

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 persoonsidentificerende gegevens 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 vier doelstellingen:

1. het verruimen van de mogelijkheden van het gebruik van foto's en vingerafdrukken voor het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden en het stellen van regels over het verwerken van die gegevens,
2. de introductie van een identificatieplicht voor een verdachte ten opzichte van een rechterlijke ambtenaar en voor een gedetineerde verdachte of een veroordeelde bij de directeur of hoofd van een inrichting of psychiatrisch ziekenhuis waar hij zijn straf of maatregel ondergaat,
3. het invoeren van een strafrechtsketennummer (SKN) als persoonsnummer voor de gehele strafrechtsketen, en het verplicht gebruik daarvan door alle partijen uit de strafrechtsketen,
4. het aanwijzen van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtsketen.

Deze 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 4.1.1 en 5.2). Ook de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen voorzien in de

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

bevoegdheid tot het nemen van foto's en vingerafdrukken van veroordeelden en verdachten die het bevel tot inverzekeringstelling of voorlopige hechtenis in een huis van bewaring ondergaan. Hiervoor zij verwezen naar paragraaf 4.1.2. 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 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 5.1). Verder ligt de invoering van een identificatieplicht voor een verdachte ten opzichte van een (verhorende) rechter 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, buitengewoon opsporingsambtenaren en militairen van de Koninklijke marechaussee daarom 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 als uniek registratienummer voor iedere burger ten behoeve van alle overheidsorganen (zie verder paragraaf 3).

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

2. 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 gegevensverwerkingen echter onmisbaar voor een geordend maatschappelijk en economisch leven en dito openbaar bestuur. Tegelijk wordt ook het belang van frauderen met identiteit voor wie dat wensen, navenant groter. Aangenomen wordt dat in Europa identiteitsfraude snel toeneemt.² 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".³ Voor ons eigen land kan er 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

² 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.

³ Idem, blz. 21.

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".⁴

Dit laatste aspect is ook gesignaleerd in de kabinetsreactie op het rapport "Identiteitsfraude en (reis-)documenten" van de Koninklijke marechaussee.⁵

In algemene zin moge hiermee het belang van adequate maatregelen tegen identiteitsfraude voldoende aannemelijk zijn gemaakt. In de strafrechtsketen is het probleem van identiteitsvaststelling extra nijpend. Fouten in registraties kunnen ontstaan door doelbewuste misleiding of door administratieve vergissingen.

Bij uitstek voor de strafrechtsketen geldt dat de justitiabele er in beginsel geen belang bij heeft dat zijn gegevens juist geregistreerd worden. Zijn belang bij het resultaat van de keteninspanningen is immers tegengesteld aan het belang van de keten. Ook al bekennen vele verdachten en werken vele verdachten mee aan het onderzoek, de positie van de verdachte of veroordeelde is principieel bezien dat hij geen medewerking aan zijn veroordeling of aan de executie van een rechterlijke beslissing behoeft te verlenen. Daarom is het nodig dat zijn opgegeven identiteit op juistheid kan worden getoetst.

Het karakter van een keten maakt ten slotte dat elke fout ongemerkt wordt doorgegeven aan de volgende schakel. Fouten aan het begin van een traject werken door in de rest van de keten en reparatiekosten zijn altijd hoger dan kosten van preventie.

Nauwkeurige en algemene gegevens over identiteitsverwisseling in de strafrechtsketen zijn niet beschikbaar. Niettemin zijn er duidelijke aanwijzingen dat dit niet zelden voorkomt⁶.

- Op basis van cijfermateriaal van de Dienst Nationale Rechercheinformatie van het Korps landelijke politiediensten is vastgesteld dat van de ongeveer 1,26 mln personen van wie de vingerafdrukken in de landelijke vingerafdrukkenbestand van de politie zijn verwerkt, ruim 92.000 personen (57.000 in het criminele vingerafdrukkenbestand en ruim 35.000 in het vreemdelingenbestand) voorkomen met verschillende namen, variërend van 2 tot 51 administratieve identiteiten voor éénzelfde persoon. Door de manier waarop het huidige proces van afnemen, registreren en controleren van de vingerafdrukken is ingericht, is er geen sprake van een directe koppeling tussen de vingerafdrukken en de administratieve identiteit. Daardoor wordt eventuele identiteitsfraude niet altijd tijdig ontdekt en worden niet altijd adequate maatregelen genomen.

- In 2004 werd een steekproefsgewijze vergelijking uitgevoerd van 46 personen die in de Verwijsindex Personen (VIP) onder bekende aliases geregistreerd waren, met het vingerafdrukkenbestand HAVANK. VIP is het systeem dat de namen, adressen en andere administratieve identificerende gegevens bevat van alle bij het openbaar ministerie ingeschreven verdachten tegen wie een strafzaak loopt en alle veroordeelden gedurende de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie. Vanuit VIP werden de identiteiten vergeleken met de overeenkomstige identiteiten in de vingerafdrukkenbestand HAVANK. Daar bleken aan veel (33 van de 46) van de aldus aangetroffen sets vingerafdrukken twee of meer andere aliases gekoppeld te zijn. Een aantal daarvan bleken op hun beurt ook weer bekend in VIP; in een aantal gevallen waren zij onder die identiteit ook door VIP geverifieerd in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Het kan dus zijn dat de betrokkenen de identiteit van een ander hebben gebruikt, maar bewezen is dat niet.

- Bij een steekproef in een drietal penitentiaire inrichtingen begin 2006 werden van alle 707 gedetineerden vingerafdrukken genomen. Deze werden vergeleken met het bestand HAVANK en de VIP. In 46 gevallen (oftewel 7%) bleken de vingerafdrukken in HAVANK bekend onder andere namen dan die waaronder de betrokkene in de penitentiaire inrichting was geregistreerd (en al dan niet ook onder de in de penitentiaire inrichting opgegeven naam). Deze 46 gevallen zijn overgedragen aan het openbaar ministerie voor nader

⁴ Idem, blz. 21.

⁵ Brief van de Minister van Justitie van 7 juni 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VI, nr. 166, blz. 1-2.

⁶ Brief van de Minister van Justitie van 6 december 2006, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 23, blz. 2.

onderzoek; deze onderzoeken lopen nog. Dat gedetineerden onder verschillende identiteiten in HAVANK geregistreerd zijn, betekent overigens nog geenszins dat de betrokkenen niet terecht gedetineerd zouden zijn.

- Van tijd tot tijd komen incidentele gevallen aan het licht van identiteitsverwisseling, bijvoorbeeld als iemand wordt gedagvaard om te verschijnen op een terechtzitting, of als iemand zich meldt bij een penitentiare inrichting. Op deze laatste categorie hadden de vragen van de leden Griffith en Straub over de praktijk van persoonsverwisseling bij zelfmelders betrekking⁷.

3. 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 gegevens 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 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 gelaatscan 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.

In de toekomst zal ook het rijbewijs worden voorzien van een chip met gezichtsopname en vingerafdrukken. Daarmee zal het beveiligingsniveau van dit document worden verhoogd. Op dit moment staat 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 een chip niet toe. De derde Europese richtlijn voor rijbewijzen die naar verwachting begin 2007 vastgesteld wordt, zal het gebruik van chiptechnologie wel toestaan. Voorts zal ook 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 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.

⁷ Aanhangsel Handelingen II, 2004/05, nr. 691.

