodzaak van de voorgestelde maatregelen nader en afdoende is gemotiveerd. In het bijzonder acht het College het van belang dat wordt gemotiveerd waarom bestaande en inmiddels al voorgestelde wettelijke mogelijkheden tekortschieten voor de strafrechtsketen en dat de nadelen en risico's die de voorgestelde maatregelen met zich brengen beter in kaart worden gebracht.

De Nederlandse Orde van Advocaten onderschrijft dat een juiste vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden een algemeen belang is, dat ook met bijzondere wetgeving kan worden gediend. Daarbij dienen echter de proportionaliteit en subsidiariteit van de ten behoeve van de identificatie opgelegde lasten nauwkeurig in het oog te worden gehouden en dient er voorts tegen te worden gewaakt dat het verloop van het strafproces niet door overdreven zware identificatieformaliteiten onevenredig wordt beïnvloed. De Orde is van oordeel dat de voorgestelde maatregelen niet in verhouding staan tot de problemen qua omvang, kosten, praktische uitvoerbaarheid en mate van bezwarendheid voor de verdachten en veroordeelden. Het komt de Orde voor dat een vergelijkbaar resultaat zou kunnen worden bereikt door de verplichte identificatie te beperken tot een paar strategische momenten, en/of tot gevallen waarin twijfel bestaat over de integriteit, echtheid en geldigheid van het getoonde identiteitsbewijs.

Het College van procureurs-generaal meent dat de noodzaak om de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen te versterken voldoende is aangetoond. Het onderhavige wetsvoorstel is naar zijn oordeel ambitieus, veelomvattend, maar zeer zinvol en kwalitatief goed.

De Raad van Hoofdcommissarissen is verheugd over het feit dat het Ministerie van Justitie veel aandacht heeft voor een juiste, betrouwbare

en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden. Volgens de Raad past het wetsvoorstel binnen het bredere streven om identiteitsfraude te bestrijden.

Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingsreclassering GGZ en het Leger des Heils, Jeugdzorg & Reclassering hebben in hun adviezen te kennen gegeven dat zij het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel onderschrijven en willen meewerken aan de invoering van de wet en het daarbij behorende – in de paragrafen 5.2 en 6.4 van deze memorie van toelichting te behandelen – Protocol identiteitsvaststelling strafrechtsketen (verdachten en veroordeelden). De Raad voor de Kinderbescherming kan in zijn algemeenheid instemmen met het wetsvoorstel en de daarin vervatte hoofddoelstelling de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden te versterken. Ook het Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind of andere verdragen is volgens de Raad geen reden minderjarigen uit te sluiten van de werkingssfeer van dit wetsvoorstel. Halt Nederland kan zich vinden in de keuze die in paragraaf 6.5.6 is gemaakt om de Halt-bureaus uit te sluiten van de verplichting om de identiteit van de jongeren die zich bij deze bureaus melden, te verifiëren. GGZ Nederland geeft tot slot aan het kabinetsbeleid te onderschrijven waarin het bestrijden van de georganiseerde misdaad en het tegengaan van identiteitsfraude een hoge prioriteit heeft. In algemene zin beaamt GGZ Nederland dat de in het wetsvoorstel aangekondigde maatregelen goede en doeltreffende maatregelen zijn die fysiek weinig belastend zijn voor betrokkenen.

De positieve houding ten opzichte van het wetsvoorstel laat onverlet dat vrijwel alle van de hierboven genoemde adviesinstanties op een aantal onderdelen van het wetsvoorstel kritiek hebben. Op deze punten van kritiek die voor een deel hiervoor zijn aangestipt, zal hierna in de paragraaf waarop ze betrekking hebben, worden ingegaan.

3. Achtergrond van het wetsvoorstel

Identiteitsfraude neemt toe in belang. In een kleinschalige, gesloten en statische samenleving zijn persoonsregistraties en gegevensuitwisseling niet nodig. In een samenleving als de onze, die gekenmerkt wordt door grootschaligheid, anonimiteit en mobiliteit, zijn gegevensbestanden en verwerkingen echter onmisbaar voor een geordend maatschappelijk en economisch leven en dito openbaar bestuur. Immers, de functionarissen die diensten moeten verlenen, of werkzaam zijn bijvoorbeeld bij een overheidsinstelling, een bank of in een ziekenhuis, kennen de meeste van hun cliënten niet persoonlijk. Dus zijn er registraties nodig en moeten mensen zich identificeren om in aanmerking te komen voor de door hen gewenste dienst. De keerzijde daarvan is dat mensen er een belang bij kunnen hebben om zich uit te geven voor een ander. Naarmate wij in het economisch en bestuurlijk verkeer meer belang hechten aan het vaststellen en bewijzen van de identiteit van personen, wordt het belang van fraude met identiteit navenant groter. Het fenomeen identiteitsfraude kan aldus worden beschouwd als een product van onze huidige maatschappij². Hoewel, zoals onder meer het College bescherming persoonsgegevens en de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming in hun adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerken, «harde», in de zin van nauwkeurige en betrouwbare, cijfers niet voorhanden zijn, wordt algemeen aangenomen dat in Europa identiteitsfraude snel toeneemt³. Daarbij wordt in een onderzoeksrapport, dat is opgesteld door het Joint Research Centre van de Europese Commissie, opgemerkt dat «law enforcement and credit card companies agree that there is a lot of evidence linking identity theft to organised crime»⁴. Voor ons eigen land kan er

² J.E.J. Prins en N.S. van der Meulen, Identiteitsdiefstal: lessen uit het buitenland, Justitiële verkenningen, jrg. 32, nr. 7/2006, blz. 17.

³ European Commission. Joint Research Centre: Identity theft. A Discussion Paper. Maart 2004, blz. 20;

J.E.J. Prins en N.S. van der Meulen, Identiteitsdiefstal: lessen uit het buitenland, Justitiële verkenningen, jrg. 32, nr. 7/2006, blz. 8–22; U.R.M.Th de Vries, H. Tigchelaar, M. van der Linden en A.M. Hol: Identiteitsfraude: een afbakening Een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen. Utrecht, 20 juli 2007.

⁴ European Commission. Joint Research Centre: Identity theft. A Discussion Paper. Maart 2004, blz. 21.

onder meer op worden gewezen dat het aantal vermiste paspoorten en rijbewijzen in de honderdduizenden loopt.

Het zo-even genoemde onderzoeksrapport wijst daarbij nog op de grote gevolgen voor de slachtoffers van identiteitsfraude: «In the worst case, the victim has found himself obliged to prove his innocence to somewhat sceptical financial and other institutions (...) And the victim may suffer for months and years from side-effects of the identity theft, for example by not being able to obtain credit, or even by being arrested»⁵. Dit laatste aspect is ook gesignaleerd in de kabinetsreactie op het rapport «Identiteitsfraude en (reis-)documenten» van de Koninklijke marechaussee⁶. In de Fraudenota heeft het toenmalige kabinet zijn voornemens bekend gemaakt om identiteitsfraude in algemene zin gericht en krachtiger te bestrijden⁷.

Vraagt dus reeds in algemene zin het fenomeen identiteitsfraude verscherpte aandacht van de overheid (en van vele andere betrokken partijen), aannemelijk is dat het probleem van identiteitsvaststelling in de strafrechtssketen extra prangend is. Fouten in registraties kunnen immers ontstaan niet alleen door administratieve vergissingen maar ook door bewuste misleiding. In vele ketens heeft de cliënt belang bij de dienst die door de keten verleend wordt; denk aan onderwijs, zorg, sociale zekerheid, toelating en verblijf. In beginsel heeft hij dus ook belang bij een juiste registratie. Voor de strafrechtssketen geldt echter dat in elk geval de verdachte of veroordeelde in beginsel geen belang heeft bij het meewerken aan het functioneren van de keten, te weten de strafrechtelijke interventie; die interventie (opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen) keert zich immers juist tegen hem. Bijgevolg heeft hij er in beginsel evenmin belang bij dat zijn identificerende persoonsgegevens (naam, adres, woonplaats, geboortedatum en -plaats, etc.) juist geregistreerd worden. Het feit dat in onze rechtscultuur van oudsher vele verdachten meewerken aan het onderzoek (het College van procureurs-generaal wijst hier terecht op in zijn advies naar aanleiding van het concept-wetsvoorstel), doet hieraan niet af. Daarom is het nodig dat de door de verdachte of veroordeelde opgegeven identiteit gedegen op haar juistheid kan worden getoetst.

Daar komt bij dat het karakter van een keten maakt dat elke fout die niet wordt ontdekt, ongemerkt wordt doorgegeven aan de volgende schakel. Fouten met betrekking tot de identiteitsvaststelling aan het begin van een traject werken door in de rest van de keten en reparatiekosten zijn altijd hoger dan kosten van preventie. Wil er dus effectief opgetreden worden tegen (mogelijke) identiteitsfraude in de strafrechtssketen, dan zal de identiteit aan het begin van ieder traject deugdelijk vastgesteld en vervolgens op gezette momenten in het traject geverifieerd moeten (kunnen) worden. Het controleren van identiteitsdocumenten is specialistenwerk; de controle wordt echter doorgaans betrekkelijk oppervlakkig uitgevoerd. De gegevens betreffende de gehoorde verdachten worden handmatig ingevoerd in de systemen, met alle risico's van foutieve invoer.

Hoewel alomvattende gegevens over identiteitsverwisseling ook in de strafrechtssketen niet beschikbaar zijn, zijn er duidelijke aanwijzingen dat er aanzienlijke problemen zijn rond de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden.

- In 1994 werden bij de parketten 5700 strafzaken met betrekking tot identiteitsfraude ingeschreven; in 2004 was dit aantal gestegen tot 8200, in 2006 echter weer gedaald naar 5700⁸. Deze aantallen betreffen hoofdzakelijk het gebruik maken van een vals reisdocument (artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het opgeven van een valse naam (artikel 435, onder 4E, Sr).
- Cijfers van de laatste vijf jaar laten een stijgende lijn zien in het aantal reisdocumenten dat als vermist of gestolen wordt opgegeven. In 2006

⁵ Idem, blz. 21.

⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 166, blz. 1-2.

⁷ Kamerstukken II 2001/2002, 17 050, nr. 234.

⁸ Bron: OMDATA.

- bedroeg dit aantal ongeveer 190 000 (circa 56 000 paspoorten en circa 134 000 identiteitskaarten)⁹. Jaarlijks worden tienduizenden gevallen geconstateerd van een als vermist of gestolen opgegeven document dat wordt gebruikt bij publieke en private instellingen (dit cijfer betreft vermiste en/of gestolen documenten uit Nederland en het buitenland).
- Ruim 20 procent van door het OM aan de Verwijsindex Personen (VIP) aangeleverde identificerende persoonsgegevens is niet correct¹⁰.
 - Jaarlijks worden 70 000 personen met vingerafdrukken in het vingerafdrukkenbestand van de politie, HAVANK, gecontroleerd. Van de ongeveer 1,26 mln personen van wie de vingerafdrukken in HAVANK zijn verwerkt, zijn er ruim 92 000 personen (57 000 in het criminele vingerafdrukkenbestand en ruim 35 000 in het vreemdelingenbestand) die daarin met verschillende namen voorkomen, variërend van 2 tot 51 administratieve identiteiten voor éénzelfde persoon; dit is circa 7 procent van het totaal¹¹.
 - Bij een steekproef in een drietal penitentiaire inrichtingen begin 2006 werden van alle 707 gedetineerden vingerafdrukken genomen. Deze werden vergeleken met onder meer het bestand HAVANK. Daarbij bleek dat 22 procent van de geregistreerde identiteiten niet goed is. Bij 15 procent lijkt sprake van administratieve missers, bij 7 procent bestaat er een vermoeden van identiteitsfraude¹². Voor de goede orde moet hierbij worden aangetekend dat het feit dat gedetineerden onder verschillende identiteiten in HAVANK geregistreerd zijn, nog niet per se hoeft te betekenen dat de betrokkenen niet terecht gedetineerd zouden zijn.
 - In de loop van 2006 is een omvangrijk programma in gang gezet om te komen tot een betere identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden¹³. Onderdeel daarvan is – behalve het onderhavige wetsvoorstel – een aantal pilots om een nieuwe, verbeterde procedure te testen (zie voor een uitvoeriger beschrijving van deze pilots paragraaf 5.2). Van de pilots zijn inmiddels de resultaten bekend. Zo blijkt in Zuid-Holland Zuid circa 80 procent van de aangehouden verdachten een identiteitsdocument op zak te hebben¹⁴. Bij sommige andere bureaus in Amsterdam-Amstelland echter heeft – ondanks de Wet op de identificatieplicht – slechts de helft van de voorgeleide verdachten een identiteitsdocument bij zich¹⁵. In de regio Amsterdam-Amstelland stuitte de politie in de uitgevoerde pilot op 8 à 9 procent identiteitsfraude. In dezelfde pilot, die werd uitgevoerd op twee bureaus, had tussen de 40 en 50 procent van de aangehouden verdachten een of meer identiteitsdocumenten als gestolen of vermist opgegeven; 60 tot 75 procent van de in de pilot aangehouden verdachten was al eens eerder aangehouden (sinds 2000).
 - Onder meer de eerdergenoemde steekproef heeft geleid tot het besluit alsnog bij wijze van inhaalslag van alle personen die een vrijheidsbenemende straf of maatregel ondergaan in de inrichtingen die onder de exclusieve verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallen, de identiteit vast te stellen met behulp van vingerafdrukken¹⁶. Besloten is te beginnen met die gedetineerden van wie ofwel geen vingerafdrukken in HAVANK bekend zijn, ofwel bij wier vingerafdrukken nog andere identiteiten in HAVANK geregistreerd zijn. Dit bleek ruim 20 procent van de gedetineerden te betreffen. Van deze groep en van enkele duizenden gedetineerden die nadien zijn ingestroomd, zijn bij voorrang de vingerafdrukken genomen en gecontroleerd. In maart 2008 waren van circa 10 000 gedetineerden de vingerafdrukken genomen. Hierbij is onder meer gebleken dat iets meer dan 200 dossiers nader onderzoek behoeven omdat gedetineerden andere identiteitsgegevens gebruiken of opgeven dan die welke in de administraties zijn opgenomen. Tevens is op basis van aangetroffen vingerafdrukken komen vast te staan dat bestaande «GBA»-identiteiten door meer dan een persoon worden gebruikt.

⁹ Bron: rapportage Basisregister Reisdocumenten.

¹⁰ Dit blijkt uit cijfers van de Justitiële Informatiedienst over 2005 naar aanleiding van het matchen van gegevens uit Compas met gegevens uit VIP, de gemeentelijke basisadministratie en de Basisvoorziening Vreemdelingen.

¹¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 23, blz. 2.

¹² Zie de kamerstukken die zijn aangehaald in noot 11, blz. 2.

¹³ Zie de kamerstukken die zijn aangehaald in noot 11, blz. 3–4.

¹⁴ Aldus een opgave van de Politie Zuid Holland-Zuid.

¹⁵ Aldus een opgave van de Politie Amsterdam-Amstelland.

¹⁶ Zie de kamerstukken die zijn aangehaald in noot 11, blz. 4.

- Ten slotte kan gewezen worden op incidentele gevallen van identiteitsverwisseling die van tijd tot tijd aan het licht komen, bijvoorbeeld als iemand ten onrechte wordt gedagvaard om te verschijnen op een terechtzitting, of als iemand zich meldt bij een penitentiaire inrichting. Op deze laatste categorie hadden de vragen van de leden Griffith en Straub over de praktijk van persoonsverwisseling bij zelfmelders betrekking¹⁷. Ook is bekend dat inmiddels een groot deel van de gevallen waarin herziening van een onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling wordt gevraagd bij de Hoge Raad, berust op beweerde persoonsverwisseling¹⁸. De laatste jaren komen er ook in de jurisprudentie steeds meer gevallen voor van (beweerde) persoonsverwisseling. Zie onder meer HR 12 december 2006, NJ 2007, 13 (opgeven valse naam bij instellen cassatie); HR 13 maart 2007, NJ 2007, 169 (valse personalia opgegeven bij verhoor door politie); idem, NJ 2007, 170 (opgeven van valse personalia bij instellen van hoger beroep). Zie ook Hof Amsterdam 2 december 1999, NJ 2000, 317. Behalve vanuit de rechtspraak worden ook vanuit de andere betrokken beroepsgroepen signalen gemeld van persoonsverwisselingen en identiteitsfraude.

De hier gereleveerde feiten mogen voldoende duidelijk maken dat de kwaliteit van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen onder druk staat. De oorzaken daarvan zijn gelegen – dit in reactie op een opmerking van het College bescherming persoonsgegevens – in de algemene maatschappelijke ontwikkelingen zoals hiervoor geschetst, in de bijzondere gevoeligheid van de strafrechtsketen voor identiteitsfraude en deels ook in het tekortschieten van het huidige instrumentarium binnen de strafrechtsketen. Een wettelijke regeling is nodig niet alleen om enkele nieuwe verplichtingen en bevoegdheden te creëren, maar ook om de bestaande bevoegdheden beter wettelijk vorm te geven, zodanig dat een sluitend geheel ontstaat; thans is de identiteitsvaststelling nog slechts zeer ten dele geregeld.

Daarmee staan echter tevens de kwaliteit en de doeltreffendheid van de strafrechtspiegeling als zodanig onder druk, alsmede de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de overheid in haar repressieve optreden tegen wetsovertredingen. Daarnaast moge al het voorgaande voldoende aannemelijk maken dat de druk op de kwaliteit van de identiteitsvaststelling naar verwachting alleen maar zal toenemen als geen passende maatregelen worden genomen. In die zin kan van het onderhavige wetsvoorstel gezegd worden dat het tot op zekere hoogte anticipeert op te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Die maatregelen dienen dan wel genomen te worden op een aantal fronten tegelijk. Immers, de hier geschetste situatie laat zien dat zowel in de administratieve bestanden van de strafrechtsketen als in het vingerafdrukkenbestand fouten voorkomen. De kwaliteit van de processen moet dus over de gehele linie omhoog. Ten eerste kan – en móet dus ook – de controle van identiteitsdocumenten, zoals al eerder opgemerkt, aanzienlijk worden verbeterd. Zo'n verbetering vergt gerichte opleidingen en ondersteuning van het proces met technische apparatuur. Falsificaten zijn immers voor het ongeoefende oog nauwelijks te herkennen. Met dezelfde technische apparatuur kan tevens het handmatig overnemen van gegevens uit identiteitsdocumenten worden vervangen door een volledig geautomatiseerd overnemen van de gegevens uit de documenten in de bestanden van politie en justitie. Lang niet iedere aangehouden verdachte heeft echter een document bij zich en documenten worden regelmatig vervalst. Met name in de strafrechtsketen worden – niet verrassend – veel vervalsingen aange troffen. Bovendien kan de visuele vergelijking van de foto op een dergelijk document met de bij een contactmoment fysiek aanwezige persoon, lang niet altijd voldoende uitsluitsel bieden over de vraag of het getoonde document inderdaad hoort bij degene die er gebruik van maakt om zich te legitimeren. Verbeterde controle van identiteitsdocumenten is dus wel

¹⁷ Aangangsel Handelingen II, 2004/05, nr. 691.

¹⁸ Zie T. Koopmans: Het novum als ingang voor herziening. In: Delikt en Delinkwent (DD) 2007, 33, p. 419.

noodzakelijk, maar niet voldoende. De vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden kan en moet verder verbeterd worden door meer dan tot dusver gebruik te maken van de mogelijkheden van fotografie en dactyloscopie. De techniek van fotografie, ook voor het vaststellen van de identiteit van een persoon, wordt in onze samenleving reeds geruime tijd wijd en zijd toegepast. Het gebruik van dactyloscopie neemt echter ook snel toe. In een enkel café, peuterspeelzaal, voetbalstadion en voorziening voor naschoolse opvang wordt reeds gebruik gemaakt van vingerafdrukken om de toegang te reguleren. Het gebruik van foto's en vingerafdrukken ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden is thans in beperkte mate toegestaan, met name in die gevallen dat er twijfels bestaan omtrent de identiteit van de verdachte (artikel 61a Sv). Als echter de onechtheid van een document niet wordt onderkend, rijst er – ten onrechte – geen twijfel aan de identiteit van de verdachte en zal er ook veelal geen gebruik gemaakt worden van foto's en vingerafdrukken. Het gebruik van vingerafdrukken dient zodanig te worden ingericht dat het mogelijk wordt te werken met een enkele vingerafdruk en dat online en real time geverifieerd wordt wie de onderzochte persoon is. De apparatuur die op dit moment in de strafrechtsketen gebruik wordt, laat dit nog niet toe. Mede daardoor worden ontdekte fouten met betrekking tot de identiteit van personen respectievelijk fouten in het vingerafdrukkenbestand in veel gevallen niet adequaat geredresseerd.

Conform de ketengedachte dient de identiteit aan het begin van het traject deugdelijk te worden vastgesteld en vervolgens op latere momenten te worden geverifieerd met gebruikmaking van dezelfde instrumenten als waarmee zij aan het begin van het traject was vastgesteld. De werkwijze bij de onderscheiden partijen en functionarissen in de keten dient te worden geprotocolleerd en op de naleving van dat protocol dient te worden toegezien.

Aldus ontstaat een stelsel van voorzieningen dat leidt tot een aanzienlijke kwaliteitsverbetering in de identiteitsvaststelling, en daarmee – naar verwacht mag worden – tevens tot een verhoging van het ophelderingspercentage. Het sluitstuk van het hele stelsel is een uniek identificerend nummer met betrekking tot verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketen, het strafrechtsketennummer (SKN).

Het College bescherming persoonsgegevens stelt in zijn advies dat onder andere de invoering van biometrie op identiteitsdocumenten in de nabije toekomst meer mogelijkheden zal bieden voor een betere identificatie, ook in de strafrechtsketen. Zoals hierboven weergegeven is, gaat het er in de strafrechtsketen om dat geverifieerd wordt dat degene die bijvoorbeeld wordt ingesloten in een penitentiaire inrichting om een straf of maatregel uit te zitten, dezelfde is als degene die eerder door de politie als verdachte is gehoord en geïdentificeerd. Die verificatie kan niet met enkel een document worden uitgevoerd, omdat de vergelijking van de in het document opgenomen beeltenis of vingerafdrukken met de vingerafdrukken van degene die zich met het document legitimeert, niet meer kan zeggen dan dat degene die zich met het document legitimeert inderdaad degene is op wie het document betrekking heeft. Alleen de vergelijking van de vingerafdrukken op het latere tijdstip met de vingerafdrukken die eerder in hetzelfde traject zijn afgenomen, kan uitsluitend bieden over de vraag of de op beide tijdstippen uitgevoerde handelingen (verhoor, insluiting, etc.) inderdaad betrekking hebben op dezelfde persoon. Het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen kan, anders dan het College bescherming persoonsgegevens in zijn advies suggereert, geen uitkomst bieden voor de strafrechtsketen aangezien het om verschillende verzamelingen justitiabelen gaat en bovendien de gegevens uit beide ketens niet zonder meer over en weer gebruikt mogen worden. Waar het College bescherming persoonsgegevens voorts wijst op het voorkomen

van fouten in de registraties van vingerafdrukken, kan worden opgemerkt dat, zoals hierboven beschreven, de beoogde kwaliteitsverbetering niet verwacht wordt van het gebruik van vingerafdrukken alleen, maar juist van de combinatie van een aantal identificerende persoonsgegevens, namelijk de administratieve gegevens (naam, adres, woonplaats, geboortedatum, geboorteplaats, etc.) en enkele biometrische gegevens (foto's en vingerafdrukken), met daarbij de mogelijkheid van (waar mogelijk geautomatiseerde) vergelijking van de gegevens in de verschillende beschikbare bronnen. Terecht merkt het College bescherming persoonsgegevens overigens op dat ook na de invoering van het wetsvoorstel en realisatie van de technische voorzieningen in minstens dezelfde mate alertheid, prioriteit en zorgvuldigheid bij identificatie in de uitvoeringspraktijk vereist blijven; technische voorzieningen kunnen mensen werk uit handen nemen, maar uiteindelijk zijn zij slechts ondersteunend.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben in hun adviezen aanbevolen te bezien in welke fasen van de strafrechtsketen de problemen van identiteitsverwisseling het meest nijpend zijn en op grond daarvan maatregelen te treffen die gericht zijn op de geconstateerde problemen. Inderdaad lijken er relevante verschillen in de diverse fasen in de keten. Met name aan het begin, bij het eerste verhoor en de eerste insluiting, en aan het einde, bij de tenuitvoerlegging van de vrijheidsbenemende of vrijheidsbeperkende straf of maatregel of de taakstraf, zijn bijzondere maatregelen opportuun. Dit geldt in mindere mate voor het onderzoek op de terechtzitting of in raadkamer, en voor de tenuitvoerlegging in de sfeer van de TBS en GGZ; voor deze situaties worden dan ook minder ingrijpende maatregelen voorgesteld. In de paragrafen 6.5.1 tot en met 6.5.6 zal op de redenen die daarvoor gelden, worden ingegaan.

4. Samenhang met andere wetsvoorstellen

Het onderhavige wetsvoorstel staat in meer dan een opzicht niet op zichzelf. In de eerste plaats is er enige samenhang met een aantal wetgevende initiatieven in het kader waarvan invoering van biometrische kenmerken wordt voorbereid op documenten die ingevolge artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht als identiteitsbewijs kunnen worden getoond. Zo voorziet de Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEG L385) erin dat de paspoorten en andere reisdocumenten van de lidstaten van de Europese Unie, met uitzondering van de reisdocumenten met een geldigheidsduur van twaalf maanden of minder, biometrische kenmerken, te weten de gezichtsopname en vingerafdrukken, gaan bevatten die in een chip worden opgeslagen. Het doel daarvan is de reisdocumenten beter te beveiligen ter bescherming tegen vervalsing en frauduleus gebruik. Het voorstel van een rijkswet houdende wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie¹⁹ bevat een aantal wijzigingen om de Paspoortwet in lijn te brengen met de genoemde Verordening.

De derde Europese richtlijn voor rijbewijzen (Richtlijn nr. 2006/126/EG van het Europees parlement en de Raad van 20 december 2006 betreffende het rijbewijs (PbEU L 403)) staat – in tegenstelling tot de tweede Europese richtlijn voor rijbewijzen (Richtlijn nr. 91/439/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 29 juli 1991 betreffende het rijbewijs (PbEG L 237)) – het gebruik van chiptechnologie toe. De technische specificaties van de chip moeten nog via de Europese comitologie-procedure worden vastgesteld. Teneinde het beveiligingsniveau van het rijbewijs verder te verhogen, zal het rijbewijs in de toekomst mogelijk ook worden voorzien van een chip met gezichtsopname en vingerafdrukken. Hierover moet de Minister van Verkeer en Waterstaat in overleg met betrokkenen

¹⁹ Kamerstukken II 2007/08, 31 324 (R 1844), nr. 2.

nog een besluit nemen. De beslissing zal onder andere afhangen van de aard en omvang van fraude met rijbewijzen, Europese besluitvorming inzake de technische specificaties van de chip en de kosten voor inpassing van de chip op het rijbewijs.

Voorts zal de kwaliteit worden verbeterd van het document waarover een vreemdeling moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. De Europese Commissie heeft daartoe in mei 2006 een voorstel voor een verordening gepresenteerd inzake de verplichte opname van biometrische kenmerken van vreemdelingen op verblijfsdocumenten. Dit betekent dat van alle in Nederland aanwezige vreemdelingen die in het bezit worden gesteld van een verblijfsdocument, een biometrisch kenmerk zal moeten worden afgenomen en worden opgenomen op het verblijfsdocument.

Verder staat het EU VIS (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas (COM (2004) 835 final)) toepassing van biometrie toe bij de controle aan de grens teneinde te kunnen vaststellen of de identiteit van de vreemdeling overeenkomt met de identiteit van de persoon aan wie het visum is afgegeven. Dit kan door vergelijking van zijn vingerafdrukken met de vingerafdrukken die in het EU VIS zijn opgeslagen.

Daarnaast bestaat het voornemen om in de Vreemdelingenwet 2000 een grondslag op te nemen om vingerafdrukken van vreemdelingen af te nemen met het oog op de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de grensbewaking, de toelating, het verblijf en de uitzetting van alsmede het toezicht op vreemdelingen op grond van die wet. Op grond hiervan wordt het mogelijk om vingerafdrukken van vreemdelingen te verzamelen en later in de vreemdelingenketen te gebruiken met het oog op identificatie of verificatie van de identiteit. Op dit moment kunnen slechts voor een beperkt aantal vreemdelingenrechtelijke doelen vingerafdrukken van vreemdelingen worden genomen en gebruikt.

In de tweede plaats bestaat er een relatie tussen dit wetsvoorstel en een andere wet die de mogelijkheden vergroot tot effectieve fraudebestrijding. Het betreft de wet die voorziet in de introductie van het BSN voor de klantcontacten tussen burger en overheid waarbij het gebruik van een persoonsnummer nodig is ten behoeve van eenduidige identificatie en registratie van personen en voor de gegevensuitwisseling tussen overheidsorganisaties onderling. De Wet algemene bepalingen burgerservicenummer geeft de kaders aan waarbinnen het BSN gebruikt mag of moet worden door overheidsorganen en daartoe aangewezen andere organisaties. Dit algemene persoonsnummer treedt in de plaats van het bestaande BSN. Alhoewel het BSN niet bedoeld is geweest als identificatiemiddel, is dit nummer wel min of meer zo gaan functioneren. Voor identificatie in het strafproces is het BSN²⁰, voornamelijk bedoeld als een gemakkelijke ingang bij controle in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Het dient ter ondersteuning van verificatie van de identiteit van een verdachte.

Momenteel wordt het BSN op het paspoort, de Nederlandse identiteitskaart en het rijbewijs vermeld. Het is de bedoeling dat het BSN op alle door Nederlandse autoriteiten uitgegeven identiteitsdocumenten zal worden vermeld met inbegrip van de documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie. Het gebruik van gestolen identiteitsdocumenten en van niet meer geldige identiteitsdocumenten wordt door de invoering van het BSN bemoeilijkt²¹. Alle gebruikers kunnen, mits daartoe geautoriseerd, via de beheervoorziening BSN nagaan of een Nederlands identiteitsdocument dat

²⁰ Zie artikel 4.3. van het voorstel van wet houdende aanpassing van enige wetten in verband met de invoering van het burgerservicenummer (Aanpassingswet burgerservicenummer); Kamerstukken II 2006/07, 30 907, nr. 2.

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 7, blz. 29.

wordt aangeboden, als vermist, gestolen of niet meer geldig is geregistreerd. Verder maken de controlemogelijkheden van het BSN-stelsel het gebruiken van een vervalst Nederlands reisdocument moeilijker. Dat is het gevolg van het feit dat Nederlandse reisdocumenten in de toekomst, op enkele uitzonderingen na, het BSN bevatten. Het BSN op het reisdocument moet overeenkomen met een toegekend BSN. Voorts moeten de basale persoonsgegevens (naam, geslacht en dergelijke) overeenkomen met de gegevens in de bevolkingsregistratie. Indien dit niet het geval is, zal dit bij controle via de beheervoorziening BSN aan het licht komen.

5. Huidig juridisch kader en huidige praktijk van identiteitsvaststelling

5.1. Huidig juridisch kader

De huidige wetgeving bevat een aantal bevoegdheden voor functionarissen ter vaststelling van de identiteit van een verdachte of veroordeelde. Deze worden in deze paragraaf geschetst. Uit deze schets blijkt dat er met behulp van de huidige bevoegdheden al veel mogelijk is. In paragraaf 6 wordt aangegeven in welke opzichten deze bevoegdheden niet toereikend zijn en aanvulling behoeven.

5.1.1. Verdachten

Artikel 8a, eerste lid, van de Politiewet 1993 kent de politie de bevoegdheid toe tot het vorderen van inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. De politie mag deze bevoegdheid slechts toepassen voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van de politietaak. Indien er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, is het gerechtvaardigd dat de politie de verdachte naar zijn identiteitsbewijs vraagt. Een redelijke taakuitoefening brengt mee dat de politie zich inspant om de identiteit van de verdachte vast te stellen opdat de opsporingshandelingen en de vervolging tegen de juiste persoon worden gericht. Ingevolge het tweede en derde lid van artikel 8a komt gelijke bevoegdheid toe aan de opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, de buitengewoon opsporingsambtenaren en de militairen van de Koninklijke marechaussee. Op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht is een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, verplicht een identiteitsbewijs als bedoeld in het eerste lid van dat artikel ter inzage aan te bieden indien de ambtenaar, genoemd in artikel 8a van de Politiewet 1993, dit vordert. Deze verplichting geldt ook voor iemand die verdacht wordt van een strafbaar feit.

Degene die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, begaat de overtreding van artikel 447e Sr. Tegen hem kan ingevolge artikel 55b, tweede lid, Sv een onderzoek aan zijn kleding worden ingesteld met als doel na te gaan of hij het bij zich draagt. Verder kunnen voorwerpen die hij bij zich draagt of met zich meevoert (bijvoorbeeld zijn persoonlijke bagage), worden onderzocht, indien dat voor de vaststelling van zijn identiteit noodzakelijk is. Als het identiteitsbewijs bij de uitoefening van deze bevoegdheden wordt aangetroffen, kan de identiteit worden vastgesteld. Indien dat niet het geval is, kan de betrokkene worden aangehouden en opgehouden voor onderzoek. Dat is mogelijk indien niet tevens een verdenking op hem rust voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. In de situatie dat wel een dergelijke verdenking op hem rust, kan hij in verzekering worden gesteld. Zowel tijdens het ophouden voor onderzoek als tijdens de inverzekeringstelling en de eventueel daarop volgende voorlopige hechtenis bestaat gelegenheid te komen tot identiteitsvaststelling van de verdachte. Indien een verdachte geen identiteitsbewijs bij zich draagt, kan hij ervoor

zorgen dat het ten spoedigste alsnog door familie of bekenden wordt aangereikt. In het geval hij zijn identiteit weigert bekend te maken, of indien de opsporingsambtenaar vermoedt dat hij een vals of twijfelachtig document heeft overgelegd, zal op andere wijze worden geprobeerd zijn identiteit vast te stellen. Daartoe kan de verdachte ingevolge artikel 61a Sv worden onderworpen aan maatregelen als het maken van foto's en het nemen van vingerafdrukken en lichaamsmaten.

Artikel 55b, eerste lid, Sv verleent de opsporingsambtenaren nog de bevoegdheid een verdachte met het oog op de vaststelling van zijn identiteit naar zijn BSN te vragen. Met behulp van dit nummer kan de opsporingsambtenaar bij de GBA de naam, het adres en de woonplaats van de verdachte achterhalen. De verdachte is echter niet verplicht de vraag naar zijn BSN te beantwoorden (artikel 29, eerste lid, Sv).

In misdrijfzaken die met gevangenisstraf zijn bedreigd, kan een bevel tot voorlopige hechtenis worden gegeven indien geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland van de verdachte kan worden vastgesteld en blijkt van ernstig gevaar voor vlucht (artikel 67, tweede lid, Sv juncto artikel 67a, eerste lid, onder a, Sv).

Gedurende de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis is het eerder genoemde artikel 61a van overeenkomstige toepassing (artikel 62, tweede lid, respectievelijk artikel 76 Sv).

5.1.2. Veroordeelden en gedetineerde verdachten

Artikel 28 van de Penitentiaire beginselenwet bevat ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van de veroordeelde en de gedetineerde verdachte (dat is de verdachte die zijn inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis in een huis van bewaring ondergaat) een aantal maatregelen. Het eerste lid van dit artikel voorziet in de bevoegdheid voor de directeur van de penitentiaire inrichting de gedetineerde voor te schrijven een legitimatiebewijs bij zich te dragen en dit op verzoek te tonen. Het tweede lid verplicht de gedetineerde zijn medewerking te verlenen aan het vastleggen van zijn beeltenis, het nemen van een vingerafdruk of het afnemen van een handscan.

In de praktijk is het gebruikelijk dat bij opname in een penitentiaire inrichting het identiteitsbewijs van de betrokken persoon wordt gecontroleerd en een foto van hem wordt gemaakt. Het is verder veelvuldig praktijk dat betrokkene daarna zijn identiteitsbewijs dient af te geven aan de inrichting die het tijdens zijn verblijf voor hem beheert. Indien betrokkene tussentijds wordt overgeplaatst, worden het identiteitsbewijs en zijn foto van de ene inrichting naar de andere inrichting doorgegeven.