In de tweede plaats bestaat er een relatie tussen dit wetsvoorstel en een ander wetsvoorstel dat de mogelijkheden vergroot tot effectieve fraudebestrijding. Het betreft het wetsvoorstel dat voorziet in de introductie van het burgerservicenummer (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. Het voorstel van Wet algemene bepalingen burgerservicenummer⁸ 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 sociaal-fiscaalnummer. Alhoewel het sociaal-fiscaalnummer niet bedoeld is geweest als identificatiemiddel, is dit nummer wel min of meer zo gaan functioneren. Voor identificatie in het strafproces is het sociaal-fiscaalnummer, en straks het BSN, voornamelijk bedoeld als een gemakkelijke ingang bij de controle in de GBA. Het dient ter ondersteuning van verificatie van de identiteit van een verdachte.

Momenteel wordt het sociaal-fiscaalnummer 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 bemoeilijkt.⁹ Alle gebruikers kunnen via de beheervoorziening BSN nagaan of een Nederlands identiteitsdocument dat wordt aangeboden, als vermist, gestolen of niet meer geldig is geregistreerd. Verder maken de controlemogelijkheden van het BSN-stelsel het maken 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 bevolkingsboekhouding. Indien dit niet het geval is, zal dit bij controle via de beheervoorziening BSN aan het licht komen.

4. Huidig juridisch kader en huidige praktijk van identiteitsvaststelling

4.1. Huidig juridisch kader

De huidige wetgeving bevat een aantal specifieke 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 5 wordt aangegeven in welke opzichten deze bevoegdheden niet toereikend zijn en aanvulling behoeven.

4.1.1. 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 buitengewoon opsporingsambtenaren en de Koninklijke marechaussee.

⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 2.

⁹ Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 7, blz. 29.

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 als bedoeld in artikel 8a Politiewet 1993 daar om vraagt. Deze verplichting geldt ook voor iemand die verdacht wordt van een strafbaar feit.

Degene die niet voldoet aan deze verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden, begaat de overtreding van artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Tegen hem kan ingevolge artikel 55b, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering (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, het nemen van lichaamsmaten en het nemen van vingerafdrukken.

Artikel 55b, eerste lid, Sv verleent de opsporingsambtenaren nog de bevoegdheid een verdachte met het oog op de vaststelling van zijn identiteit naar zijn sociaal-fiscaal nummer 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 sociaal-fiscaal nummer 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).

4.1.2. Veroordeelden en gedetineerde verdachten

Artikel 28, eerste lid, 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 2) besloten¹⁰ dat bij wijze van inhaalslag van alle gedetineerden in Nederland eenmalig foto's en vingerafdrukken worden genomen. De actie zal, te beginnen in het gevangeniswezen en vervolgens in de tbs- en jeugdinstellingen, zijn beslag krijgen vanaf maart/april 2007. Vanaf dat moment 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 7) 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, eerste lid, van de Penitentiaire beginselenwet. Deze zijn vastgelegd in artikel 22 van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 33 van de Beginselenwet justitiële jeugdinstellingen.

4.2. Huidige praktijk van identiteitsvaststelling

In de strafrechtsketen is 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, als ook 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.

¹⁰ Zie de in noot 6 aangehaalde brief van de Minister van Justitie van 6 december 2006, blz. 4.

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 tijd verschillende initiatieven ontplooid om te komen tot een betere identiteitsvaststelling. Zo is sinds mei 2006 binnen de regio Zuid-Holland-Zuid de campagne “Doe de Dubbel-Check” van start gegaan. De Dubbel-Check bestaat uit twee stappen. De eerste stap is dat de identiteit van een aangehouden verdachte op een gestandaardiseerde wijze wordt vastgesteld en vastgelegd. Met het oog daarop is aan iedere opsporingsambtenaar een uitvouwbare kaart in zakformaat beschikbaar gesteld waarop op eenvoudige, schematische wijze is weergegeven welke procedure hij moet volgen om te komen tot de juiste identiteit van een anonieme en niet-anonieme verdachte, een veroordeelde en een vreemdeling. Van iedere verdachte die in verzekering wordt gesteld, worden foto’s en vingerafdrukken genomen en wordt een zogenaamd landelijk meldingsformulier ingevuld. Op dit formulier worden zaken als de NAW-gegevens van de verdachte, zijn lengte, kleur van de ogen en het haar ingevuld.

De opsporingsambtenaren zijn met behulp van voorlichting bewust gemaakt van de nieuwe werkwijze en het belang van een goede identiteitsvaststelling. Verder is hun alertheid vergroot ten aanzien van het onderscheiden van valse van echte identiteitsbewijzen. Ter ondersteuning van de eerste stap is nieuwe apparatuur aangeschaft. Er komt apparatuur (zogenaamde docuscanners) die onder meer gegevens uit het document kan inlezen in bijvoorbeeld een elektronisch op te maken proces-verbaal en identiteitsbewijzen op echtheidskenmerken kan controleren, en apparatuur om vingerafdrukken te scannen. Als de identiteit van betrokkene is vastgesteld, wordt tijdens de tweede stap van de Dubbel-Check onderzocht of er op dat moment zaken van hem openstaan en of er nog zaken tegen hem lopen.

In de regio Amsterdam-Amstelland was reeds eerder een vergelijkbaar initiatief genomen als in Zuid-Holland-Zuid. Sinds maart 2005 wordt in die regio van iedere verdachte of vreemdeling die in verzekering wordt gesteld, via een standaard werkproces de identiteit vastgesteld. Daartoe wordt van iedere verdachte die in verzekering is gesteld, foto’s en vingerafdrukken genomen en wordt een zogenaamd landelijk meldingsformulier ingevuld. Dit proces van identiteitsvaststelling wordt ondersteund door apparatuur voor het op eenvoudige wijze (digitaal) nemen van vingerafdrukken en docuscanners.

Om de praktijk te reguleren en op een hoger plan te brengen is inmiddels onder regie van het Ministerie van Justitie en met medewerking van alle betrokkenen een 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 Strafrechtsketen¹¹, waarin alle betrokken partijen zitting hebben, heeft het protocol op 6 juni 2006 voorlopig vastgesteld. Het protocol zal eerst definitief worden vastgesteld nadat meer inzicht is verkregen in de organisatorische en financiële consequenties die uit de nieuwe, verbeterde werkwijze voortvloeien. Daartoe zullen alle ketenpartners een implementatieplan opstellen. De verwachting is gerechtvaardigd dat deze consequenties aanzienlijk zullen zijn. Zo moeten de eisen die aan een zorgvuldige en betrouwbare identiteitsvaststelling worden gesteld, 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 7). In de tweede plaats is definitieve vaststelling van het protocol afhankelijk van de resultaten van zes pilots waarvan de eerste op 1 september 2006 van start is gegaan. De

¹¹ Ingesteld bij besluit van de Minister van Justitie van 13 april 2005, Stcrt. 2005, 80.

pilots worden uitgevoerd in de Penitentiaire Inrichting te Tilburg, bij de reclassering Breda, op Schiphol en in de politieregio's Midden- en West-Brabant, Zuid-Holland-Zuid en Amsterdam-Amstelland, en worden in de eerste helft van 2007 afgerond. In deze pilots wordt het protocol op uitvoerbaarheid en doeltreffendheid getest en worden de uitvoeringsconsequenties (de impact) van het werken volgens het protocol in kaart gebracht.

5. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

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

Zoals in paragraaf 3 is aangegeven, is het BSN een algemeen uniek registratienummer voor iedere burger ten behoeve van alle overheidsorganen. Artikel 11, eerste lid, van het voorstel van Wet algemene bepalingen burgerservicenummer legt aan alle overheidsorganen de verplichting op om bij het onderling uitwisselen van persoonsgegevens die betrekking hebben op een persoon aan wie een BSN is toegekend, geen ander persoonsnummer meer te gebruiken dan het BSN. Dit betekent dat in het gegevensverkeer tussen gebruikers onderling in beginsel uitsluitend het BSN als persoonsnummer wordt gebruikt. Het wetsvoorstel laat echter ook ruimte voor het gebruik van andere persoonsnummers. Dat vloeit voort uit artikel 11, tweede lid, onder a, waarin is bepaald dat de verplichting tot het gebruik van het BSN bij gegevensverwerkingen niet geldt voor zover ten behoeve van de desbetreffende gegevensverwerking bij of krachtens de wet het gebruik van een ander persoonsnummer is voorgeschreven. Daarmee sluit het BSN-wetsvoorstel 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 Thijn.¹² 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 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 het informatiesysteem Verwijsindex Personen (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) en de DNA-databank voor strafzaken.

¹² Kamerstukken II 2002/03, 28 600 VII, nr. 21, blz. 4.

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 B) 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 het VIP-nummer aangeeft voor welke doelgroep het nummer geldt.

Het SKN maakt, zoals in de inleiding 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 persoonsgebondenheid.¹³ 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 strafrechtsketen. 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 aanstonds 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 5.6 zal daarop nader worden ingegaan.

De organisaties in de strafrechtsketen zijn ingevolge het voorgestelde artikel 27b, tweede 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 gegevensuitwisseling met verdachten en veroordeelden zal, voor zover dat op

¹³ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 9 en 10.

persoonsnummer gebeurt, het BSN moeten worden gebruikt.¹⁴ Hetzelfde geldt in beginsel voor gegevensuitwisseling met instanties buiten de strafrechtsketen. In enkele gevallen kan voor dit laatste echter ook het SKN worden gebruikt, zoals thans gebeurt in het gegevensverkeer met de vreemdelingenketen en de SUWI-keten (in verband met de uitvoering van de Wet uitkeringen gedetineerden). Het SKN wordt dan echter alleen gebruikt als sleutel om verband te leggen tussen identiteiten c.q. personen die in de verschillende ketens in behandeling zijn, dat wil zeggen om te signaleren dat een vreemdeling in de strafrechtsketen actief is, is respectievelijk dat een gedetineerde ten onrechte een sociale uitkering geniet.

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 SKN vormt de sleutel tot de andere gegevens die in de strafrechtsketendatabank — dat is de naam van de databank die de VIP opvolgt — worden verwerkt. Het gaat daarbij om gegevens die de partners in de strafrechtsketen in staat stellen, de verdachte of veroordeelde te identificeren en volgen, 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, derde lid, Sv bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.

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

Zoals in paragraaf 4.1 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 vast te stellen.

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

¹⁴ Vgl. Kamerstukken II 2005/06, 30 312, nr. 3, blz. 15 en 35.

opsporings- en identificatiedoeleinden foto's en vingerafdrukken genomen. Deze werkwijze kan op zich geen verbazing wekken want in de strafrechtsketen 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 strafrechtsketen 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 strafrechtsketen 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 F, voorgestelde artikel 55c, eerste 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 tweede lid van artikel 55c — om redenen van proportionaliteit en capaciteit — het nemen van foto's en vingerafdrukken alleen toegestaan bij twijfel over of onbekendheid van 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 bevelen 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 4.1.2). Deze standaard afname 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 3). Deze voorwaarde gaat ook gelden voor iedere vreemdeling in het kader van het verlenen van een vreemdelingendocument.

In de tweede plaats voorziet het wetsvoorstel erin dat op ieder ander moment in het strafrechtelijk traject waarop contact is met een verdachte of veroordeelde zijn vingerafdrukken die ingevolge artikel 55c, eerste of tweede 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 P, hergeformuleerde artikel 273, eerste lid, Sv in combinatie met het bij artikel I, onder B, voorgestelde artikel 27a, tweede lid, erin dat de vingerafdrukken die tijdens de terechtzitting van de verdachte worden genomen, on-line worden vergeleken met de eerder van hem verwerkte vingerafdrukken (zie verder paragraaf 5.5.1). Het bij artikel IV, onder B, aangepaste artikel 28, tweede en derde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, het bij artikel V, onder A, gewijzigde artikel 22, tweede en derde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en het bij artikel VI gewijzigde artikel 33, tweede en derde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen regelen dat op ieder moment waarop dat binnen de inrichting en bij het verlaten of binnenkomst van de inrichting nodig is, de vingerafdrukken van de veroordeelde worden genomen en worden vergeleken. Dit middel tot verificatie zal niet alleen in de strafrechtsketen, maar ook op andere terreinen worden ingezet. Ook na verlening van een reisdocument of een vreemdelingendocument wordt het straks mogelijk on-line de vingerafdrukken van de houder van het document te verifiëren.

Het voorgestelde artikel 55c, derde 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. Deze vorm van verdere verwerking van de foto's en vingerafdrukken is verenigbaar met de doelstelling waarvoor deze gegevens zijn verkregen en ook proportioneel gelet op de aard van de gegevens.

Er is overwogen om naast het standaard nemen van foto's en vingerafdrukken ook standaard het DNA-profiel van de verdachte of veroordeelde louter ter identificatie te bepalen, maar daarvan is afgezien. 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 3 geschetste ontwikkelingen op het terrein van identiteitsdocumenten waarbij uitsluitend de vingerafdrukken worden ingezet ter vaststelling van iemands identiteit.

5.3. Introductie van een identificatieplicht van verdachten en veroordeelden ten opzichte van de functionarissen in de strafrechtsketen

Zoals in paragraaf 4.1.1 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 de 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 militair van de Koninklijke marechaussee of een buitengewoon opsporingsambtenaar 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 strafrechtspleging 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 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 27a, derde lid, Sv een identificatieplicht van de verdachte ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar. Deze verplichting geldt ook indien de vordering tot inzage van een identiteitsbewijs wordt gedaan door de directeur of hoofd van een inrichting of psychiatrisch ziekenhuis (zie het voorgestelde artikel 28, tweede lid, laatste volzin, van de Penitentiaire beginselenwet, het voorgestelde artikel 22, tweede lid, laatste volzin, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, het voorgestelde artikel 33, tweede lid, laatste volzin, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en het 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 ook aan een reclasseringsmedewerker of een medewerker van de raad voor de kindbescherming de bevoegdheid te geven inzage van een identiteitsbewijs te kunnen vorderen. Deze bevoegdheid 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, hij wordt overgedragen 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 de politie reeds zijn identiteitsbewijs, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, bij aanhouding heeft gecontroleerd, de door de hem opgegeven NAW-gegevens bij de GBA op juistheid heeft getoetst, van hem overeenkomstig het voorgestelde artikel 55c, eerste of tweede 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. Binnen enkele seconden ziet de rechter in wiens opdracht de justitiabele zijn vingerafdrukken op de daarvoor bestemde apparatuur heeft geplaatst, namelijk of hij de juiste persoon is. Indien de foto en de NAW-gegevens die na plaatsing van de vingers op het scherm voor de rechter verschijnen, overeenkomen met de foto en de NAW-gegevens die in de strafrechtsketendatabank van betrokkene zijn verwerkt, mag de functionaris ervan uitgaan dat de voor hem aanwezige persoon de juiste justitiabele is.