In het verleden werden bij binnenkomst van een gedetineerde in een inrichting ook zijn vingerafdrukken genomen. Op een bepaald moment is deze praktijk afgeschaft omdat de toegevoegde waarde daarvan niet langer meer werd ingezien en vanwege capaciteitsgebrek bij de Criminele Recherche Informatiedienst, de toenmalige beheerder van HAVANK. Voor het vaststellen van de identiteit in de inrichting werd het overleggen van een identiteitsbewijs als voldoende beschouwd. Slechts in die gevallen waarin de identiteit van betrokkene niet met behulp van een identiteitsbewijs kon worden vastgesteld, werd geadviseerd vingerafdrukken te nemen. In het kader van de inwerkingtreding van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden is gedeeltelijk verandering gekomen in het gebruik van vingerafdrukken als laatste redmiddel. Sinds eind 2005 worden bij personen die zich melden bij de inrichting om hun straf of maatregel te ondergaan, met het oog op het terugdringen van identiteitsfraude vingerafdrukken genomen. Verder heeft de toenmalige Minister van Justitie naar aanleiding van onder meer de begin 2006 uitgevoerde steekproef in drie penitentiaire inrichtingen (zie paragraaf 3) besloten²² dat bij wijze van inhaalslag van alle gedetineerden in Nederland eenmalig foto's en vingerafdrukken worden genomen. De actie is begonnen met de gedetineerden

²² Zie de kamerstukken in noot 6, blz. 4.

van wie ofwel geen vingerafdrukken in HAVANK bekend zijn, ofwel bij wier vingerafdrukken nog andere identiteiten in HAVANK geregistreerd zijn. Vanaf het moment waarop alle inrichtingen zullen zijn voorzien van apparatuur voor het ondersteunen van het vaststellen van de identiteit, zal structureel bij binnenkomst in en verlaten van de inrichting en voor en na ontvangst van bezoek de identiteit van de gedetineerde worden gecontroleerd met behulp van foto en vingerafdrukken. Vanaf het moment dat het nieuwe HAVANK (zie paragraaf 8) in bedrijf is, kunnen de vingerafdrukken ook integraal worden vergeleken met de vingerafdrukken die in die databank zijn opgeslagen.

Voor tbs-gestelden en jeugdige veroordeelden gelden soortgelijke identificatiemaatregelen als voor volwassen veroordeelden zijn neergelegd in artikel 28 van de Penitentiaire beginselenwet. Deze zijn vastgelegd in artikel 22 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 33 van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen.

5.2. Huidige praktijk van identiteitsvaststelling

Zoals eerder in deze memorie is aangegeven, is in de strafrechtsketen een deugdelijke vaststelling van de identiteit van personen van eminent belang. Persoonsverwisseling en identiteitsfraude hebben ernstige gevolgen voor de integriteit, de legitimiteit en de effectiviteit van de strafrechtspleging, alsook voor de eventuele slachtoffers van identiteitsverwisseling. Het is daarom van belang dat de werkwijze voor het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden aan hoge eisen voldoet en door de hele strafrechtsketen eenduidig wordt gevolgd. Bij het eerste contactmoment in het strafrechtelijke traject dient de identiteit van de verdachte eenduidig te worden vastgesteld en bij een aantal latere contactmomenten dient de eenmaal vastgestelde identiteit te (kunnen) worden geverifieerd.

Uit de praktijk komt evenwel naar voren dat de huidige wijze van identiteitsvaststelling zowel aan het begin van het traject als bij latere contactmomenten onvoldoende effectief en efficiënt plaatsvindt of kan plaatsvinden. Een van de oorzaken daarvan is dat het ontbreekt aan een landelijk protocol waarin wordt aangegeven hoe een identiteit moet worden vastgesteld en wie welke rol heeft bij de identiteitsvaststelling. Ook is geen landelijk databestand voor de keten beschikbaar waarin de identiteit van een verdachte en een veroordeelde op een eenduidige wijze wordt vastgelegd. Een andere oorzaak is dat men zich binnen de organisaties in de strafrechtsketen niet in alle gevallen voldoende bewust is van het belang van een goede identificatie en verificatie en de gevolgen van een onzorgvuldige identificatie of dat daaraan onvoldoende prioriteit wordt gegeven. Zo kan het gebeuren dat de NAW-gegevens van betrokkene niet standaard worden vergeleken met de gegevens die van hem in de GBA zijn opgenomen of dat zijn identiteitsbewijs niet in alle gevallen waarin dit achteraf gezien wel nodig zou zijn geweest, op authenticiteit wordt onderzocht.

Vanuit het besef dat een correct vastgestelde identiteit van wezenlijk belang is voor de gehele keten en de kwaliteit van de bestanden van politie en justitie, alsmede de wetenschap dat sommige verdachten onder meer namen in de politiebestanden voorkomen, zijn er binnen de politie de afgelopen jaren verschillende initiatieven ontplooid om te komen tot een betere identiteitsvaststelling. Zo is onder meer in mei 2006 binnen de regio Zuid-Holland-Zuid de campagne «Doe de Dubbel-Check» van start gegaan. De strekking daarvan is dat de identiteit van een aangehouden verdachte op een gestandaardiseerde wijze wordt vastgesteld en vastgelegd. Aan iedere opsporingsambtenaar is een uitvouwbare kaart in zakfor-

maat ter beschikking gesteld waarop op een eenvoudige en schematische wijze is aangegeven hoe hij de identiteit van een verdachte, veroordeelde of vreemdeling moet vaststellen. Van iedere verdachte die in verzekering wordt gesteld, worden foto's en vingerafdrukken genomen.

De opsporingsambtenaren zijn bewust gemaakt van de nieuwe werkwijze en het belang van een goede identiteitsvaststelling. Hun alertheid ten aanzien van het onderscheiden van valse van echte identiteitsbewijzen is vergroot. Er zijn documentscanners aangeschaft die gegevens uit het document kunnen inlezen in bijvoorbeeld een elektronisch op te maken proces-verbaal en die identiteitsbewijzen op echtheidskenmerken kan controleren, en apparatuur om vingerafdrukken te scannen.

Als de identiteit van betrokkene is vastgesteld, wordt onderzocht of er op dat moment zaken van hem openstaan en of er nog zaken tegen hem lopen.

In de regio Amsterdam-Amstelland was al eerder een vergelijkbaar initiatief genomen als in Zuid-Holland-Zuid. Sinds maart 2005 wordt in deze regio van iedere verdachte of vreemdeling die in verzekering wordt gesteld, via een standaardwerkproces de identiteit vastgesteld. Daartoe worden van iedere verdachte die in verzekering is gesteld, foto's en vingerafdrukken genomen. Dit proces van identiteitsvaststelling wordt ondersteund door apparatuur voor het op eenvoudige wijze (digitaal) nemen van vingerafdrukken en documentscanners.

Om de praktijk te reguleren en op een hoger plan te brengen is onder regie van het Ministerie van Justitie en met medewerking van alle betrokkenen het Protocol identiteitsvaststelling strafrechtsketen (verdachten en veroordeelden) opgesteld. Het protocol bouwt voort op de ervaringen die zijn opgedaan in het veld en beschrijft – met gebruikmaking van de huidige wettelijke mogelijkheden – voor de gehele keten de eisen waaraan de identiteitsvaststelling op de verschillende momenten in een strafrechtelijk traject dient te voldoen. Het bevat handvatten voor het op uniforme en zorgvuldige wijze identificeren van verdachten en veroordeelden.

Alle partijen in de strafrechtsketen onderschrijven het nut en de noodzaak van het protocol. De Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtsketen²³, waarin alle betrokken partijen zitting hebben, heeft het protocol op 6 juni 2006 voorlopig vastgesteld.

Dit protocol wordt in beginsel jaarlijks geëvalueerd en zo nodig herzien. Ten behoeve van de implementatie zullen alle ketenpartners een implementatieplan opstellen. De eisen die krachtens dit wetsvoorstel en het protocol aan een zorgvuldige en betrouwbare identiteitsvaststelling worden gesteld, moeten worden verwerkt in de bestaande werkprocessen van de ketenpartners. Betere identiteitsvaststelling vergt voorts investeringen in apparatuur, infrastructuur, organisatie, opleiding, communicatie en informatievoorziening. Voorzien wordt echter dat deze investeringen op den duur tot besparingen zullen leiden (zie paragraaf 8).

De Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben hun zorgen geuit over de complexiteit van de te gebruiken procedures, apparatuur en systemen, en de impact die dit kan hebben op de organisatie en werkprocessen van de betrokken organisaties. Om die impact te bepalen en de werking van het protocol te testen in de praktijk, is een aantal pilots uitgevoerd (waarvan de bevindingen in kwantitatieve zin al in paragraaf 3 zijn verwerkt). De eerste is op 1 september 2006 van start gegaan in de Penitentiaire Inrichting Tilburg. De overige pilots zijn uitgevoerd bij de Reclassering Breda, in het cellencomplex op Schiphol-Oost en in de politieregio's Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland-Zuid en Amsterdam-Amstelland. De pilot op Schiphol had een bijzonder karakter doordat op dit complex de hele keten is vertegenwoordigd. In de pilots is het protocol op uitvoerbaarheid en doeltreffendheid getest en zijn de uitvoeringsconsequenties (de impact)

²³ Ingesteld bij besluit van de Minister van Justitie van 13 april 2005, Stcrt. 2005, 80.

van het werken volgens het protocol in kaart gebracht. Daartoe is gebruik gemaakt van apparatuur voor het scannen en controleren van identiteitsdocumenten, voor het nemen van foto's en voor het afnemen en controleren van vingerafdrukken. Uit de resultaten van de pilots is onder meer gebleken dat het protocol inpasbaar is in de bestaande processen en goed functioneert. Verder wijzen de resultaten uit dat het risico op identiteitsfraude afneemt indien voor de registratie van identificerende gegevens gebruik wordt gemaakt van een documentscanner en de identiteitsvaststelling wordt ondersteund met foto's en vingerafdrukken. Een andere conclusie die uit de pilots kan worden getrokken is dat het van belang is dat de politie registers met identificerende gegevens zoals de GBA en de Basisvoorziening Vreemdelingen ook buiten kantoor tijden kan raadplegen om de identiteit van verdachten adequaat te kunnen verifiëren indien zij geen of een twijfelachtig identiteitsdocument bij zich hebben. Ook is duidelijk geworden dat het goed opleiden van personeel een cruciale factor is voor het succesvol implementeren van het nieuwe proces van identificeren en verifiëren. Het management speelt een belangrijke rol bij het consequent uitvoeren van dat proces. Het is tot slot van groot belang dat er een goede ondersteuning is georganiseerd voor het uitvoeren van vervolgonderzoeken bij gerezen twijfel over iemands identiteit. Tijdens de pilots zijn daarvoor verschillende varianten beproefd. Op basis van die ervaringen zal worden bezien hoe de ondersteuning in de tweede en eventueel derde lijn van moeilijke identiteitsonderzoeken het beste georganiseerd kan worden. De beschikbare kennis van het identificatieproces bij de vreemdelingenpolitie en bij de documentdeskundigen biedt daartoe goede mogelijkheden.

6. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

6.1. Invoering van het strafrechtsketennummer (SKN) als persoonsnummer voor de strafrechtsketen

Zoals in paragraaf 4 is aangegeven, is het BSN een algemeen uniek registratienummer voor iedereen die in de bevolkingsregistratie van Nederland is ingeschreven. Artikel 11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer legt (mede) aan overheidsorganen de verplichting op om bij een uitwisseling van persoonsgegevens het BSN te gebruiken, voor zover het een uitwisseling betreft met een andere BSN-gebruiker, bij de uitwisseling een persoonsnummer wordt gebruikt en aan de betrokkene een BSN is toegekend. Artikel 11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer laat de ruimte om bij de uitwisseling naast het BSN een ander persoonsnummer te vermelden. Het tweede lid van dat artikel maakt het mogelijk om bij of krachtens de wet te bepalen dat in plaats van het BSN een ander persoonsnummer wordt gebruikt. Daarmee sluit de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer aan bij het standpunt van het kabinet over het advies «Persoonsnummerbeleid in het kader van identiteitsmanagement» van de interdepartementale werkgroep onder leiding van de heer Van Thijn²⁴. In dat advies is voorgesteld sectorspecifieke nummers, bijvoorbeeld voor de justitiële sector, mogelijk te laten blijven. Als er binnen een sector in belangrijke mate sprake is van bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), dan zal ingevolge het kabinetsstandpunt het binnen de sector gebruikte persoonsnummer in de regel niet gelijklopend kunnen zijn aan het BSN. Strafrechtelijke persoonsgegevens zijn blijkens artikel 16 van die wet bijzondere persoonsgegevens.

In de strafrechtsketen is er nog geen sprake van een algemeen geldend sectoraal nummer. De organisaties die deel uitmaken van die keten, zijn vrij om bij het verwerken van persoonsgegevens van justitiabelen hun eigen persoonsnummer te hanteren. Zij maken dan ook in de praktijk

²⁴ Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 21, blz. 4.

gebruik van eigen persoonsnummers om justitiabelen in hun administraties uniek te identificeren. Zo hanteert de politie bij het uitwisselen van informatie het proces-verbaalnummer van de strafzaak en de rechterlijke macht het parketnummer. Het Nederlands Forensisch Instituut schrijft een verdachte of veroordeelde in zijn centrale register in onder zowel het proces-verbaalnummer van de strafzaak waarin het celmateriaal van de verdachte of de veroordeelde is afgenomen, als het parketnummer. De politie kent aan vingerafdrukken bij hun verwerking in HAVANK een biometrienummer toe.

Ook in de onderlinge contacten tussen de organisaties in de strafrechtsketen is verplicht gebruik van een justitieel sectornummer niet voorgeschreven. Wel functioneert al enige tijd het zogenaamde VIP-nummer als voertuig voor het gegevensverkeer tussen een groeiend aantal organisaties binnen de keten. Het VIP-nummer is het nummer waarmee een verdachte of veroordeelde in de VIP is opgenomen. De VIP bevat identificerende administratieve persoonsgegevens van verdachten en veroordeelden alsmede gegevens van die personen die verwijzen naar andere systemen, zoals het geautomatiseerde Communicatiesysteem Openbaar Ministerie – Parket Administratie Systeem (ook wel kortweg aangeduid als Compas) – in de toekomst de beoogde opvolger van Compas: het Geïntegreerd Proces Systeem (kortweg GPS genoemd) – en de DNA-databank voor strafzaken.

Al geruime tijd wordt de noodzaak gevoeld van een algemeen persoonsnummer ten behoeve van een eenduidige identificatie en registratie van verdachten en veroordeelden alsmede de gegevensuitwisseling tussen de actoren in de strafrechtsketen onderling. Persoonsgebonden informatie over een justitiabele is door de hele keten telkens opnieuw van belang en is aan verandering onderhevig. De verblijfplaats van een verdachte kan bijvoorbeeld recent zijn gewijzigd. Voor de betekening aan een verdachte van een dagvaarding of oproeping om op de terechtzitting of nadere terechtzitting te verschijnen is het noodzakelijk dat zijn nieuwe verblijfplaats (het adres van de GBA waar betrokkene staat ingeschreven of indien dat adres niet het adres van de inrichting is waarin betrokkene zich bevindt, het adres van de inrichting) bekend is. Daarnaast is het voor alle actoren van eminent belang dat de geregistreerde persoonsgebonden informatie uniek wordt gerelateerd aan de juiste persoon. Als strafrechtelijke informatie wordt toegeschreven aan een verkeerde verdachte of veroordeelde, heeft dit onwenselijke situaties tot gevolg. Dan kan bijvoorbeeld bij de bepaling van de strafmaat geen rekening worden gehouden met het feit dat de dader reeds eerder een strafbaar feit heeft gepleegd of kan het gebeuren dat de verkeerde persoon een vrijheidsstraf ondergaat of dat de criminele antecedenten van een veroordeelde worden verwerkt in de justitiële documentatie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens op naam van een ander dan de werkelijke dader. Ter verhoging van de kwaliteit, de effectiviteit en efficiency van de strafrechtsketen en ter bestrijding van identiteitsfraude is het van belang eenduidig te kunnen vaststellen op welke persoon bepaalde gegevens betrekking hebben. Dit wetsvoorstel introduceert in artikel 27b Sv (zie artikel I, onder D) daarom het strafrechtsketennummer (SKN) als algemeen persoonsnummer voor alle partijen in de strafrechtsketen. Het SKN is feitelijk hetzelfde nummer als het VIP-nummer en treedt in de plaats van dit nummer. Gekozen is voor de benaming «strafrechtsketennummer» omdat deze beter dan de term «VIP-nummer» aangeeft voor welke doelgroep het nummer geldt.

Het SKN maakt, zoals in paragraaf 3 van deze memorie van toelichting al is uiteengezet, onderdeel uit van een stelsel van voorzieningen om de

identiteit van een verdachte of veroordeelde deugdelijk en zorgvuldig vast te stellen. Bij het bepalen van de voorwaarden waaraan het SKN dient te voldoen, hebben de voorwaarden die gesteld worden aan het BSN, model gestaan, te weten informatieloosheid, rechtenvrij, uniciteit en persoonsgebondenheid²⁵. Het SKN bevat geen inhoudelijke informatie van de verdachte of veroordeelde zoals geboortedatum en -plaats (zie het voorgestelde artikel 27b, eerste lid, Sv). Aan het SKN kan een justitiabele uiteraard geen rechten ontleen. Het SKN zorgt er, evenals het BSN, slechts voor dat de gegevens die op een justitiabele betrekking hebben eenvoudiger en met een grotere mate van betrouwbaarheid kunnen worden opgezocht en uitgewisseld tussen partijen die deel uitmaken van de strafrechtssketen. Ieder SKN wordt maar een keer toegekend en behoort bij een persoon. Het toekennen van een SKN is dan ook in beginsel alleen toegestaan indien de identiteit van een verdachte of veroordeelde op deugdelijke wijze is vastgesteld. Het kan echter ook voorkomen dat de identiteit van een aangehouden verdachte of veroordeelde niet aanstands kan worden vastgesteld, terwijl het werkproces toch doorgang moet vinden. In die gevallen wordt een SKN toegekend op basis van de afgenomen vingerafdrukken, terwijl nog nader onderzoek wordt uitgevoerd naar de precieze identiteit van de betrokkene.

De toewijzing van een SKN en het beheer van de SKN's wordt in dit wetsvoorstel toebedeeld aan de Minister van Justitie, die bij de vervulling van deze taak wordt ondersteund door de Justitiële Informatiedienst. In paragraaf 6.6 zal daarop nader worden ingegaan.

De organisaties in de strafrechtssketen zijn ingevolge het voorgestelde artikel 27b, derde lid, Sv verplicht bij het onderling uitwisselen van persoonsgegevens het SKN te gebruiken. Dat betekent echter niet dat deze organisaties het BSN niet mogen gebruiken. Voor de communicatie met verdachten en veroordeelden zal, voor zover dat op persoonsnummer gebeurt, het BSN moeten worden gebruikt²⁶. Hetzelfde geldt voor gegevensuitwisseling met instanties buiten de strafrechtssketen, met uitzondering van het gegevensverkeer met de vreemdelingenketen waarin ingevolge artikel 27b, derde lid, Sv het SKN zal worden gebruikt. Voor de reden daarvoor wordt verwezen naar de – in paragraaf 9 gegeven – toelichting op dit artikellid.

Bovendien kan het BSN een rol spelen als hulpmiddel bij identificatie van een justitiabele.

Het verplicht gebruik van het SKN sluit verder niet uit dat een organisatie voor het gegevensverkeer binnen haar organisatie een eigen persoonsnummer toepast. In dat geval dient de organisatie er wel voor te zorgen dat het eigen persoonsnummer gekoppeld is aan het SKN. Op die wijze kan de uitwisseling van persoonsgegevens van een justitiabele tussen de ene organisatie en een andere organisatie trefzeker en eenvoudig plaatsvinden.

Het College bescherming persoonsgegevens lijkt er in zijn advies vanuit te gaan dat het sectorale karakter van het SKN wordt ondermijnd door ook het algemene BSN in de strafrechtssketendatabank te verwerken. Met die gedachte kan niet worden ingestemd. Het SKN is immers, zoals hiervoor is aangegeven, uitsluitend bedoeld voor communicatie tussen partijen binnen de strafrechtssketen (en met de vreemdelingenketen voor zover het gaat om vreemdelingen die verdacht worden van strafbare feiten). Voor communicatie met andere partijen is, voor zover daarbij gebruik gemaakt wordt van een persoonsnummer, het BSN het wettelijk voorgeschreven voertuig; dit nummer zal dus eveneens in de strafrechtssketendatabank moeten worden opgenomen.

²⁵ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 9 en 10.

²⁶ Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 15 en 35.

Het SKN vormt de sleutel tot de andere gegevens die in de strafrechtscetendatabank – dat is, zoals eerder is aangegeven, de naam van de databank die de VIP opvolgt – worden verwerkt. Het gaat daarbij om gegevens die de partners in de strafrechtsceten in staat stellen, de verdachte of veroordeelde te identificeren, zoals zijn NAW-gegevens, een kopie van zijn overgelegde identiteitsdocument, de verwijzingen naar andere bestanden waarin zijn gegevens zijn verwerkt, zoals bijvoorbeeld Compas, HAVANK en de DNA-databank voor strafzaken, en zijn detentie-adres. Deze gegevens zullen op grond van het voorgestelde artikel 27b, vierde lid, Sv bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Het karakter van sleutel tot de persoonsgebonden informatie die over een verdachte of veroordeelde bekend is bij de diverse partijen in de strafrechtsceten brengt mee dat het SKN bij uitstek ertoe dient een volledig inzicht in die gegevens mogelijk te maken, uiteraard binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen ten aanzien van de gegevensuitwisseling.

6.2. Verruiming van het gebruik van foto's en vingerafdrukken voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden

Zoals in paragraaf 5.1 is beschreven, kan de identiteit van het merendeel van de verdachten op dit moment slechts worden vastgesteld op basis van een vergelijking met het identiteitsbewijs dat hij verplicht is te tonen. Identificatie en verificatie door middel van een daarvoor geldig document is belangrijk in het proces van identiteitsvaststelling. Met behulp van het identiteitsbewijs kan worden bepaald met wie politie en justitie te maken heeft en dat komt een rechtmatige en doeltreffende bestrijding van de criminaliteit en handhaving van de regels ten goede. Tegelijkertijd kleven aan identificatie louter op basis van een document ook bezwaren. Zo gebeurt het in de praktijk regelmatig dat documenten worden vervalst of worden gebruikt door personen die gelijkenis vertonen met de rechtmatige houder. Om die reden wordt er in toenemende mate belang gehecht aan goed beveiligde identiteitsdocumenten en aan goede controle van de echtheid van de documenten. Niettemin is steeds meer het besef gegroeid dat het niet in alle gevallen toereikend is om de identiteit van een verdachte of veroordeelde vast te stellen door middel van vergelijking van de pasfoto op het document met de houder van het document en de op dat document vermelde persoonsgegevens, maar dat het nemen van diens foto en vingerafdrukken aan het begin van de strafrechtelijke procedure en het gebruik daarvan tijdens iedere andere fase van die procedure ook van groot belang is. Deze biometrische kenmerken zijn immers persoonsgebonden – vingerafdrukken zijn bovendien uniek identificerend – en bieden daarom een trefzeker en veel betrouwbaarder hulpmiddel dan documenten om de identiteit van de verdachte of veroordeelde te verifiëren.

In het vooronderzoek wordt voor de vaststelling van de identiteit van een verdachte reeds gebruik gemaakt van foto's en vingerafdrukken. Artikel 61a, eerste lid, onder a en b, juncto tweede lid, Sv staat het gebruik van deze biometrische gegevens in geval van verdenking van ieder strafbaar feit toe mits dit «in het belang van het onderzoek» is. Bij veel politiekorpsen worden echter stelselmatig van verdachten die in verzekering zijn gesteld, voor opsporings- en identificatiedoeleinden foto's en vingerafdrukken genomen. Deze werkwijze kan op zich geen verbazing wekken want in de strafrechtsceten is een deugdelijke identiteitsvaststelling van fundamenteel belang. Een overheid die zich onvoldoende inspant op dit gebied, handelt niet behoorlijk. Het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige identiteitsvaststelling in de strafrechtsceten rechtvaardigt dat in gevallen van ernstiger criminaliteit steeds foto's en vingerafdrukken worden genomen.

Bij wet van 1 november 2001 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten omtrent de toepassing van maatregelen in het belang van het onderzoek en enige andere onderwerpen (Stb. 2001, 532) die op 1 maart 2002 in werking is getreden, zijn de maatregelen in het belang van het onderzoek uit het besluit van 4 december 1925 tot uitvoering van de artikelen 62 en 76 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Stb. 1925, 460) overgeheveld naar artikel 61a Sv. Ten tijde van het opstellen van het voorstel van die wet werden bij tal van politiekorpsen van verdachten die in verzekering gesteld werden, standaard foto's en vingerafdrukken genomen. De wetsgeschiedenis van artikel 61a maakt echter niet duidelijk of het de bedoeling van de wetgever is geweest die praktijk te wijzigen, en evenmin of de wetgever die praktijk heeft willen codificeren. De conclusie moet dan ook zijn dat de wetgever destijds het nemen en het gebruik van foto's en vingerafdrukken – ook voor identificatiedoeleinden – wel heeft willen toestaan, maar dat hij zich onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de werkwijze die in de praktijk is ontstaan. Een en ander onderstreept dat een integrale wettelijke regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsceten noodzakelijk is. Dit wetsvoorstel bevat die regeling en beoogt tevens de tot dusver ontwikkelde praktijk nader te reguleren. Door het toenemen van de technische mogelijkheden om vingerafdrukken snel te kunnen koppelen aan persoonsgegevens kan bovendien een volgende stap worden gezet ter verbetering van de identificatie en verificatie van verdachten en veroordeelden.

Dit wetsvoorstel beoogt de toepassingsmogelijkheden van het gebruik van foto's en vingerafdrukken op twee manieren te reguleren. In de eerste plaats regelt het in artikel I, onder H, voorgestelde artikel 55c, tweede lid, Sv dat een opsporingsambtenaar van een ieder die verdacht wordt van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, bij aanhouding steeds foto's en vingerafdrukken neemt. Bij verdachten van een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is of een overtreding, is ingevolge het derde lid van artikel 55c – om redenen van proportionaliteit en capaciteit – het nemen van foto's en vingerafdrukken alleen toegestaan bij twijfel over de identiteit van betrokkene. Dit artikellid verplicht de officier van justitie of de hulpofficier van justitie in die situaties de afname van foto's en vingerafdrukken te bevelen. Met de grens van voorlopige hechtenis wordt aangesloten bij het in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde uitgangspunt dat dwangmiddelen die een inbreuk maken op de lichamelijke integriteit, alleen kunnen worden bevolen in geval van verdenking van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Verder wordt met de grens van voorlopige hechtenis de huidige werkwijze van identiteitsvaststelling door tal van politiekorpsen wettelijk verankerd. Volgens deze werkwijze worden van verdachten die in verzekering zijn gesteld, altijd foto's en vingerafdrukken genomen. Het bevel tot inverzekeringstelling kan slechts worden verleend in geval van een strafbaar feit waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

De voorgestelde regeling om standaard bij een bepaalde categorie verdachten foto's en vingerafdrukken te nemen sluit aan bij de regeling in de beginselenwetten op grond waarvan iedere veroordeelde die zijn straf of maatregel in een inrichting ondergaat en iedere verdachte die zijn inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis in een huis van bewaring ondergaat, verplicht is zijn beeltenis te laten vastleggen en zijn vingerafdrukken af te staan (zie paragraaf 5.1.2). Deze standaardafname sluit bovendien aan bij de Europese regelgeving op het terrein van de reisdocumenten op grond waarvan iedere Nederlander straks verplicht is bij aanvraag van een reisdocument zijn foto en vingerafdrukken ter beschikking te stellen die vervolgens in een chip in dat document worden

verwerkt (zie paragraaf 4). Deze voorwaarde gaat ook gelden voor iedere vreemdeling in het kader van het verlenen van een vreemdelingen-document.

In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel erin dat op ieder ander relevant moment in het strafrechtelijk traject waarop contact is met een verdachte of veroordeelde zijn vingerafdrukken die ingevolge artikel 55c, tweede of derde lid, Sv zijn genomen en in HAVANK zijn verwerkt, on-line worden vergeleken met de reeds van hem verwerkte vingerafdrukken met als doel zijn identiteit te verifiëren. Zo voorziet het bij artikel I, onder S, aangepaste artikel 273, eerste lid, Sv in combinatie met het bij artikel I, onder D, voorgestelde artikel 27a, tweede lid, erin dat de vingerafdrukken die op verzoek van de rechter van de verdachte bij gerezen twijfel over zijn identiteit worden genomen, buiten de zittingzaal on-line worden vergeleken met de eerder van hem verwerkte vingerafdrukken (zie verder paragraaf 6.5.1). Het bij artikel VI, onder B, aangepaste artikel 28, derde en vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, het bij artikel VII, onder A, gewijzigde artikel 22, tweede en derde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en het bij artikel VIII gewijzigde artikel 33, derde en vierde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen regelen dat op de momenten waarop dat binnen de inrichting nodig is, de vingerafdrukken van de veroordeelde worden genomen en worden vergeleken.

Het voorgestelde artikel 55c, vierde lid, Sv voorziet er voorts in dat de foto's en vingerafdrukken die krachtens de nieuwe regels ter vaststelling van de identiteit van een verdachte of veroordeelde genomen worden, indien nodig ook gebruikt mogen worden voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Het belang van een goede strafrechtspleging eist dat politie en justitie de informatie waarover zij reeds rechtmatig beschikken, mogen gebruiken om zowel eerder gepleegde, als later te plegen strafbare feiten op te helderen. Op de vraag of deze vorm van verdere verwerking toelaatbaar is en de verhouding tussen artikel 55c, vierde lid, Sv en de artikelen 9 en 43 van de Wbp die regels bevatten over verenigbaar gebruik van verwerkte persoonsgegevens, wordt in de – in paragraaf 9 gegeven – toelichting op artikel 55c, vierde lid, Sv ingegaan.

Anders dan de Raad van Hoofddcommissarissen in zijn advies voorstelt, voorziet dit wetsvoorstel er niet in dat naast het standaard nemen van foto's en vingerafdrukken ook standaard het DNA-profiel van de verdachte of veroordeelde louter ter identificatie wordt bepaald. De reden waarom DNA-onderzoek niet als louter identificatiemiddel mag worden gebruikt, is dat het disproportioneel wordt geacht het DNA-profiel van een verdachte of veroordeelde vast te stellen alleen omwille van de bepaling van zijn identiteit. Er zijn namelijk ook minder ingrijpende middelen voorhanden, zoals het nemen van vingerafdrukken. Het nemen van vingerafdrukken maakt een lichtere inbreuk op de lichamelijke integriteit dan het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek. Afname van wangslimvlies vereist dat iemands mondholte wordt binnengegaan en houdt in dat celmateriaal wordt weggenomen. Afname van wangslimvlies levert voorts niet altijd geschikt celmateriaal op en kan wegens geneeskundige redenen of vanwege verzet van de verdachte onwenselijk zijn. In die gevallen wordt uitgeweken naar de afname van bloed of haarwortels, hetgeen een zwaardere inbreuk op de lichamelijke integriteit oplevert dan de afname van wangslimvlies. Voor het nemen van vingerafdrukken behoeven daarentegen geen handelingen in het lichaam plaats te vinden, terwijl daarbij evenmin lichaamsmateriaal wordt weggenomen. Volstaan wordt met het rollen van de vingers over een inktkussen en vervolgens op een stuk papier of het leggen van de vingers op een glasplaat.

Bovendien is DNA-onderzoek op dit moment als instrument voor de identiteitsvaststelling niet geschikt omdat het technisch niet mogelijk is binnen een redelijke termijn een DNA-profielvergelijking uit te voeren. Eerst dient bijvoorbeeld op het politiebureau celmateriaal te worden afgenomen op grond waarvan het Nederlands Forensisch Instituut vervolgens een DNA-profiel bepaalt, daarna kan pas de vergelijking worden uitgevoerd. Deze procedure neemt teveel tijd in beslag voor een snelle identiteitsvaststelling. Bovendien ontbreekt het het Nederlands Forensisch Instituut aan capaciteit daarvoor. Bij vingerafdrukken ligt dat anders. Een vergelijking van vingerafdrukken kan binnen zeer korte tijd plaatsvinden. Tot slot zou door introductie van het gebruik van DNA-onderzoek als middel voor identiteitsvaststelling uit de pas worden gelopen ten opzichte van de in paragraaf 4 geschetste ontwikkelingen op het terrein van identiteitsdocumenten waarbij uitsluitend de vingerafdrukken worden ingezet ter vaststelling van iemands identiteit.

6.3. Introductie van een identificatieplicht van verdachten, veroordeelden en getuigen ten opzichte van de functionarissen in de strafrechtsketen

Zoals in paragraaf 5.1.1 is aangegeven, is op grond van artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht een ieder die de leeftijd van veertien jaar heeft bereikt, verplicht een identiteitsbewijs als bedoeld in het eerste lid van dat artikel ter inzage aan te bieden indien een ambtenaar als bedoeld in artikel 8a Politiewet 1993 daar om vraagt. Deze verplichting geldt ook voor iemand die verdacht wordt van een strafbaar feit. Met behulp van het identiteitsbewijs kan een politieambtenaar, een opsporingsambtenaar van een van de bijzondere opsporingsdiensten, een buitengewoon opsporingsambtenaar of een militair van de Koninklijke marechaussee de administratieve identiteit van een verdachte vaststellen. Ten opzichte van de andere functionarissen in de strafrechtsketen geldt geen identificatieplicht. Als een rechter de identiteit van een voor hem verschenen persoon wil controleren, kan hij hem op dit moment niet verplichten een legitimatiebewijs te tonen, ook niet als er twijfels over zijn identiteit bestaan. Een goede strafrechtspiegeling vraagt, zoals in deze memorie van toelichting meermalen is uiteengezet, echter om een correcte vaststelling van de identiteit van een justitiabele, niet alleen aan de voorkant van de keten, maar ook in de rest van de keten. Alleen op die manier kan worden bewerkstelligd dat een rechter of een andere functionaris voor wie dat van belang is, zijn taken op een effectieve en efficiënte wijze kan uitvoeren en dat de juiste persoon wordt vervolgd en berecht en de opgelegde straf of maatregel ondergaat. Dat is niet alleen in het belang van de overheid, maar ook van de burger. Immers, indien iemand zich voor een ander uitgeeft, bestaat het risico dat die ander wordt vervolgd in plaats van degene die het strafbare feit heeft begaan en dat is niet aanvaardbaar. Om deze redenen introduceert het voorgestelde artikel 29a, tweede lid, Sv een identificatieplicht van de verdachte ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar. Deze verplichting geldt ook ten aanzien van de verdachte of veroordeelde indien de vordering tot inzage van een identiteitsbewijs wordt gedaan door de directeur of hoofd van een inrichting of psychiatrisch ziekenhuis (zie het bij artikel VI, onder B, voorgestelde artikel 28, derde lid, laatste volzin, van de Penitentiaire beginselenwet, het bij artikel VII, onder A, voorgestelde artikel 22, tweede lid, laatste volzin, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, het bij artikel VIII voorgestelde artikel 33, derde lid, laatste volzin, van de Beginselenwet justitiële jeugd-inrichtingen en het bij artikel X voorgestelde artikel 51a, tweede lid, laatste volzin, van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen). Voortaan zijn deze functionarissen niet meer afhankelijk van de vrijblijvende medewerking van een justitiabele, maar hebben zij een

instrument in handen om zich van de identiteit van de justitiabele te kunnen vergewissen.

Er is van afgezien om een identificatieplicht voor de verdachte en veroordeelde op te nemen ten opzichte van een reclasseringsmedewerker of een medewerker van de raad voor de kindbescherming. Deze verplichting is niet nodig omdat in de bij het Wetboek van Strafvordering of het Wetboek van Strafrecht genoemde gevallen waarin het van belang is dat de justitiabele zich tegenover een reclasseringsmedewerker of een medewerker van de raad voor de kindbescherming legitimeert en dat weigert, daarvan melding wordt gedaan aan de officier van justitie omdat hij niet aan de voorwaarden, hem opgelegd ter uitvoering van een bevel of sanctie heeft voldaan.

Ingevolge het voorgestelde artikel 27a, tweede lid, Sv zal pas van een verdachte legitimatie worden verlangd, als dat voor de verificatie van zijn identiteit nodig is. In het geval dat van hem overeenkomstig het voorgestelde artikel 55c, tweede of derde lid, Sv foto's en vingerafdrukken zijn genomen en verwerkt, is het voor een rechter in een latere fase van het strafvorderlijk traject niet nodig een beroep op de identificatieplicht te doen. Het opnieuw nemen van de vingerafdrukken van de verdachte en het on-line vergelijken van die vingerafdrukken met de reeds van hem verwerkte vingerafdrukken volstaat dan (zie paragraaf 6.5.1). Alleen in de gevallen waarin de identiteit van de justitiabele niet met behulp van vingerafdrukken kan worden vastgesteld, vindt de verificatie van zijn identiteit plaats aan de hand van een identiteitsbewijs.