Alleen in de gevallen waarin de identiteit van de justitiabele niet overeenkomstig de hiervoor beschreven systematiek is vastgesteld, vindt de verificatie van zijn identiteit plaats aan de hand van een identiteitsbewijs.

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. Dit wetsvoorstel beoogt geen wijziging in de thans geldende leeftijdsgrens te brengen. 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 L, 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 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.

5.4. Procedure van identificatie en verificatie van verdachten en veroordeelden

In paragraaf 4.2 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. Er worden vijf procedures beschreven in oplopende zwaarte.

Procedure 1 beperkt zich tot de controle van een identiteitsdocument. Procedure 2 heeft als kern het afnemen van twee vingerafdrukken, al dan niet gekoppeld aan de controle van een identiteitsdocument. Procedure 3 heeft als kern het (digitaal) afnemen van tien vingerafdrukken, 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 het protocol is dat bij verdenking van een strafbaar feit waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, bij staande houden "op straat" volstaan wordt met visuele controle van een identiteitsdocument (procedure 1). 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, als ook 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 of een ander document met het oog waarop het identiteitsonderzoek is uitgevoerd, bijvoorbeeld een akte van uitreiking, 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 niet een identiteitsdocument toont of het door hem getoonde document niet in orde is, kan hij 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) twee (in geval van verificatie) of tien (in geval van identificatie) vingerafdrukken en een foto worden genomen. Dit is in het protocol procedure 2 respectievelijk 3. Deze procedure is eveneens van toepassing 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 5.2.

De foto en de vingerafdrukken worden in deze procedure 3 rechtstreeks, digitaal naar 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 het protocol en dit wetsvoorstel is vastgesteld. In dat geval wordt vanuit HAVANK het hem reeds toegekende SKN teruggemeld

, alsmede zijn NAW-gegevens en de eventuele aliases waaronder hij in het verleden heeft geopereerd. Deze gegevens worden vergeleken met de gegevens in de strafrechtsketendatabank. 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 identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen. Ook kan het zijn dat van betrokkene nog in het geheel geen vingerafdrukken bekend zijn. In dit geval wordt "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 een echt, eigen, geldig en gekwalificeerd identiteitsdocument voorhanden is, is daarmee de identiteitsvaststelling voltooid. De identiteit is "gevalideerd" en betrokkene wordt geregistreerd in HAVANK en in de strafrechtsketendatabank. In de twee bestanden worden verwijzingen over en weer opgenomen, zodat de gegevens onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. De Justitiële Informatiedienst kent de verdachte na identiteitsvaststelling een SKN toe. Onder dat nummer wordt hij met de van hem bekende NAW-gegevens geregistreerd in de strafrechtsketendatabank. Daarbij wordt tevens vermeld aan welk type documenten de gegevens zijn ontleend en welke mate van zekerheid respectievelijk waarschijnlijkheid aan de vaststelling is toegekend.

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 aliases of valse namen worden gericht de nodige registraties bevestigd 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 gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (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 persoonsidentificerende gegevens 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 voorgeleiding c.q. ophouding voor onderzoek,
- de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis,
- de betekening in persoon van een gerechtelijk stuk, met name de dagvaarding en/of het verstekvonnis,
- het onderzoek in raadkamer en op de terechtzitting, en
- de insluiting in een inrichting of de melding voor de tenuitvoerlegging van een taakstraf.

Verificatie houdt in dat wordt vastgesteld dat de handeling die later in het traject wordt verricht of de beslissing die later wordt genomen, tegen de juiste persoon gericht is, 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 twee vingerafdrukken 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 het protocol en dit wetsvoorstel is vastgesteld, wordt aan de betrokken ambtenaar op zijn computerscherm de set van persoonsidentificerende gegevens 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.

5.5. 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 staandehouding 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.

5.5.1. Verificatie van de identiteit tijdens verhoor door de rechter

Zoals uiteengezet is in paragraaf 4.1.1, hebben ambtenaren van politie, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, buitengewoon opsporingsambtenaren en militairen van de Koninklijke marechaussee, ingevolge artikel 8a, eerste lid, van de Politiewet 1993 de bevoegdheid te controleren of de identiteit van de verdachte, juist is. Voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak, kunnen deze ambtenaren naar een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht vragen. Het past in de uitoefening van hun taak dat zij voordat zij met het verhoren van de verdachte begint, hem vraagt zich te legitimeren. Verder hebben opsporingsambtenaren ingevolge dit wetsvoorstel de bevoegdheid 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 niet over de wettelijke bevoegdheid om verdachten te verzoeken hun identiteitsbewijs te tonen, behalve in de — uitzonderlijke — situatie waarin een officier van justitie als opsporingsambtenaar optreedt. 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 tenlastelegging 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 twijfels bestaan over de door hem opgegeven personalia, heeft de voorzitter nu geen wettelijke bevoegdheid zelf de identiteit van de verdachte te verifiëren. Het zal in die gevallen nodig kunnen zijn het onderzoek ter terechtzitting voor bepaalde of onbepaalde tijd te schorsen om nader onderzoek naar de identiteit van de verdachte te kunnen doen. Een schorsing om die reden komt de effectiviteit en de efficiëntie van de rechtsgang en het gezag van de rechterlijke macht uiteraard niet ten goede. Een rechter moet 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 een kopie van 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. Om deze redenen voorziet dit wetsvoorstel in nog andere instrumenten met behulp waarvan bij het begin van de behandeling van de zaak de identiteit van de verdachte kan worden geverifieerd. Na verificatie van de personalia van de verdachte op basis van artikel 273, eerste lid, juncto het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, Sv, verlangt de voorzitter op grond van artikel 273, eerste lid, juncto voorgestelde artikel 27, tweede lid, Sv de verdachte, indien door raadpleging van de strafrechtsketendatabank is vastgesteld dat van betrokkene vingerafdrukken in HAVANK zijn opgeslagen, twee vingers te plaatsen op een vingerafdrukscan. Het niet opvolgen van de vordering van de voorzitter is strafbaar op grond van artikel 184 Sr. Verder kan het niet afstaan van zijn vingerafdrukken voor de rechtbank een reden zijn de verdachte aan te houden voor verder identiteitsonderzoek of hem ingevolge artikel 280 Sv bij verstek te veroordelen. De rechtbank heeft immers niet kunnen vaststellen of de verschenen persoon de verdachte is die in de tenlastelegging is vermeld en kan derhalve niet bepalen of de verdachte op de terechtzitting is verschenen.

Indien de verdachte wel zijn vingers op de daarvoor bestemde apparatuur plaatst, worden deze on-line vergeleken met de in HAVANK verwerkte vingerafdrukken. Het resultaat van die on-line vergelijking ziet de voorzitter binnen enkele seconden op een scherm voor zich. Of de aanwezige verdachte inderdaad de persoon is die moest verschijnen, blijkt uit de foto en de NAW-gegevens die op dat scherm verschijnen. Als de vingerafdrukken van de verschenen verdachte niet overeenkomen met de verdachte die moest verschijnen, wijken de foto en de NAW-gegevens af van de persoonsgegevens die in het strafdossier zijn opgeslagen. In die situatie zal het onderzoek ter terechtzitting voor bepaalde of onbepaalde tijd worden geschorst om nader onderzoek naar de identiteit van de verschenen persoon te kunnen doen.

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 verplicht op bevel van de voorzitter een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden (zie het voorgestelde artikel 27a, derde lid). Het identiteitsbewijs biedt de rechter tevens de gelegenheid na te gaan of de voor hem verschenen 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 en kan hij worden aangehouden voor toepassing van de maatregelen ter identificatie op grond van het voorgestelde artikel 55c Sv.

Het is van belang dat de nieuwe werkwijze van identiteitsvaststelling om dezelfde redenen die hierboven zijn beschreven, ook zal gelden 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 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 strafvervolging 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 Sv en Sr twee typen wijzigingen aan te brengen. Allereerst wordt een nieuw artikel 29a in Sv (zie artikel I, onder C, 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, K en R, 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.

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

Het hoeft geen betoog dat verificatie van de identiteit van veroordeelden in een penitentiaire inrichting, een inrichting voor verpleging van ter beschikking gestelden en een justitiële jeugdinrichting van cruciaal belang is. Persoonsverwisselingen in inrichtingen zijn onacceptabel. Daarom vindt, zoals in paragraaf 4.1.2 is aangegeven, sinds eind 2005 bij personen die zich bij een penitentiaire inrichting melden om hun straf te ondergaan, niet alleen controle van het identiteitsbewijs van de veroordeelden plaats, maar ook afname van hun vingerafdrukken. Voorts loopt op dit moment in de penitentiaire inrichting Tilburg een pilot waarbij het eerder genoemde Protocol identiteitsvaststelling strafrechtsketen (verdachten en veroordeelden) op uitvoerbaarheid en doeltreffendheid wordt getoetst (zie paragraaf 4.2). In het kader van deze pilot wordt op een aantal cruciale overdrachtmomenten in de inrichting de identiteit van een veroordeelde geverifieerd met behulp van zijn vingerafdrukken. Het gebeurt bij binnenkomst in de inrichting, het verlaten van de inrichting (bijvoorbeeld in geval van verlof of transport) en voorafgaand aan en na afloop van bezoek. Verder worden in 2007 met het oog het tegengaan van identiteitsfraude — naar aanleiding van onder meer de begin 2006 uitgevoerde steekproef in drie penitentiaire inrichtingen — bij wijze van inhaalslag van alle gedetineerden in Nederland eenmalig de foto's en vingerafdrukken genomen.

Zoals in paragraaf 4.1.2 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 jeugdinrichtingen reeds de wettelijke grondslag voor het treffen van identificatiemaatregelen en het vragen van een identiteitsbewijs. Bij de artikelen IV, onder B, V, onder A, en VI 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 van 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 inrichtingen. 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, bijvoorbeeld bij het betreden en verlaten van de bezoekzaal. 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.

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 veroordeelde 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. Indien zijn 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 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 verificatie geschiedt bij binnenkomst in de inrichting, bij het verlaten van de inrichting en voorafgaand aan en na afloop van bezoek. Voorts voorziet het in een verplichte verificatie bij het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek. Voor een argumentatie daarvoor wordt verwezen naar paragraaf 5.5.7.

5.5.3. Verificatie van de identiteit in psychiatrische ziekenhuizen

Jaarlijks worden ongeveer 500 personen met een strafrechtelijke titel in psychiatrische ziekenhuizen opgenomen¹⁵. 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, heeft de Minister van Justitie een verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking in de artikelen 51 en 52 van de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en

¹⁵ 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.

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 verantwoordelijkheid 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 vanwege het feit dat een psychische stoornis niet gemakkelijk te veinzen is en een ander niet snel — al dan niet tegen betaling — de plaats van een justitiabele in een psychiatrisch ziekenhuis zal innemen, vereist niettemin de rechtszekerheid 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 6¹⁶). 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 VIII 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 zijn twee vingers op de vingerafdrukscans heeft neergelegd, ziet de zorgverlener namelijk aan de hand van een foto met bijbehorende NAW-gegevens die aan de andere kant van de vingerafdrukscans verschijnen, direct of betrokkene degene is die opgenomen dient te worden.

Afgezien van de rechtszekerheid speelt ook het gelijkheidsbeginsel een rol bij de verplichting tot medewerking voor de justitiabele aan de verificatie van zijn identiteit. Zoals in paragraaf 5.5.2 is beschreven, zal in de penitentiaire inrichtingen, tbs-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen op verschillende momenten verificatie van de identiteit van de veroordeelde met behulp van vingerafdrukken geschieden. Het zou uit een oogpunt van gelijkheid niet gerechtvaardigd zijn als de identiteit van bijvoorbeeld tbs-gestelden in een tbs-inrichting wel wordt geverifieerd, maar van tbs-gestelden in een psychiatrische inrichting niet. Het kan in beginsel niet zo zijn dat uitsluitend de plaats waar de justitiabele verblijft, van doorslaggevende betekenis is voor de beantwoording van de vraag of de identiteit al dan niet conform de systematiek van dit wetsvoorstel dient te worden gecontroleerd. De plaatsing van een tbs-gestelde in een justitiële of een niet-justitiële inrichting geschiedt immers in beginsel a-select.

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.

Het is de bedoeling dat de identiteit van een justitiabele bij binnenkomst in en bij het verlaten van het psychiatrisch ziekenhuis wordt geverifieerd. Anders dan bij de penitentiaire inrichtingen, tbs-inrichtingen en justitiële jeugdinrichtingen zal dit niet ook gebeuren voorafgaand aan of na afloop van bezoek. Tot op zekere hoogte betekent dit een verschil in behandeling uit hoofde van de plaats waar de justitiabele verblijft. Dit verschil wordt echter

¹⁶ Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 380, nr.2.

gerechtvaardigd geacht. Immers, de patiënten met een strafrechtelijke titel en de patiënten met een civielrechtelijke titel kunnen gelijktijdig in dezelfde ruimte bezoek hebben en de verwachting bestaat dat het de onderlinge verhoudingen negatief zal beïnvloeden, indien de eerste groep wel op hun identiteit wordt gecontroleerd en de laatste niet. Afweging van dit belang tegen het risico op persoonsverwisseling tijdens het bezoek leidt niet tot een andere conclusie, aangezien dit risico in de context van de psychiatrische ziekenhuizen — evenals bij de tbs-inrichtingen — laag wordt ingeschat.

De identiteit van de justitiabele zal — zoals gezegd — moeten worden geverifieerd bij binnenkomst in en verlaten van het ziekenhuis. Dat betekent in ieder geval bij eerste aankomst en bij het definitieve vertrek. Voorts zal de identiteit moeten worden geverifieerd bij iedere beweging die meebrengt dat de justitiabele wat langer de inrichting verlaat, zoals bij verlof. Er zijn echter ook juist in deze sector veel bewegingen die slechts een kortstondige afwezigheid meebrengen en dan ook nog veelal begeleid. Bijvoorbeeld bij het moeten reizen tussen verschillende lokaties van een ziekenhuis, of bij het uitvoeren van een buitenactiviteit. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om ook in al deze gevallen de ziekenhuizen te verplichten telkens opnieuw de identiteit vast te stellen met behulp van vingerafdrukken of identiteitsdocumenten, want dat zou een disproportionele last op het ziekenhuis leggen die niet gerechtvaardigd wordt door de belangen die dit wetsvoorstel beoogt te beschermen. In de bedoelde gevallen volstaat het feit dat de medewerkers de patiënt persoonlijk kennen en weten met wie ze te maken hebben.

5.5.4. 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 Reglement verpleging ter beschikking gestelden).