Het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak adviseren dit wetsvoorstel niet alleen aan te grijpen om in het Wetboek van Strafvordering een regeling te treffen voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden, maar ook van de andere procesdeelnemers. Voor de rechter is het naar het oordeel van het College ook van belang om zekerheid te hebben over de identiteit van getuigen, gemachtigden of familieleden van slachtoffers die zich melden om het woord te mogen voeren. De Raad voor de rechtspraak geeft aan dat er in de praktijk behoefte bestaat om in bepaalde gevallen ook de identiteit van getuigen en andere procesdeelnemers te kunnen controleren. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak stelt in haar advies, gelet op het belang van het voorkomen van het zogenaamde «liegen voor de verdachte», eveneens voor de identificatieplicht niet te beperken tot verdachten en veroordeelden. Anders dan het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak stelt de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak voor deze uit te breiden met uitsluitend de getuigen. Zij zouden zich desgevraagd moeten identificeren tegenover rechterlijke ambtenaren (in het bijzonder voor de rechter-commissaris). In dit wetsvoorstel wordt aan de behoefte van de rechterlijke macht gehoor gegeven, voor zover het de behoefte aan verificatie van de identiteit van getuigen betreft. Ook ten aanzien van getuigen acht ik het van belang dat zekerheid bestaat over hun identiteit en dat de rechter de geschikte bevoegdheden heeft om deze te kunnen vaststellen. In dit wetsvoorstel wordt daarom dan ook aan de rechter de bevoegdheid toegekend van getuigen inzage van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht te bevelen (zie artikel I, onder B, C, N, R en T), indien bij de rechter twijfels zijn gerezen over hun identiteit. Indien de rechter een dergelijke bevel geeft, zijn deze personen verplicht zich te legitimeren. Dit geldt ook ten aanzien van deskundigen en slachtoffers die als getuigen optreden.

In het wetsvoorstel is verder geen afzonderlijke rechterlijke bevoegdheid opgenomen om de identiteit van slachtoffers en deskundigen die niet als getuigen deelnemen aan het proces, te kunnen controleren. Slachtoffers of hun nabestaanden die tijdens de terechtzitting gebruik maken van hun

sprekrecht, hebben er geen redelijk belang bij om zich voor een ander voor te doen. Slachtoffers of hun nabestaanden die zich in het strafproces voegen als benadeelde partij ter zake van hun vordering tot schadevergoeding, hebben zo'n belang ook niet. In die situaties dient de rechter er veeleer voor te waken dat er een direct verband is tussen de schade en het strafbare feit en dat de hoogte van de vordering in overeenstemming is met de werkelijke kosten. Het creëren van een bevoegdheid voor de rechter om de identiteit van deskundigen te kunnen verifiëren heeft evenmin toegevoegde waarde. Bij deskundigen staan veeleer hun kwalificaties en specifieke of bijzondere kennis op een bepaald terrein voorop. In het verleden is meermalen aandacht gevraagd voor de noodzaak van aanscherping van de eisen die aan deskundigen kunnen worden gesteld en de controle die daarop door de rechter kan worden uitgeoefend. Dit heeft aanleiding gegeven in het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot verbetering van de regeling van de positie van de deskundige in het strafproces (Wet deskundige in strafzaken)²⁷ er in te voorzien dat aan deskundigen betrouwbaarheids- en bekwaamheids-eisen kunnen worden gesteld alvorens zij tot deskundige worden benoemd en dat hun specifieke deskundigheid kan worden getoetst.

De huidige leeftijdsgrens voor de identificatieplicht ligt op veertien jaar. Deze grens geldt ook ten aanzien van jeugdigen op wie een verdenking rust van een strafbaar feit. De politie kan van jeugdigen in de leeftijdscategorie van twaalf tot veertien jaar niet vorderen dat zij een legitimatiebewijs tonen, ondanks het feit dat zij wel strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Anders dan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming voorstelt, beoogt dit wetsvoorstel geen wijziging te brengen in de thans geldende leeftijdsgrens. Het zou niet logisch zijn als in latere fases van het strafrechtelijk traject de leeftijdsgrens waarvoor een legitimatieplicht geldt, wel op twaalf jaar zou worden gesteld, terwijl hij aan het begin van dat traject op veertien jaar is gesteld. De Wet op de identificatieplicht zal in 2008 worden geëvalueerd. Daarbij zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de vraag of het leeftijdscriterium in de praktijk voldoet. Mocht uit de evaluatie naar voren komen dat jeugdigen zich bijvoorbeeld veelvuldig met een beroep op een jeugdiger leeftijd aan de identificatieplicht proberen te onttrekken en dat het voor de politie lastig is ten aanzien van jeugdigen onder de veertien jaar de juiste naam en het goede adres te achterhalen, dan zal ik de leeftijdsgrens van veertien jaar in heroverweging nemen.

Bij de Wet op de uitgebreide identificatieplicht (Stb. 2004, 300) is geregeld dat degene die niet voldoet aan de eerste vordering van een politieambtenaar tot inzage in een identiteitsbewijs, hem opgelegd in artikel 2 op de Wet op de identificatieplicht, strafbaar is op grond van artikel 447e Sr. In aansluiting daarop zorgt artikel II, onder P, van het wetsvoorstel ervoor dat de justitiabele die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden op eerste vordering van een rechterlijk ambtenaar, een reclasseringsmedewerker, een medewerker van de raad voor de kindbescherming, of een directeur of hoofd van een inrichting of een psychiatrisch ziekenhuis, eveneens een overtreding begaat als bedoeld in artikel 447e Sr. Uiteraard kunnen deze functionarissen alleen maar inzage vorderen in een identiteitsbewijs binnen de grenzen die in het Wetboek van Strafvordering en andere strafrechtelijke wetgeving, zoals de Penitentiaire beginselenwet worden gesteld.

²⁷ Kamerstukken II 2006/07, 31 116, nr. 2.

6.4. Procedure van identificatie en verificatie van verdachten en veroordeelden

In paragraaf 5.2 is melding gemaakt van de voorlopige vaststelling van het Protocol identiteitsvaststelling strafrechtsketen (verdachten en veroordeelden). Dit protocol beschrijft de eisen waaraan de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen moet voldoen. Het is modulair opgebouwd. De modules of bouwstenen zijn:

1. controle van de identiteit op basis van een identiteitsdocument, waar mogelijk ondersteund met technische apparatuur,
2. verificatie met behulp van een enkele vingerafdruk,
3. identificatie met behulp van tien vingerafdrukken en een foto,
4. afnemen van vingerafdrukken met inkt en papier,
5. recherche-onderzoek.

Deze bouwstenen kunnen afzonderlijk worden toegepast dan wel worden gecombineerd tot een aantal procedures. Uitgangspunt daarbij is dat het onderhavige wetsvoorstel op hoofdlijnen bepaalt welke middelen in welke situaties worden ingezet. De preciese invulling wordt overgelaten aan het protocol. Zo bepaalt dit wetsvoorstel wanneer vingerafdrukken (mogen) worden afgenomen, maar wordt in het protocol geregeld in welke gevallen dat een vinger of tien vingers moet betreffen en wanneer digitaal of «met inkt en papier».

In het genoemde protocol zijn voorshands vijf procedures beschreven. Procedure 1 beperkt zich tot de controle van een identiteitsdocument. Procedure 2 heeft als kern het afnemen van een vingerafdruk, al dan niet gekoppeld aan de controle van een identiteitsdocument. Procedure 3 heeft als kern het (digitaal) afnemen van tien vingerafdrukken en het (digitaal) nemen van een foto, eveneens al dan niet gekoppeld aan de controle van een identiteitsdocument. Bij de huidige stand van de techniek kan voor de identificatie van personen niet worden volstaan met digitale vingerafdrukken. Daarom voorziet procedure 4 in het afnemen van vingerafdrukken «met inkt en papier». Indien tien vingerafdrukken aanwezig zijn en bovendien een echt, eigen, geldig en gekwalificeerd identiteitsdocument, is sprake van een zogenaamde gevalideerde identiteit. Een identiteitsdocument is «echt» indien het niet valselijk opgemaakt of vervalst is. Met «eigen» wordt bedoeld dat het document inderdaad toebehoort aan degene die beweert dat het zijn document is en zich ermee wil identificeren. Met «geldig» wordt bedoeld dat de geldigheidsduur van het document niet verstreken is. Met «gekwalificeerd identiteitsdocument» wordt bedoeld een document als aangewezen in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

Nader rechercheonderzoek naar de personalia van de betrokkene is de kern van procedure 5. Deze bouwt voort op de eerdere procedures in die zin dat zij pas aan de orde is indien geen echt, eigen, geldig en gekwalificeerd identiteitsdocument voorhanden is; uitgangspunt is dan de set van vingerafdrukken die in procedure 3 of 4 is verkregen. Dergelijke onderzoeken kunnen in de praktijk in omvang en diepgang sterk variëren, van onderzoeken die binnen enkele uren afgerond zijn tot onderzoeken die maanden in beslag nemen.

De onderscheiden procedures kunnen eenvoudig gekoppeld worden aan onderscheiden situaties. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat bij verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, alleen gewerkt wordt met een document. Dat betekent toepassing van procedure 1. Bij staande houden «op straat» moet voorshands worden volstaan met visuele controle van een identiteitsdocument. Wordt de verdachte aangehouden en overgebracht naar een plaats voor verhoor, dan wordt deze controle ondersteund met de daarvoor beschikbare apparatuur. Deze apparatuur stelt de opsporingsambtenaar in staat

de gegevens uit het document digitaal in te lezen in het door hem op te maken proces-verbaal, alsook de echtheid en geldigheid van het document digitaal te controleren. Deze procedure berust op artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht, dat bepaalt dat een ieder verplicht is een document als bedoeld in artikel 1 van die wet desgevraagd te tonen aan de in dat artikel genoemde ambtenaren. Deze verplichting geldt ook voor de verdachte. Indien de vergelijking van de verdachte met de foto op het document en het onderzoek van het document naar het oordeel van de opsporingsambtenaar positief uitvalt, is daarmee de identiteitsvaststelling voltooid. In het proces-verbaal wordt de uitkomst van het identiteitsonderzoek vastgelegd met vermelding van de aard en het kenmerk van het document waarop dat is gebaseerd.

Indien de verdachte geen identiteitsdocument toont of het door hem getoonde document niet in orde is, kan hij op grond van het Wetboek van Strafvordering aan zijn kleding worden onderzocht en kunnen voorwerpen die hij bij zich draagt of met zich meevoert, worden onderzocht op de aanwezigheid van een identiteitsdocument. Indien een dergelijk onderzoek geen of geen adequaat document oplevert, wordt de verdachte aan een zwaardere identiteitsonderzoek onderworpen. Dit zwaardere onderzoek is ook van toepassing indien de verdachte wel een identiteitsbewijs overlegt, maar dit niet echt, eigen en geldig is dan wel het geen document betreft als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Dit identiteitsonderzoek houdt in dat van de verdachte (digitaal) een vingerafdruk (in geval van verificatie) of tien vingerafdrukken en een foto (in geval van identificatie) worden genomen. Dit is in het protocol procedure 2 respectievelijk 3. Deze procedure zal na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel eveneens van toepassing zijn in alle gevallen van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, ook als er wel een adequaat document is overgelegd. Mede uit een oogpunt van proportionaliteit wordt namelijk voorgesteld om aan de identiteitsvaststelling zwaardere eisen te stellen indien sprake is van een vermoeden van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Slechts indien de identiteitsvaststelling betrekking heeft op personen op wie een verdenking rust van zo'n misdrijf, wordt voorgesteld altijd een foto en vingerafdrukken te nemen. Voor nadere uitleg hierover wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

De foto en de vingerafdrukken worden in deze procedure 3 rechtstreeks, digitaal naar de strafrechtsketendatabank respectievelijk HAVANK verstuurd. In HAVANK worden de vingerafdrukken vergeleken met de andere vingerafdrukken die daarin zijn verwerkt. Het resultaat van die vergelijking wordt terstond teruggemeld aan de opsporingsambtenaar. Die vergelijking kan een van de volgende twee situaties opleveren. De eerste situatie is dat de vergelijking een hit oplevert met een persoon wiens identiteit reeds eerder overeenkomstig de systematiek van dit wetsvoorstel en het protocol is vastgesteld. In dat geval wordt vanuit HAVANK en de strafrechtsketendatabank het hem reeds toegekende SKN teruggemeld, alsmede zijn NAW-gegevens en de eventuele aliases waaronder hij in het verleden heeft geopereerd. Daarmee is de identiteitsvaststelling voltooid.

De tweede situatie houdt in dat de vergelijking van de vingerafdrukken van de verdachte een hit geeft met een persoon wiens identiteit nog niet overeenkomstig het systeem van dit wetsvoorstel en het protocol is vastgesteld. Die situatie kan zich voordoen indien de vingerafdrukken in HAVANK zijn verwerkt voor de inwerkingtreding van deze wet en voor de introductie van het protocol. Ook kan het zijn dat van betrokkene nog in het geheel geen vingerafdrukken bekend zijn. In beide gevallen worden de vingerafdrukken in HAVANK opgeslagen en wordt de betrokkene in de strafrechtsketendatabank geregistreerd. De Justitiële Informatiedienst

kent de betrokkene namens de Minister van Justitie een SKN toe. In HAVANK wordt bij de vingerafdrukken van de betrokkene het SKN opgenomen, zodat een onlosmakelijk verbinding ontstaat tussen de vingerafdrukken in HAVANK en de persoonsregistratie in de strafrechtsketen-databank.

Voorts wordt in het geval er van de betrokkene nog geen vingerafdrukken bekend waren, «opgeschaald» naar procedure 4, het nemen van vingerafdrukken «met inkt en papier». Ook in dit geval kan zich weer een van de twee volgende situaties voordoen.

Indien in de voorgaande situatie een echt, eigen, geldig en gekwalificeerd identiteitsdocument voorhanden is, is daarmee de identiteitsvaststelling voltooid. De identiteit is «gevalideerd» en betrokkene is geregistreerd in HAVANK en de strafrechtsketendatabank. In die databank is vermeld op welke gegevens de identiteitsvaststelling is gebaseerd en wat de herkomst van die gegevens is.

Indien daarentegen geen echt, eigen, geldig en gekwalificeerd identiteitsdocument voorhanden is, is nader rechercheonderzoek nodig; in termen van het protocol wordt «opgeschaald» naar procedure 5. Tot het onderzoek kan behoren een verhoor van betrokkene en/of anderen, alsmede onderzoek van overgelegde of aangetroffen, al dan niet in beslag genomen, voorwerpen of documenten waaraan aanwijzingen over de identiteit van de verdachte kunnen worden ontleend, zowel van overheidswege uitgegeven documenten als bijvoorbeeld ook bank- of lidmaatschapspasjes, toegangspassen, agenda, mobiele telefoon, notities en sleutels. Op basis van de opgegeven of ontdekte naam en eventuele aliassen of valse namen worden gericht de nodige registraties bevraagd of geraadpleegd. Dit kunnen zowel gegevensverzamelingen van de overheid zijn die dienstig kunnen zijn voor het identificeren van personen, zoals de GBA en de Basisvoorziening Vreemdelingen, of open bronnen. Verder kan gebruik worden gemaakt van alle andere wettige opsporingsbevoegdheden. In voorkomende gevallen kunnen de gevonden identiteitsaanwijzingen, waaronder ook de afgenomen vingerafdrukken, via Interpol aangeboden worden aan buitenlandse autoriteiten met het verzoek om nader onderzoek in buitenlandse systemen ten behoeve van het verkrijgen van identificerende gegevens. Verder kan onderzoek worden gedaan naar contacten met personen of instanties, die door de verdachte zijn onderhouden voor zijn aanhouding (bijvoorbeeld familierelaties, vrienden, kennissen, werkgevers, clubs, opleidingsinstituten en verenigingen). Indien het onderzoek afdoende opheldering verschaft over de identiteit van de betrokkene, worden de onderzoeksresultaten door middel van een proces-verbaal van bevindingen aangeboden aan de Justitiële Informatiedienst. Indien het onderzoek gegevens heeft opgeleverd die niet overeenstemmen met de gegevens over betrokkene in de GBA, neemt de Justitiële Informatiedienst de verdachte niet met zijn NAW-gegevens in de strafrechtsketendatabank op, maar met de code «NN». Die code beoogt aan te duiden dat het een verdachte betreft wiens NAW-gegevens onbekend zijn. Alle verzamelde identificerende persoonsgegevens worden als «verschijningsvormen» in de strafrechtsketendatabank bewaard ten behoeve van eventueel later onderzoek.

De vorenstaande procedures zijn van toepassing bij ieder eerste contact van een justitiabele met de strafrechtsketen naar aanleiding van een (vermoedelijk) gepleegd strafbaar feit. Dit betreft doorgaans zijn staandehouding of aanhouding en voorgeleiding voor de hulpofficier van justitie of de officier van justitie. Bij dit eerste contact in een traject vindt «identificatie» van betrokkene plaats. Bij ieder volgend contactmoment in hetzelfde traject kan worden volstaan met «verificatie» van de identiteit van betrokkene. Hierbij moet met name worden gedacht aan de volgende momenten:

- de in verzekeringstelling en de voorlopige hechtenis,
- het onderzoek in raadkamer en op de terechtzitting,
- de insluiting in en het verlaten van een penitentiaire inrichting en
- de tenuitvoerlegging van een taakstraf.

Voor deze situaties worden in het onderhavige wetsvoorstel regels gegeven voor de verificatie van de identiteit van betrokkene. Verificatie houdt in dat wordt vastgesteld dat de handeling die later in het traject wordt verricht of de beslissing die later wordt genomen, de juiste persoon betreft, namelijk de persoon die aan het begin van het traject als verdachte is geïdentificeerd. Bij deze latere contactmomenten in het traject is in beginsel altijd sprake van een van overheidswege opgesteld document waarin op basis van een set van identificerende gegevens de betrokkene wordt aangeduid. Dat kan bijvoorbeeld een dagvaarding of oproeping, een oproep, een arrestatiebevel, een bevel tot medebrenging of een uitleveringsverzoek zijn. Verificatie bestaat, ten aanzien van diegene van wie reeds vingerafdrukken in HAVANK bekend zijn, in beginsel uit controle van een vingerafdruk van betrokkene die terstond, dat wil zeggen via een on-line verbinding, met HAVANK worden vergeleken (procedure 2 van het protocol). Tevens kan het noodzakelijk zijn het identiteitsbewijs van de betrokkene te controleren op de wijze zoals hiervoor reeds beschreven.

Indien de vergelijking van de vingerafdrukken slaagt en de identiteit van de justitiabele reeds conform dit wetsvoorstel en het protocol is vastgesteld, wordt aan de betrokken ambtenaar op zijn computerscherm de set van identificerende persoonsgegevens getoond alsmede een foto van de justitiabele.

Indien daarentegen de verificatie niet slaagt, dient onder omstandigheden alsnog volgens de hiervoor beschreven procedures tot identificatie te worden overgegaan.

Ten aanzien van diegene van wie geen vingerafdrukken in HAVANK bekend zijn, bestaat de verificatie uit de visuele controle van een identiteitsdocument als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Indien de controle wordt uitgevoerd op een locatie waar geautomatiseerde apparatuur beschikbaar is voor het controleren van identiteitsdocumenten, wordt van die apparatuur gebruik gemaakt.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijze van identiteitsvaststelling binnen de strafrechtsketen sluit aan op de maatschappelijke ontwikkelingen, waarbij een digitale foto nu reeds op Nederlandse identiteitsdocumenten wordt opgeslagen; medio 2009 zullen daaraan de vingerafdrukken worden toegevoegd. Ook het opslaan van biometrische kenmerken op identiteitsdocumenten moet de integriteit van de identiteitsvaststelling verbeteren.

Het College van procureurs-generaal heeft gevraagd in te gaan op de wetenschappelijke inzichten over de kans op het maken van fouten bij de vergelijking van afgenomen met reeds opgeslagen vingerafdrukken. Het College bescherming persoonsgegevens waarschuwt tegen te hoge verwachtingen van toepassingen van biometrie zoals vingerafdrukken. Volgens het College bescherming persoonsgegevens zijn er aanwijzingen dat het gebruik van vingerafdrukken voor de identiteitsvaststelling niet 100% betrouwbaar is. Het is op zich juist dat een geautomatiseerde vergelijking van vingerafdrukken niet 100% betrouwbaar is.

Bij het identificeren van een verdachte worden de afgenomen vingerafdrukken vergeleken met alle vingerafdrukken die reeds in HAVANK zijn opgeslagen. Hoe groter het bestand van HAVANK is, hoe groter de kans is dat een geautomatiseerde vergelijking tot verkeerde conclusies leidt: een verdachte wordt niet gevonden terwijl de persoon wel bekend is of de verdachte wordt ten onrechte voor een ander persoon aangezien. Omdat een geautomatiseerde vergelijking tot fouten kan leiden, voorziet het

protocol erin dat er ook nog handmatig wordt vergeleken. De dactyloscopen van het Korps landelijke politiediensten – de beheerder van HAVANK – controleren het resultaat van een geautomatiseerde vergelijking om fouten te voorkomen. Niet in alle gevallen is het nodig dat een dactyloscoop het resultaat van een geautomatiseerde vergelijking controleert. Indien overeenkomstige vingerafdrukken zijn gevonden, geeft HAVANK aan wat de waarschijnlijkheid van deze overeenkomst is. Bij een hoge waarschijnlijkheid is handmatige controle overbodig, terwijl bij een lagere waarschijnlijkheid handmatige controle wel nodig is. Bij het verifiëren van de identiteit van een verdachte of veroordeelde wordt de geautomatiseerde vergelijking anders uitgevoerd. In dit geval is bekend wie de verdachte of veroordeelde zou moeten zijn en is bekend onder welk SKN de persoon en zijn eerder afgenomen vingerafdrukken geregistreerd staan. De vingerafdrukken worden dan niet tegen het hele bestand van HAVANK gehouden maar slechts tegen de vingerafdrukken die bij het betreffend SKN zijn opgeslagen, waardoor de kans op een onterechte match of mismatch nagenoeg is uitgesloten. Voorwaarde is echter wel dat de kwaliteit van de afgenomen en de reeds opgeslagen vingerafdrukken goed is. Dit wordt bewerkstelligd door de vingerafdrukken digitaal af te nemen en direct softwarematig op kwaliteit te controleren.

Aan de beschikbaarheid en de performance van de te realiseren technische voorzieningen worden hoge eisen gesteld. Zoals opgemerkt door het College bescherming persoonsgegevens, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten kan er zich, hoe zorgvuldig de technische voorzieningen ook zijn ingericht, altijd een probleem met deze voorzieningen voordoen. De risico's op storingen dienen zo klein mogelijk te zijn en als er een storing zich voordoet dienen er «fall-back»-procedures te zijn om het reguliere proces zo min mogelijk te verstoren. Om de risico's op storingen zo klein mogelijk te houden, wordt gebruik gemaakt van zogenaamde «proven technology». Apparatuur voor het nemen van vingerafdrukken wordt reeds wereldwijd op grote schaal toegepast, onder meer bij grenspassages waar hoge eisen worden gesteld aan betrouwbaarheid en snelheid. De systematiek voor de identiteitsvaststelling is relatief eenvoudig, waardoor fouten in het systeem minder snel kunnen voorkomen. Het bevat weinig verschillende gegevens (slechts identificerende persoonsgegevens), heeft slechts een beperkt aantal functies (identificeren en verifiëren) en slechts enkele interne regels (het waarborgen van de koppeling tussen de personalia, vingerafdrukken en foto). Voor het geval er zich toch een technische storing voordoet, wordt ervoor gezorgd dat er procedures voorhanden zijn om het normale proces zo min mogelijk te verstoren. Welke procedure ingezet moet worden, hangt ervan af of er sprake is van een kortdurende storing of een storing die veel tijd vergt om te verhelpen. Indien duidelijk is dat de storing binnen het uur voorbij is, kunnen de politie en de Koninklijke marechaussee de verdachte gedurende die tijd ophouden. Indien het er naar uitziet dat de storing langer gaat duren, dient de identiteitsvaststelling handmatig plaats te vinden door het visueel controleren van het identiteitsdocument en, indien sprake is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, het met inkt en papier afnemen van de vingerafdrukken. De vingerafdrukken kunnen dan later, als de voorzieningen weer beschikbaar zijn, worden gecontroleerd en gedigitaliseerd.

Indien de technische voorzieningen binnen een penitentiaire inrichting niet beschikbaar zijn, kan de veroordeelde alvast worden ingesloten en kan de verificatie nadien plaatsvinden als de voorzieningen weer beschikbaar zijn.

De rechterlijke macht is minder afhankelijk van de technische voorzieningen ten aanzien van de vingerafdrukken omdat de verificatie van de

identiteit op een zitting in eerste instantie op basis van een kopie van het identiteitsdocument en de foto in het dossier wordt uitgevoerd. Alleen bij twijfel over de identiteit van de verschenen persoon, zal buiten de zittingszaal verificatie ofwel met behulp van de vingerafdrukken ofwel aan de hand van een identiteitsdocument plaatsvinden. Indien in die situatie de technische voorzieningen niet werken, zal de zaak worden aangehouden of bij verstek worden afgedaan. De reclassering kan, indien de voorzieningen niet beschikbaar zijn, terugvallen op het visueel controleren van het identiteitsdocument en het controleren van de foto die in het dossier beschikbaar is. Indien vervolgens twijfel rijst over de identiteit kan de reclassering besluiten om een nieuwe afspraak te maken met de cliënt, zodat de vingerafdrukken alsnog kunnen worden geverifieerd.

6.5. Verificatie van de identiteit van verdachten en veroordeelden door de functionarissen in de strafrechtsketen

Zoals in de vorige paragraaf is uiteengezet, begint de vaststelling van de identiteit aan het begin van het strafrechtelijk traject (het eerste contactmoment). In de praktijk is dat in de regel de staandhouding of aanhouding van de verdachte. Vervolgens dient op een aantal nader te bepalen momenten de identiteit van de verdachte of nadien veroordeelde met gebruikmaking van de eerder genomen foto's en vingerafdrukken te worden geverifieerd. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het verhoor door een rechter, het onderzoek op de terechtzitting, de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel en de uitvoering van een taakstraf. Indien de identiteitsvaststelling aan het begin van de keten zorgvuldig is uitgevoerd, kunnen via deze latere verificaties persoonsverwisselingen nagenoeg worden uitgesloten.

In deze paragraaf worden de cruciale momenten in de strafrechtelijke procedure en gedurende de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende of beperkende straf en vrijheidsbenemende maatregel beschreven waarop verificatie van de identiteit van een verdachte of veroordeelde van wezenlijk belang is.

6.5.1. Verificatie van de identiteit tijdens verhoor door een rechterlijk ambtenaar

Zoals uiteengezet is in paragraaf 5.1.1, hebben ambtenaren van politie, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, opsporingsambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten, buitengewoon opsporingsambtenaren en militairen van de Koninklijke marechaussee, ingevolge artikel 8a van de Politiewet 1993 de bevoegdheid, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak, naar een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht te vragen. Het past in de uitoefening van hun taak dat zij voordat zij met het verhoren van de verdachte beginnen, hem vragen zich te legitimeren. Verder hebben opsporingsambtenaren ingevolge dit wetsvoorstel de plicht om bij verdachten wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, altijd een of meer foto's en vingerafdrukken te nemen. Een officier van justitie, een rechter-commissaris en een zittingsrechter beschikken nog niet over de wettelijke bevoegdheid om verdachten te verzoeken hun identiteitsbewijs te tonen. Wel is de voorzitter van de kamer die de strafzaak behandelt, ingevolge artikel 273, eerste lid, Sv verplicht de personalia van de aanwezige verdachte te controleren door hem te vragen naar zijn naam, voornamen, geboortedatum en geboorteplaats, het adres waarop hij als ingezetene in de basisadministratie persoonsgegevens staat ingeschreven en zijn verblijfplaats. Het doel daarvan is vast te stellen of degene die als verdachte is verschenen, de verdachte is die in de dagvaarding of oproeping wordt vermeld. De verdachte is niet verplicht op de vragen naar de personalia te antwoorden.

Indien de aanwezige persoon aangeeft niet de verdachte te zijn of indien er twijfels bestaan over de door hem opgegeven personalia, heeft de voorzitter thans geen wettelijke bevoegdheid zelf de identiteit van de verdachte te verifiëren. Een rechter moet echter uit een oogpunt van effectiviteit en de efficiëntie van de rechtsgang en het gezag van de rechterlijke macht kunnen nagaan of de voor hem verschenen persoon inderdaad de verdachte in de aanhangige strafzaak is. Mede om die reden is het de bedoeling dat de foto van de verdachte van wie in het kader van dit wetsvoorstel een foto is genomen, in het strafdossier wordt opgenomen. Dat biedt de rechter in de raadkamer of op de terechtzitting een middel om na te gaan of de voor hem verschenen persoon gelijk op de foto van de verdachte in het strafdossier. Echter, een enkele foto biedt soms onvoldoende houvast om de identiteit van de verdachte te verifiëren. Dat geldt in het bijzonder wanneer de verdachte behoort tot een andere etniciteit dan de rechter of in de gevallen waarin de verdachte een op hem gelijkend familielid heeft weten te bewegen zijn plaats in te nemen. Voor iemand die geconfronteerd wordt met een persoon van een andere etniciteit, is het immers dikwijls lastig de ene persoon van de andere te onderscheiden. Verder zal van personen op wie een verdenking rust van een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, geen foto in het dossier worden opgenomen, omdat van hen bij de aanhouding geen foto is genomen.

Daarom is bezien welke aanvullende instrumenten nodig zijn. Daarbij is mede gelet op de adviezen die zijn ontvangen van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de rechtspraak. In die adviezen wordt terughoudendheid bepleit ten aanzien van het introduceren van door de rechter uit te voeren onderzoekshandelingen in geval van een verhoor van de verdachte door een rechter. Met name de Raad is, kort samengevat, van oordeel dat het uitvoeren van onderzoekshandelingen, zoals het nemen van vingerafdrukken, niet past bij de taak van de rechter, en dat een verplichte routinematige verificatie van vingerafdrukken bij een verhoor door een rechter geen belangrijke toegevoegde waarde heeft maar wel leidt tot lastige complicaties. Aannemelijk is dat in beginsel diegene veroordeeld wordt die als verdachte respectievelijk veroordeelde in het vonnis vermeld is. Als de aanduiding van de veroordeelde in het vonnis dezelfde is als de aanduiding van de verdachte in de dagvaarding, terwijl op de zitting in werkelijkheid een ander is verschenen zonder dat dit is opgemerkt, richt de tenuitvoerlegging zich dus op degene die in de dagvaarding en het vonnis als verdachte is aangemerkt. Ervan uitgaande dat dat ook degene is die oorspronkelijk als verdachte is aangemerkt en aangehouden, treft de tenuitvoerlegging dan dus uiteindelijk toch de juiste persoon. Wel kunnen er complicaties optreden rond het instellen van en de behandeling in hoger beroep (en cassatie), indien daar alsnog vragen rijzen over de identiteit van degene die in eerste aanleg als (vermeende) verdachte aanwezig was. Deze stand van zaken onderstreept uiteraard het belang van een goede identiteitsvaststelling in het vooronderzoek, maar relateert tegelijk het belang van mogelijke persoonsverwisselingen op de terechtzitting. Bovendien biedt een terechtzitting naar haar aard geen gelegenheid om veel aandacht te besteden aan de identiteit van de verschenen persoon. Een rechter die twijfelt aan de identiteit van de voor hem verschenen persoon zal ten slotte niet veel anders kunnen doen dan de zaak in handen stellen van de parketpolitie voor nader onderzoek. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor de volgende systematiek. Aan de verplichting van de rechter, zoals neergelegd in artikel 273, eerste lid, Sv, om de verschenen verdachte te vragen naar diens personalia wordt niets veranderd. Toegevoegd wordt de bevoegdheid van de rechter om bij twijfel over de identiteit van de voor hem verschenen persoon zijn identiteit primair te laten verifiëren met behulp van vingerafdrukken en secundair met behulp van een identiteitsbewijs, indien van hem in de desbetreffende strafzaak of in een eerdere strafzaak

niet eerder vingerafdrukken zijn genomen. Deze laatste activiteit zal worden uitgevoerd buiten de zittingzaal. Voor verdachten die vanuit detentie worden aangevoerd, zal het probleem zich nauwelijks voordoen: zij worden door de Dienst Justitiële Inrichtingen aangevoerd vanuit een penitentiaire inrichting (waar hun identiteit overeenkomstig dit wetsvoorstel gedegen is bepaald) en komen vanaf binnenkomst in het gerechtshof naar de zittingszaal via een gesloten circuit. In de praktijk zullen zich dus naar verwachting alleen bij verdachten die niet in detentie zitten, complicaties kunnen voordoen met betrekking tot de identiteit. Het is dan aan de parketpolitie om, indien de rechter twijfelt aan de identiteit van de voor hem verschenen persoon, op verzoek van de rechter het nadere identiteitsonderzoek uit te voeren. Complicaties op de zitting (tijdverlies, aanhouding of schorsing van de zitting en ordeverstoringen) worden aldus vermeden, de rechter wordt niet belast met het uitvoeren van onderzoekshandelingen en de werklastconsequenties en investeringen blijven beperkt.

Overigens kan de twijfel over de identiteit van de verschenen persoon voor de rechtbank wellicht ook aanleiding zijn om verstek te verlenen en de zaak op die voet te behandelen. De rechtbank zou kunnen overwegen dat zij niet heeft kunnen vaststellen of de verschenen persoon de verdachte is die in de tenlastelegging is vermeld, en derhalve niet heeft kunnen bepalen of de verdachte op de terechtzitting is verschenen. Bij haar beslissing zal de rechtbank uiteraard het belang bij een voortvarende afhandeling van de zaak (dienen) af (te) wegen tegen andere belangen, zoals de complicaties die zich kunnen voordoen bij de tenuitvoerlegging van een bij verstek gewezen vonnis.

De nieuwe bevoegdheden zullen ook van toepassing zijn in vergelijkbare situaties als de behandeling van een strafzaak door de rechtbank. Voor een aantal van die situaties is geen wetswijziging nodig omdat artikel 273, eerste lid, juncto het voorgestelde artikel 27a Sv automatisch van overeenkomstige toepassing zijn. Het betreft hier: verzet tegen een strafbeschikking (artikel 257f, derde lid, Sv), een rechtsgeding voor de politierechter (artikel 367 Sv), een rechtsgeding voor de kantonrechter (artikel 398 Sv), een rechtsgeding voor het gerechtshof (artikel 415 Sv), een rechtsgeding voor de kinderrechter (artikel 499, eerste lid, Sv), de behandeling van een vordering tot toepassing van de artikelen 38b, 38c, 38i of 38k Sr (artikel 509m, eerste lid, Sv), de behandeling van een vordering tot plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (artikel 509dd, tweede lid, Sv), een ontnemingsprocedure (artikel 511d, eerste lid, Sv), een rechtsgeding tot herkenning van een veroordeelde of een andere gevonniste persoon (artikel 581, eerste lid, Sv) en behandeling van een vordering tot tenuitvoerlegging vonnis of arrest bij niet-naleving voorwaarden (artikel 14i, vierde lid, Sr). In een aantal andere situaties waarin het van belang is dat de rechter weet of de juiste persoon op de zitting is verschenen, is wel wetswijziging vereist. Het gaat hier om uiteenlopende verhoorsituaties, zoals het verhoor van een persoon wiens vervolging wordt verlangd (artikel 12, tweede lid, Sv), van het verhoor van een verdachte in een raadkamerprocedure (artikel 23, tweede lid, Sv), van een verdachte tegen wie de officier van justitie een strafbeschikking als bedoeld in artikel 257c, eerste lid, Sv wenst uit te vaardigen, van een ter beschikking gestelde tegen wie uitvaardiging van een last tot overbrenging ter observatie in een psychiatrisch ziekenhuis wordt overwogen (artikel 509o, vijfde lid) of van degene op wie een verzoek tot strafvervolgging van een buitenlandse autoriteit betrekking heeft (552aa, tweede lid, Sv). Om het vaststellen van de identiteit in deze verhoorsituaties mogelijk te maken wordt voorgesteld in het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht twee typen wijzigingen aan te brengen. Allereerst wordt een artikel 29a in het Wetboek van Strafvordering (zie artikel I, onder E, van het wetsvoorstel) ingevoegd. Deze algemene bepaling ziet

op alle situaties waarin een verdachte wordt gehoord en verschaft de bevoegde verhorende autoriteit in combinatie met het voorgestelde artikel 27a Sv instrumenten om de identiteit van de verdachte te achterhalen die gelijk zijn aan de instrumenten die zijn vastgelegd in artikel 273, eerste lid, Sv. Verder wordt in artikel I, onder A en X, in die bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering die betrekking hebben op verhoorsituaties die verwantschap vertonen met die waarin een verdachte wordt gehoord, artikel 273, eerste lid, Sv van overeenkomstige toepassing verklaard als gevolg waarvan de instrumenten ter identiteitsvaststelling uit het voorgestelde artikel 27a Sv eveneens van toepassing zijn. Hierbij valt te denken aan het verhoor van een ter beschikking gestelde of degene op wie een verzoek tot strafvervolgning van een buitenlandse autoriteit betrekking heeft.