Binnen de werkzaamheden die de reclassering buiten een politiebureau of een inrichting verricht, zijn 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 vervoegde 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. Hiervoor wordt verwezen naar de artikelen I, onder H, I, L, N en O, II, onder B, D, F, H tot en met K en N, V, onder A, en VI, 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 twee vingerafdrukken en het on-line vergelijken daarvan met HAVANK. Binnen enkele seconden komt het antwoord of de aangeboden combinatie van vingerafdrukken en personalia (dan wel het 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 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, 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.

Tot slot verdient vermelding dat op dit moment een pilot “elektronische meldingsplicht door stemherkenning” onder leiding van het openbaar ministerie loopt¹⁷. 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.

5.5.5. 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 jeugdinrichtingen (zie artikel VI 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 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 5.5.4 (zie artikel II, onder J). Anders dan bij de reclasseringsinstellingen geldt, is verificatie van de identiteit van een taakgestrafte op het kantoor van een vestiging van de raad voor de kinderbescherming voldoende. Het is niet nodig dat bij de organisatie waar de jeugdige de taakstraf ondergaat, wederom zijn identiteit wordt geverifieerd. Persoonsverwisselingen zijn in die fase namelijk zo goed als uitgesloten omdat bij een werkstraf de jeugdige persoonlijk door een medewerker van de raad bij de betrokken organisatie wordt geïntroduceerd. Indien het een leerstraf betreft, vindt er als regel in aanwezigheid van een medewerker van de raad een introductiegesprek bij de organisatie plaats.

Verificatie van de identiteit van de jeugdige is verder ook niet relevant in de omstandigheid dat de raad een gesprek heeft met een verdachte teneinde — ingevolge artikel 494, eerste of vierde lid, 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 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. Bovendien is er voor de jeugdige geen redelijk belang aanwezig om een ander in zijn plaats bij het gesprek aanwezig te laten zijn.

¹⁷ Kamerstukken II 2005/06, 25 232, nr. 49, blz. 3.

5.5.6. 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.

Jeugdigen die nog geen 12 jaar zijn op het moment dat zij het strafbare feit plegen, kunnen niet strafrechtelijk worden vervolgd (artikel 486 Sv). Omdat de basis voor crimineel gedrag vaak al op jonge leeftijd wordt gelegd, is niettemin geoordeeld dat vroegtijdig ingrijpen belangrijk is en is voor jongeren onder de 12 jaar die een strafbaar feit hebben gepleegd, alsmede voor hun ouders de Stop-reactie ontwikkeld. Deze heeft tot doel het afwijkende gedrag van de jeugdige bij te sturen en de ouders te ondersteunen bij de correctie van hun kind. De Stop-reactie is geen strafrechtelijk instrument.

De Stopreactie is opgezet naar het voorbeeld van de Haltmaatregel. Onder verantwoordelijkheid van het OM voeren de Haltbureaus de Stopreactie uit.

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 onvreemd 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 maar 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 N, die in paragraaf 8 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. Besloten is daarvan af te zien omdat de noodzaak daarvoor ontbreekt en het als disproportioneel wordt geoordeeld. 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. Het vorenstaande geldt nog in sterkere mate bij kinderen onder de 12 jaar die aan een Stop-reactie meedoen, omdat zij niet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Tegen deze achtergrond zal in de algemene maatregel van bestuur die op grond van het voorgestelde artikel 55c, vierde 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.

5.5.7. 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 een 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 ondenkbeeldig. Van de iets meer dan 23.000 DNA-profielen die op dit moment in de DNA-databank zijn opgeslagen, bestaat 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 5.5 zijn de voorstellen toegelicht die dienen om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling te verhogen. In artikel I, onder J en M, respectievelijk artikel VIII 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, wordt niet volstaan met controle met zijn identiteitsdocument, maar worden altijd van hem voorafgaand aan het nemen van zijn celmateriaal voor DNA-onderzoek vingerafdrukken genomen. 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.

5.6. De Justitiële Informatiedienst; de voor de identiteitsvastelling relevante gegevensverwerkingen

Op 1 april 2006 is de Justitiële Informatiedienst opgericht (Stcrt. 2006, 119). In deze dienst, die onderdeel is van het Ministerie van Justitie, zijn met ingang van diezelfde datum het Bureau VIP (Verwijsindex Personen), dat ondergebracht was bij het Centraal Justitieel Incassobureau te Leeuwarden, en de Centrale Justitiële Documentatie te Almelo opgegaan. 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 informatie uit de justitiële documentatie die voor 1 april 2006 namens de Minister van Justitie in beheer was bij de Centrale Justitiële Documentatie, en de strafrechtsketendatabank, de nieuwe naam die in dit wetsvoorstel wordt gehanteerd voor de verzameling administratieve persoonsidentificerende gegevens in de VIP. 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.

Zoals in paragraaf 5.1 uiteengezet is, bevat de strafrechtsketendatabank persoonsgebonden gegevens van verdachten en veroordeelden alsmede verwijzingen met betrekking tot de geregistreerde personen naar andere systemen, zoals het geautomatiseerde Communicatiesysteem Openbaar Ministerie - Parket Administratie Systeem (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.

Daarnaast zal de Justitiële Informatiedienst namens de Minister van Justitie het landelijk bestand beheren met de foto's die van verdachten en veroordeelden ten behoeve van de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen zijn genomen.

Nu de Justitiële Informatiedienst een onderdeel van Justitie is waarvoor de Minister van Justitie de verantwoordelijkheid draagt, behoeft deze dienst geen specifieke wettelijke grondslag. Ook de gegevensverwerkingen die deze dienst namens de minister verzorgt, behoeven, zoals hieronder wordt uitgelegd, geen specifieke wettelijke grondslag.

Voor de gegevensverwerking in de justitiële documentatie bestaat reeds een speciale wettelijke grondslag. Artikel 2, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens bevat die grondslag. Daarin is aan de Minister van Justitie de opdracht verleend in de justitiële documentatie justitiële gegevens ten behoeve van een goede strafrechtspleging te verwerken. Met ingang van 1 april 2006 ondersteunt niet langer de Centrale Justitiële Documentatie, maar de Justitiële Informatiedienst de minister bij de vervulling van deze taak.

De gegevensverwerking in de strafrechtsketendatabank valt niet onder de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze verwerking heeft op veel meer gegevens betrekking dan justitiële gegevens. In dit bestand worden ook andere gegevens van verdachten en veroordeelden opgeslagen, zoals het verblijfadres en het gegeven of er al dan niet een DNA-profiel in de DNA-databank is opgenomen.

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. 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 voorzover 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 (het voorstel van) 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, voorzover de algemene normen uit die wet niet bij (of krachtens) algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op het voorgestelde artikel 27b, derde en vierde lid, Sv, worden geconcretiseerd.

In strafrechtsketendatabank worden ook de foto's die van verdachten en veroordeelden in het kader van de vaststelling van hun identiteit zijn genomen, opgeslagen en door de Justitiële Informatiedienst namens de Minister van Justitie worden beheerd.

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. 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, zullen de politie en de Koninklijke marechaussee standaard een foto nemen. De foto's van verdachten zullen voor identificatie- en verificatiedoeleinden worden opgenomen in het centrale fotobestand.

De tweede wijze waarop de foto's worden verkregen, is via de penitentiaire inrichtingen voor zover het foto's van veroordeelden en gedetineerde verdachten betreft. Deze worden eveneens in het fotobestand bij de Justitiële Informatiedienst opgeslagen.

De foto's van verdachten die de politie heeft genomen, zijn politiegegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van het voorstel van de Wet politiegegevens¹⁸. De foto's kunnen door de politie worden verwerkt onder het regime van artikel 13 van dat wetsvoorstel. Omdat het de bedoeling is dat de politie en de Koninklijke marechaussee de foto's reeds langs geautomatiseerde weg aan de strafrechtsketendatabank aanleveren, zal verstrekking van de foto's op grond van artikel 18 van dat wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur geregeld worden. De verstrekking zal geschieden aan de Minister van Justitie omdat hij de verantwoordelijke is voor de centrale fotodatabank. De minister is in dat verband niet alleen aan te merken als "orgaan belast met de toepassing van het strafrecht" in de zin van artikel 22, eerste lid, van de Wbp, maar tevens als degene die in dat artikellid wordt omschreven als

¹⁸ Kamerstukken II 2005/06, 30 327, nr. 2.

verantwoordelijke die de betrokken persoonsgegevens heeft verkregen krachtens de Wet politiegegevens. Op de verwerking van de verstrekte foto's zijn verder de algemene basisprincipes voor gegevensverwerking van de Wbp van toepassing, voor zover in het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv daaraan geen nadere uitwerking is gegeven en deze principes bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op artikel 55c, vierde lid, geen nadere concretisering wordt gegeven.

Op de foto's van veroordeelden en gedetineerde verdachten die de inrichtingen maken, is de Wbp van toepassing. Deze 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 rasgegevens is ingevolge artikel 18, onder a, van de Wbp geoorloofd als het met het oog op de identificatie onvermijdelijk is.

Zoals aangegeven is, is het de bedoeling dat de politie 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 neemt. Deze vingerafdrukken worden, evenals de vingerafdrukken van veroordeelden en gedetineerde verdachten, opgeslagen in het vingerafdrukkenbestand HAVANK waarvoor het Korps landelijke politiediensten de verantwoordelijkheid draagt. Ten behoeve van de ondersteuning van de politietoekant biedt artikel 13, eerste en tweede lid, van het voorstel van de Wet politiegegevens de basis voor het verder verwerken van vingerafdrukken voor identificatie- en verificatiedoeleinden en voor het landelijk raadpleegbaar maken van deze gegevens door het Korps landelijke politiediensten in HAVANK. Bij algemene maatregel van bestuur krachtens het vierde lid van artikel 13 kunnen onder meer de termijnen worden vastgelegd waarbinnen verdere verwerking van vingerafdrukken dient te worden beëindigd. Er is evenwel voor gekozen om deze termijnen niet te bepalen bij die algemene maatregel van bestuur, maar bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, die gebaseerd is op het vierde lid van artikel 55c. Weliswaar is de politie de verantwoordelijke voor de vingerafdrukken, maar deze persoonsgegevens dienen niet louter een politieel doel, maar het bredere doel van de strafvordering. Om die reden acht ik het meer geschikt dat deze termijnen hun basis hebben in het Wetboek van Strafvordering. Voor de lengte van die termijnen wordt verwezen naar paragraaf 5.8.

Bij de directeurs van de inrichtingen berust de bevoegdheid om de vingerafdrukken van veroordeelden en gedetineerde verdachten te nemen. Deze bevoegdheid ligt vast in de drie beginselenwetten. Bij dit wetsvoorstel wordt bij artikel IV, onder B, artikel V, onder A, respectievelijk artikel VI nieuw ingevoegde artikel 28, vijfde lid, van de Penitentiaire beginselenwet, artikel 22, vijfde lid, van de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden en artikel 33, vijfde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen wordt geregeld dat de termijnen voor het bewaren van de vingerafdrukken, evenals van de foto's die zijn genomen, worden vastgesteld in de op die artikelen op te stellen algemene maatregelen van bestuur.

5.7. Aanwijzing van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtsketen

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 strafrechtsketen 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 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 strafrechtsketen, in het bijzonder in gevallen waarin twijfels of 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 strafrechtsketendatabank 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.

5.8. Bewaren en vernietigen van foto's, vingerafdrukken en strafrechtsketennummers

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 het voorstel van 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.

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 discrepantie 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 ogeschouw 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. Immers, (foto's en) vingerafdrukken dienen, behalve voor identiteitsvaststelling, ook voor waarheidsvinding c.q. opsporing. Wat dat laatste betreft dienen zij dus hetzelfde doel als de DNA-profielen. Het zou in zoverre dan ook logischer zijn indien de bewaartermijnen van vingerafdrukken en DNA-profielen zoveel mogelijk zouden worden geharmoniseerd.

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 het 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 kennisgeving 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 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 anderzijds dan ook 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 bewaarsystematiek 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 langer 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 aangesloten 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 vingerafdrukken¹⁹. 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 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

¹⁹ Kamerstukken II 2003/04, 28 886, nr. 6, blz. 3.

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 vingerafdrücken 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.

Tot slot zullen, conform de huidige systematiek voor het bewaren van DNA-profielen, de DNA-profielen worden vernietigd zodra er sprake is van een omstandigheid dat betrokkene niet langer als verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt. Deze regel zal niet gelden voor de andere gegevens omdat deze, anders dan DNA-profielen, nog wel relevant kunnen zijn ten behoeve van de identiteitsvaststelling of om inzicht te hebben in het strafrechtelijk verleden van betrokkene.

Ik zal bevorderen dat de bovenstaande termijnen, voor zover deze betrekking hebben op foto's, vingerafdrücken en SKN's, bij algemene maatregel van bestuur, gebaseerd op de voorgestelde artikelen 27b, derde lid, en vierde lid, en 55c, vierde 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 X van dit wetsvoorstel met de hierboven voorgestelde systematiek in overeenstemming gebracht.

6. 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 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) van belang.

6.1. Gebruik van foto's en vingerafdrücken en identiteitsbewijs ten behoeve van identificatiedoeleinden

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 vingerafdrücken. 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 voorzover het gaat om het nemen van vingerafdrücken 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 vingerafdrücken 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 recht 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, eerste 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 of onbekendheid van de identiteit van betrokkene (zie artikel 55c, tweede 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 2 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 2 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 meeste effectieve instrument om de overheid bij de identiteitsvaststelling te ondersteunen. Een ander identificerend middel dan vingerafdrukken waarmee vergelijkbare resultaten kunnen worden behaald, is niet beschikbaar. Vingerafdrukken zijn immers uniek identificerend en bieden daarom een trefzeker en veel betrouwbaarder hulpmiddel dan documenten om de identiteit van de justitiabele vast te stellen. Bovendien kan met vingerafdrukken veel minder gemakkelijk worden gefraudeerd.