6.5.2. Verificatie van de identiteit in penitentiaire inrichtingen, inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden en justitiële jeugdinstellingen

Zoals in paragraaf 5.1.2 is beschreven, bevatten artikel 28 van de Penitentiaire beginselenwet, artikel 22 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 33 van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen reeds de wettelijke grondslag voor het treffen van identificatiemaatregelen en het vragen van een identiteitsbewijs. Bij de artikelen VI, onder B, VII, onder A, en VIII van dit wetsvoorstel worden de genoemde bepalingen uit de beginselenwetten aangepast.

In de eerste plaats voorzien de bepalingen erin dat van iedereen die wordt ondergebracht in een inrichting de vingerafdrukken worden genomen. De afname van de vingerafdrukken geschiedt derhalve ongeacht de titel waarop iemand in een inrichting wordt opgenomen. Ook iemand die in een penitentiaire inrichting zijn vervangende hechtenis dient te ondergaan omdat hij de hem opgelegde administratieve sanctie, hem opgelegd krachtens de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, niet heeft voldaan, dient zijn vingerafdrukken af te staan. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige systematiek van de genoemde bepalingen op grond waarvan van iedereen vingerafdrukken kunnen worden genomen. Deze vingerafdrukken worden opgeslagen in een centrale vingerafdrukkendatabank van de Dienst Justitiële Instellingen. In die databank worden de vingerafdrukken van alle gedetineerden die in de inrichtingen zijn ondergebracht, verwerkt. Deze databank wordt gebruikt voor de verificatie van de identiteit van gedetineerden en ter beschikking gestelden binnen de inrichting.

Voor het verifiëren binnen de inrichting wordt geen gebruik gemaakt van HAVANK en wel om de volgende redenen. Het interne proces binnen de inrichtingen verlangt een databank die met een hoge snelheid vele vergelijkingen aankan. Voorafgaand aan en na afloop van het bezoek dienen binnen een paar minuten veel gedetineerden geverifieerd te kunnen worden met behulp van hun vingerafdrukken. Vertragingen op dat punt leiden tot onrust en mogelijk tot risicovolle situaties. Immers, iedere minuut die een gedetineerde kwijtraakt aan verificatie, gaat af van zijn bezoektijd. Als de databank op het eigen netwerk staat en in eigen beheer is, kunnen de vergelijkingen sneller worden uitgevoerd omdat het aantal vingerafdrukken van de inrichtingenpopulatie vele malen lager ligt dan de vingerafdrukken van alle justitiabelen in HAVANK. Bovendien wordt met een eigen databank voor de inrichtingen voorkomen dat er onnodige netwerkschakels zijn die uit kunnen vallen en die tot vertragingen in het verificatieproces kunnen leiden. Voorts verlangt het interne proces dat van alle gedetineerden vingerafdrukken voor verificatie beschikbaar zijn, niet alleen van de personen die op strafrechtelijke titel in een inrichting verblijven. Om al deze redenen is – anders dan de Raad van Hoofddcommissarissen adviseert – een eigen vingerafdrukkendatabank voor de peni-

tentiaire inrichtingen wenselijk en noodzakelijk. Wel kan worden ingestemd met het advies van deze Raad dat bij het voor de eerste maal insluiten van personen die op een strafrechtelijke titel in een inrichting verblijven de identiteit op HAVANK geverifieerd dient te worden. De procedures en de voorzieningen voorzien hierin.

In de tweede plaats regelen de artikelen 28, 22 en 33 van de beginselenwetten dat de identiteit van de (jeugdige) gedetineerden en de ter beschikking gestelden wordt geverifieerd.

In de praktijk betekent dit dat, zoals in de rest van de strafrechtsketen, de verificatie primair geschiedt door een vergelijking van de vingerafdrukken van de veroordeelde indien zijn vingerafdrukken reeds eerder op grond van het Wetboek van Strafvordering zijn genomen en in HAVANK zijn verwerkt. Indien het een persoon betreft die in vreemdelingenbewaring wordt geplaatst in een penitentiaire inrichting of een inrichting voor jeugdigen, worden zijn vingerafdrukken vergeleken met de vingerafdrukken die zijn opgeslagen in de Basisvoorziening Vreemdelingen. Uit de on-line vergelijking van zijn vingerafdrukken kan blijken dat hij de juiste persoon is. Het resultaat van die vergelijking kan echter ook zijn dat hij een ander is dan wel dat zijn vingerafdrukken niet in HAVANK of de Basisvoorziening Vreemdelingen voorkomen. In de situatie dat degene die zich heeft gemeld, niet de verwachte persoon is, wordt van het negatieve resultaat van de verificatie melding gemaakt aan het openbaar ministerie, als verantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging. De officier van justitie beslist over verdere stappen; in de regel zal dit inhouden dat een nader identiteitsonderzoek moet worden ingesteld. In de situatie dat de vingerafdrukken van betrokkene niet in HAVANK voorkomen, is hij op grond van dit wetsvoorstel verplicht een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht te tonen met behulp waarvan kan worden vastgesteld of hij degene is die hij aangeeft te zijn. Deze tweede stap bestaat uit het controleren van de gegevens op het identiteitsbewijs alsmede het vergelijken van de foto op het identiteitsbewijs met het gelaat van de verschenen persoon. Bij de controle van het identiteitsbewijs wordt gebruik gemaakt van een documentscanner. Indien het identiteitsbewijs echt, eigen, geldig en gekwalificeerd is, is de verificatie geslaagd. Indien iemand geen dan wel twijfelachtige of valse papieren toont, is hij verdachte van overtreding van artikel 447e Sr dan wel artikel 225 Sr of artikel 231 Sr en zal hij worden overgedragen aan de politie voor toepassing van de maatregelen ter identificatie op grond van het voorgestelde artikel 55c Sv.

In dit wetsvoorstel is geregeld dat in ieder type inrichting de identiteit bij de eerste opname in de inrichting en bij de tenuitvoerlegging van een bevel als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden wordt gecontroleerd. Voor de argumentatie voor het verifiëren van de identiteit bij het afnemen van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek wordt verwezen naar paragraaf 6.5.7. Bij personen die in een penitentiaire inrichting verblijven of in een justitiële jeugdinrichting die geen behandelinrichting is, zal de identiteit ook nog worden geverifieerd bij ieder ander moment van binnenkomst dan de eerste opname, het verlaten van de inrichting en voorafgaand aan en na afloop van bezoek. In het wetsvoorstel bestaat hierop één uitzondering. De identiteit van een (jeugdige) gedetineerde behoeft niet te worden vastgesteld voorafgaand aan en na afloop van bezoek, indien op hem voortdurend en persoonlijk toezicht wordt gehouden. Indien op een gedetineerde één op één toezicht wordt gehouden, is persoonsverwisseling immers nagenoeg uitgesloten.

Extra controle van de identiteit bij ieder ander moment van binnenkomst dan de eerste opname is in een inrichting voor verpleging van ter beschik-

king gestelden en een justitiële jeugdinrichting die een behandelinrichting is, niet nodig, omdat de kans op persoonsverwisseling als verwaarloosbaar wordt ingeschat. Het wordt verder niet voorstelbaar geacht dat iemand in de plaats van een ander in een tbs-inrichting of een behandelinrichting voor jeugdigen wil verblijven, omdat een stoornis niet gemakkelijk te veinzen is en van tevoren niet duidelijk is wanneer iemand weer op vrije voeten komt. Tbs zou zelfs levenslang kunnen duren. Persoonsverwisseling in een later stadium dan bij de eerste opname in de inrichting is niet aan de orde omdat het personeel de patiënten vanwege de intensieve behandelrelatie en het vaak langdurige verblijf goed kent. Met het beperken van de verificatie tot de eerste opname wordt tevens tegemoet gekomen aan het advies van de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. De Raad onderschrijft in zijn advies de noodzaak om bij opname in en bij het definitieve vertrek uit de inrichting de identiteit te verifiëren. Het tussentijds verifiëren van de identiteit, zoals voor en na bezoek, verlof of andere kortdurende vrijheden is echter onnodig, frustrant de verlof- en vrijhedenpraktijk en legt een disproportionele last op aan de tbs-inrichtingen, aldus de Raad. Anders dan in het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorgesteld, is er in dit wetsvoorstel van afgezien om ook bij het definitieve vertrek uit de inrichting de identiteit te controleren, omdat betrokkene bij zijn vertrek door een van zijn begeleiders tot aan de buitendeur wordt gebracht. De kans op persoonsverwisseling is in die fase dan ook nagenoeg nihil.

6.5.3. Verificatie van de identiteit in psychiatrische ziekenhuizen

Jaarlijks worden ongeveer 500 personen met een strafrechtelijke titel in psychiatrische ziekenhuizen opgenomen²⁸. Het gaat hier om uiteenlopende categorieën van personen. Er zijn verdachten of veroordeelden wier geestelijke gezondheid tijdens het verblijf in een justitiële inrichting noodzaakt tot overplaatsing naar een psychiatrisch ziekenhuis (zie artikel 15, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, artikel 14, eerste lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 16, zesde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). In een psychiatrisch ziekenhuis verblijven echter vooral personen die daar direct op basis van een strafrechtelijke titel worden geplaatst, zoals veroordeelden met een strafrechtelijke last tot plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (artikel 37, eerste lid, Sr) of veroordeelden tot tbs met dwangverpleging (artikel 37b, eerste lid, Sr), alsmede personen met wier toestemming opname in zo'n inrichting op grond van een voorwaarde geschiedt, bijvoorbeeld verdachten van wie de voorlopige hechtenis is geschorst onder de voorwaarde van opname in een psychiatrisch ziekenhuis (artikel 80, eerste lid, Sv).

Ten aanzien van personen die met een strafrechtelijke titel in een psychiatrisch ziekenhuis zijn geplaatst, draagt de Minister van Justitie medeverantwoordelijkheid. Deze medeverantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de artikelen 51 en 52 van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport handelt in overeenstemming met de Minister van Justitie ten aanzien van de uitvoering van het bij of krachtens de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen bepaalde, voor zover het personen betreft waarvoor de Minister van Justitie medeverantwoordelijkheid draagt. Bij die medeverantwoordelijkheid past de zorg voor een deugdelijke en betrouwbare identiteitsvaststelling van de personen die vanuit het strafrechtelijk circuit in een psychiatrisch ziekenhuis worden geplaatst. Alhoewel verwacht mag worden dat in geval van plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis niet snel persoonsverwisseling zal plaatsvinden omdat een psychische stoornis niet gemakkelijk te veinzen is en een ander niet snel – al dan niet tegen betaling – de plaats van een justitia-

²⁸ Evaluatie Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Deelonderzoek 9 De Wet Bopz in de forensische psychiatrie, Willem Pompe Instituut, Den Haag, ZonMw, maart 2002, blz. 19.

bele in een psychiatrisch ziekenhuis zal innemen, vereist niettemin de zorgvuldigheid dat onomstotelijk wordt vastgesteld dat de persoon die zich meldt of wordt gebracht bij een psychiatrisch ziekenhuis, ook degene is ten aanzien van wie de strafrechtelijke (over)plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis geldt. Deze gedachte sluit aan bij de verplichting voor de psychiatrische ziekenhuizen om de identiteit van de aan hun zorg toevertrouwde cliënt te controleren. Deze plicht ligt vast in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Ziekenfondswet en in het voorstel van Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg (zie de artikelen 5 en 6²⁹). De introductie van het gebruik van vingerafdrukken bij de verificatie van justitiabelen in psychiatrische ziekenhuizen en de verplichte medewerking aan de verificatie door hen, zoals in het voorgestelde artikel 51a van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (zie artikel X van dit wetsvoorstel) wordt voorgesteld, zullen de lasten die voor psychiatrische ziekenhuizen nu al verbonden zijn aan de identificatie van de aan hun zorg toevertrouwde cliënt, naar verwachting alleen maar verlichten. Zodra de justitiabele een vinger op de vingerafdrukscans heeft neergelegd, kan namelijk aan de hand van een foto met bijbehorende NAW-gegevens die aan de andere kant van de vingerafdrukscans verschijnen, direct worden gezien of betrokkene degene is die opgenomen dient te worden.

Daartegen zou kunnen worden aangevoerd dat als gevolg van de verplichte verificatie van justitiabelen in een psychiatrisch ziekenhuis deze personen op een andere manier worden behandeld dan de personen die daar met een civielrechtelijke titel verblijven. Die ongelijke behandeling is echter gerechtvaardigd omdat de ene patiënt op grond van een strafrechtelijke titel opgenomen is en de andere patiënt niet. In de verdenking wegens een ernstig misdrijf als gevolg waarvan voorlopige hechtenis is bevolen of de veroordeling wegens een ernstig misdrijf waarbij een vrijheidsbenemende straf of strafrechtelijke maatregel is opgelegd, ligt de legitimatie besloten om tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsontneming of sanctie, maatregelen te nemen die gericht zijn op de verificatie van de verdachte of veroordeelde die in een psychiatrisch ziekenhuis wordt opgenomen.

De adviezen van GGZ Nederland, de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming en de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak over het oorspronkelijke wetsvoorstel en gesprekken met GGZ Nederland, alsmede met een aantal behandelaars en patiënten uit GGZ-instellingen hebben ertoe geleid dat de identiteit van een justitiabele slechts bij de eerste opname in het psychiatrisch ziekenhuis zal worden geverifieerd, en niet ook tijdens andere momenten. Hiervoor kunnen dezelfde argumenten worden aangevoerd als in paragraaf 6.5.2 ten aanzien van personen die in een tbs-inrichting of een justitiële behandelinrichting voor jeugdigen zijn gehanteerd. Als extra argumenten gelden hier nog dat patiënten met een strafrechtelijke titel met enige regelmaat in een zeer open setting verblijven en dat zij gelijktijdig met patiënten met een civielrechtelijke titel bijvoorbeeld in dezelfde ruimte zijn of buitenshuis dezelfde bewegingsvrijheid kunnen hebben. De verwachting bestaat dat het de onderlinge verhoudingen negatief zal beïnvloeden, indien de eerste groep wel telkens op hun identiteit zou worden gecontroleerd en de laatste niet.

Het controleren van de identiteit, ook als dat gebeurt met behulp van vingerafdrukken, raakt naar mijn mening, anders dan GGZ Nederland stelt, de vertrouwensrelatie tussen behandelaar en patiënt niet. Het is immers de bedoeling dat de identiteit direct bij de eerste opname door niet-behandelend personeel van de inrichting wordt geverifieerd, dus nog voordat hij met een behandelaar in aanraking is geweest. Adequate voorlichting over nut en noodzaak van de maatregel vanuit de inrichting aan de patiënt, zal ongetwijfeld bijdragen aan begrip bij de patiënt alsmede

²⁹ Zie Kamerstukken I 2006/07, 30 380, nr. A.

het besef dat identiteitsvaststelling niet zijn behandeling betreft maar louter een administratieve handeling is. Dat de patiënt nu eenmaal een strafrechtelijke achtergrond heeft, is een realiteit en dat dit bepaalde – in dit geval administratieve – gevolgen heeft eveneens.

6.5.4. Verificatie van de identiteit bij reclasseringsinstellingen

Ingevolge artikel 8 van de Reclasseringsregeling 1995 heeft de reclassering drie kerntaken. In de eerste plaats verleent de reclassering hulp en steun aan verdachten en veroordeelden, bijvoorbeeld in geval van oplegging van een bijzondere voorwaarde door een rechter of officier van justitie. In de tweede plaats doet de reclassering onderzoek met betrekking tot verdachten en veroordeelden ten behoeve van beslissingen die dienen te worden genomen over de vervolging en brengt voorlichtingsrapporten daarover uit. Voorlichtingsrapporten kunnen op diverse momenten in de strafrechtelijke procedure worden aangevraagd. Zo kan de officier van justitie op grond van artikel 147 Sv de reclassering in het belang van het onderzoek in strafzaken opdracht geven tot het opstellen van een voorlichtingsrapport. In de derde plaats heeft de reclassering tot taak de uitvoering van de taakstraf (werkstraf of leerstraf of een combinatie van beide straffen) en, voor zover daarvoor in aanmerking komend, van andere rechterlijke beslissingen voor te bereiden en te begeleiden, alsmede daarop toezicht te houden en daarover aan de bevoegde autoriteit informatie te verschaffen.

Met het oog op een goede uitvoering van deze drie taken is het van belang dat de reclasseringsinstelling mogelijkheden heeft om na te gaan of degene ten aanzien van wie zij onderzoek doen, aan wie zij hulp en steun bieden of die zij begeleiden bij de tenuitvoerlegging van de rechterlijke beslissing ook de persoon is die onderzocht dient te worden dan wel aan wie hulp en steun dient te worden geboden. De geloofwaardigheid van de rechtsstaat vereist bijvoorbeeld dat de justitiabele zelf zijn taakstraf ondergaat en wordt begeleid.

Verificatie van de identiteit van een verdachte of veroordeelde door de reclassering is alleen maar nodig voor zover zij haar werkzaamheden verricht buiten een politiebureau of een inrichting. Indien de verdachte is ingesloten in een politiecel of in bijvoorbeeld een penitentiaire inrichting verblijft, is de politie respectievelijk de directeur van de inrichting verplicht zorg te dragen voor een juiste identiteitsvaststelling van betrokkene. Zo is verificatie door de reclassering niet aan de orde indien de reclassering tijdens de in verzekeringstelling de verdachte zogenaamde vroeghulp biedt of in het geval dat zij betrokken is bij het forensisch psychiatrisch toezicht in de fase van het proefverlof van een ter beschikking gestelde. In het laatste geval is de inrichting voor verpleging van de ter beschikking gestelde namelijk voor het toezicht en de identiteitsvaststelling verantwoordelijk (zie artikel 54a van het Reglement verpleging ter beschikking gestelden).

Binnen de werkzaamheden die de reclassering buiten een politiebureau of een inrichting verricht, zijn – zo onderschrijven Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingszorg GGZ en het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering – vele momenten te onderscheiden waarop het van belang is dat reclasseringsmedewerkers de identiteit van de verdachte of de veroordeelde verifiëren. Zo verleent de reclassering op verschillende momenten hulp en steun, onder meer bij de naleving van de voorwaarden die aan de schorsing van de voorlopige hechtenis zijn verbonden (artikel 80, eerste lid, Sv) of van de voorwaarden die zijn opgelegd bij een voorwaardelijke veroordeling (artikel 14d, tweede lid, Sr), aan veroordeelden aan wie vervroegde invrijheidstelling is verleend (artikel 16 Sr), bij de uitvoering van de hem opgelegde taakstraf (artikel 22k Sr) en bij de naleving van de voorwaarden die ten aanzien van het gedrag van de ter beschikking

gestelde zijn gesteld in geval van terbeschikkingstelling met voorwaarden (artikel 38, eerste lid, Sr). Verder geeft de reclassering op een aantal momenten advies, bijvoorbeeld ten aanzien van de ter beschikking gestelde van wie de verpleging voorwaardelijk beëindigd is (artikel 509o, derde lid, Sv).

Buiten het politiebureau of een inrichting vindt het eerste contact van de justitiabele – bijvoorbeeld in het kader van de naleving van een straat- of een stadionverbod – met de reclassering op een van de kantoren van een reclasseringsinstelling plaats. Het is de bedoeling dat tijdens dat eerste contactmoment de identiteit van de betrokkene wordt geverifieerd. Hier-voor wordt verwezen naar de artikelen I, onder J, K, M, P en Q, II, onder B, D, F, H tot en met K en O, VI, onder A, en VII, onder B en C. Verificatie is niet noodzakelijk indien het eerste contactmoment in een politiebureau of inrichting tot stand is gekomen en de reclasseringsmedewerker die toen contact heeft gehad, de justitiabele ook nu weer begeleidt. Verificatie geschiedt ten aanzien van diegene van wie reeds vingerafdrukken in HAVANK bekend zijn, primair door het afnemen van een vingerafdruk en het on-line vergelijken daarvan met HAVANK. Binnen enkele seconden komt het antwoord of de aangeboden combinatie van vingerafdrukken en SKN in HAVANK bekend is. Indien dat het geval is, is de verificatie geslaagd. In alle andere gevallen wordt van het niet slagen van de verificatie melding gemaakt aan het openbaar ministerie, als verantwoordelijke voor de tenuitvoerlegging. De officier van justitie beslist over verdere stappen; in de regel zal dit inhouden dat een nader identiteitsonderzoek moet worden ingesteld. In het geval dat de vingerafdrukken van de justitiabele niet in HAVANK zijn opgeslagen, geschiedt – zo kan mede in reactie op een opmerking daarover van de Nederlandse Orde van Advocaten worden opgemerkt – de verificatie door het controleren van het identiteitsdocument. De medewerker vergelijkt de personalia in het document met de personalia van degene ten aanzien van wie een onderzoek moet worden ingesteld, een taakstraf moet worden tenuitvoergelegd dan wel aan wie hulp en steun verleend moet worden. Tevens vergelijkt hij de foto in het document met het gelaat van de betrokkene. Indien een en ander klopt en het document is gecontroleerd met behulp van een document-scanner, is de verificatie geslaagd; in alle andere gevallen wordt van het niet slagen van de verificatie melding gemaakt aan het openbaar ministerie. Van het identiteitsbewijs wordt een kopie gemaakt, die gevoegd wordt in het dossier van de reclassering.

In een aantal gevallen is verificatie van de identiteit op het kantoor van de reclassering onvoldoende. Zo is bijvoorbeeld bij de uitvoering van een taakstraf het risico aanwezig dat de justitiabele na een geslaagde verificatie bij de reclassering alsnog – al dan niet tegen betaling – een ander in zijn plaats de hem opgelegde taakstraf laat ondergaan. Om dat risico zo klein mogelijk te laten zijn, zal de reclassering allereerst aan de organisatie waar de taakstraf wordt uitgevoerd, een foto van de justitiabele, afkomstig uit de strafrechtsketendatabank of van het identiteitsbewijs, verstrekken, alsmede zijn NAW-gegevens. Met behulp van die persoonsgegevens kan de betrokken organisatie nagaan of degene die zich bij haar meldt, ook de justitiabele is die verwacht wordt. In aanvulling daarop is het de bedoeling dat de reclassering de plaatsen bezoekt waar de justitiabelen hun straf ondergaan en daar steekproefsgewijs hun identiteit verifieert. Indien de vingerafdrukken van de veroordeelde reeds in HAVANK zijn verwerkt, zal zijn identiteit met behulp van zijn vingerafdrukken worden gecontroleerd. Daarvoor zal gebruik worden gemaakt van mobiele apparatuur. In het geval dat zijn vingerafdrukken niet in HAVANK zijn opgeslagen, zal zijn identiteit worden geverifieerd door controle van zijn identiteitsdocument.

In reactie op een vraag van Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingszorg GGZ en het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering kan worden opgemerkt dat er van is afgezien om de verdachte en de veroordeelde in dit wetsvoorstel de verplichting op te leggen om medewerking te verlenen aan het nemen van zijn vingerafdrukken of te verplichten zijn identiteitsbewijs te tonen. Een dergelijke verplichting is niet nodig omdat in de bij het Wetboek van Strafvordering of het Wetboek van Strafrecht genoemde gevallen waarin het van belang is dat de justitiabele zijn vingers op een daarvoor bestemd apparaat plaatst of zich tegenover een reclasseringsmedewerker legitimeert en dat weigert, daarvan melding wordt gedaan aan de officier van justitie omdat hij niet aan de voorwaarden, hem opgelegd ter uitvoering van een bevel of sanctie heeft voldaan.

Tot slot verdient vermelding dat op dit moment een pilot «elektronische meldingsplicht door stemherkenning» onder leiding van het openbaar ministerie loopt³⁰. Deze pilot heeft tot doel te achterhalen of een strafrechtelijk stadionverbod met meldplicht dat als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling kan worden opgelegd, kan worden gehandhaafd met behulp van stemherkenning.

Indien de resultaten van de pilot positief zijn en besloten wordt de meldplicht met stemherkenning landelijk in te voeren, zal de verhouding tussen verificatie van de veroordeelde overeenkomstig de procedure van dit wetsvoorstel en verificatie met behulp van de stem als volgt zijn. Nadat op het kantoor van de reclassering de identiteit van de betrokkene is geverifieerd aan de hand van zijn vingerafdrukken of identiteitsdocument, op de wijze zoals hierboven is beschreven, wordt aanvullend ten behoeve van de meldplicht een opname van de stem gemaakt. De reclassering gebruikt deze opname om op afstand te kunnen controleren of de persoon die zich telefonisch via de daarvoor voorgeschreven apparatuur ten tijde van een bepaalde voetbalwedstrijd moet melden, degene is op wie het stadionverbod en de meldingsplicht van toepassing zijn.

6.5.5. Verificatie van de identiteit bij de raad voor de kinderbescherming

De raad voor de kinderbescherming voert een gedeelte van zijn werkzaamheden uit binnen een inrichting. Verificatie van de identiteit van een jeugdige veroordeelde door de raad voor de kinderbescherming is dan niet nodig omdat ingevolge het voorgestelde artikel 33 van de Beginselenwet justitiële jeuginrichtingen (zie artikel VIII van dit wetsvoorstel) op de directeur van de inrichting de verplichting rust voor een deugdelijke en betrouwbare identiteitsvaststelling van de jeugdige te zorgen. Een voorbeeld daarvan is de situatie dat de raad ingevolge artikel 77s, achtste lid, Sr gevraagd wordt advies uit te brengen over de voorwaardelijke of onvoorwaardelijke beëindiging van de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen. Voor zover de raad zijn werkzaamheden uitvoert buiten een inrichting, is verificatie van de identiteit van de jeugdige veroordeelde – in overeenstemming met het advies van de raad voor de kinderbescherming – slechts noodzakelijk in geval van de voorbereiding en ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de aan een jeugdige veroordeelde opgelegde taakstraf (artikel 77o, eerste lid, Sr). Verificatie van zijn identiteit zal in die situatie overeenkomstig de procedure geschieden die een reclasseringsinstelling volgt bij de identiteitsvaststelling van een verdachte of veroordeelde en die beschreven is in paragraaf 6.5.4 (zie artikel II, onder L). Op advies van de raad voor de kinderbescherming zal verificatie van de identiteit van een jeugdige taakgestrafte niet beperkt blijven tot het moment waarop hij zich voor het eerst bij het kantoor van een vestiging van de raad voor de kinderbescherming meldt. Ook bij de organisatie waar de jeugdige de taakstraf onder-

³⁰ Kamerstukken II 2005/06, 25 232, nr. 49, blz. 3.

gaat, zal wederom zijn identiteit worden geverifieerd. Dat zal plaatsvinden conform de procedure die in paragraaf 6.5.4 beschreven is ten aanzien van meerderjarige taakgestraften.

Verificatie van de identiteit van de jeugdige is niet relevant in de omstandigheid dat de raad een gesprek heeft met een verdachte teneinde – ingevolge artikel 494, eerste of vierde lid, Sv of artikel 498 Sv – aan de officier van justitie, de rechter-commissaris of het gerecht advies te kunnen uitbrengen over de persoonlijkheid en de levensomstandigheden van de verdachte en het gaat om een gesprek met een verdachte die zich niet in voorlopige hechtenis bevindt of niet in een psychiatrisch ziekenhuis, bedoeld in artikel 509f Sv, of een inrichting tot klinische observatie verblijft. Verificatie van de identiteit voorafgaand aan het gesprek is overbodig omdat daarbij in de regel de ouders aanwezig zijn en het derhalve niet aannemelijk is dat met de identiteit van de jongere gefraudeerd wordt.

6.5.6. Verificatie van de identiteit bij de Halt-bureaus

Artikel 77e Sr biedt een handvat om verdachten in de leeftijd tussen de 12 en 18 jaar die strafbare feiten van betrekkelijk geringe ernst hebben gepleegd, buiten het strafrechtelijk circuit te houden. Dit artikel maakt het mogelijk dat aan jeugdige verdachten die zijn aangehouden voor het plegen van een strafbaar feit als bedoeld in het Besluit aanwijzing Halt-feiten en die voldoen aan de criteria uit de Aanwijzing Halt-afdoening van het College van procureurs-generaal (Stcrt. 2004, 215), onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie een buiten-justitiële afdoening, de zogenaamde Halt-afdoening, kan worden aangeboden. Een dergelijk aanbod kan ook worden gedaan aan verdachten van 18 tot 21 jaar die samen met een of meer verdachten onder de 18 jaar een strafbaar feit hebben gepleegd. Een Halt-bureau ziet erop toe dat betrokkene zich houdt aan de afspraken die zijn gemaakt over de Halt-afdoening.

Onder de strafbare feiten die voor een Halt-afdoening in aanmerking komen, vallen ook misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het betreft hier voorlopige-hechtenis-misdrijven die zich in een lichte vorm hebben gemanifesteerd. Te denken valt hierbij aan brandstichting, vernieling of openbare geweldpleging waarbij per dader de schade niet meer dan 900 euro mag bedragen en de totale schade de 4500 euro niet te boven mag gaan, of diefstal, voor zover het een ontvreemd goed betreft van maximaal 150 euro of de waarde van het goed maximaal dat bedrag is.

Op het moment dat de jongere door een opsporingsambtenaar wordt aangehouden, is nog niet bekend of hij voor een Halt-afdoening in aanmerking komt. Zo mag een opsporingsambtenaar een jongere alleen naar Halt verwijzen indien de jongere maximaal eenmaal eerder aan een Halt-project heeft deelgenomen en die verwijzing moet minstens een jaar geleden zijn. Van een jongere die naar Halt is doorverwezen, staat na doorverwijzing verder nog niet vast of hij het voorstel tot een Halt-afdoening zal accepteren en of hij de afspraken over de Halt-afdoening volledig zal nakomen. De opsporingsambtenaar maakt daarom altijd proces-verbaal op van het gepleegde strafbare feit. Dit proces-verbaal zal naar de officier van justitie worden gestuurd zodra de verdachte niet in aanmerking komt voor een Halt-afdoening, niet ingaat op het aanbod van een Halt-afdoening of de gemaakte afspraken niet nakomt. In dat licht past het ook om tegelijkertijd met het opmaken van het proces-verbaal een of meer foto's en vingerafdrukken van de jeugdige te nemen, indien op hem een verdenking rust van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Dat sluit ook aan op de huidige situatie waarin artikel 61a Sv van toepassing is op verdachten van twaalf jaar en ouder. Voor kinderen

onder de 12 jaar geldt dit artikel ingevolge artikel 487, eerste lid, Sv niet. Zij zijn dan ook uitgesloten van de voorgestelde identificatiemaatregelen (zie verder de toelichting op artikel I, onder V, die in paragraaf 9 is gegeven).

De vraag die in het kader van dit wetsvoorstel is gerezen, is of het Halt-bureau waar de jongere wordt uitgenodigd voor een intake-gesprek, vervolgens ook aan de hand van de vingerafdrukken zou dienen zorg te dragen voor de verificatie van de identiteit van de jongere. Anders dan de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming voorstelt, heb ik besloten daarvan af te zien omdat ik daarvoor geen noodzaak aanwezig acht en het als disproportioneel beschouw. In zijn advies onderschrijft Halt Nederland mijn keuze. Verificatie van de identiteit is overbodig omdat bij de afspraken over de inhoud van de Halt-afdoening in de regel de ouders betrokken zijn en het derhalve niet aannemelijk is dat met de identiteit van de jongere gefraudeerd wordt. 71,3% van de ouders is aanwezig bij de gesprekken die Halt met de jongere voert. Ouders van jongeren vanaf 16 jaar worden schriftelijk op de hoogte gesteld van de afspraken over de inhoud van de Halt-afdoening. Voor jongeren tussen de 12 en 16 jaar geldt bovendien dat de ouders schriftelijk toestemming dienen te verlenen aan deelname aan het Halt-project. Verificatie van de identiteit wordt als een disproportionele maatregel beschouwd omdat een Halt-afdoening juist tot doel heeft jongeren buiten het strafrecht te houden. Indien betrokkene naar behoren aan het Halt-project heeft deelgenomen, wordt er geen proces-verbaal toegezonden aan de officier van justitie en vervalt in beginsel het recht tot strafvordering. Thans wordt aan hem ook geen VIP-nummer toegekend en wordt geen aantekening van het strafbare feit in de justitiële documentatie gemaakt. In dat opzicht past het niet om Halt-bureaus toe te rusten met vingerafdrukkenscans en hun de wettelijke plicht te geven de identiteit van de jongere met behulp van zijn vingerafdrukken na te gaan en jongeren te dwingen medewerking te verlenen aan het nemen van hun vingerafdrukken. Tegen deze achtergrond zal in de algemene maatregel van bestuur die op grond van de voorgestelde artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv zal worden opgesteld, worden geregeld dat de foto's en de vingerafdrukken die van de jongere zijn genomen, worden vernietigd, zodra hij de Halt-afdoening met goed gevolg heeft afgerond.

6.5.7. Verificatie van de identiteit in geval van een DNA-onderzoek

Niet alleen op de in deze paragraaf opgesomde momenten in de strafrechtelijke procedure waarop contact is met een verdachte of veroordeelde, maar ook in het kader van het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek is het noodzakelijk te controleren of betrokkene de juiste persoon is. Deze identiteitscontrole is nodig om te voorkomen dat het DNA-profiel van de verkeerde persoon of van de juiste persoon maar onder een alias in de DNA-databank wordt opgenomen. De DNA-databank zou daardoor aan betrouwbaarheid inboeten. Het gevaar van vervuiling van deze databank is niet denkbeeldig. Van de iets meer dan 23 000 DNA-profielen die in maart 2007 in de DNA-databank waren opgeslagen, bestond bij 23 DNA-profielen twijfel over de identiteit omdat er twee of drie namen bij die profielen zijn genoteerd. Bij 9 van die 23 DNA-profielen gaat het waarschijnlijk om identiteitsfraude omdat de namen die bij de profielen zijn geregistreerd, in geen enkel opzicht overeenkomen. Bij de andere 14 DNA-profielen is er mogelijk slechts sprake van verschrijvingen. Overigens geeft het feit dat het overgrote deel van de DNA-profielen wel voorzien is van een naam die niet ook voorkomt bij de andere DNA-profielen, geen garantie dat die naam juist is en dat het DNA-profiel ook bij die naam hoort. Een goede fraudeur blijft immers onopgemerkt.

Ook als het niet mogelijk blijkt redelijke zekerheid te verkrijgen omtrent de identiteit van een geregistreerde, moet om voor de hand liggende redenen in ieder geval voorkomen worden dat een persoon onder verschillende identiteiten geregistreerd wordt in de verschillende databanken van de strafrechtsketen, met name de DNA-databank en HAVANK.

In paragraaf 6.5 zijn de voorstellen toegelicht die dienen om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te verhogen. In artikel I, onder L en O, respectievelijk artikel IX wordt voorgesteld de in die paragraaf beschreven wijze van verificatie ook toe te passen bij verdachten bij wie op basis van het Wetboek van Strafvordering celmateriaal voor DNA-onderzoek wordt afgenomen, alsmede bij veroordeelden bij wie dat geschiedt ter uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. Dat betekent dat voorafgaand aan het afnemen van celmateriaal, vingerafdrukken worden genomen, teneinde hun identiteit te verifiëren. Ook indien niet reeds eerder van de verdachte of veroordeelde vingerafdrukken zijn genomen en verwerkt overeenkomstig het voorgestelde artikel 55c Sv, wordt niet volstaan met controle van zijn identiteitsdocument, maar worden van hem voorafgaand aan het nemen van zijn celmateriaal altijd vingerafdrukken genomen en verwerkt in HAVANK. Alleen op die manier is verzekerd dat de biometrische gegevens van de betrokken verdachte of veroordeelde onlosmakelijk aan een en dezelfde persoon zijn verbonden. De bevoegdheid tot het nemen van vingerafdrukken voorafgaand aan een DNA-onderzoek beperkt zich tot verdachten en veroordeelden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Daarmee wordt niet alleen aangesloten bij de categorie verdachten ten aanzien waarvan in dit wetsvoorstel het voorstel wordt gedaan standaard ter identificatie vingerafdrukken te nemen, maar ook bij de categorie verdachten en veroordeelden waarbij onder dwang celmateriaal voor DNA-onderzoek kan worden afgenomen.

6.6. De Justitiële Informatiedienst; de voor de identiteitsvaststelling relevante gegevensverwerkingen

De Justitiële Informatiedienst fungeert als een centrale voorziening voor het verwerken van persoonsgebonden strafrechtelijke informatie ten behoeve van (alle partners in) de strafrechtsketen. Het betreft in de eerste plaats de justitiële documentatie die voor 1 april 2006 namens de Minister van Justitie in beheer was bij de Centrale Justitiële Documentatie. De justitiële documentatie waarin justitiële gegevens als bedoeld in het Besluit justitiële gegevens zijn verwerkt, is vooral bedoeld om een historisch overzicht van het strafrechtelijk verleden van een persoon te geven. Het is derhalve een belangrijke informatiebron voor onder meer de rechterlijke macht.

Het betreft in de tweede plaats de strafrechtsketendatabank, de nieuwe naam die in dit wetsvoorstel wordt gehanteerd voor het informatiesysteem VIP (Verwijsindex Personen). Zoals in paragraaf 6.1 uiteengezet is, bevat deze databank identificerende persoonsgegevens van verdachten en veroordeelden alsmede verwijzingen met betrekking tot de geregistreerde personen naar andere systemen, zoals Compas. Alle actoren binnen de strafrechtsketen hebben een aansluiting op deze verwijsindex opdat zij op een snelle en gemakkelijke wijze kunnen zien in welke informatiesystemen betrokkene op het moment van raadplegen voorkomt, dat wil zeggen bij welke actor in de keten betrokkene op dat moment «in behandeling» is.

De Justitiële Informatiedienst is op 1 april 2006 opgericht (Stcrt. 2006, 119). In deze dienst zijn met ingang van diezelfde datum het Bureau VIP,

dat ondergebracht was bij het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden, en de Centrale Justitiële Documentatie te Almelo opgegaan.

Een specifieke wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking in de justitiële documentatie is opgenomen in artikel 2, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Daarin is aan de Minister van Justitie de opdracht verleend in de justitiële documentatie justitiële gegevens te verwerken ten behoeve van een goede strafrechtspleging. Met ingang van 1 april 2006 ondersteunt de Justitiële Informatiedienst de minister bij de vervulling van deze taak.

De gegevensverwerking in de strafrechtsketendatabank vindt een wettelijke grondslag in het voorgestelde artikel 27b, vierde lid. Deze gegevensverwerking is uitsluitend gericht op de vaststelling van de identiteit van verdachte en veroordeelden. Daartoe is de gegevensverwerking beperkt tot identificerende persoonsgegevens. Dit betreft onder meer gegevens over de personalia (naam, adres en woon- of verblijfplaats) en foto's. Net als het huidige VIP valt de gegevensverwerking door de strafrechtsketendatabank onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. Ingevolge artikel 2 van de Wbp is die wet van toepassing op alle geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde gegevensverwerkingen en op de handmatige gegevensverwerkingen die een bestand vormen of die zijn bestemd om in een bestand te worden opgenomen. Het begrip «bestand» is in artikel 1, onder c, van die wet omschreven als «elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van persoonsgegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen». De strafrechtsketendatabank voldoet aan deze criteria, als gevolg waarvan de Wbp daarop dus van toepassing is. De persoonsgegevens die in de databank worden verwerkt, hebben betrekking op verdachten en veroordeelden en behoren dan ook tot de categorie «strafrechtelijke persoonsgegevens». Dat is een van de categorieën van bijzondere persoonsgegevens die de Wbp onderscheidt (zie artikel 16 van de Wbp). Voor verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens kent de Wbp een strenger regime dan voor verwerkingen van «gewone» persoonsgegevens. Het verwerken van bijzondere persoonsgegevens is niet toegestaan, tenzij er sprake is van een van de uitzonderingen, bedoeld in artikel 22 of 23 van de Wbp. De uitzondering die in het kader van dit wetsvoorstel relevant is, is de uitzondering die neergelegd is in artikel 22, eerste lid, die inhoudt dat het verbod om persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing is voor zover de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. De Minister van Justitie is niet alleen krachtens het voorgestelde artikel 27b Sv, maar ook bijvoorbeeld krachtens 553 Sv aan te merken als een orgaan dat met de toepassing van het strafrecht is belast. Dat laatste artikel geeft hem, naast het openbaar ministerie, een rol bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken in alle fasen van de zaak. De Wbp is op de gegevensverwerking van toepassing, voor zover de algemene normen uit die wet niet bij dit wetsvoorstel zijn ingevuld of bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op de artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv, worden geconcretiseerd. Omdat zij geen betrekking heeft op verwerking van justitiële gegevens ten behoeve van de strafrechtspleging en geen persoonsgegevens betreft die inzicht geven in het strafrechtelijk relevant verleden van personen, valt de gegevensverwerking door de strafrechtsketendatabank niet onder het regime van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

In de strafrechtsketendatabank worden, zoals is aangegeven, ook de foto's opgeslagen die van verdachten en veroordeelden in het kader van de vaststelling van hun identiteit zijn genomen, en door de Justitiële Informatiedienst namens de Minister van Justitie worden beheerd. De foto's zijn een van de categorieën gegevens die bij – de op artikel 27b, vierde lid, Sv gebaseerde – algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen als gegevens die in deze databank worden verwerkt. De foto's zullen langs twee wegen digitaal aan de strafrechtsketendatabank worden aangeleverd. In de eerste plaats worden de foto's aangeleverd door de politie of de Koninklijke marechaussee. Zoals in paragraaf 6.2 is aangegeven, zullen de politie en de Koninklijke marechaussee van een ieder op wie een verdenking rust van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, alsmede van de verdachte die zijn identiteit niet bekend wil maken en de verdachte ten aanzien van wie twijfels over zijn identiteit bestaan, standaard een foto nemen die zij rechtstreeks langs geautomatiseerde weg aan de strafrechtsketendatabank aanleveren. De foto's van verdachten die in die databank worden verwerkt, hebben tot doel bij te dragen aan de vaststelling van hun identiteit.

De tweede wijze waarop de foto's worden verkregen, is via de penitentiaire inrichtingen en tbs-inrichtingen voor zover het foto's van veroordeelden en gedetineerde verdachten betreft (zie de bij artikel VI, onder B, artikel VII, onder A, respectievelijk artikel VIII van dit wetsvoorstel ingevoegde artikelen 28, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, 22, vierde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 33, vijfde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen). Deze foto's worden eveneens in de strafrechtsketendatabank opgeslagen.

De foto's van verdachten die de politie of de Koninklijke marechaussee heeft genomen, zijn politiegegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens, maar vallen voor wat betreft de regels over de verdere verwerking, zoals de bewaartermijnen en de regels over het gebruik van de gegevens, onder het regime van het voorgestelde artikel 27b Sv en de algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op de artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv. Op grond van artikel 55c, tweede of derde lid, Sv worden de foto's genomen ten behoeve van de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen en op grond van artikel 27b, vierde lid, Sv worden ze verwerkt in de strafrechtsketendatabank.

Op de verwerking van de verstrekte foto's zijn de algemene basisprincipes voor gegevensverwerking van de Wbp van toepassing, voor zover deze principes niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 27b, vijfde lid, worden geconcretiseerd en daaraan in artikel 55c, vijfde lid, Sv geen nadere uitwerking is gegeven. De foto's zijn «strafrechtelijke persoonsgegevens» en vormen, zoals hiervoor reeds is aangegeven, een van de categorieën bijzondere persoonsgegevens die de Wbp onderscheidt. Foto's zijn ook bijzondere persoonsgegevens omdat deze de raciale of etnische afkomst van iemand zichtbaar maken. Verwerking van gegevens over iemands ras is ingevolge artikel 18, onder a, van de Wbp geoorloofd, voor zover dit met het oog op de identificatie onvermijdelijk is.

Op de foto's die de inrichtingen van veroordeelden en gedetineerde verdachten maken, is eveneens de Wbp van toepassing.

Zoals eerder uiteengezet is, is het de bedoeling dat de politie en de Koninklijke marechaussee van verdachten wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, alsmede van verdachten die zijn identiteit niet bekend wil maken en de verdachten ten aanzien van wie twijfels over hun identiteit bestaan, niet alleen een foto, maar ook vingerafdrukken nemen. Deze vingerafdrukken worden, anders dan de foto's, opgeslagen in het vingerafdrukkenbestand HAVANK waarvoor de Minister

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de verantwoordelijkheid draagt en waarover het Korps landelijke politiediensten het beheer voert. Op deze vingerafdrukken is de Wet politiegegevens van toepassing. Met het handhaven van de verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de in HAVANK verwerkte vingerafdrukken, is niet het advies opgevolgd van het College bescherming persoonsgegevens. Het College acht het niet wenselijk dat de Minister van Justitie de verantwoordelijkheid toekomt voor de foto's van verdachten en veroordeelden en de andere identificerende gegevens die in de strafrechtsketendatabank worden verwerkt, terwijl de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als korpsbeheerder van het Korps landelijke politiediensten de verantwoordelijkheid blijft houden voor het verwerken van de vingerafdrukken van verdachten in HAVANK. Het is volgens het College logischer dat deze laatste verantwoordelijkheid ook komt te liggen bij de Minister van Justitie nu deze minister ID-autoriteit wordt op het terrein van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden (zie paragraaf 6.7) en het nemen en verwerken van vingerafdrukken primair tot doel heeft bij te dragen aan de vaststelling van iemands identiteit. Hoewel met dit laatste wordt ingestemd, ben ik van mening dat er redenen zijn geen wijziging te brengen in verantwoordelijkheden en het beheer van de vingerafdrukken te laten berusten bij het Korps landelijke politiediensten. De eerste reden is dat de verwerking van de vingerafdrukken mede gebeurt in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het vergelijken van gevonden sporen van vingerafdrukken met de vingerafdrukken die zijn opgenomen in HAVANK vormt voor de politie en het openbaar ministerie een belangrijk middel bij de opsporing van strafbare feiten. De tweede reden is dat de uitwisseling van gegevens over vingerafdrukken in internationaal verband zeer veel voorkomt en plaatsvindt tussen politieorganen in verschillende landen. Het is gewenst dat in dit opzicht geen veranderingen worden gebracht in de bestaande situatie waarin de vingerafdrukken worden beheerd door de politie. De derde reden is dat de politie sinds jaar en dag belast is met het beheer van de vingerafdrukken en beschikt over de daarvoor benodigde deskundigheid. Tot slot kan worden opgemerkt dat de voorwaarden voor de verdere verwerking van de gegevens over vingerafdrukken, zoals de bewaartermijnen en de regels over het gebruik van de gegevens, geregeld worden in het voorgestelde artikel 55c Sv en de op het vijfde lid van dat artikel gebaseerde algemene maatregel van bestuur. In dit opzicht gelden eigen regels op basis van het Wetboek van Strafvordering, die afwijken van de regels van de Wet politiegegevens.

Het bovenstaande verhoudt zich – in reactie op een opmerking van het College bescherming persoonsgegevens – met het bepaalde in beginsel 3.3 uit de Aanbeveling R(17)85 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 voor de politiesector («Where data which have been collected for administrative purposes are to be stored permanently, they should be stored in a separate file. In any case measures should be taken so that administrative data are not subject to rules applicable to police data».) Bij gegevens die voor administratieve doeleinden worden verzameld, moet blijkens de toelichting op dit beginsel worden gedacht aan gegevens over wapens en verloren voorwerpen. Vingerafdrukken kunnen hier niet onder worden begrepen. Zij zijn blijkens de in de Aanbeveling gegeven definitie van «for police purposes» te beschouwen als «data which have been collected for police purposes». Het zijn immers gegevens die mede worden verwerkt om strafbare feiten te voorkomen en op te sporen. Het feit dat foto's en vingerafdrukken primair ten behoeve van de identiteitsvaststelling worden opgeslagen, neemt niet weg dat daarmee ook het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten is gediend. Immers, door de identiteit van een verdachte op

een goede wijze vast te stellen, kan hij effectiever en efficiënter worden opgespoord en door hem gepleegde strafbare feiten worden bestreden.

Bij de directeuren van de inrichtingen berust de bevoegdheid om de vingerafdrukken van veroordeelden en gedetineerde verdachten te nemen. Deze bevoegdheid ligt vast in de drie beginselenwetten. Hiervoor wordt verwezen naar de bij dit wetsvoorstel gewijzigde artikelen 28, derde en vierde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, 22, tweede en derde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en 33, derde en vierde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. De vingerafdrukken van veroordeelden en gedetineerde verdachten, worden, zoals in paragraaf 6.5.2 is beschreven, in een afzonderlijke vingerafdrukken-databank verwerkt die de Dienst Justitiële Instellingen onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie beheert. Op deze vingerafdrukken is de Wbp van toepassing.

6.7. Aanwijzing van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtshet

Voor een effectieve en efficiënte identiteitsvaststelling is het van groot belang dat de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden op een centraal punt wordt gecoördineerd. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de Minister van Justitie als dit centrale punt te laten fungeren en hem de functie van ID-autoriteit voor de gehele strafrechtshet toe te bedelen. Deze functie sluit aan bij zijn coördinerende rol voor de zorg van het strafrechtelijk systeem en de bewaking van de coherentie tussen de verschillende onderdelen van dat systeem.

De functie van de minister van ID-autoriteit wordt tot uitdrukking gebracht in het voorgestelde artikel 27b Sv. In het eerste en vierde lid van dat artikel wordt de minister de verantwoordelijkheid toebedeeld voor de toekenning en het beheer van de SKN's en de overige identificerende gegevens die in de strafrechtshetendatabank worden verwerkt. Door het toekennen van een SKN aan een verdachte verklaart de minister de identiteit van de verdachte bindend voor alle functionarissen en organen die met de toepassing van het strafrecht zijn belast.

De Justitiële Informatiedienst ondersteunt de minister bij de vervulling van zijn functie van ID-autoriteit en verricht de feitelijke werkzaamheden die uit die functie voortvloeien. Dit houdt in dat deze dienst namens de Minister van Justitie bindende oordelen geeft over de registratie van verdachten en veroordeelden in de strafrechtshet, in het bijzonder in gevallen waarin onzekerheden bestaan ten aanzien van de identiteit van een verdachte of veroordeelde. Indien de Justitiële Informatiedienst naar aanleiding van signalen vanuit de ketenpartners (bijvoorbeeld een vergelijking van de vingerafdrukken van de verdachte met de in HAVANK opgeslagen vingerafdrukken) of op basis van eigen constatering nader identiteitsonderzoek nodig oordeelt, richt deze dienst een daartoe strekkend verzoek tot de officier van justitie aangezien hij als verantwoordelijke voor het opsporingsonderzoek bevoegd is aan opsporingsambtenaren opdracht te verstrekken om nader identiteitsonderzoek te verrichten (artikel 148, tweede lid, Sv). De resultaten van het uitgevoerde onderzoek worden gemeld aan de Justitiële Informatiedienst. Deze beoordeelt de resultaten en verklaart – indien hij zich met de uitkomst van het onderzoek kan verenigen – de vastgestelde identiteit bindend voor alle ketenpartners. De ketenpartners gebruiken vanaf dat moment de bindend verklaarde gegevens in hun eigen werkprocessen en bij de uitwisseling van gegevens tussen de partners onderling. De oude identificerende persoonsgegevens worden daarbij echter niet weggegooid of overschreven, maar in de strafrechtshetendatabank bewaard als «aliassen» of «verschijningsvormen» met het oog op eventueel later gebruik.

De hier geschetste rol van ID-autoriteit van de Minister van Justitie doet op geen enkele wijze afbreuk aan de wettelijke bevoegdheden die de rechter krachtens het Wetboek van Strafvordering ten aanzien van de identiteitsvaststelling heeft. Zo blijft de rechter ingevolge artikel 579 Sv respectievelijk artikel 584 Sv onverkort bevoegd te oordelen over de vraag of degene die tot het ondergaan van een straf of maatregel is aangehouden, wel of niet de juiste veroordeelde persoon is. Wel mag worden verwacht dat indien de identiteitsvaststelling overeenkomstig de systematiek van dit wetsvoorstel plaatsvindt, er niet snel behoefte zal zijn het oordeel van de rechter te vernemen over de identiteit van de aangehouden persoon.

6.8. Bewaren en vernietigen van foto's, vingerafdrukken, strafrechtsketennummers, justitiële en strafvorderlijke gegevens en DNA-profielen

Artikel 10, eerste lid, van de Wbp kent als stelregel dat persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de termijnen die in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn vastgelegd voor het bewaren van justitiële en strafvorderlijke gegevens en aan de bewaartermijnen uit de Wet politiegegevens. Standaard afname van foto's en vingerafdrukken bij verdachten en veroordeelden wegens een ernstig misdrijf en introductie van het SKN als persoonsnummer voor de gehele strafrechtsketen heeft, zoals is aangegeven, tot doel een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden te bewerkstelligen. Het is omwille van een eenduidige systematiek en voor zover de drie typen persoonsgegevens hetzelfde doel dienen, van belang dat de bewaartermijnen overeenkomen. Zoals hierna nog zal worden uiteengezet, dienen foto's en vingerafdrukken niet alleen het belang van identiteitsvaststelling maar ook het belang van opsporing c.q. waarheidsvinding. Bovendien is het belangrijk dat deze termijnen overeenkomen met de termijnen voor het bewaren van justitiële en strafvorderlijke gegevens. Immers, als de identiteit van betrokkene eenmaal overeenkomstig de systematiek van dit wetsvoorstel is vastgesteld, zal met behulp van zijn SKN worden nagegaan of er nog zaken van hem openstaan en of er nog zaken tegen hem lopen. Gelijke termijnen voor justitiële en strafvorderlijke gegevens zijn van belang omdat de justitiële documentatie wordt gevoed met strafvorderlijke gegevens en deze gegevens naast elkaar moeten kunnen worden gelegd indien betrokkene de verantwoordelijke voor de justitiële documentatie te kennen heeft gegeven dat de justitiële gegevens niet juist zijn. Foto's en vingerafdrukken dienen, behalve voor identiteitsvaststelling, ook voor de opsporing c.q. de waarheidsvinding. Wat dat laatste betreft dienen zij dus hetzelfde doel als de DNA-profielen. Het is in zoverre dan ook logisch indien de bewaartermijnen van foto's en vingerafdrukken en DNA-profielen zoveel mogelijk worden geharmoniseerd.

Huidige bewaartermijnen

Artikel 7, eerste lid, van het Reglement landelijk politieregister vingerafdrukken (Stcrt. 1998, 137) bevat vier termijnen van verwijdering, te weten het overlijden van de verdachte, dertig jaar na opname, op verzoek van de geregistreerde, indien de vingerafdrukken op zijn verzoek in HAVANK zijn opgenomen, alsmede indien zich een van de omstandigheden voordoet uit de Aanwijzing afloopberichten van het College van procureurs-generaal aan de beheerders van politieregisters van 29 juni 1999 (Stcrt. 1999, 137). In die aanwijzing worden vier omstandigheden vermeld, te weten sepot 01 (waaronder wordt verstaan de situatie dat iemand achteraf ten onrechte als verdachte is aangemerkt), vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging, onrechtmatig verkregen bewijs en aanzienlijke discre-

pantie tussen de gegevens die zijn opgeslagen in de registratie en de veroordeling.

Het VIP-nummer, het nummer waarvoor het SKN in de plaats treedt, wordt vernietigd, zodra de laatste verwijzing bij een verdachte of veroordeelde in het informatiesysteem VIP is verwijderd.

Op justitiële en strafvorderlijke gegevens over misdrijven is een gedifferentieerd systeem van bewaren van toepassing. In beginsel blijven deze gegevens dertig jaar bewaard (artikelen 4, eerste lid, en 39d, eerste lid, onder a, van de de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens). Wanneer er echter sprake is van een ernstig misdrijf, wordt deze termijn op twee manieren verlengd. In de eerste plaats wordt de termijn verhoogd met de bij de uitspraak bepaalde duur van de opgelegde onvoorwaardelijke vrijheidsstraf indien deze meer dan drie jaar bedraagt, en met de duur van de terbeschikkingstelling of van de plaatsing in een inrichting voor jeugdigen (artikelen 5, eerste lid, en 39d, tweede lid). In de tweede plaats wordt de termijn met tien jaar verhoogd, indien er sprake is van een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van acht jaar of meer staat (artikelen 5, tweede lid, en 39d, tweede lid).

Justitiële en strafvorderlijke gegevens worden in ieder geval verwijderd op het moment waarop degene op wie de gegevens betrekking hebben, de leeftijd van tachtig jaar heeft bereikt (artikelen 5, derde lid, en 39d, tweede lid), dan wel twintig jaar na het overlijden van betrokkene (artikelen 4, eerste en tweede lid, en 39d, eerste lid, onder a) of het recht tot strafvordering door verjaring is komen te vervallen (artikelen 4, eerste lid, en 39d, eerste lid, onder a).

Los van het vorenstaande is het van belang in ogenschouw te nemen dat de bewaartermijnen van vingerafdrukken van bekende verdachten op een viertal punten afwijken van de termijnen die gelden voor het bewaren van DNA-profielen. In de eerste plaats wijken de termijnen voor het bewaren van DNA-profielen af van de bewaartermijnen van vingerafdrukken doordat deze gedifferentieerd zijn naar de zwaarte van het misdrijf terzake waarvan een verdenking bestaat of waarvoor veroordeeld is. De bewaartermijn is dertig jaar voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer staat en twintig jaar voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van minder dan zes jaar staat (zie artikel 18, eerste en tweede lid, van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken). De termijn van twintig of dertig jaar wordt op verzoek van het openbaar ministerie verlengd met twintig of dertig jaar indien tegen de verdachte of veroordeelde wiens DNA-profiel in de DNA-databank is vastgelegd, een veroordeling wegens een ander misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, in kracht van gewijsde is gegaan (artikel 18, derde lid, van dat besluit).

In de tweede plaats worden DNA-profielen niet – zoals voor vingerafdrukken geldt – direct na het overlijden van de verdachte of veroordeelde vernietigd, maar, al naar gelang de zwaarte van het misdrijf, twaalf of twintig jaar na diens overlijden.

In de derde plaats worden DNA-profielen anders dan vingerafdrukken niet standaard vernietigd bij ontslag van rechtsvervolging. Indien er sprake is van een onherroepelijk ontslag van rechtsvervolging waarbij een maatregel als bedoeld in artikel 37, 37a juncto 37b of 38, 38m of 77s Sr is opgelegd, blijven de DNA-profielen, afhankelijk van de zwaarte van het misdrijf, twintig of dertig jaar bewaard.

In de vierde en laatste plaats is de opsomming van de omstandigheden waarin een DNA-profiel moet worden vernietigd vanwege het feit dat betrokkene niet langer als verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt, uitgebreider dan de opsomming van de omstandigheden waarin vingerafdrukken moeten worden vernietigd. Van dergelijke omstandigheden is in ieder geval sprake bij een verdachte die een kennis-

geving van niet verdere vervolging heeft gekregen, onherroepelijk buiten vervolging is gesteld, een rechterlijke verklaring heeft ontvangen dat de zaak geëindigd is, dan wel die onherroepelijk is vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging en aan wie geen maatregel als hiervoor is genoemd, is opgelegd.

Voorgestelde bewaartermijnen

De bovenstaande uiteenzetting van de geldende bewaartermijnen laat zien dat de systematiek van de bewaartermijnen niet eenduidig is en soms ook ingewikkeld is. Gelet op de in de inleiding van deze paragraaf uiteengezette samenhang tussen de hierboven beschreven persoonsgegevens vind ik het enerzijds belangrijk dat hun bewaartermijnen zoveel mogelijk worden geharmoniseerd. Omdat echter artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) rechtstreeks van toepassing is, dienen deze termijnen aan de vereisten van dat artikellid te voldoen. Dat betekent dat de termijnen niet langer dienen te zijn dan noodzakelijk is voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten, en dat deze in overeenstemming dienen te zijn met de beginselen van proportionaliteit (de inmenging in het privé-leven staat in verhouding tot het beoogde doel: afweging van het opsporings- en vervolgingsbelang en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en subsidiariteit (de verplichting om binnen redelijke grenzen een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te vermijden dan wel zo beperkt mogelijk te houden). Deze beginselen dwingen er toe de termijnen voor het bewaren, verwijderen en vernietigen van de onderhavige gegevens tot op zekere hoogte te differentiëren. Ook het gelijkheidsbeginsel noopt daartoe. Dit beginsel houdt in dat ongelijkheden gerechtvaardigd moeten zijn en dat gevallen die zozeer met elkaar overeenstemmen dat een ongelijke behandeling niet op zijn plaats is, niet ongelijk worden behandeld. En ten slotte moet de overheid er ook voor zorgen dat iemand met een strafrechtelijk verleden niet duurzaam van deelname aan de samenleving wordt uitgesloten. Deze resocialisatiegedachte brengt met zich dat de termijnen waarbinnen gegevens worden bewaard, niet langer zijn dan noodzakelijk is.

Belangrijk uitgangspunt bij de harmonisatie van de termijnen is – samenvattend – dan ook dat met die termijnen recht wordt gedaan enerzijds aan het belang gegevens beschikbaar te houden ten behoeve van het opsporen en vervolgen van de dader van een strafbaar feit en het gerechtvaardigde belang van het wegnemen van onrust in de samenleving, en anderzijds aan het recht van de verdachte of de veroordeelde op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer en de mogelijkheid om weer met een schone lei aan de samenleving te kunnen deelnemen. En ten slotte zijn ook de uitvoeringslasten van belang. Bewaartermijnen dienen bewaakt te worden. Dit brengt werk met zich mee. Uiteraard dient dit zoveel mogelijk geautomatiseerd te worden. Niettemin valt te verwachten dat de lasten hoger worden (en de risico's op fouten groter) naarmate het stelsel ingewikkelder wordt.

Op basis van deze uitgangspunten en met inachtneming van de hiervoor beschreven geldende bewaarsystemen stel ik voor de volgende bewaar-systematiek te hanteren voor vingerafdrukken, foto's, SKN's, DNA-profielen en justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het eerste kenmerk van die systematiek is dat de gegevens over een verdachte of veroordeelde minder lang worden bewaard indien betrokkene een lichter misdrijf heeft begaan en langer indien hij verdacht wordt of veroordeeld is wegens een zwaarder misdrijf. In geval van een verdenking van of een veroordeling voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf van minder dan zes jaar staat, wordt voorgesteld de termijn op twintig jaar te stellen en voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld, op dertig jaar. Met deze differentiatie van termijnen wordt aange-

sloten bij de systematiek van het bewaren van DNA-profielen en ook bij die van de justitiële en strafvorderlijke gegevens. Weliswaar is de huidige algemene bewaartermijn van deze laatste categorieën gegevens bij wet van 30 juni 2004 tot wijziging van de Wet justitiële gegevens in verband met het verwerken van strafvorderlijke gegevens en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering en de Wet tarieven in strafzaken in verband met het verstrekken van een afschrift van een vonnis of een arrest aan de verdachte en zijn raadsman of een derde (Stb. 2004, 315) en de Reparatielwet II Justitie (Stb. 2006, 24) op dertig jaar in plaats van 20 jaar gesteld, maar achteraf kan worden geconstateerd dat hier sprake is van een onterechte verhoging. Oorspronkelijk bedroeg de algemene bewaartermijn voor justitiële gegevens twintig jaar. Deze termijn is bij artikel XXVIII, onderdeel A, van de Reparatielwet II Justitie tot dertig jaar verhoogd, omdat de algemene bewaartermijn voor strafvorderlijke gegevens bij de eerder genoemde wet van 30 juni 2004 op dertig jaar was gesteld en het van belang werd geacht de twee algemene bewaartermijnen op elkaar af te stemmen. Aanvankelijk bedroeg ook de termijn voor strafvorderlijke gegevens twintig jaar. Deze is bij nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet justitiële gegevens echter met tien jaar verlengd tot dertig jaar met als doel aan te sluiten bij de maximale termijn die geldt voor het bewaren van DNA-profielen en vingerafdrukken³¹. Bij de verlenging van die termijn is echter over het hoofd gezien dat met de verplichte verhoging van de algemene termijn met tien jaar voor de ernstigere misdrijven de maximale termijn reeds op dertig jaar uitkwam. Bij dit wetsvoorstel wordt de algemene bewaartermijn in overeenstemming gebracht met de bedoeling van de wetgever door voor lichtere misdrijven de termijn op twintig jaar te stellen en voor zwaardere misdrijven op dertig jaar. Deze termijnen acht ik des te meer redelijk, gelet op het tweede kenmerk van de voorgestelde bewaarsystematiek. Dit kenmerk dat is overgenomen van de systematiek van het bewaren van DNA-profielen, impliceert dat de termijn van twintig of dertig jaar met twintig of dertig jaar wordt verlengd afhankelijk van de situatie of degene wiens gegevens worden bewaard, opnieuw veroordeeld wordt wegens een misdrijf waarop een gevangenisstraf van minder dan zes jaar staat, of een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld. Het gevolg hiervan kan bijvoorbeeld zijn dat de gegevens van degene die in eerste instantie een lichter misdrijf heeft begaan, in de praktijk langer opgeslagen blijven dan degene die in eerste instantie een zwaarder misdrijf heeft begaan, maar ook dat de gegevens over iemand gedurende zijn hele leven beschikbaar zijn. Met name voor de aanpak van veelplegers is dat relevant. Personen hebben vaak al reeksen contacten met politie en justitie en veroordelingen op hun naam staan voordat zij als veelpleger bestempeld worden. Doordat de vingerafdrukken en het DNA-profiel van een recidivist gedurende zeer lange tijd voorhanden zijn, kunnen deze gegevens ook worden gebruikt voor de opheldering van strafbare feiten die hij mogelijk in de toekomst begaat en andere strafbare feiten die hij reeds heeft gepleegd. Zijn vingerafdrukken, foto en SKN kunnen worden gebruikt voor het vaststellen van zijn identiteit en zijn justitiële en strafvorderlijke gegevens kunnen een rol spelen bij de strafeis door de officier van justitie en bij het bepalen van (de hoogte van) de straf door de rechter.

Het derde kenmerk van de voorgestelde systematiek is dat de termijn van dertig jaar, naast de verhoging die van toepassing is indien betrokkene opnieuw veroordeeld wordt, met twintig jaar wordt verlengd indien de duur van de gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel langer is dan twintig jaar. Een uitzondering op deze regel geldt in het geval dat een levenslange gevangenisstraf is opgelegd of de vrijheidsbenemende maatregel de duur van veertig jaar (dat wil zeggen inclusief de verlengingen van die maatregel) overstijgt. In die situaties mogen de gegevens eerst tachtig jaar na verwerking in de desbetreffende databank verwijderd en

³¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 6, blz. 3.

vernietigd worden. Indien de totale duur van de terbeschikkingstelling met inbegrip van de verlengingen bijvoorbeeld achtendertig jaar bedraagt, blijven de gegevens over betrokkene na zijn vrijlating nog tweeëntwintig jaar bewaard. De wetenschap dat zijn foto, vingerafdrukken en DNA-profiel nog beschikbaar zijn, kan ervoor zorgen dat hij wordt weerhouden van het plegen van nieuwe strafbare feiten. Verder is het belangrijk dat indien hij opnieuw een strafbaar feit begaat, hij efficiënt kan worden opgespoord en zijn identiteit betrouwbaar en juist kan worden vastgesteld en dat bij zijn veroordeling met zijn strafrechtelijk verleden rekening kan worden gehouden.

In de vierde plaats worden in de nieuwe bewaarsystematiek de gegevens van betrokkene pas verwijderd en vernietigd indien het recht tot strafvordering is verjaard. Verder worden zijn gegevens niet direct na zijn overlijden verwijderd of vernietigd, zoals thans bij vingerafdrukken regel is, maar, afhankelijk van de zwaarte van het misdrijf en in aansluiting op de systematiek van het bewaren van DNA-profielen en van justitiële en strafvorderlijke gegevens, twaalf of twintig jaar na zijn overlijden. Weliswaar heeft ingevolge artikel 69 Sr de dood van de betrokken verdachte of veroordeelde tot gevolg dat zijn gegevens in beginsel niet meer kunnen leiden tot zijn vervolging of de tenuitvoerlegging van een hem opgelegde straf of maatregel, maar deze kunnen ook daarna nog wel bijdragen aan het oplossen van een bepaald strafbaar feit.

Op de bovenstaande systematiek bestaan twee uitzonderingen. De eerste uitzondering houdt in dat voor verdachten en veroordeelden wegens een of meer zedenmisdrijven als bedoeld in de artikelen 240b tot en met 250 Sr een bewaartermijn van tachtig jaar wordt gehanteerd. Deze termijn geldt dus ongeacht het feit of op dat misdrijf een gevangenisstraf van zes of jaar of meer is gesteld of een gevangenisstraf van kortere duur, en onafhankelijk van het feit of hij recidiveert of de duur van de hem opgelegde straf of maatregel meer dan twintig jaar bedraagt. Met de termijn van tachtig jaar wordt aangesloten bij de huidige termijn die ingevolge artikel 4, tweede lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijk gegevens op het bewaren van justitiële gegevens van zedendelinquenten van toepassing is. De rechtvaardiging voor deze afwijking is gelegen in de aard van de betreffende misdrijven. Alhoewel het plegen van andere misdrijven niet minder ernstig hoeft te zijn dan het plegen van zedenmisdrijven, geldt bij het plegen van een zedenmisdrijf dat de schok die de rechtsorde daarvoor wordt toegebracht en de maatschappelijke verontwaardiging die daarop volgt, doorgaans ernstiger is en langer aanhoudt dan bij andere misdrijven, zeker wanneer daar kinderen of wilsonbekwamen (bijvoorbeeld verstandelijk gehandicapten) bij zijn betrokken. Ook speelt een rol dat het plegen van zedenmisdrijven, met name wanneer dit een pedofiele achtergrond heeft, vaak zijn grondslag vindt in iemands seksuele geaardheid. Door het hanteren van een bewaartermijn van tachtig jaar voor justitiële gegevens van zedendelinquenten wordt verhinderd dat deze gegevens niet op enig moment kunnen worden meegewogen bij de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Het is immers van belang dat het risico wordt geminimaliseerd dat iemand die zich ooit schuldig heeft gemaakt aan een of meer van de hiervoor genoemde zedenmisdrijven, een functie uitoefent, hetzij beroepsmatig, hetzij als vrijwilliger, waarbij hij in aanraking komt met minderjarigen of wilsonbekwamen. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan de wens van de Tweede Kamer om alles in het werk te stellen om seksueel misbruik in afhankelijkheidsrelaties zoveel mogelijk te voorkomen.

De tweede uitzondering houdt in dat de DNA-profielen van verdachten, conform de huidige systematiek voor het bewaren van DNA-profielen, vernietigd worden zodra er sprake is van een omstandigheid dat zij niet langer als verdachten van een strafbaar feit kunnen worden aangemerkt. Deze regel zal – naar aanleiding van het advies van de Raad van State, het

Collegie bescherming persoonsgegevens en de Nederlandse Orde van Advocaten – ook gelden voor de foto's en vingerafdrukken die ten behoeve van de identiteitsvaststelling zijn genomen. Er zal in worden voorzien dat de foto's en vingerafdrukken, in het geval zo'n omstandigheid zich voordoet, niet meer bewaard mogen blijven voor de identiteitsvaststelling en dus ook niet meer voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, tenzij betrokkene verdacht wordt van een ander strafbaar feit of daarvoor veroordeeld is.

Justitiële en strafvorderlijke gegevens worden daarentegen uitgezonderd van de regel dat deze vernietigd dienen te worden zodra er sprake is van een omstandigheid dat betrokkene niet langer als verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt. Sinds jaar en dag is het gebruikelijk dat deze gegevens bewaard blijven, ongeacht het feit of er van een dergelijke omstandigheid sprake is. De reden daarvoor is dat het bewaren van deze gegevens van belang kan zijn om op een later moment volledig inzicht te kunnen hebben in het strafrechtelijk verleden van betrokkene. Het SKN zal de sleutel vormen tot deze gegevens en dient dus eveneens bewaard te blijven.

Ik zal bevorderen dat de bovenstaande termijnen, voor zover deze betrekking hebben op foto's, vingerafdrukken en SKN's, bij algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op de voorgestelde artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv worden vastgelegd. Bovendien zal ik bevorderen dat de termijnen, neergelegd in artikel 18 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken, waar nodig, worden aangepast. Verder wordt de termijnen van de justitiële en strafvorderlijke gegevens bij artikel XI van dit wetsvoorstel met de hierboven voorgestelde systematiek in overeenstemming gebracht.

Nu de bewaartermijnen van justitiële en strafvorderlijke gegevens, foto's, vingerafdrukken, SKN's en de DNA-profielen zoveel mogelijk gelijk worden getrokken en de Justitiële Informatiedienst over de informatie beschikt die van belang is om vast te stellen of een bepaalde bewaartermijn verstreken is, zal deze dienst, zodra dat noodzakelijk is, de beheerders van de verschillende databanken op de hoogte stellen van het feit dat een of meer gegevens vernietigd dienen te worden.

7. Toetsing aan grondrechten en algemene rechtsbeginselen

In deze paragraaf is de vraag aan de orde of de voorgestelde identificatiemaatregelen de toets aan relevante grondrechten en aan algemene rechtsbeginselen kunnen doorstaan. Naast de Grondwet zijn in dit verband vooral het EVRM en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) van belang.

7.1. Gebruik van foto's en vingerafdrukken en identiteitsbewijsten behoeve van identificatiedoelinden

Bij de voorgestelde identificatiemaatregelen zijn twee grondrechten in het geding. In de eerste plaats is het recht op onaantastbaarheid van het lichaam aan de orde waar het gaat om het nemen van foto's en vingerafdrukken. Dit grondrecht is neergelegd in artikel 11 van de Grondwet en ligt besloten in artikel 8 van het EVRM. In de tweede plaats is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding voor zover het gaat om het nemen van vingerafdrukken en foto's en het verwerken daarvan en het tonen van het legitimatiebewijs. Dit grondrecht is voorzien in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBPR.

Het recht op onaantastbaarheid van het lichaam

Bij het afnemen van vingerafdrukken en onder omstandigheden ook bij het nemen van foto's (met name wanneer de verdachte geen medewerking verleent aan het maken van de foto en hij om die reden met de sterke arm gedwongen wordt medewerking te verlenen), wordt inbreuk gemaakt op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM laten op dit record echter beperkingen toe die bij of krachtens de wet zijn voorzien («in accordance with the law»). Artikel 8 van het EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Als legitieme doelen worden in het tweede lid van dit artikel onder andere erkend: het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze laatste eis houdt in dat voor de inbreuk op het grondrecht een dringende maatschappelijk noodzaak aanwezig is, dat de inbreuk op de minst ingrijpende wijze plaatsvindt en dat op de inbreuk controle mogelijk is.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt voldaan aan de eis dat de inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam bij of krachtens de wet is voorzien. Het wetsvoorstel vormt de basis voor de inbreuk en omschrijft de grenzen van toepassing van de verplichting tot afname van foto's en vingerafdrukken. Het voorgestelde artikel 55c, tweede lid, Sv voorziet erin dat van iedere verdachte wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, bij aanhouding standaard foto's en vingerafdrukken worden genomen met als doel zijn identiteit onomstotelijk vast te stellen. De huidige regeling staat een inbreuk op de lichamelijke integriteit al toe in geval van verdenking van ieder strafbaar feit mits daarvoor een onderzoeksbelang aanwezig is (artikel 61a, eerste lid, onder a en b, juncto tweede lid, Sv). Bij verdachten wegens een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is of een overtreding, worden onder meer om redenen van proportionaliteit, foto's en vingerafdrukken alleen maar genomen bij twijfel over de identiteit van betrokkene (zie artikel 55c, derde lid, Sv). Op ieder ander moment in de strafrechtelijke procedure worden geen foto's, alleen maar vingerafdrukken van de verdachte – en ook van de veroordeelde – genomen, teneinde zijn identiteit te kunnen verifiëren.

Met het onderhavige wetsvoorstel worden verder legitieme doelen als omschreven in artikel 8, tweede lid, van het EVRM nagestreefd. Met foto's en vingerafdrukken wordt beoogd de identiteit van de justitiabele te kunnen vaststellen. Zoals in de paragrafen 1 en 3 uiteengezet is, is het van belang dat aan iedere strafrechtelijke interventie een betrouwbare en juiste identiteitsvaststelling van de justitiabele vooraf gaat. Indien dat niet gebeurt, bestaat het risico dat de interventie de verkeerde persoon treft. Indien politie en justitie weten met wie ze te maken hebben komt dit de effectiviteit en legitimiteit van de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten ten goede. In de jurisprudentie van het EHRM is aanvaard dat dit doel kan worden begrepen onder het in artikel 8 genoemde voorkomen van strafbare feiten (vgl. bijvoorbeeld EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400, de zaak Niemitz). Bovendien heeft het gebruik van foto's en vingerafdrukken de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, zoals slachtoffers van ernstige misdrijven, tot doel. Verder is het nemen van foto's en vingerafdrukken, zoals voorzien in het wetsvoorstel, «noodzakelijk in een democratische samenleving». De inmenging in het recht op onaantastbaarheid van het lichaam van een verdachte of veroordeelde wordt gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemeen belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De overheid dient ervoor te zorgen dat de daders van misdrijven zoveel mogelijk worden opgespoord, vervolgd en berecht en dat persoonsverwisseling bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen wordt

voorkomen. Een goede en betrouwbare identiteitsvaststelling is in dat verband van fundamenteel belang, temeer nu er, zoals in paragraaf 3 is beschreven, algemene en specifieke aanwijzingen zijn dat identiteitsverwisseling in de strafrechtsketen voorkomt. Verder dient boven elke twijfel verheven te zijn wie de verdachte of veroordeelde is. Vingerafdrukken vormen op dit moment het meest effectieve en efficiënte instrument om de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen te ondersteunen. Vingerafdrukken zijn immers universeel, uniek identificerend en onveranderlijk en zijn daarom een trefzeker en betrouwbaar hulpmiddel om de identiteit van de justitiabele vast te stellen. Bovendien kan met vingerafdrukken niet gemakkelijk worden gefraudeerd. Indien daarmee wel is gefraudeerd, is de kans op een succesvol gebruik van die vingerafdrukken veel kleiner dan met documenten omdat het nemen van vingerafdrukken binnen de strafrechtsketen altijd onder toezicht van een functionaris plaatsvindt en omdat de functionaris aan de hand van de foto en de personalia die op het scherm voor hem verschijnen indien de justitiabele zijn vingers op de daarvoor bestemde apparatuur plaatst, kan verifiëren of de aanwezige persoon de juiste justitiabele is. Tot slot sluit het gebruik van vingerafdrukken in de strafrechtsketen aan bij de Europese ontwikkelingen op het terrein van identiteitsdocumenten waarbij de vingerafdrukken worden ingezet ter vaststelling van iemands identiteit. In dit wetsvoorstel wordt het daarom als gerechtvaardigd beschouwd om de identiteit van een verdachte of veroordeelde primair te verifiëren met behulp van vingerafdrukken en secundair aan de hand van een identiteitsdocument, alhoewel – in reactie op een opmerking daarover van de Nederlandse Orde van Advocaten – onderkend wordt dat het nemen van vingerafdrukken een zwaardere inbreuk op de lichamelijke integriteit vormt dan het overleggen van een identiteitsdocument.

Met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is gestreefd naar een zo beperkt mogelijke inbreuk op het recht op onaanstastbaarheid van het lichaam. Daarom wordt voorgesteld alleen aan de voorkant van de strafrechtelijke procedure standaard foto's en vingerafdrukken te nemen bij verdachten wegens ernstige misdrijven (zie het voorgestelde artikel 55c, tweede lid, Sv) teneinde hun identiteit te kunnen vaststellen. Deze taak is in het wetsvoorstel neergelegd bij de opsporingsambtenaren die bij of krachtens artikel 141 Sv zijn aangewezen. Bij verdachten wegens een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is of een overtreding is, onder meer om redenen van proportionaliteit, het nemen van foto's en vingerafdrukken alleen toegestaan bij twijfel over de identiteit van betrokkene (zie artikel 55c, derde lid, Sv); afname geschiedt in zo'n geval slechts op bevel van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie. Controle op de naleving van de toepassing van deze identificerende maatregelen is door de rechter mogelijk. Ter terechtzitting kan de verdachte de rechtmatigheid van de afname van foto's en vingerafdrukken aan de orde stellen.

Verder voorziet het wetsvoorstel erin dat in de andere fasen van de strafrechtelijke procedure (met uitzondering van de in de paragrafen 6.5.2 en 6.5.7 genoemde situaties) de identiteit slechts met behulp van vingerafdrukken wordt geverifieerd indien zijn vingerafdrukken reeds eerder op grond van het Wetboek van Strafvordering zijn genomen en in HAVANK zijn verwerkt. Uit het oogpunt van proportionaliteit heeft het wetsvoorstel de momenten waarop de identiteit wordt gecontroleerd, gedifferentieerd. Zo geldt deze verplichting voor een tbs-instelling of een psychiatrisch ziekenhuis alleen bij de eerste opname, terwijl deze verplichting in een penitentiaire inrichting op veel meer momenten geldt, bijvoorbeeld ook voor en na afloop van het bezoek. Voor de reclassering geldt de verplichting alleen maar voor zover zij haar werkzaamheden verricht buiten een politiebureau of een inrichting. Daarbinnen is de politie of de inrichting verantwoordelijk.

Foto's en vingerafdrukken

Voor de beoordeling van de afname en het gebruik van foto's en vingerafdrukken bij justitiabelen in het licht van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het IVBPR, geldt voor een aantal aspecten (legitieme doelen; noodzakelijk in een democratische samenleving) hetzelfde als hiervoor bij het recht op onaantastbaarheid van het lichaam is gesteld. Ter uitwerking van artikel 8 van het EVRM is het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Trb. 1988, 7) totstandgekomen dat in artikel 4 aan iedere Verdragspartij de verplichting oplegt om in de nationale wetgeving een niveau van gegevensbescherming te verwezenlijken dat ten minste gelijk is aan het niveau dat voortvloeit uit de verwezenlijking van de algemene beginselen van gegevensbescherming die zijn neergelegd in het verdrag. Verder is van belang de richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (PbEG van 24 oktober 1995, L 81). Deze richtlijn bouwt voort op het genoemde verdrag en kent soortgelijke algemene beginselen van gegevensbescherming als die het verdrag noemt. Het verdrag en de EU-privacyrichtlijn zijn geïmplementeerd in de Wbp.

Aan de eis van een wettelijke grondslag voor het bepalen en verwerken van foto's en vingerafdrukken wordt voldaan doordat enerzijds de Wbp op de gegevensverwerkingen van toepassing is, en anderzijds door de regeling van de voorgestelde artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv. In de Wbp zijn algemene regels voor het verwerken van persoonsgegevens gesteld. Verwerken in de zin van deze wet omvat onder andere het bewaren, vernietigen en verstrekken van deze gegevens. In aanvulling op de Wbp bevat het wetsvoorstel waarborgen voor een zorgvuldige verwerking van de foto's en vingerafdrukken. In de eerste plaats bevatten de artikel 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv het voorschrift dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor het verwerken van deze persoonsgegevens. Hierin zal een nadere invulling worden gegeven aan de algemene regels van de Wbp. Zo zal in de op te stellen algemene maatregel van bestuur worden geregeld aan wie de verwerkte foto's en vingerafdrukken mogen worden verstrekt en zullen daarin de termijnen voor het bewaren van de foto's en vingerafdrukken worden vastgelegd. Deze termijnen zullen overeenkomstig de systematiek als beschreven in paragraaf 6.8 worden gedifferentieerd naar de zwaarte van de misdrijven waarvoor een verdenking bestaat of is veroordeeld, en verhoogd afhankelijk van de duur van de gevangenisstraf of de vrijheidsbenemende maatregel en al naar gelang of er sprake is van recidive. Het gaat daarbij om een uitwerking van de artikelen 10 en 11 van de Wbp. Met deze differentiatie van bewaartermijnen wordt beoogd zo veel mogelijk recht te doen aan het in artikel 8, tweede lid, van het EVRM besloten liggende beginsel van proportionaliteit.

In de tweede plaats is het gebruik van de verkregen foto's en vingerafdrukken slechts mogelijk voor zover deze strookt met de doelen die in het voorgestelde artikel 55c, tweede tot en met vierde lid, zijn omschreven. De doelen zijn het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden, het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van strafbare feiten en het vaststellen van de identiteit van een lijk als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a, van de Wet op de lijkbezorging. Onder identiteitsvaststelling van een verdachte of veroordeelde wordt tevens de verificatie van zijn identiteit verstaan op de momenten in de strafrechtelijke proce-

dure of de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel waarin dat noodzakelijk is.

Uit deze doelomschrijvingen vloeit voort dat het niet is toegestaan foto's en vingerafdrukken voor een ander doel te gebruiken, ook niet indien dat andere doel verenigbaar is met het aangegeven oorspronkelijke doel dan waarvoor deze zijn verkregen. Verwerking van op strafvorderlijke grondslag afgenomen foto's en vingerafdrukken ten behoeve van een andere dan strafvorderlijke doelstelling vereist derhalve wetswijziging.

Identificatieplicht

Het introduceren van een identificatieplicht ten opzichte van een aantal functionarissen in de strafrechtsketen, zoals voorgesteld in de paragraaf 6.3, maakt een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als verwoord in artikel 8 van het EVRM. Deze inbreuk is echter toelaatbaar, omdat zij voldoet aan de criteria die zijn neergelegd in artikel 8, tweede lid, van het EVRM. In de eerste plaats is de inbreuk «in overeenstemming met het recht», nu dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis daarvoor en de grenzen van de identificatieplicht aangeeft. Het overleggen van een identiteitsbewijs is alleen verplicht in geval van identificatie en indien verificatie van de identiteit van de justitiabele niet lukt met behulp van een vergelijking van foto's en vingerafdrukken. Op deze wijze wordt bovendien beoogd zo veel mogelijk recht te doen aan het in artikel 8, tweede lid, van het EVRM besloten liggende beginsel van proportionaliteit en subsidiariteit.

In de tweede plaats wordt met de inbreuk «een legitiem doel» nagestreefd. De voorgestelde identificatieplicht draagt bij aan de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Indien de partners in de strafrechtsketen de identiteit van de justitiabele kennen, komt dit de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten ten goede. Dit doel kan worden begrepen onder de in het tweede lid van artikel 8 genoemde legitieme doelen «het voorkomen van strafbare feiten» en «de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen». Tot slot is de identificatieplicht als in dit wetsvoorstel voorzien, ook noodzakelijk in een democratische samenleving. Voor een motivering van deze stelling wordt kortheidshalve verwezen naar de eerste alinea's van paragrafen 1, en 6.2 en naar de paragrafen 3, 6.3 en 6.5.1 tot en met 6.5.5 waarin het belang van adequate maatregelen tegen identiteitsfraude, waaronder uitbreiding van de identificatieplicht, uiteengezet is. Het is gerechtvaardigd van een justitiabele te verwachten dat hij binnen redelijke grenzen het de organisaties in de strafrechtsketen mogelijk maakt hun taken uit te oefenen. In dit verband wordt gewezen op de uitspraak van het EHRM in de zaak van Vasileva tegen Denemarken van 25 september 2003 (NJ 2004, 633). Het Hof overwoog dat het voor de uitoefening van politietaken van fundamenteel belang is dat de politie de identiteit van burgers kan vaststellen. Voor de uitoefening van de taken van de partners in de strafrechtsketen is identiteitsvaststelling evenzeer van cruciaal belang, omdat anders het niet ondenkbeeldige risico bestaat dat strafrechtelijke interventies, zoals de toepassing van dwangmiddelen of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen de verkeerde persoon treffen.

Het recht op een eerlijk proces

Met de invoering van de verplichte verificatie van de identiteit van de verdachte met behulp van zijn vingerafdrukken op verzoek van de rechter (zie paragraaf 6.5.1) wordt geen inbreuk gemaakt op het recht op een eerlijke en onpartijdige behandeling door een onafhankelijke rechter, zoals neergelegd in artikel 6 van het EVRM. De verplichte medewerking door de verdachte aan de verificatie van zijn identiteit is niet te beschouwen als een beperking op dat recht. De verdachte wordt immers geen enkele drempel opgeworpen om op de terechtzitting aanwezig te zijn. Wel kan

hij, indien hij gebruik maakt van zijn recht om op de terechtzitting aanwezig te zijn, onderworpen worden aan een verificatie van zijn identiteit. Het is van fundamenteel belang dat een rechter op efficiënte en effectieve wijze kan vaststellen of de in de rechtszaal aanwezige persoon ook de verdachte in de aanhangige strafzaak is. Voor een deugdelijke identiteitsvaststelling is het vragen naar zijn personalia onvoldoende. Verificatie door middel van primair de vingerafdrukken en secundair een identiteitsbewijs is noodzakelijk, indien bij de rechter twijfels zijn gerezen over zijn identiteit. In dit verband wordt ook verwezen naar de hiervoor genoemde uitspraak van het EHRM in de zaak van Vasileva tegen Denemarken van 25 september 2003 (NJ 2004, 633). Het EHRM overwoog daarin dat het voor de uitoefening van politietaken van fundamenteel belang is dat de politie de identiteit van burgers kan vaststellen. Voor de uitoefening van de taken van de rechterlijke macht is, zoals hiervoor is geschetst, identiteitsvaststelling evenzeer van cruciaal belang.

7.2. Introductie van het SKN en de strafrechtsketendatabank

De invoering van het SKN als algemeen geldend nummer voor de justitiële sector levert geen strijd op met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 EVRM. Zoals in paragraaf 7.1 is beschreven, is beperking op dit recht toegestaan mits dit bij wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van met name genoemde doelen, waaronder het voorkomen van strafbare feiten. Artikel 27b van dit wetsvoorstel bevat de grondslag voor het SKN en het verplicht gebruik van dit nummer door de organisaties die deel uitmaken van de strafrechtsketen. Het vormt, zoals in paragraaf 6.1 is beschreven, een uitwerking van artikel 11, tweede lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. De noodzaak van de introductie van het SKN is uitgebreid in laatstgenoemde paragraaf aangetoond. Met behulp van dit algemene persoonsnummer kan eenduidig worden vastgesteld op welke justitiabele bepaalde gegevens betrekking hebben, hetgeen noodzakelijk is ter verhoging van de kwaliteit, de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de strafrechtsketen en ter bestrijding van identiteitsfraude. De toepassing van een algemeen persoonsnummer in de strafrechtsketen is niet nieuw. Een groot aantal partijen die deel uitmaken in de strafrechtsketen, maakt op basis van vrijwilligheid reeds gebruik van het zogenaamde VIP-nummer, het nummer waarvoor het SKN in de plaats komt.

Dit wetsvoorstel kent ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de justitiabelen een gesloten systeem van gebruikers van het SKN. Alleen functionarissen die behoren tot de justitiële sector, zijn verplicht het SKN te gebruiken. Functionarissen buiten die sector mogen het SKN niet gebruiken. Op deze regel bestaat een uitzondering. Functionarissen die met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 zijn belast, zijn ingevolge artikel 27b, derde lid, Sv gerechtigd ter uitvoering van die wet het SKN te gebruiken. Deze functionarissen en de functionarissen in de strafrechtsketen maken uitsluitend gebruik van het SKN binnen de kaders die artikel 27b aangeeft, namelijk ten behoeve van de onderlinge uitwisseling van informatie over verdachten en veroordeelden. Het SKN is, evenals het huidige VIP-nummer, niet meer dan een administratief hulpmiddel om deze gegevensuitwisseling effectief en efficiënt te laten plaatsvinden. Het bevat geen informatie over justitiabelen. Aan dit nummer kan dus geen informatie worden ontleend die de persoonlijke levenssfeer raakt. Die informatie ligt vast in de gegevensverwerkingen in het kader waarvan het SKN als hulpmiddel wordt gebruikt. Introductie van het SKN leidt derhalve niet tot nieuwe eisen waaraan de gegevensverwerkingen van de organisaties dienen te voldoen. Die liggen, afhankelijk van de gegevensverwerking, vast in bijvoorbeeld de Wbp of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Het gebruik van het SKN is uiteraard slechts

toegestaan wanneer het om een gegevensverwerking gaat die wettelijk is toegestaan.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de toekenning van en het beheer over een SKN aan een justitiabele. Toekenning geschiedt in beginsel pas wanneer de identiteit van de justitiabele op deugdelijke wijze is vastgesteld. Het is de bedoeling dat daarmee een einde komt aan de situatie, zoals beschreven in paragraaf 3, dat aan een persoonsnummer in de strafrechtsketen meer identiteiten zijn gekoppeld, zoals thans het geval is bij het VIP-nummer. Aan een justitiabele dient slechts één SKN te worden toegekend en een SKN dient slechts aan één justitiabele te zijn verbonden.

Op het SKN is artikel 24, eerste lid, van de Wbp van toepassing omdat het een zogenoemd nummer ter identificatie van een persoon is. Dit artikellid bepaalt dat het gebruik van zo'n nummer alleen maar geoorloofd is ter uitvoering van de wet waarbij dat gebruik is voorgeschreven dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. Zoals uit het voorgaande kan worden geconcludeerd, wordt aan deze norm in het onderhavige wetsvoorstel voldaan, nu artikel 27b, tweede lid, Sv erin voorziet dat het alleen maar geoorloofd is het SKN te gebruiken bij het uitwisselen van gegevens over verdachten en veroordeelden ten behoeve van de toepassing van het strafrecht en de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000.

Het SKN is een van de gegevens die wordt verwerkt in de strafrechtsketendatabank en vormt ook de sleutel tot de andere gegevens die in die databank worden verwerkt. De strafrechtsketendatabank valt, zoals in paragraaf 6.6. is aangegeven, onder de werking van de Wbp, zoals ook het geval is met het huidige VIP. Omdat de hoofdzaken die gelden voor het bewaren en vernietigen van de gegevens zijn vastgelegd in de Wbp, is in dit wetsvoorstel volstaan met de in artikel 27b, vijfde lid, neergelegde bepaling dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor het verwerken van de gegevens in de strafrechtsketendatabank. In deze regels zal een nadere uitwerking worden gegeven van de artikelen 10 en 11 van de Wbp. Zo zullen daarin onder andere de termijnen voor het bewaren van de gegevens worden bepaald. In paragraaf 6.8 is een uiteenzetting gegeven van deze termijnen. Deze termijnen, die gelijk zullen zijn aan de termijnen voor het bewaren van foto's en vingerafdrukken, worden gedifferentieerd al naar gelang van de zwaarte van het misdrijf en verhoogd afhankelijk van de duur van de gevangenisstraf of de vrijheidsbenemende maatregel en verhoogd al naar gelang of er sprake is van recidive.

Het recht op kennisneming van artikel 35 van de Wbp biedt iemand de mogelijkheid te achterhalen of er gegevens over hem in de strafrechtsketendatabank zijn verwerkt, en indien dat het geval is, of deze gegevens al dan niet terecht of juist zijn verwerkt. Anders dan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak ben ik niet bevreesd dat dit recht op kennisneming zal leiden tot zogenaamde fishing expeditions. Voor zover het gaat om de toepassing van artikel 35 geldt in het algemeen dat verzoeken om kennisneming niet ongericht mogen zijn, daar dit een onevenredige inspanning van de verantwoordelijke voor de databank zou vergen. Daar komt bij dat verzoeken om kennisneming als bedoeld in de onderhavige situatie alleen maar betrekking kunnen hebben op de gegevens die in de strafrechtsketendatabank mogen worden verwerkt en die gegevens zullen limitatief bij algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 27b, vierde lid, Sv, worden opgesomd. Hierdoor is er geen ruimte voor fishing expeditions.

Het recht op kennisneming kan ingevolge artikel 43 van de Wbp buiten toepassing blijven voor zover dit noodzakelijk is in het belang van onder meer de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Indien blijkt dat iemands gegevens in strijd met de geldende regelgeving worden

bewaard, kan betrokkene de Minister van Justitie als verantwoordelijke voor deze databank verzoeken zijn gegevens te laten vernietigen. Ook kan hij ingevolge artikel 60, eerste lid, van de Wbp het College bescherming persoonsgegevens vragen te onderzoeken of zijn gegevens in overeenstemming met de geldende regelgeving zijn verwerkt.

8. Organisatorische en financiële consequenties

De uitvoering van het wetsvoorstel heeft gevolgen voor de benodigde capaciteit van de betrokken partijen in de strafrechtsketen en voor de technische infrastructuur binnen de strafrechtsketen. De uitvoering legt verder beslag op de financiële middelen.

Capacitaire consequenties

Zoals is aangegeven, wordt ingevolge dit wetsvoorstel de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden uitgevoerd aan de hand van de controle van een identiteitsbewijs, vingerafdrukken en een foto indien er sprake is van verdachten wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is of indien de identiteit niet of niet met zekerheid aan de hand van het identiteitsbewijs kan worden vastgesteld. In de huidige situatie worden vingerafdrukken handmatig genomen, dat wil zeggen dat de vingerafdrukken met inkt op papier worden gemaakt. In de nieuwe situatie wordt op twee fronten digitale apparatuur ingezet. Eerst wordt door de politie of de Koninklijke marechaussee het identiteitsdocument geautomatiseerd gecontroleerd en worden de persoonsgegevens automatisch uitgelezen; dit maakt handmatige invoer van deze gegevens overbodig. Voorts worden in de nieuwe situatie de vingerafdrukken digitaal afgenomen en vergeleken. Indien een verdachte onbekend blijkt, worden ook met inkt en papier vingerafdrukken afgenomen. Door altijd eerst de digitale procedure te volgen wordt voorkomen dat bij recidive telkens de handmatige procedure wordt toegepast. De handmatige procedure vergt meer tijd dan de digitale.

De verwachting is dan ook dat in het begin van de nieuwe situatie weliswaar extra capaciteit bij de opsporingsdiensten nodig is, omdat het aantal verdachten van wie vingerafdrukken moeten worden afgenomen, tijdelijk toeneemt, doch dat na verloop van tijd de behoefte aan extra capaciteit zal afnemen, omdat dan meer verdachten met de digitale procedure herkend worden, waardoor de handmatige procedure niet meer nodig is. Daarnaast zal in het begin capaciteit nodig zijn om een bestand van «gevalideerde» identiteiten op te bouwen (zie paragraaf 6.4); verwacht mag worden dat dat betrekkelijk snel zal gebeuren. Daarna zal in veel gevallen kunnen worden volstaan met een eenvoudige verificatie (ten aanzien van die justitiabelen namelijk wier identiteit reeds «gevalideerd» is), hetgeen op termijn tot besparingen kan leiden.

Ook in de andere fasen binnen de keten worden vingerafdrukken en foto's ingezet om de identiteit te verifiëren. Bij het insluiten van een veroordeelde in een penitentiaire inrichting bijvoorbeeld wordt de identiteit van de veroordeelde vastgesteld door van hem digitaal een of meer vingerafdrukken te nemen en deze geautomatiseerd te vergelijken met zijn vingerafdrukken die in HAVANK zijn opgeslagen. Tevens wordt de opgeslagen foto visueel gecontroleerd. Deze vergelijking wordt uitgevoerd naast de controle van het identiteitsdocument. De handeling om vingerafdrukken digitaal af te nemen en te vergelijken, kost weinig tijd en zal ingepast kunnen worden in de bestaande werkprocessen.

Organisatorische en financiële consequenties

Voor de afname van vingerafdrukken en foto's hebben de ketenpartners

apparatuur nodig. Ook voor het geautomatiseerd beoordelen en het uitlezen van identiteitsdocumenten is apparatuur nodig. Als een persoon is aangehouden op verdenking van een strafbaar feit, wordt het identiteitsdocument (indien beschikbaar) gecontroleerd op een viertal vragen: is het echt, eigen, geldig en gekwalificeerd? Om deze beoordeling te ondersteunen worden documentscanners ingezet die in enkele seconden een identiteitsdocument onderzoeken op echtheid en geldigheid en het document kunnen verifiëren bij het Nationaal Documenten Register (NDS), het Nationaal Schengen Informatie Systeem (NSIS) of het signaleringssysteem van Interpol (SLTD). Tevens kan ten behoeve van de verificatie van een Nederlands document gebruik worden gemaakt van de beheervoorziening BSN.

Voorts leest de documentscanner de machineleesbare strook en de chip, indien deze in het document aanwezig is, uit, zodat de persoonsgegevens niet meer handmatig ingevoerd hoeven te worden. Alhoewel deze apparatuur niet de kennis en ervaring van documentspecialisten overbodig maakt, is het een goed hulpmiddel om medewerkers die niet gespecialiseerd zijn in het beoordelen van documenten snel en eenvoudig een signaal te geven als wordt vermoed dat er iets mis is met het document. De documentscanners worden ingezet bij de politie, de Koninklijke marechaussee, de Dienst Justitiële Inrichtingen, de rechterlijke macht, de reclassering en de kinderbescherming. Verwacht wordt voorshands dat circa 200 van deze apparaten nodig zijn voor de politie en de Koninklijke marechaussee, circa 200 voor de Dienst Justitiële Inrichtingen, circa 25 voor de rechterlijke macht, circa 80 voor de reclassering en circa 22 voor de kinderbescherming.

Voor de afname van vingerafdrukken worden twee typen apparatuur ingezet. Het ene type is in staat vingerafdrukken die met inkt en papier zijn afgenomen, te digitaliseren en op te sturen naar HAVANK; deze apparatuur is nu al in gebruik. Het andere, nieuwe type is in staat een vingerafdruk digitaal («live») te scannen en op te sturen naar HAVANK. Deze nieuwe apparatuur is eenvoudiger in gebruik omdat papier en inkt niet meer nodig zijn. Alleen als iemand nog niet bekend is in HAVANK, worden vingerafdrukken genomen met gebruikmaking van inkt en papier. In alle andere gevallen volstaat digitale afname. Geschat wordt voorshands dat ten behoeve van de politie, de Koninklijke marechaussee en de Dienst Justitiële Inrichtingen circa 300 vingerafdrukkenscanners nodig zijn, waarmee meer vingers gelijktijdig gescand kunnen worden, alsmede 300 fotocamera's voor het nemen van digitale foto's. Voorts zijn ten behoeve van deze organisaties en de rechtbanken, de reclassering en de raad voor de kinderbescherming ten minste 1000 kleinere, al dan niet mobiele, scanners benodigd, waarmee ten behoeve van de verificatie één vinger gescand kan worden.

Voor het gebruik van de vingerafdrukkenscanners is – zo kan in reactie op een vraag van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak worden opgemerkt – geen specifieke deskundigheid vereist. Een kort durende training volstaat om vertrouwd te raken met de apparatuur en de risico's die aan het gebruik daarvan verbonden zijn, door te nemen.

Naast apparatuur bij de ketenpartners zijn er ook centrale voorzieningen nodig, namelijk een nieuw op te zetten HAVANK en de strafrechtsketendatabank. Voor HAVANK is reeds een vervangingstraject gestart, omdat deze databank technisch verouderd is. Dit systeem is niet in staat de digitale werkwijze van afnemen, verzenden en vergelijken van vingerafdrukken te ondersteunen. Het nieuwe HAVANK zal een functionaliteit bevatten voor zowel de ondersteuning van de identiteitsvaststelling, als de waarheidsvinding. Daarnaast wordt gewerkt aan de inrichting van de strafrechtsketendatabank. Het aantal werkzaamheden dat daarvoor dient te worden verricht, is beperkt doordat in de VIP, de voorganger van die databank, nu al de verwerking van de gegevens van verdachten en veroor-

deelden plaatsvindt. In deze databank zullen ook de foto's van verdachten en veroordeelden worden opgeslagen. Het fotobestand bevat de mogelijkheid om geautomatiseerd na te gaan of de justitiabele in de strafrechtsketen bekend is en visueel te controleren of betrokkene de juiste justitiabele is, dat wil zeggen: of hij degene is die hij zegt te zijn. Verder is er een nieuwe voorziening nodig die de strafrechtsketen-databank en HAVANK voor de ketenpartners ontsluit. Deze voorziening zorgt ervoor dat de ketenpartners één toegangspoor hebben naar de achterliggende databestanden en dat verdachten eenduidig in HAVANK en de strafrechtsketendatabank worden geregistreerd.

De kosten voor de invoering van dit wetsvoorstel zijn voor de periode 2008–2012 begroot op € 38 miljoen (minimum variant). De kosten zijn te onderscheiden naar exploitatiekosten (rente en afschrijving over de investeringen), projectkosten en beheerkosten. De investeringen worden in eerste instantie bekostigd door de betrokken ketenpartners. Voor de rente en afschrijvingen ontvangen zij een jaarlijkse vergoeding gedurende een periode van vijf jaar. De investeringen betreffen de aanschaf van documentscanners, vingerscanners, fotocamera's, servers, koppelingen en de benodigde software. De dekking wordt gevonden in toegezegde bedragen uit pijler 2 (Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie) en pijler 5 (Veiligheid, stabiliteit en respect) en de Aanvullende Post voor pijler 5. Daarnaast wordt een deel gedekt uit het reguliere Justitiebudget.

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van een breed programma, waarin biometrische kenmerken en nieuwe technologieën worden ingezet in de werkprocessen bij de ketenpartners. Het gaat dan om de forensische opsporing bij de politiekorpsen en bij het Korps landelijke politiediensten, de vervanging en aanpassing van HAVANK, uitwisseling van persoonsgegevens van verdachten met de vreemdelingenketen, gegevensuitwisseling over verdachten met andere landen en de controle van bezoekers en de verplaatsing van gedetineerden. In het kader van het Coalitieakkoord (pijlars 2 en 5) is een bedrag van € 95 miljoen toegezegd voor het totale programma, inclusief de kosten voor de invoering van de wet.

Inwerkingtreding en implementatie van het wetsvoorstel

De implementatie van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden overeenkomstig dit wetsvoorstel is een veelomvattend en complex proces. Om tal van redenen wordt daarom gekozen voor een gefaseerde invoering. Zoals in paragraaf 5.2 is beschreven, zijn reeds in het najaar van 2006 enkele pilots uitgevoerd om de nieuwe werkwijze van gebruik van foto's en vingerafdrukken in de praktijk te testen. Met het College van procureurs-generaal ben ik van mening dat een absolute voorwaarde voor het welslagen van de implementatie van het wetsvoorstel is dat iedere partner in de strafrechtsketen in staat is overeenkomstig de systematiek van het wetsvoorstel – en ook van het Protocol identiteitsvaststelling strafrechtsketen (verdachten en veroordeelden) – te werken. Het wetsvoorstel kan alleen maar overal, van politiebureau tot rechtbank en justitiële inrichting gelijktijdig worden geïmplementeerd indien een stevige projectorganisatie wordt opgericht. Een zo groot, veelomvattend project kan volgens de Nederlandse Vereniging van Rechtspraak en het College van procureurs-generaal niet worden overgelaten aan iedere ketenpartner. Het Ministerie van Justitie dient in hoge mate het implementatieproces aan te sturen, zo vinden zij. In reactie daarop kan worden opgemerkt dat de invoering van dit wetsvoorstel wordt begeleid door een projectorganisatie die onder leiding van het Ministerie van Justitie staat en waarin alle partners in de strafrechtsketen vertegenwoor-

digd zijn. Inmiddels heeft deze organisatie een plan opgesteld waarin is beschreven welke besturingsvorm en aanpak is gekozen en welke stappen dienen te worden genomen om het wetsvoorstel op een eenduidige en goede manier in te voeren. Vanuit de projectorganisatie wordt gecoördineerd en gefaciliteerd dat de informatiesystemen worden aangepast, de procedures worden beschreven, opleidingsmateriaal wordt ontwikkeld en apparatuur wordt aangeschaft. Verder worden er afspraken gemaakt met iedere ketenpartner over de feitelijke implementatie van het wetsvoorstel. De afspraken zullen worden vastgelegd in een convenant. De komende tijd zal iedere ketenpartner deze afspraken verder uitwerken in een implementatieplan dat toegespitst is op de eigen organisatie. Het gaat hier om het opleiden van de functionarissen, het plaatsen van de apparatuur, onder omstandigheden het aanpassen van de organisatie, en niet in de laatste plaats het verankeren van een kwalitatief goede identiteitsvaststelling van justitiabelen in de cultuur en de dagelijkse routine van de organisatie. De initiële kosten voor de implementatie worden vergoed door de Ministeries van Justitie en van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties.

In het Beleidsprogramma «Samen werken, samen leven»³² is aangegeven dat ernaar gestreefd wordt het nieuwe identificatiesysteem in 2010 in gebruik te (kunnen) nemen. Dit omvat dan het gaan werken overeenkomstig deze wet en het bijbehorende protocol en met gebruikmaking van het nieuwe HAVANK. In mijn brief van 6 december 2006³³ werd er nog veronderstellenderwijs van uitgegaan dat het volledige pakket van maatregelen reeds in 2008 geïmplementeerd zou kunnen zijn. Dat de toen uitgesproken verwachting niet uitkomt, heeft te maken met de grote complexiteit van de voorbereiding van het pakket van maatregelen en met externe oorzaken, zoals een tegen de aanbesteding van de nieuwe HAVANK gevoerd kort geding. De grote complexiteit is reden om, zoals hierna in de toelichting op artikel XIII zal worden uiteengezet, het wetsvoorstel gefaseerd in te voeren.

9. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

De Raad voor de rechtspraak is van oordeel dat de meest overzichtelijke wijze waarop de onderhavige materie in het Wetboek van Strafvordering kan worden opgenomen, een aparte afdeling is. Die afdeling zou volgens de Raad een plaats kunnen krijgen in Boek I of Boek V van het wetboek. Alhoewel ik met de Raad onderschrijf dat het voor de hanteerbaarheid van het Wetboek van Strafvordering in de praktijk van groot belang is dat het wetboek zo overzichtelijk mogelijk is samengesteld, heb ik het voorstel van de Raad niet overgenomen. Plaatsing in een aparte afdeling van boek I van het wetboek verdient geen voorkeur. Het raakt niet alleen verschillende onderdelen van Boek I, zoals de positie van de verdachte (Titel II) en de bijzondere dwangmiddelen (Titel IV), maar heeft ook consequenties voor de Boeken II, III en IV. Er is daarom voor gekozen het onderwerp daar in het wetboek te regelen, waar dat het meest passend is. Dat komt naar mijn oordeel de samenhang, stelselmatigheid en overzichtelijkheid van het in het Wetboek van Strafvordering geregelde strafprocesrecht ten goede.

Plaatsing van de onderhavige materie in boek V van het Wetboek van Strafvordering wringt ook, omdat dit boek betrekking heeft op het einde van het proces. Het bevat immers regels over de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en beslissingen van het openbaar ministerie en een regeling voor de vergoeding van proceskosten. Vaststelling van de identiteit van een justitiabele is juist ook van belang aan het begin van en

³² Zie brief van de minister-president van 14 juni 2007, Kamerstukken II 2006/07, 31 070, nr. 1.

³³ Zie de kamerstukken die zijn aangehaald in noot 11, blz. 4.

tijdens het proces, namelijk tijdens het voorbereidend onderzoek en de terechtzitting.

Artikel I, onder A

Bij artikel I, onder A, wordt voorgesteld dat van de persoon wiens vervolging door middel van een beklagprocedure van artikel 12 Sv wordt verlangd, de identiteit kan worden geverifieerd met behulp van zijn vingerafdrukken of identiteitsbewijs. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vindt het wel op zijn plaats dat deze persoon zich onder omstandigheden dient te identificeren, maar niet dat hij zijn vingerafdrukken moet afstaan. Er is immers geen sprake van een strafrechtelijke procedure en een verdachte. In de betreffende artikelen van het Wetboek van Strafvordering wordt inderdaad niet gesproken over de verdachte, maar over de persoon wiens vervolging wordt verlangd. Omdat het nemen van de vingerafdrukken, evenals het ter inzage vragen van een identiteitsbewijs, niet meer dan een middel is met behulp waarvan iemands identiteit kan worden vastgesteld, en deze procedure kan leiden tot een (verdere) vervolging, is ervoor gekozen dat ook de identiteit van degene wiens vervolging wordt verlangd en die op grond van artikel 12e Sv door het gerechtshof wordt gehoord, op dezelfde wijze wordt geverifieerd als in de andere procedures uit het Wetboek van Strafvordering. Bovendien zal er niet, zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel was voorgesteld, sprake zijn van een verplichting van de rechter om de identiteit van betrokkene te verifiëren, maar een bevoegdheid. Degene wiens vervolging wordt verlangd, zal niet standaard hoeven mee te werken aan zijn identiteitsvaststelling, maar alleen indien de rechter twijfels heeft over zijn identiteit.

Artikel I, onder D

Artikel 27a, eerste en tweede lid

Artikel 27a, eerste en tweede lid, Sv geeft aan hoe de identificatie en verificatie van de identiteit van een verdachte plaatsvindt. Op andere plaatsen in het Wetboek van Strafvordering (zie bijvoorbeeld het bij artikel I, onder S, gewijzigde artikel 273, eerste lid, Sv) is de bevoegdheid voor de rechterlijk ambtenaar neergelegd de identiteit van de verdachte overeenkomstig deze artikelleden vast te stellen indien hij twijfels heeft over de identiteit van de voor hem verschenen persoon. Zoals uit paragraaf 6.5 kan worden geconcludeerd, is de rechterlijk ambtenaar de enige functionaris die in het wetsvoorstel de bevoegdheid wordt toegekend om de identiteit van de justitiabele te verifiëren. De andere functionarissen (bijvoorbeeld van de reclassering of de raad voor de kindbescherming) zijn verplicht op de daarvoor aangewezen relevante momenten de identiteit van de justitiabele vast te stellen.

In de paragrafen 6.2 en 6.4. is beschreven dat aan de voorkant van de strafrechtelijke procedure de identiteit van een verdachte die is aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, altijd met zowel een identiteitsbewijs als vingerafdrukken dient te worden vastgesteld. Deze taak is in het voorgestelde artikel 55c Sv neergelegd bij de opsporingsambtenaren die bij of krachtens artikel 141 Sv zijn aangewezen. Zij zijn ten behoeve van de identiteitsvaststelling ook verplicht te vragen naar de personalia van de verdachte. De identiteit van iedere andere verdachte stellen zij enkel en alleen met behulp van een identiteitsbewijs vast, tenzij over zijn identiteit twijfels bestaan. In dat geval dient de officier van justitie of de hulpofficier van justitie te bevelen dat van de verdachte vingerafdrukken worden genomen.

In de andere fasen van de strafrechtelijke procedure (bijvoorbeeld bij de rechter) wordt, zoals in de paragrafen 6.5.1 tot en met 6.5.6 is beschreven, de identiteit van een verdachte of veroordeelde primair geverifieerd door het vragen naar de personalia van verdachte of veroordeelde alsmede met behulp van diens vingerafdrukken. Alleen indien zijn vingerafdrukken niet reeds eerder op grond van het Wetboek van Strafvordering zijn genomen en in HAVANK zijn verwerkt, geschiedt de identiteitsvaststelling met behulp van een identiteitsbewijs. Dit geldt niet ten aanzien van de in de paragrafen 6.5.2 en 6.5.7 genoemde situaties. In die situaties worden vanwege de in die paragrafen aangegeven redenen altijd vingerafdrukken genomen.

Anders dan de Nederlandse Orde van Advocaten ben ik van oordeel dat de presumptie van onschuld en de rechterlijke onpartijdigheid tijdens de terechtzitting niet negatief beïnvloed kunnen worden doordat op verzoek van de rechter van de verdachte vingerafdrukken worden genomen. De zittingsrechter is volgens huidig recht al verplicht de identiteit van de verdachte te verifiëren door hem naar zijn personalia te vragen. Verificatie van de identiteit van de voor hem verschenen persoon heeft louter tot doel om bij twijfel over zijn identiteit na te gaan of die persoon de verdachte is die in de dagvaarding of oproeping is vermeld, niet om de schuld of onschuld van die persoon vast te stellen. Daarin komt geen verandering indien van de verdachte op verzoek van de rechter de vingerafdrukken worden genomen. Het nemen van de vingerafdrukken is, evenals het vragen naar de personalia, niet meer dan een middel met behulp waarvan iemands identiteit kan worden vastgesteld. Vergelijking van de vingerafdrukken van de verdachte levert geen enkele aanwijzing op dat hij het strafbare feit al dan niet heeft begaan. De rechter mag ingevolge artikel 338, eerste lid, Sv het telastegelegde feit slechts bewezen verklaren als hij uit het onderzoek op de terechtzitting op grond van wettige bewijsmiddelen overtuigd is van het feit dat de verdachte het telastegelegde feit heeft begaan.

De Raad voor de rechtspraak geeft in overweging het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de middelen waarmee de identiteit van verdachten en veroordeelden kan worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld in plaats van bij wet. Op die manier kan sneller en efficiënter worden ingespeeld op nieuwe technologische ontwikkelingen. Anders dan de Raad geeft het College van procureurs-generaal niet in overweging het wetsvoorstel in die zin te wijzigen, maar stelt het in zijn advies wel de vraag of eraan gedacht is om de middelen waarmee de identiteit wordt vastgesteld, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen in plaats van bij wet. De Raad van Hoofdcommissarissen stelt zich op het standpunt dat aanpassingen in de regelgeving aan toekomstige ontwikkelingen op het gebied van biometrie eenvoudig mogelijk moeten zijn. In reactie hierop kan het volgende worden opgemerkt. Artikel 1 Sv schrijft de wetgever voor om strafvordering bij wet te regelen. Dit voorschrift brengt met zich dat ter waarborging van een behoorlijk niveau van rechtsbescherming van de verdachte, de inbreuken op zijn rechten en vrijheden een wettelijke voorziening vereisen. Verder impliceert artikel 1 Sv dat de dwangmiddelen waarmee dergelijke inbreuken kunnen worden gemaakt, binnen redelijke grenzen, bij wet gespecificeerd worden en dat de wijze waarop de dwangmiddelen worden toegepast met de nodige nauwkeurigheid wordt omschreven. Een verwijzing in artikel 27a Sv – en ook in artikel 55c Sv – naar een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen middel of middelen met behulp waarvan de identiteit kan worden vastgesteld, is in dit perspectief te weinig specifiek. Belangrijk is dat gebruik wordt gemaakt van de middelen waarmee met de grootst mogelijke kans de identiteit kan worden vastgesteld en die het minst ingrijpend zijn voor betrokkenen. De afgelopen

jaren is gebleken dat foto's en vingerafdrukken naast identiteitsbewijzen de meest effectieve en efficiënte instrumenten zijn om de strafrechtsketen bij de identiteitsvaststelling te ondersteunen. Verwacht wordt niet dat binnen enige jaren andere middelen, zoals de irisscan of DNA-onderzoek, geïntroduceerd zullen worden die dezelfde of betere resultaten opleveren dan deze instrumenten. Zonder problemen kunnen zij daarom in het Wetboek van Strafvordering worden genoemd. Dat scheidt niet alleen de duidelijkheid die artikel 1 Sv verlangt, maar is bovendien ook in het belang van betrokkenen. Bovendien geldt dat technologische ontwikkelingen zich niet van de ene op de andere dag voordoen. Tegen de tijd dat duidelijk wordt dat ten behoeve van de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen een nieuw, betrouwbaar middel beschikbaar komt, is er, ook indien dit middel bij wet dient te worden geregeld, de mogelijkheid om daar flexibel en snel op in te spelen.

Het wijzigen van de identificatiemiddelen bij wet heeft daarbij nog het voordeel dat als het ware automatisch ook wordt stilgestaan bij de vraag welke inbreuk het nieuwe middel op de lichamelijke integriteit van verdachten en veroordeelden maakt. Indien deze inbreuk geringer is dan bij de tot dan toe gehanteerde methoden kan worden overwogen om de voorwaarden waaronder het dwangmiddel wordt toegepast, aan te passen.

Artikel 27a, eerste lid, tweede volzin

Zoals in paragraaf 4 is vermeld, verplicht de Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten die documenten te voorzien van een chip waarin de gezichtsopname en twee vingerafdrukken van de houder zijn opgenomen. Artikel 4, derde lid, van deze verordening bepaalt dat het voor de toepassing van deze verordening alleen maar gerechtvaardigd is deze biometrische kenmerken te gebruiken voor het verifiëren van de authenticiteit van het reisdocument en van de identiteit van de houder wanneer het overleggen van een paspoort of een ander reisdocument vereist is. Uit de rechtstreekse werking van deze EU-verordening vloeit voort dat het in de gevallen waarin dit wetsvoorstel verplicht tot het overleggen van een identiteitsbewijs met als doel de identiteit van een verdachte of veroordeelde te controleren, tevens geoorloofd is de chip op het reisdocument uit te lezen teneinde de vingerafdrukken van degene die het document overlegt te vergelijken met de vingerafdrukken in de chip. Op die wijze kan worden vastgesteld of het document inderdaad aan hem toebehoort.

Artikel 27b, eerste lid

Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies dat het voor de praktijk van groot belang is dat de structuur van het SKN overeenkomt met het VIP-nummer. Zou er een nieuw of ander nummer met meer cijfers of letters ingevoerd worden, dan kan dit grote consequenties hebben voor de geautomatiseerde systemen. Zoals in paragraaf 6.1 is opgemerkt, is het SKN feitelijk hetzelfde nummer als het huidige VIP-nummer. Of het SKN uit hetzelfde aantal cijfers zal blijven bestaan als het VIP, hangt ervan af het technisch mogelijk is een van deze cijfers te gebruiken als controlegetal of dat er een extra cijfer aan moet worden toegevoegd dat als controlegetal zal gaan fungeren. Invoering van een controlegetal is wenselijk omdat met behulp van dat getal op automatische wijze kan worden berekend of het SKN juist is en kan worden voorkomen dat een verkeerd SKN in de strafrechtsketendatabank wordt ingevoerd. Deze techniek wordt bijvoorbeeld ook al toegepast bij de toekenning van een nummer aan een reisdocument of bankbiljet. Samen met de partners in

de strafrechtssystemen zal worden gezien of de introductie van het gebruik van een controlegetal negatieve consequenties heeft voor hun automatiseringssystemen.

Artikel 27b, tweede lid

Het College bescherming persoonsgegevens stelt in zijn advies dat de ervaring leert dat het SKN alleen al door zijn bestaan op korte of langere termijn een behoefte zal creëren om ook voor andere dan de oorspronkelijke doelstellingen te worden gebruikt. Dit fenomeen, dat ook wel wordt omschreven als «function creep», mag naar het oordeel van het College niet worden onderschat. Het College adviseert de Minister van Justitie reeds nu een richtinggevende norm te formuleren aan de hand waarvan latere initiatieven tot gebruik van het SKN voor buiten de strafrechtssystemen gelegen doeleinden kunnen worden beoordeeld. Naar aanleiding van dit advies is in artikel 27b, tweede lid, Sv, bepaald dat het SKN binnen de strafrechtssystemen slechts ten behoeve van de uitwisseling van gegevens van verdachten en veroordeelden mag worden gebruikt en buiten de strafrechtssystemen alleen ten behoeve van het gegevensverkeer over verdachten en veroordeelden met de vreemdelingenketen. De gevallen waarin het SKN in het gegevensverkeer met de vreemdelingenketen mag worden gebruikt, zullen naar aanleiding van het advies van de Raad van State bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning of een ongewenstverklaring.

In het gegevensverkeer met de vreemdelingenketen is het nodig het SKN te gebruiken en kan niet worden volstaan met het gebruik van het BSN. Een BSN wordt namelijk niet aan alle vreemdelingen – bijvoorbeeld vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven – toegekend. Met het oog op de gegevensuitwisseling tussen de strafrechtssystemen en de vreemdelingenketen is het van belang dat aan de vreemdelingenketen het SKN van de verdachte of veroordeelde vreemdeling wordt verstrekt, en dat aan de strafrechtssystemen het vreemdelingsnummer (dat is het nummer waaronder een vreemdeling in de administratie wordt opgenomen) wordt gegeven. Voor de strafrechtssystemen is het immers van belang op de hoogte te zijn van het feit dat een verdachte ook vreemdeling is opdat hij na het ondergaan van zijn straf of maatregel kan worden overgedragen aan een van de organisaties uit de vreemdelingenketen. De vreemdelingenketen dient daarentegen te weten dat een vreemdeling een straf of maatregel ondergaat, opdat vreemdelingrechtelijke consequenties kunnen worden verbonden aan de straf of maatregel en in de tussentijd kan worden begonnen met de voorbereidingen voor de uitzetting indien hij hier niet rechtmatig verblijft.

Uit het aangepaste artikel 27b, tweede lid, Sv vloeit voort dat, indien er in de toekomst onverhoopt behoefte ontstaat om het SKN voor andere doeleinden buiten de strafrechtssystemen te gebruiken, daarvoor wetswijziging vereist is. Daarmee bevat het wetsvoorstel voldoende waarborgen om het door het College bescherming persoonsgegevens genoemde risico van «function creep» te voorkomen.

Artikel 27b, derde lid

Onder functionarissen en organen die zijn betrokken bij de toepassing van het strafrecht worden niet alleen de politie en de rechterlijke macht verstaan, maar ook de penitentiaire inrichtingen, de inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden, de justitiële jeugdinrichtingen, de psychiatrische ziekenhuizen, de reclasseringsinstellingen en de raad voor de kindbescherming. Voor een uitleg over hun rol bij de identiteitsvaststelling van een justitiabele wordt verwezen naar de paragrafen 6.5.2 tot en met 6.5.5. Halt-bureaus vallen om de redenen, die in paragraaf

6.5.6. zijn beschreven, buiten de reikwijdte van de omschrijving van organen als hiervoor bedoeld.

Uit de omschrijving van het doel van het gebruik van het SKN in het informatieverkeer tussen strafrechtsketen en vreemdelingenketen vloeit voort dat het in de eerste plaats de Minister van Justitie, als degene die beslist over het rechtmatig verblijf hier te lande van vreemdelingen, is die kennis moet dragen van het feit dat een vreemdeling wordt verdacht van of is veroordeeld wegens een strafbaar feit. Om praktische redenen zullen ook de ambtenaren belast met de grensbewaking, bedoeld in artikel 46 van de Vreemdelingenwet 2000, en de ambtenaren belast met het toezicht op vreemdelingen, bedoeld in artikel 47 van die wet, hiervan kennis moeten dragen. Immers, als zij contact hebben met de vreemdeling in het kader van grensbewaking of toezicht, dienen zij te (kunnen) weten dat tegen hem een strafzaak loopt of heeft gelopen, aangezien dit rechtstreeks van belang kan zijn voor de beslissingen die zij jegens hem dienen te nemen.

Artikel 27b, vijfde lid

Het College bescherming persoonsgegevens adviseert om in het wetsvoorstel een voldoende hoog niveau van beveiliging van de strafrechtscetendatabank te verankeren. Juist bij ketensamenwerking waarin verschillende ketenpartners zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen gegevensbeheer, ontstaan volgens het College risico's indien gegevens over de grenzen van organisaties en verantwoordelijkheden heen rechtstreeks langs geautomatiseerde weg moeten worden uitgewisseld. Daarnaast geeft het College het advies om in het wetsvoorstel vast te leggen wie verantwoordelijk is voor de beveiliging van de communicatiekanalen. Onderdeel van een goede beveiliging is ook dat verstrekkingen van gegevens worden vastgelegd oftewel gelogd. Aan de hand hiervan kan controle op de rechtmatigheid van het gebruik van de gegevens in de strafrechtscetendatabank worden uitgeoefend door de verantwoordelijke. Met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zullen maatregelen worden getroffen om de identificerende administratieve persoonsgegevens die in de strafrechtscetendatabank worden verwerkt, te beveiligen. Beveiligingsmaatregelen zijn nu ook al ten aanzien van de VIP – dat is, zoals eerder is aangegeven, de huidige voorloper van de strafrechtscetendatabank – genomen. De noodzaak om de persoonsgegevens in deze databank te beveiligen vloeit voort uit artikel 13 van de Wbp. Dit artikel legt de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking de verplichting op passende en organisatorische maatregelen te treffen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Deze maatregelen dienen, gelet op de risico's die de verwerking en de aard van de gegevens met zich brengen een passend beveiligingsniveau te garanderen, rekening houdend met de stand van de techniek en de kosten van de tenuitvoerlegging. De maatregelen dienen er verder op gericht te zijn onnodige verzameling en verdere verwerking van persoonsgegevens te voorkomen.

Ik acht het, nu artikel 13 van de Wbp ook van toepassing is op de strafrechtscetendatabank, niet nodig, zoals het College bescherming persoonsgegevens adviseert, in dit wetsvoorstel verder nog een voldoende hoog niveau van beveiliging van de strafrechtscetendatabank neer te leggen. Wel is het de bedoeling dat de algemene maatregel van bestuur die op basis van artikel 27b, vijfde lid, Sv zal worden opgesteld, erin voorziet dat alleen daartoe aangewezen medewerkers van de Justitiële Informatiedienst geautoriseerd worden om gegevens te verwerken in de strafrechtscetendatabank en dat de gevallen waarin gegevens zijn verstrekt, worden vastgelegd. Dit laatste maakt het mogelijk te controleren of de gegevens al dan niet rechtmatig zijn verstrekt.

Het College bescherming persoonsgegevens geeft in overweging te verplichten tot een periodieke audit op de gegevensverwerking in en rond de strafrechtsketendatabank en het gebruik dat van het SKN wordt gemaakt. Met het College ben ik van mening dat het van groot belang is periodiek te laten onderzoeken of de gegevens van verdachten en veroordeelden overeenkomstig de wettelijke bepalingen in de strafrechtsketendatabank worden verwerkt. Naar mijn mening dient de Minister van Justitie als verantwoordelijke voor deze databank dan ook te bewerkstelligen dat privacy audits met regelmatige tussenpozen plaatsvinden door een onafhankelijke auditor.

Ingevolge artikel 27b, vijfde lid, Sv worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld over de gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden en die in de strafrechtsketendatabank worden verwerkt. Deze regels zullen onder meer betrekking hebben op de bewaartermijnen van deze persoonsgegevens. Voor de lengte van die termijnen wordt verwezen naar paragraaf 6.8.

Artikel I, onder E

Artikel 29a, eerste lid

In overeenstemming met het advies van het College van procureurs-generaal is artikel 29a, eerste lid, Sv niet beperkt tot de situaties waarin de verdachte wordt gehoord, maar strekt dit artikel zich uit ook tot de gevallen waarin de verdachte een verhoor bijwoont (bijvoorbeeld bij een getuigen- of deskundigenverhoor op grond van artikel 187, eerste lid, Sv).

Artikel 257a, eerste lid, Sv kent de officier van justitie de bevoegdheid toe strafzaken zelf af te doen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. De officier van justitie is ingevolge artikel 1, onder b, van de Wet op de rechterlijke organisatie een rechterlijk ambtenaar. Artikel 126, eerste lid, van die wet biedt de mogelijkheid een of meer van de bevoegdheden van de officier van justitie over te dragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar voor zover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. In dat geval verbiedt artikel 126, derde lid, van die wet de overdracht van bevoegdheden. Daarvan is in ieder geval sprake voor zover het gaat om de toepassing van de dwangmiddelen, genoemd in Titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering. Het bevel tot het verlenen van medewerking door de verdachte aan het nemen van vingerafdrukken en het verlenen van inzage in een identiteitsbewijs, valt niet onder deze dwangmiddelen. Voorts kan worden gesteld dat de aard van de bevoegdheid van artikel 29a, eerste lid, Sv zodanig is dat deze zich niet verzet tegen uitoefening daarvan in mandaat. Het Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket dat de grenzen aangeeft waarbinnen de bevoegdheden van de officier van justitie kunnen worden overgedragen, staat namelijk ingevolge artikel 2, eerste lid, onder a, toe dat een parketsecretaris namens de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigt, indien de op te leggen taakstraf de duur van honderdtwintig uur niet overstijgt, en daarmee ook dat hij voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking zonodig de identiteit van de verdachte verifieert. De verdachte is verplicht aan die verificatie mee te werken en zonodig op grond van artikel 29a, tweede lid, Sv zijn identiteitsbewijs aan de parketsecretaris te tonen. Weliswaar geldt de identificatieplicht blijkens dat artikellid uitsluitend ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar en is een parketsecretaris formeel geen rechterlijk ambtenaar in de zin van artikel 1, onder b, van de Wet op de rechterlijke

organisatie, maar, voor zover hij in mandaat strafbeschikkingen uitvoert, kan hij als een rechterlijk ambtenaar beschouwd worden.

Artikel 29a, tweede lid

In de situatie dat de vingerafdrukken van de verdachte niet in HAVANK zijn verwerkt – omdat hij niet verdacht is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, omdat hij niet eerder veroordeeld is wegens een dergelijk misdrijf of zijn vingerafdrukken niet eerder zijn genomen aangezien geen twijfel bestond ten aanzien van zijn identiteit – is de verdachte, indien een rechterlijk ambtenaar twijfels heeft over zijn identiteit, op grond van artikel 29a, tweede lid, Sv verplicht op bevel van de rechterlijk ambtenaar een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden. Het identiteitsbewijs biedt de rechterlijk ambtenaar niet alleen de gelegenheid om de identiteit van de verdachte te verifiëren, maar tevens om na te gaan of de verdachte, degene is die op het bewijs staat afgebeeld. Indien iemand geen dan wel twijfelachtige of valse papieren toont, is hij verdachte van overtreding van artikel 447e Sr dan wel artikel 225 Sr of artikel 231 Sr en kan hij op die verdenking worden aangehouden. Vervolgens kunnen ten aanzien van hem de maatregelen ter identificatie op grond van het voorgestelde artikel 55c Sv worden toegepast.

Artikel 29a, tweede lid, Sv verplicht de verdachte op bevel van een rechterlijk ambtenaar een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden en zijn medewerking te verlenen aan het nemen van zijn vingerafdrukken. Het is niet – in reactie op een opmerking van het College van procureurs-generaal in zijn advies – de bedoeling dat de rechterlijk ambtenaar op ieder moment dat het hem goeddunkt, een dergelijk bevel kan geven. Die verplichting voor de verdachte geldt alleen maar indien er twijfels over zijn identiteit zijn gerezen. In die gevallen dient de verdachte op bevel zijn vingerafdrukken af te staan en indien verificatie van zijn identiteit niet lukt met behulp van een vergelijking van zijn vingerafdrukken, een identiteitsbewijs te tonen.

Het niet verlenen van medewerking aan het nemen van vingerafdrukken door een verdachte kan worden opgevat als het opzettelijk niet nakomen van een bevel of vordering krachtens wettelijk voorschrift gedaan door een ambtenaar belast met de uitoefening van enig toezicht of het opsporen of onderzoeken van strafbare feiten in de zin van artikel 184 Sr (vgl. HR 27-6-1927, NJ 1927, blz. 975). Het doen van een vordering om vingerafdrukken af te staan, vindt zijn grond in het voorgestelde artikel 29a Sv.

Op grond van artikel 141, onder a, Sv is een officier van justitie met de opsporing van strafbare feiten belast. In de – uitzonderlijke – situatie waarin hij als opsporingsambtenaar optreedt, dient hij evenals de opsporingsambtenaren, genoemd in artikel 8a van de Politiewet, de bevoegdheid te hebben een verdachte naar een identiteitsbewijs te vragen. De officier van justitie valt echter buiten de reikwijdte van artikel 8a van de Politiewet 1993. Het voorgestelde artikel 29a, tweede lid, Sv zorgt ervoor dat hem die bevoegdheid ook toekomt, niet alleen in het uitzonderingsgeval dat hij zelf opsporingshandelingen verricht, maar ook in andere situaties waarin het redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn taak dat een verdachte hem een legitimatiebewijs toont.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak is blijkens haar advies van oordeel dat de – in artikel 29a, tweede lid, Sv voorgestelde – identificatieplicht van verdachten tegenover een rechterlijk ambtenaar beter opgenomen zou kunnen worden in de Wet op de identificatieplicht. De Neder-

landse Orde van Advocaten gaat in haar advies nog een stap verder. De Orde doet de suggestie om in artikel 2 van die wet naast de ambtenaar, bedoeld in artikel 8a van de Politiewet 1993, en de toezichthouder niet alleen de rechterlijk ambtenaar, maar ook de andere functionarissen ten opzichte van wie in dit wetsvoorstel een identificatieplicht wordt geïntroduceerd (zoals de hoofden van tbs-inrichtingen), op te nemen. Alhoewel ik de mening van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak onderschrijf dat de identificatieplicht uit het wetsvoorstel in het verlengde ligt van de Wet op de identificatieplicht, zou het niet met de systematiek van deze wet stroken om de voorgestelde identificatieplicht daarin een grondslag te geven. De Wet op de identificatieplicht bevat namelijk uitsluitend de algemene identificatieplicht van de burger ten opzichte van de overheid. Beperkte identificatieplichten vinden telkens regeling in de wetgeving ter uitvoering waarvan die plichten in het leven worden geroepen. Voorbeelden daarvan zijn de identificatieplicht in artikel 58, tweede lid, van de Invorderingswet 1990 en artikel 10a van de Douanewet. De identificatieplicht die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, is ook zo'n beperkte identificatieplicht. Deze dient alleen maar ter uitvoering van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten zoals de Penitentiaire beginselenwet. Om die reden ben ik van mening dat deze identificatieplicht niet in de Wet op de identificatieplicht dient te worden opgenomen.

Artikel I, onder F

Artikel 52

Op grond van het huidige artikel 52 Sv is iedere opsporingsambtenaar bevoegd de verdachte naar zijn personalia te vragen en hem daartoe staande te houden. Artikel 8a, eerste lid, van de Politiewet 1993 kent hem ook de bevoegdheid toe de verdachte bij staandehouding te vragen een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht te overleggen. Om die reden wordt – zo kan in reactie op een opmerking van de Raad van Hoofdcommissarissen in zijn advies worden vermeld – in het gewijzigde artikel 52 Sv slechts verwezen naar de eerste volzin van artikel 27a, eerste lid, (vragen naar personalia van de verdachte) en niet ook naar de tweede volzin van dat artikellid (vragen naar identiteitsbewijs).

Slechts een verdachte die is aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, is in alle gevallen verplicht ten behoeve van zijn identiteitsvaststelling zijn foto en vingerafdrukken te laten nemen (zie artikel 55c, tweede lid, Sv). Een verdachte die wordt staande gehouden, kan niet tot medewerking aan het afstaan van deze persoonsgegevens, worden verplicht. Een dergelijke verplichting zou zich niet verhouden tot de aard van de bevoegdheid tot staande houden. Deze bevoegdheid gaat niet verder dan het vragen naar zijn personalia en identiteitsbewijs en hem daartoe gedurende enig moment staande te houden. De verdachte is niet verplicht op de vraag naar zijn personalia te antwoorden. Wel rust op hem ingevolge artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht de verplichting zijn identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, tenzij hij nog geen veertien jaar is.

Artikel I, onder G

Artikel 55b, eerste lid, Sv verleent de opsporingsambtenaren de bevoegdheid een verdachte met het oog op de vaststelling van zijn identiteit naar zijn BSN te vragen. Met behulp van dit nummer kan de opsporingsambtenaar bij de GBA de naam, het adres en de woonplaats van de verdachte

achterhalen. Het vijfde lid van dit artikel bevat de verplichting het verkregen BSN na raadpleging van de GBA te vernietigen. Bij dit artikelonderdeel wordt voorgesteld artikel 55b, eerste en vijfde lid, Sv te schrappen. De reden daarvan is dat deze bepalingen overbodig zijn geworden. Zoals in paragraaf 5.1.1 is uiteengezet, heeft een persoon van veertien jaar of ouder op verzoek van een politieambtenaar de plicht een geldig identiteitsbewijs te tonen als hij verdachte is van een strafbaar feit. Dat vloeit voort uit artikel 8a, eerste lid, van de Politiewet 1993 juncto artikel 2 van de Wet op de identificatieplicht. Deze toonplicht geldt ook ten aanzien van een opsporingsambtenaar van een van de bijzondere opsporingsdiensten, een buitengewoon opsporingsambtenaar als bedoeld in artikel 142, eerste lid, Sv en de militair van de Koninklijke marechaussee (zie artikel 8a, tweede en derde lid, van de Politiewet 1993). Op de Nederlandse paspoorten en identiteitskaarten wordt van de houder het BSN verwerkt. Ook op het Nederlandse rijbewijs wordt het BSN opgenomen van degene aan wie het rijbewijs is afgegeven. Gegeven de toonplicht is het minder relevant de verdachte naar zijn BSN te vragen. Immers, de betrokken ambtenaar kan dit nummer van het getoonde identiteitsbewijs overnemen met behulp waarvan hij, indien gewenst, bij de GBA de door de verdachte opgegeven identiteit kan verifiëren. Voor zover het gaat om een verdachte die wel over een BSN beschikt, maar zich legitimeert met een ander geldig identiteitsbewijs dan de drie hiervoor genoemde documenten waarop niet het BSN is verwerkt (bijvoorbeeld een vreemdelingendocument), dan wel indien het gaat om een verdachte die weigert een identiteitsbewijs te laten zien dan wel een twijfelachtig of vals bewijs overlegt, is de verwachting gerechtvaardigd dat de bevoegdheid tot het vragen naar het BSN niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft. De bevoegdheid van artikel 55b, eerste lid, Sv strekt zich immers slechts uit tot het vragen naar het BSN van de verdachte, maar creëert geen verplichting voor de verdachte de vraag naar zijn BSN te beantwoorden. Indien hij bereid is deze vraag te beantwoorden, is het hoogst onwaarschijnlijk dat hij deze direct beantwoordt, want praktijk is dat vrijwel niemand zijn BSN uit het hoofd kent. De verdachte zal daartoe zijn identiteitsbewijs raadplegen of tonen. Als hij zich legitimeert met een identiteitsbewijs waarop zijn BSN niet is vermeld, kan hij de vraag, ook al zou hij daartoe bereid zijn, niet beantwoorden indien hij het niet uit het hoofd kent. Indien hij geen, dan wel een twijfelachtig of een vals bewijs overlegt, is het hoogst onwaarschijnlijk dat hij wel zijn BSN zal verstrekken. Hij is er immers op uit dat zijn identiteit niet wordt vastgesteld.

Artikel I, onder H

Artikel 55c, eerste lid

In dit artikellid is geregeld dat de bij of krachtens artikel 141 Sv aangegeven opsporingsambtenaren verplicht zijn de identiteit van de verdachte vast te stellen door naar zijn personalia te vragen en zijn identiteitsbewijs in te zien. Deze bepaling vormt een aanvulling op artikel 8a van de Politiewet 1993, waarin voor deze ambtenaren de bevoegdheid is neergelegd om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak. Deze aanvulling wordt gerechtvaardigd door het grote belang dat in de strafrechtsketen gemoeid is met een zo betrouwbaar mogelijke vaststelling van de identiteit van de verdachte, zoals in het algemeen deel van deze memorie uiteengezet is. Vanwege dat belang wordt voor alle gevallen van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, identificatie voorgeschreven met gebruikmaking van foto's en vingerafdrukken (zie het tweede lid van artikel 55c Sv). Voor de lichtere gevallen zal steeds gebruik moeten worden gemaakt van het identiteitsdocument; daartoe dient de verplichting die is neergelegd in het eerste lid van artikel 55c Sv.

Inzage in en controle van het identiteitsdocument is daarnaast ook nodig in geval van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Immers, een foto en/of vingerafdrukken leveren op zichzelf nog geen naam, geboortedatum en andere voor de identiteitsvaststelling relevante gegevens op zoals die wel in of op een identiteitsdocument zijn opgenomen en die ook noodzakelijk zijn om een persoon te kunnen opnemen in een bestand zoals de strafrechtsketendatabank. Daarom geldt voor opsporingsambtenaren de verplichting om de identiteitsvaststelling te starten met (het vragen naar de personalia en) inzage in een identiteitsdocument overeenkomstig het eerste lid van artikel 55c Sv in alle gevallen van verdenking van een strafbaar feit. Indien eenmaal de naam van de verdachte vaststaat en zijn vingerafdrukken op grond van artikel 55c, tweede of derde lid, Sv zijn genomen, kan tijdens latere momenten in het strafrechtelijk traject met behulp van de naam en het daaraan gekoppelde SKN volstaan worden met het verifiëren van de biometrische identiteit van de verdachte door het nemen van een of meer vingerafdrukken en het vergelijken van die vingerafdrukken met de onder het desbetreffende SKN opgeslagen vingerafdrukken.

Artikel 55c, tweede lid

Het is bij veel politiekorpsen gebruikelijk dat de foto's en vingerafdrukken van verdachten niet worden genomen door ambtenaren van politie die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en op grond van artikel 141, onder b, Sv met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, maar door zogenaamde technisch assistenten of arrestantenbegeleiders onder verantwoordelijkheid van een opsporingsambtenaar. Artikel 55c, tweede lid, Sv laat ruimte voor deze praktijk. Het gaat hier om relatief eenvoudige handelingen. Mits de technisch assistenten en arrestantenbegeleiders geleerd is op de juiste wijze foto's en vingerafdrukken te nemen en de eindverantwoordelijkheid voor deze handelingen blijft liggen bij gekwalificeerde opsporingsambtenaren, zijn er voldoende waarborgen aanwezig dat het nemen van de foto's en vingerafdrukken door technisch assistenten of arrestantenbegeleiders op zorgvuldige en deskundige wijze plaatsvindt. Dat acht ik van groot belang omdat het uiteindelijk om een inbreuk op de lichamelijke integriteit van verdachten gaat.

Artikel 55c, tweede lid, Sv gaat ervan uit dat alle misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, Sv als ernstige misdrijven worden aangemerkt. Daarmee wordt aangesloten bij de sinds jaar en dag gangbare, in het Wetboek van Strafvordering vastgelegde onderscheiding van strafbare feiten in meer en minder ernstige. Ernstige misdrijven zijn, anders dan de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak veronderstelt, alle misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

Artikel 55c, tweede en derde lid

In artikel 55c, derde lid, Sv wordt onder de verdachte over wiens identiteit twijfel bestaat, ook de verdachte verstaan van wie de vaste woon- of verblijfplaats onbekend is en die geen misdrijf heeft gepleegd waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Op de verdachte van wie geen vaste woon- of verblijfplaats kan worden vastgesteld, maar die een misdrijf heeft gepleegd waarvoor wel voorlopige hechtenis mogelijk is, is artikel 55c, tweede lid, Sv van toepassing.

De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in zijn advies opgemerkt dat het zeer belangrijk is dat ook bij overlijden van de verdachte of veroordeelde zijn identiteit wordt vastgesteld voordat de over hem verwerkte gegevens worden vernietigd. De Raad stelt dat uitiem gesteld zou kunnen worden dat zijn gegevens pas vernietigd zouden kunnen worden na vergelijking

van zijn biometrische gegevens met de van hem verwerkte gegevens. Uiteraard ben ik met de Raad van mening dat het van groot belang is dat alleen de gegevens van de juiste overleden verdachte of veroordeelde vernietigd dienen te worden. Het gaat mij echter te ver om wettelijk te regelen dat van iedere overleden verdachte of veroordeelde vingerafdrukken worden genomen teneinde na te gaan of deze overeenkomen met de vingerafdrukken die van hem in HAVANK zijn opgeslagen. Ook aan de afname van vingerafdrukken zijn naar mijn mening grenzen verbonden. Alleen ten aanzien van degenen op wie een verdenking van een bepaald strafbaar feit rust of die zijn veroordeeld voor een bepaald strafbaar feit, meen ik dat het in het licht van artikel 8 van het EVRM te rechtvaardigen is dat vingerafdrukken ten behoeve van de vaststelling van hun identiteit worden genomen. Daarbij speelt mede een rol dat, zoals in paragraaf 6.8 is voorgesteld, iemands gegevens niet direct na zijn overlijden worden vernietigd, maar, afhankelijk van de zwaarte van het misdrijf, twaalf of twintig jaar na zijn overlijden. Dat is een voldoende ruim tijdsbestek om duidelijkheid te verkrijgen of iemand die als overleden is opgegeven, ook echt dood is. Indien hij namelijk nog in leven is en opnieuw strafbare feiten pleegt, zal uit een vergelijking van zijn vingerafdrukken met de in HAVANK verwerkte vingerafdrukken aan het daglicht worden gebracht dat hij in werkelijkheid de persoon is van wie eerder is doorgegeven dat hij overleden is.

Artikel 55c, vierde lid

In artikel 9, eerste lid, van de Wbp is het beginsel neergelegd dat persoonsgegevens niet verder mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met het doel waarvoor ze zijn verkregen. Dit betekent dat persoonsgegevens voor een ander doel mogen worden gebruikt dan waarvoor zij zijn verzameld, mits dit andere doel verenigbaar is met het oorspronkelijke doel. De vraag is of het gebruik van de foto's en vingerafdrukken die op basis van artikel 55c, tweede lid, Sv met het oog op de vaststelling van de identiteit van een verdachte worden verzameld, ten behoeve van de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten als verenigbaar gebruik kan worden aangemerkt.

In zijn advies heeft het College bescherming persoonsgegevens opgemerkt dat op voorhand niet kan worden uitgesloten dat de verdere verwerking van identificerende persoonsgegevens voor de opsporing onverenigbaar is met het identificatiedoel waarvoor deze gegevens werden verkregen. Naar het oordeel van het College bieden de artikelen 9 en 43 van de Wbp toereikende mogelijkheden voor verdere verwerking voor het opsporingsdoel van deze gegevens. Nu het voorgestelde artikel 55c, vierde lid, Sv aldus kan worden verstaan dat het zou legitimeren tot onverenigbare verwerking die bovendien niet noodzakelijk is in het belang van de opsporing van strafbare feiten, adviseert het College dit artikel uit het wetsvoorstel te schrappen. Voor zover dit artikel onderdeel van het wetsvoorstel blijft uitmaken, adviseert het College de verhouding ervan tot de artikelen 9 en 43 Wbp toe te lichten.

Bij de beantwoording van de vraag in hoeverre persoonsgegevens verder kunnen worden verwerkt met het oog op een ander doel, dienen de factoren die in artikel 9, tweede lid, van de Wbp zijn genoemd, in onderling verband te worden beoordeeld en gewogen. Daarvoor is het in de eerste plaats van belang te kijken naar de verwantschap die is gelegen tussen beide doelen. Gesteld kan worden dat er een grote mate van verwantschap bestaat tussen identiteitsvaststelling en de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Immers, de identiteitsvaststelling dient er mede toe te verzekeren dat de juiste persoon wordt opgespoord, vervolgd en berecht. De tweede factor die bij de toetsing van verenigbaar gebruik een rol speelt, is de aard van de gegevens. Hoe gevoeliger het gegeven, hoe minder snel mag worden aangenomen dat er sprake is van verenig-

baar gebruik indien bij enige verwerking wordt afgeweken van het oorspronkelijke doel. De foto's en vingerafdrukken die ingevolge artikel 55c, tweede of derde lid, Sv worden genomen, zijn slechts te beschouwen als identificerende gegevens. Wel geldt dat foto's inzicht kunnen geven in het ras van de betreffende persoon, dit betreft een gevoelig gegeven als bedoeld in artikel 16 van de wet. Verwerking van dergelijke gegevens is slechts mogelijk onder de voorwaarden, genoemd in artikel 23, eerste lid, van de Wbp.

In de derde plaats is van belang in welke mate de betrokkene gevolgen ondervindt van een doeluitbreiding. Indien de gegevens als basis voor mogelijke beslissingen over betrokkene worden gebruikt, dan is onverenigbaar gebruik eerder aanwezig dan wanneer deze gegevens worden benut voor bijvoorbeeld wetenschappelijk onderzoek. Weliswaar worden foto's en vingerafdrukken gebruikt om tegen hem uiteindelijk een beslissing te nemen, maar dit dient afgewogen te worden tegen het feit dat deze persoonsgegevens niet buiten de betrokkene om worden verkregen en er bovendien met het oog op het belang van betrokkene passende waarborgen worden geboden. Deze laatste twee criteria zijn eveneens factoren die ingevolge artikel 9, tweede lid, van de Wbp in de overwegingen moeten worden betrokken om te bepalen of er sprake is van verenigbaar gebruik.

Zo er al twijfel bestaat of er in het onderhavige geval sprake is van verenigbaar gebruik, kan het gebruik van de identificerende persoonsgegevens voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten toch uit hoofde van artikel 43 van de Wbp rechtmatig zijn. Op grond van dit artikel kan het beginsel van verenigbaar gebruik uit artikel 9, eerste lid, van de Wbp worden doorbroken, voor zover dit noodzakelijk is in het belang van een van de in artikel 43 genoemde gronden. Een van die gronden is het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Anders dan het College bescherming persoonsgegevens meent ik dat er goede redenen zijn voor handhaving van het voorgestelde artikel 55c, vierde lid, Sv. Dit artikellid beoogt – naar analogie van artikel 2 van de Wet documentatie vennootschappen – te verhelderen in welke gevallen verdere verwerking van de identificerende persoonsgegevens, zoals foto's en vingerafdrukken, kan plaatsvinden. Dit is in het belang van de kenbaarheid en voorzienbaarheid van de gegevensverwerking. Artikel 55, vierde lid, Sv vormt aldus een uitwerking van de meer algemene normen die voortvloeien uit de artikelen 9 en 43 van de Wbp. Deze vorm van verdere verwerking van deze gegevens is, gelet op hetgeen hierover in de vorige alinea's is opgemerkt en in reactie op een vraag van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en het College van het procureurs-generaal, verenigbaar met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen en ook proportioneel gelet op de aard van de gegevens. Het is bovendien thans ook gebruikelijk dat de vingerafdrukken die op basis van het huidige artikel 61a Sv worden genomen en verwerkt in HAVANK ten behoeve van de identiteitsvaststelling, worden benut voor de opsporings- en vervolgingsdoeleinden.

Het College bescherming persoonsgegevens heeft geadviseerd toe te lichten hoe artikel 55c, vierde lid, Sv zich verhoudt met het in paragraaf 6.6 aangehaalde beginsel 3.3 uit de Aanbeveling R(17)85 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 voor de politiesector. De identificerende persoonsgegevens, die op grond van het voorgestelde artikel 55c Sv worden verzameld, zijn, zoals in paragraaf 6.6 uiteengezet is, geen persoonsgegevens die voor administratieve doelen worden verzameld, maar voor politieke doelen. Het feit dat foto's en vingerafdrukken primair ten behoeve van de identiteitsvaststelling worden opgeslagen, neemt niet weg dat daarmee ook het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten is gediend. Immers, door de identiteit van een verdachte op een goede wijze vast te stellen, kan hij effectiever en

efficiënter worden opgespoord en door hem gepleegde strafbare feiten worden bestreden.

Bij de Nederlandse Orde van Advocaten heeft zich blijkens haar advies de gedachte opgedrongen dat de nadruk die in het wetsvoorstel wordt gelegd op de vingerafdruk als primair middel voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden ten minste ten dele is geïnspireerd door de wens het aantal opgeslagen en voor de opsporing beschikbare vingerafdrukken zo groot mogelijk te maken. Om ieder misverstand weg te nemen: de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling om bij bepaalde categorieën verdachten aan het begin van het strafrechtelijk traject standaard vingerafdrukken te nemen is geenszins ingegeven door de gedachte op die wijze een goed gevuld HAVANK te bewerkstelligen. Van een openlijke vermenging van identificatie- en opsporingsdoeleinden, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten in zijn advies stelt, is geen sprake. De vingerafdrukken worden in eerste instantie genomen met het oog op een deugdelijke vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden. Zoals hiervoor al is beschreven, is het thans gebruikelijk dat de vingerafdrukken die op basis van het huidige artikel 61a Sv worden genomen en verwerkt in HAVANK ten behoeve van de identiteitsvaststelling, standaard ook worden benut voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Het voorgestelde artikel 55c, vierde lid, Sv bevat een codificatie van deze praktijk. Deze vorm van verdere verwerking van vingerafdrukken is, zoals hiervoor is aangegeven, verenigbaar met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen en ook proportioneel gelet op de aard van de gegevens.

Volgens het advies van de Raad van Hoofdcommissarissen worden de vingerafdrukken van verdachten en veroordeelden, die op dit moment in HAVANK zijn opgenomen, na het verstrijken van de bewaartermijn van dertig jaar overgeheveld naar het landelijk politieregister vingerafdrukken historisch bestand. In dat bestand worden de vingerafdrukken wederom dertig jaar bewaard. Omdat dit bestand volgens de Raad zeer belangrijk is in geval van rampen en anonieme lijkvindingen, heeft de Raad gevraagd aan dit onderwerp in dit wetsvoorstel aandacht te besteden. Gelet op het maatschappelijk belang dat de identiteit van ongeïdentificeerde overleden personen wordt achterhaald, is er naar aanleiding van dit verzoek in artikel 55c, vierde lid, Sv in voorzien dat de vingerafdrukken van ongeïdentificeerde overleden personen kunnen worden vergeleken met de vingerafdrukken van verdachten en veroordeelden, die ten behoeve van identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen genomen zijn. Na het verstrijken van de termijnen, die in paragraaf 6.8 zijn voorgesteld, dienen de vingerafdrukken van verdachten en veroordeelden te worden vernietigd. Zij mogen dus vervolgens niet – conform het huidige Reglement landelijk politieregister vingerafdrukken historisch bestand – wederom dertig jaar in een ander bestand worden bewaard. Het Wetboek van Strafvordering biedt geen grondslag voor het nemen van de vingerafdrukken van personen, die bijvoorbeeld als gevolg van een ramp zijn overleden en van wie de identiteit niet bekend is. Omdat deze vingerafdrukken louter ter uitvoering van de hulpverleningstaak van de politie worden genomen, ligt het in de rede dat die grondslag wordt gecreëerd in de Wet op de lijkbezorging. Bij nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging³⁴ is daarom in artikel 21 van die wet een vierde lid ingevoegd op grond waarvan bij een stoffelijk overschot waarvan de identiteit niet kan worden vastgesteld, onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, vingerafdrukken kunnen worden genomen, indien dat noodzakelijk is.

³⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 696, nr. 10.

De huidige termijnen voor het bewaren van vingerafdrukken wijken af van de termijnen die in paragraaf 6.8 zijn voorgesteld. Vingerafdrukken worden thans in beginsel dertig jaar in HAVANK bewaard. Bij algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 55c, vijfde lid, zal er echter in worden voorzien dat op vingerafdrukken verschillende bewaartermijnen van toepassing worden. De termijnen worden, zoals uiteengezet is, gedifferentieerd naar de zwaarte van het misdrijf terzake waarvan een verdenking bestaat of waarvoor veroordeeld is en zijn voorts afhankelijk van recidive en de duur van de opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbepalende maatregel. Omdat van de huidige verzameling vingerafdrukken niet bekend is voor welke misdrijven degenen om wiens vingerafdrukken het gaat, zijn verdacht of veroordeeld, en het een buitensporige inspanning vergt om deze gegevens wel te achterhalen, zo dit al mogelijk is, zal – in reactie op een opmerking van de Raad van Hoofdcommissarissen – in de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur in een overgangsregeling worden voorzien. Op grond van deze regeling zal voor de oude generatie vingerafdrukken de huidige termijn van dertig jaar blijven gelden.

De vingerafdrukken, foto's en DNA-profielen van verdachten en veroordeelden zullen, anders dan de Raad van Hoofdcommissarissen in zijn advies heeft voorgesteld, niet in één databank worden verwerkt, maar in afzonderlijke databanken opgeslagen blijven. De vingerafdrukken worden verwerkt in HAVANK, de foto's in de strafrechtsketendatabank en de DNA-profielen in de DNA-databank voor strafzaken. Deze gegevens zullen wel door middel van het SKN met elkaar in verbinding kunnen worden gebracht. Bovendien is het de bedoeling dat in het centrale register van het Nederlands Forensisch Instituut waarin de – in artikel 6, eerste lid, van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken – opgesomde gegevens over het celmateriaal van verdachten en veroordeelden worden verwerkt, tevens het biometrienummer wordt vermeld waaronder de vingerafdrukken van betrokkene in HAVANK worden opgeslagen. Artikel 6, eerste lid, zal in verband daarmee worden aangepast.

Artikel I, onder I

In artikel 55c, tweede lid, Sv wordt geregeld dat altijd een of meer vingerafdrukken worden genomen van ieder aangehouden persoon op wie een verdenking rust ter zake van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Indien over de identiteit van de verdachte wegens een misdrijf waarvoor geen voorlopige hechtenis mogelijk is of wegens een overtreding, twijfels bestaan, worden op basis van artikel 55c, derde lid, Sv vingerafdrukken genomen. Als gevolg daarvan is het niet langer nodig dat in de opsomming van maatregelen die ingevolge artikel 61a, eerste lid, Sv in het belang van het onderzoek kunnen worden genomen, het nemen van vingerafdrukken voor identificatiedoelinden gehandhaafd blijft. Vingerafdrukken die tot doel hebben de identiteit van de verdachte vast te stellen, worden immers na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, niet langer op basis van 61a, eerste lid, onder b, Sv genomen, maar op grond van artikel 55c, tweede of derde lid, Sv. Het is evenmin nodig deze maatregel in artikel 61a, eerste lid, onder b, Sv te handhaven voor opsporings- en vervolgingsdoelinden. Nu vingerafdrukken standaard bij iedere verdachte wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, worden genomen en deze ingevolge artikel 55c, vierde lid, Sv ook kunnen worden gebruikt voor opsporings- en vervolgingsdoelinden, zal er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen noodzaak en behoefte meer aanwezig zijn om vingerafdrukken te nemen op basis van artikel 61a,

eerste lid, onder b, Sv te bevelen. Bij artikel I, onder I, wordt dan ook voorgesteld deze maatregel in artikel 61a, eerste lid, Sv te laten vervallen.

Ook foto's worden ingevolge het voorgestelde artikel 55c, tweede lid, Sv altijd bij iedere aangehouden verdachte wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, voor identificatiedoeleinden genomen. Artikel 55c, vierde lid, Sv regelt dat deze foto's tevens mogen worden gebruikt voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Niettemin is het – zoals het College van procureurs-generaal in zijn advies terecht opmerkt – wel van belang dat de bevoegdheid tot het maken van foto's in artikel 61a, eerste lid, onder a, gehandhaafd blijft. De reden daarvoor is dat de foto's die gemaakt zijn op basis van artikel 55, tweede of derde lid, Sv, in bepaalde gevallen niet voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden toereikend zijn. Te denken valt hierbij aan de gevallen waarin het voor de opsporing van belang is dat foto's van de kleding of een tatoeage van de verdachte worden genomen.

Verder voorziet artikel I, onder I, erin dat in het tweede lid van artikel 61a Sv geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen maatregelen die ter identificatie of die ter opheldering van een strafbaar feit worden toegepast. Alle resterende maatregelen uit artikel 61a, eerste lid, Sv kunnen voortaan alleen maar ter opheldering van een strafbaar feit worden bevolen. De identificerende maatregelen worden, indien dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, op basis van het voorgestelde artikel 55c Sv genomen.

Tot slot wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om aan de reeks van onderzoeksmaatregelen in artikel 61a, eerste lid, Sv de maatregel «het nemen van handpalm-, voet-, teen-, oor- of schoenzoolafdrukken» toe te voegen. Het nemen van deze typen afdrukken valt nu al onder de werkingssfeer van artikel 61a Sv. Het is immers aan te merken als een maatregel in het belang van het onderzoek. Echter, omdat deze soorten afdrukken een gevestigde positie innemen in de opsporingspraktijk, is van de gelegenheid van dit wetsvoorstel gebruik gemaakt om deze maatregelen, mede vanwege de toegankelijkheid en voorzienbaarheid van het recht, met zoveel woorden in artikel 61a, eerste lid, Sv te noemen.

Op dit moment is het bij tal van politiekorpsen gebruikelijk dat tegelijk met het nemen van de vingerafdrukken van de verdachte altijd zijn handpalmafdrukken worden genomen. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft in zijn advies aangegeven dat het naar zijn mening een aanzienlijke achteruitgang voor de opsporing is indien de huidige praktijk niet in het wetsvoorstel wordt gecodificeerd. De verwachting bestaat dat indien het nieuwe HAVANK operationeel is en de handpalmafdrukken van sporen en verdachten niet langer handmatig hoeven te worden vergeleken, met behulp van de verzameling handpalmafdrukken in veel gevallen de identiteit van de mogelijke dader van het misdrijf kan worden achterhaald. Bovendien zijn handpalmafdrukken volgens de Raad niet alleen relevant voor de opsporing, maar ook in geval van identificatie bij bijvoorbeeld personen die in verregaande staat van ontbinding verkeren of verminkt zijn of hun vingers verloren hebben als gevolg van een ongeluk of ramp. In reactie hierop kan worden vermeld dat in het kader van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden, zoals voorgesteld is in dit wetsvoorstel, handpalmafdrukken geen enkele rol spelen, slechts foto's en vingerafdrukken. Voor het geval waarin het nodig is handpalmafdrukken te nemen ten behoeve van de identificatie van personen bij rampen of ongevallen, is het niet passend om daarvoor in het Wetboek van Strafvordering een voorziening te treffen. Dit gebruik past immers niet binnen de doelstellingen van dat wetboek, maar veeleer, zoals ook bij de toelichting op artikel 55c, vierde lid, Sv ten aanzien van vingerafdrukken is gesteld,

binnen de doelstellingen van de Wet op de lijkbezorging. Bij nota van wijziging bij het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op de lijkbezorging³⁵ is daarom in artikel 21 van die wet een vierde lid ingevoegd op grond waarvan voor de identificatie van een stoffelijk overschot in een situatie van hulpverlening, onder verantwoordelijkheid van de burge-meester, handpalmafdrucken kunnen worden genomen, indien dat noodzakelijk is.

Handpalmafdrucken worden in het kader van de toepassing van het strafrecht – zo kan worden geconcludeerd – anders dan vingerafdrucken niet voor identificatiedoeleinden genomen, maar louter voor opsporingsdoeleinden. Het nemen van handpalmafdrucken is derhalve, zoals thans ook al het geval is, te beschouwen als een maatregel in het belang van het onderzoek ter opheldering van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 61a, eerste lid, Sv, net als de andere maatregelen in het belang van het onderzoek die in dat artikellid worden genoemd. Ook deze maatregelen dragen bij aan de oplossing van strafbare feiten en zijn daarvoor ook bedoeld. Het onderhavige wetsvoorstel perkt het afnemen van handpalmafdrucken derhalve niet in. Het wetsvoorstel zorgt er alleen voor dat de afname van handpalmafdrucken met zoveel woorden wordt opgenomen in de opsomming van maatregelen in het belang van onderzoek. Afname van handpalmafdrucken blijft dus, net zoals dat nu het geval is, mogelijk indien dat in het belang van het onderzoek is. Alhoewel het criterium van het onderzoeksbelang geen standaardafname van handpalmafdrucken toelaat, biedt dit criterium afdoende mogelijkheden om in die strafzaken waarin dat voor het opsporingsonderzoek en het verzamelen van bewijs van belang is, handpalmafdrucken te nemen.

Artikel I, onder J

In het voorgestelde artikel 80, tweede lid, onderdeel 3, en zesde lid, Sv wordt gesproken over het vaststellen van de identiteit van de verdachte. Het betreft hier – in reactie op een vraag van Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingszorg GGZ en het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering – identiteitsvaststelling tijdens een later contactmoment in een strafrechtelijk traject en dus blijkens de in paragraaf 6.4 gegeven definitie van het begrip «verificatie» verificatie van de identiteit. Ook uit het feit dat de identiteit ingevolge artikel 80, zesde lid, Sv dient te worden vastgesteld op de wijze, bedoeld in artikel 27a, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, Sv kan worden afgeleid dat het in artikel 80 Sv gaat om het vaststellen van de identiteit ter verificatie.

Het bovenstaande geldt ook ten aanzien van de andere artikelen uit het Wetboek van Strafvordering – en overigens ook met betrekking tot de artikelen uit het Wetboek van Strafrecht – die als gevolg van dit wetsvoorstel worden aangepast en waarin gesproken wordt over het vaststellen van de identiteit, tenzij uit de context blijkt dat er sprake is van identiteitsvaststelling ten aanzien van een verdachte bij het eerste contactmoment in een strafrechtelijk traject (zie bijvoorbeeld het bij artikel I, onder F, aangepaste artikel 52 Sv). In het laatste geval is er sprake van identificatie.

Artikel I, onder L en O

Zoals in paragraaf 6.5.7 is beschreven, strekt artikel I, onder L en O, ertoe dat van een verdachte voorafgaand aan de afname van zijn celmateriaal ten behoeve van een DNA-onderzoek, altijd vingerafdrucken worden genomen. Dit heeft tot doel zijn identiteit te verifiëren teneinde te voorkomen dat iemand onder een andere identiteit in de DNA-databank wordt opgenomen dan in HAVANK. De verplichting voor de officier van justitie respectievelijk de rechter-commissaris om vingerafdrucken van de verdachte te nemen wordt bij artikel I, onder L en O, neergelegd in de artikelen 151a, eerste lid, en 195a, eerste lid, Sv. Deze verplichting heeft

³⁵ Zie de kamerstukken die zijn aangehaald in noot 34.

zowel betrekking op de situatie dat celmateriaal op vrijwillige basis – dat wil zeggen met schriftelijke toestemming – van de verdachte wordt afgenomen, als op de situatie dat celmateriaal van een verdachte wordt afgenomen door de tenuitvoerlegging van een bevel als bedoeld in de artikelen 151b, eerste lid, en 195d, eerste lid, Sv. Anders dan het College van procureurs-generaal van oordeel is, is het niet nodig de verplichting tot het nemen van vingerafdrukken bij een gedwongen afname ook in de artikelen 151b, eerste lid, en 195d, eerste lid, Sv op te nemen. Uit het feit dat in de voorgestelde derde volzin van de artikelen 151a, eerste lid, en 195a, eerste lid, Sv niet, zoals in de tweede volzin van deze artikelliden is gebeurd, de artikelen 151b en 195d Sv zijn uitgezonderd, vloeit voort dat de verplichting ook ziet op een verdachte die op grond van een bevel zijn celmateriaal moet afstaan.

Artikel I, onder V

De wijziging van artikel 487, eerste lid, Sv, zoals voorgesteld in artikel I, onder V, heeft tot doel te voorkomen dat het nieuwe artikel 55c Sv op een verdachte die beneden de twaalf jaar, van toepassing is. De formulering van het huidige artikel 487, eerste lid, heeft tot consequentie dat artikel 61a Sv niet ten aanzien van een beneden-twaalfjarige verdachte geldt. Een dergelijke verdachte kan dus niet worden gedwongen zijn medewerking te verlenen aan het nemen van foto's en vingerafdrukken. Er is geen reden om in dit wetsvoorstel in die situatie verandering te brengen. Jeugdigen die nog geen 12 jaar zijn op het moment dat zij het strafbare feit plegen, kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd (artikel 486 Sv).

Artikel II, onder B

In artikel 14d, tweede lid, Sr dat bij artikel II, onder B, gewijzigd wordt, wordt gesproken over «het verlenen van hulp en steun» en «de bijzondere reclasseringsambtenaar». Met Reclassering Nederland, de Stichting Verslavingszorg GGZ en het Leger des Heils, Jeugdzorg en Reclassering ben ik van mening dat deze begrippen achterhaald zijn. Het verlenen van hulp en steun wordt door de reclassering tegenwoordig aangeduid met het begeleiden en houden van toezicht en een reclasseringsambtenaar is een reclasseringsmedewerker geworden. Omdat de inmiddels niet meer gangbare termen «het verlenen van hulp en steun» en «de bijzondere reclasseringsambtenaar» nog wel in artikel 14d, tweede lid, Sr worden gehanteerd, en de eerste term ook in verschillende andere artikelen van het Wetboek van Strafrecht en ook in de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden wordt gebruikt, is er niettemin voor gekozen in dit wetsvoorstel daarbij aan te sluiten. Bij een passende gelegenheid zullen die termen in de wetgeving worden geactualiseerd.

Artikel VI, onder B

Het huidige artikel 28, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet kent drie methoden tot identificatie van een gedetineerde: het nemen van een foto (in dat artikellid beeltenis geheten) en vingerafdrukken en het afnemen van een handscan. De eerste twee methoden zijn overgenomen uit artikel 27 van de oude Gevangenismaatregel³⁶. Het gebruik van de handscan is ten tijde van de totstandkoming van de Penitentiaire beginselenwet aan de andere twee identificatiemiddelen toegevoegd omdat de verwachting bestond dat daarmee verwisseling van gedetineerden met bezoekers in verdergaande mate kon worden voorkomen³⁷. De handscan is enige tijd in een aantal inrichtingen toegepast, maar is in de praktijk te onbetrouwbaar gebleken en wordt om die reden niet meer ter identificatie van gedetineerden toegepast. In dit wetsvoorstel is geregeld dat nadat tijdens de aanhouding de identi-

³⁶ Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 51.

³⁷ Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 8, blz. 3 en 4.

teit van een verdachte eenduidig is vastgesteld, in latere fases van de strafrechtelijke procedure en tijdens de tenuitvoerlegging van een straf of maatregel, de identiteit van een verdachte of veroordeelde slechts behoeft te worden geverifieerd. In het gevangeniswezen zal verificatie gaan plaatsvinden bijvoorbeeld bij binnenkomst in een inrichting, voorafgaand aan het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek en voor en na bezoek. Het is de bedoeling dat ketenbreed de verificatie geschiedt met behulp van een of meer vingerafdrukken. De handscan zal als verificatiemiddel geen enkele rol spelen mede vanwege de onbetrouwbaarheid daarvan voor het voorkomen van identiteitsfraude. Om die reden en omdat een ketenbrede eenduidige systematiek van verificatie van de identiteit van een verdachte of veroordeelde gewenst is en de handscan in de praktijk niet meer ten aanzien van gedetineerden wordt toegepast, wordt bij artikel VI, onder B, voorgesteld dit middel in artikel 28 van de Penitentiaire beginselenwet te laten vervallen. Daarmee wordt bovendien aangesloten bij de ontwikkelingen ten aanzien van de reis- en vreemdelingen-documenten waarin de handscan voor de identiteitsvaststelling ook geen enkele rol zal spelen, maar alleen foto's en vingerafdrukken.

Artikel IX

Ingevolge artikel 4, vierde lid, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden heeft de opsporingsambtenaar de bevoegdheid de aangehouden persoon van wie celmateriaal voor DNA-onderzoek dient te worden afgenomen, te vragen naar zijn BSN. Artikel IX heeft tot doel artikel 4, vierde lid, te laten vervallen. Voor de overwegingen die tot dit voorstel hebben geleid, wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onder G. Bij dat artikelonderdeel komt artikel 55b, eerste lid, Sv dat een soortgelijke bevoegdheid bevat als artikel 4, vierde lid, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, te vervallen.

Artikel XI

De overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de bij artikel XI in de artikelen 4 tot en met 6 en 39d van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens aangebrachte wijzigingen in de termijnen voor het bewaren van justitiële en strafvorderlijke gegevens, zijn, evenals de inhoud van die termijnen, uiteengezet in paragraaf 6.8. In aanvulling daarop wordt opgemerkt dat voor het geval dat een levenslange gevangenisstraf is opgelegd of de vrijheidsbenemende maatregel de duur van veertig jaar (dat wil zeggen inclusief de verlengingen van die maatregel) overstijgt, niet gekozen is voor een onbepaalde, maar een bepaalde termijn van tachtig jaar. De verwachting is gerechtvaardigd dat na het verstrijken van die termijn de gegevens vanuit strafrechtelijk oogpunt niet meer relevant zijn, omdat de persoon op wie die gegevens betrekking alsdan een dusdanige hoge leeftijd – hij is dan over de negentig jaar – heeft bereikt dat hij inmiddels is overleden of naar verwachting niet of nauwelijks meer crimineel actief zal zijn. Bovendien biedt deze termijn het Korps landelijke politiediensten, het Nederlands Forensisch Instituut en de Justitiële Informatiedienst ook een goed houvast voor aanpassing van hun automatiseringssystemen en, voor zover het gaat om het Nederlands Forensisch Instituut, het reserveren van opslagcapaciteit van het celmateriaal waaruit de DNA-profielen zijn verkregen die in de DNA-databank voor strafzaken zijn opgeslagen.

Het College bescherming persoonsgegevens wekt in zijn advies de suggestie dat het uitgangspunt, dat is neergelegd in artikel 10, eerste lid, van de Wbp, dat persoonsgegevens niet langer mogen bewaard dan noodzakelijk, in het wetsvoorstel niet op een goede manier in het wetsvoorstel is uitgewerkt. Het College adviseert de minimale termijnen van

twintig en dertig jaar die worden voorgesteld voor het bewaren van justitiële en strafvorderlijke gegevens – en ook van foto's, vingerafdrukken, SKN's en DNA-profielen – te beschouwen als maximale in plaats van minimale termijnen. Hierdoor wordt het volgens het College mogelijk dat in concrete gevallen rekening kan worden gehouden met alle feiten en omstandigheden, in het bijzonder de persoonlijke omstandigheden van degene wiens gegevens het betreffen. Maximale termijnen laten naar mijn mening juist geen ruimte voor een afweging van individuele omstandigheden. In de in het wetsvoorstel voorgestelde bewaarsystematiek is die ruimte er daarentegen wel. Indien iemand maar eenmaal in zijn leven veroordeeld wordt voor een strafbaar feit, worden zijn gegevens, indien de duur van de hem opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel minder dan twintig jaar bedraagt, afhankelijk van de zwaarte van het misdrijf waarvoor hij is veroordeeld, maximaal twintig of dertig jaar bewaard. Slechts indien hij wederom veroordeeld wordt voor een of meer strafbare feiten of indien de duur van de hem opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel meer dan twintig jaar bedraagt, is deze termijn geen maximale termijn. Voor de overwegingen die aan deze afwijkende termijnen ten grondslag liggen, wordt verwezen naar paragraaf 6.8. Deze systematiek is overigens niet nieuw, Zij wordt nu ook al gehanteerd ten aanzien van justitiële en strafvorderlijke gegevens en DNA-profielen.

Van de gelegenheid is wel gebruik gemaakt om de leeftijdsgrens van tachtig jaar, zoals deze wordt gehanteerd in de artikelen 5, derde lid, en 41, derde lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, te laten vervallen. Justitiële gegevens en persoonsdossiers worden niet meer verwijderd uit de justitiële documentatie respectievelijk de documentatie persoonsdossiers nadat betrokkene de leeftijd van tachtig jaren heeft bereikt. De reden daarvan is dat in de praktijk is gebleken dat het aantal ouderen van tussen de tachtig en negentig jaar dat zich schuldig maakt aan strafbare feiten toeneemt. Uit gegevens die afkomstig zijn van het openbaar ministerie, blijkt dat jaarlijks ongeveer 230 mensen van tachtig jaar en ouder door de meervoudige kamer worden berecht, waarvan ongeveer 30 voor gewelds- en zedenmisdrijven. Met het oog op het formuleren van een strafeis door de officier van justitie alsmede het vaststellen van de strafmaat door de rechter is van belang dat ook van verdachten van tachtig jaar en ouder het strafrechtelijk verleden bekend is. Voor een compleet inzicht in dat verleden is ook van belang dat persoonsdossiers langer beschikbaar blijven. Doordat justitiële gegevens van personen voortaan ook na hun tachtigste levensjaar in de justitiële documentatie bewaard blijven, bestaat straks de mogelijkheid aan personen van tachtig jaar en ouder na screening desgewenst een verklaring omtrent het gedrag af te geven.

Artikel XII

Zoals in paragraaf 3 is vermeld, wordt er bij wijze van inhaalslag van alle personen die voor de inwerkingtreding van deze wet een vrijheidsbenemende straf of maatregel ondergaan, vingerafdrukken genomen. De grondslag voor het afnemen van deze vingerafdrukken is het huidige artikel 28, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet, artikel 22, tweede lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 33, tweede lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen. Op grond van deze artikellieden zijn de justitiabelen verplicht hun medewerking te verlenen aan het nemen van hun vingerafdrukken³⁸ met als doel hun identiteit te kunnen verifiëren. In het verleden werden de vingerafdrukken die binnen een inrichting werden genomen, op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens verstrekt aan de beheerder van HAVANK teneinde in dat bestand te worden verwerkt. Het huidige

³⁸ Zie de uitspraak van de beroepscommissie, bedoeld in artikel 69, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet, van 7 januari 2008, nr. 07/2846/GA.

HAVANK is echter niet geschikt voor de opslag van de digitale vingerafdrukken die in het kader van de inhaalslag worden genomen. Daarom worden deze vingerafdrukken nu alleen verwerkt in het centrale vingerafdrukkendatabank van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het is de bedoeling dat zij op het moment dat het nieuwe HAVANK operationeel is en dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, ook worden verwerkt in HAVANK en kunnen worden gebruikt voor de vaststelling van hun identiteit op de momenten waarop dat ten tijde van het ondergaan van hun straf of maatregel buiten de inrichting noodzakelijk is of waarop zij buiten de inrichting – bijvoorbeeld na de beëindiging van hun straf of maatregel of tijdens verlof – weer met de politie in aanraking komen. Artikel XII strekt ertoe dit wettelijk mogelijk te maken.

Artikel XIII

Zoals reeds op meer plaatsen in de memorie van toelichting is vastgesteld, is de invoering van de wet een omvangrijke en gecompliceerde operatie. Een gelijktijdige inwerkingtreding van de wet voor alle partners in de strafrechtsheten is daarom niet haalbaar en ook niet voor iedere partner afzonderlijk. De wet zal om die reden gefaseerd worden ingevoerd, waarbij er sprake zal zijn van een functionele en een territoriale fasering. Functionele fasering betekent dat niet alle onderdelen van de wet tegelijkertijd worden ingevoerd. Territoriale fasering betekent dat (onderdelen van) de wet in verschillende delen van het land op verschillende tijdstippen wordt ingevoerd. Artikel XIII strekt ertoe deze gefaseerde invoering mogelijk te maken.

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