Met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is gestreefd naar een zo beperkt mogelijke inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Voorgesteld wordt foto's en vingerafdrukken alleen standaard te nemen bij verdachten wegens ernstige misdrijven (zie het voorgestelde artikel 55c, eerste lid, Sv). 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 of onbekendheid van de identiteit van betrokkene (zie artikel 55c, tweede 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.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Foto's en vingerafdrukken

Voor de beoordeling van de afname en het gebruik van de foto's en vingerafdrukken bij justitiabelen in het licht van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, 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. 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 het voorgestelde artikel 55c, vierde 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 bevat het voorgestelde artikel 55c, vierde 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 zullen daarin onder andere de termijnen voor het bewaren van de foto's en vingerafdrukken worden vastgelegd. Deze termijnen zullen overeenkomstig de systematiek als beschreven in paragraaf 5.8 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, eerste tot en met derde lid, zijn omschreven. De doelen zijn het vaststellen van de identiteit van de verdachte en de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Onder identiteitsvaststelling wordt tevens de verificatie van de identiteit van de verdachte of veroordeelde verstaan op de momenten in de strafrechtelijke procedure 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 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 5.3, 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 maar verplicht 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 5.2 en naar de paragrafen 2, 5.3 en 5.5.1 tot en met 5.5.5 waarin het belang van adequate maatregelen tegen identiteitsfraude, waaronder uitbreiding van de identificatieplicht, is uiteengezet. 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 tijdens de terechtzitting (zie paragraaf 5.5.1) 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 is hij, indien hij gebruik maakt van zijn recht om op de terechtzitting aanwezig te zijn, onderworpen aan een verplichte 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. Het belang van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige identiteitsvaststelling rechtvaardigt dat in elk geval bij alle misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, standaard de identiteit van de verschenen persoon aan de hand van zijn vingerafdrukken wordt gecontroleerd. Voor een deugdelijke identiteitsvaststelling is het vragen naar zijn personalia onvoldoende. Verificatie door middel van primair de vingerafdrukken en secundair een identiteitsbewijs is noodzakelijk. 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.

6.2. 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 een rol. Zoals in paragraaf 6.1 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 5.1 is beschreven, een uitwerking van artikel 11, tweede lid, onder a, van het voorstel van 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 strafrechtssketen en ter bestrijding van identiteitsfraude. De toepassing van een algemeen persoonsnummer in de strafrechtssketen is niet nieuw. Een groot aantal partijen die deel uitmaken in de strafrechtssketen, 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 organisaties die behoren tot de justitiële sector, zijn verplicht het SKN te gebruiken. Organisaties buiten die sector mogen het SKN niet gebruiken. De organisaties in de strafrechtssketen maken van het SKN uitsluitend gebruik 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 2, dat aan een persoonsnummer in de strafrechtssketen 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.

Het SKN is een van de gegevens die wordt verwerkt in de strafrechtssketendatabank en vormt ook de sleutel tot de andere gegevens die in die databank worden verwerkt. De strafrechtssketendatabank valt, zoals in paragraaf 5.6. is aangegeven, onder de werking van de Wbp en is een andere naam voor 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, vierde lid, neergelegde bepaling dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld voor het verwerken van de gegevens in de strafrechtssketendatabank. 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 5.8 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 strafrechtssketendatabank zijn verwerkt, en indien dat het geval is, of deze gegevens al dan niet terecht of juist zijn verwerkt. Uitzondering op dit recht vormt artikel 43, waarin is bepaald dat het recht op kennisneming buiten toepassing kan blijven voorzover 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.

7. 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 en 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 5.4); 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 vervolgstappen 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 naar verwachting ingepast kunnen worden in de bestaande werkprocessen zonder dat daarvoor extra capaciteit benodigd is.

Onder meer om de effecten voor de individuele ketenpartners en voor de gehele keten kwantitatief te bepalen worden, zoals in paragraaf 4.2 is beschreven, enkele pilots uitgevoerd waarin de maatregelen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, in de praktijk worden uitgeprobeerd. Voorafgaand aan een pilot wordt een nulmeting verricht om onder meer te meten wat het capaciteitsbeslag is van de huidige werkwijze. Voorts wordt in de nulmeting bekeken wat de effecten zijn van fouten of onvolkomenheden in de identiteitsvaststelling. Deze bevindingen worden vergeleken met de bevindingen van de pilots om zo een beeld te vormen wat op de korte termijn en langere termijn het capaciteitsbeslag is van de handelingen die worden vereist om de identiteit vast te stellen.

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 docuscans ingezet die in enkele seconden een identiteitsdocument onderzoeken op echtheid en geldigheid en het document kunnen verifiëren bij het Verificatie en Informatie Systeem (VIS) waarover het Korps landelijke politiediensten het beheer voert en waarin als gestolen of vermist opgegeven buitenlandse identiteitsdocumenten en Nederlandse vreemdelingendocumenten als bedoeld in de Vreemdelingenwet 2000 zijn opgenomen, alsmede bij het rijbewijsregister, bedoeld in artikel 126 van de Wegenverkeerswet 1994, waarin alle Nederlandse rijbewijzen en een aantal buitenlandse rijbewijzen. Dit register is, evenals het VIS, voor de politie 24 uur on-line bevraagbaar. Daarin wordt bijgehouden welke rijbewijzen geldig zijn en, welke, voor zover zij nog op grond van enige wettelijke verplichting hadden moeten worden ingeleverd of kunnen worden ingenomen. Tevens kan ten behoeve van de verificatie van het document gebruik worden gemaakt van de beheervoorziening BSN, alsmede het Basisregister Reisdocumenten en het Verificatieregister. In het laatstgenoemde register worden uitsluitend de reisdocumentnummers en het soort reisdocument opgenomen. Het Verificatieregister is een hit/no hit register en geeft bij het opgeven van het nummer van het document snel informatie over de vraag of het document in het Basisregister Reisdocumenten is opgenomen. Het Verificatieregister is 24 uur per dag, zeven dagen per week, on-line bevraagbaar.

Voorts leest de docuscan 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. Deze docuscans worden ingezet bij de politie, de Koninklijke marechaussee, de Dienst Justitiële Inrichtingen en de reclassering. Verwacht wordt dat circa 200 docuscans nodig zijn voor de politie en de Koninklijke marechaussee, circa 200 voor de Dienst Justitiële Inrichtingen en circa 30 voor de reclassering.

Voor de afname van vingerafdrukken worden twee typen apparatuur ingezet. Het ene type is in staat om 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 om 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 dat circa 200 vingerafdrukkenscanners nodig zijn, waarmee meer vingers gelijktijdig gescand kunnen worden en ten minste 1000 kleinere scanners, waarmee ten behoeve van de verificatie één vinger gescand kan worden.

Naast apparatuur bij de ketenpartners zijn er ook centrale voorzieningen nodig, namelijk het 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. Voor HAVANK was reeds een investering voorzien van 7 mln euro. Er wordt naar gestreefd dat het nieuwe HAVANK eind 2007 operationeel is, zij het dat nog niet helder is of op dat moment

ook alle functionaliteiten zullen kunnen zijn geïmplementeerd.²⁰ 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 veroordeelden plaatsvindt. In deze databank worden ook de foto's van verdachten en veroordeelden opgeslagen. De fotodatabank 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 strafrechtsketendatabanken 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.

Voor de vervanging van HAVANK was reeds een investering voorzien van 7 mln euro. Geschat wordt dat de totale benodigde investering uit hoofde van dit wetsvoorstel circa 40 mln euro bedraagt.

Inwerkingtreding 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 4.2 is beschreven, zijn reeds in het najaar van 2006 enkele pilots gestart om de nieuwe werkwijze van gebruik van foto's en vingerafdrukken in de praktijk te testen en de consequenties ervan in kaart te brengen.

Pas als het nieuwe HAVANK operationeel zal zijn, zal gewerkt kunnen gaan worden overeenkomstig de systematiek van het onderhavige wetsvoorstel. Naar verwachting zal dit in de loop van 2008 het geval zijn. Hoewel de implementatie van een en ander wordt gecoördineerd vanuit het Ministerie van Justitie, is elke ketenpartij zelf verantwoordelijk voor de implementatie binnen de eigen organisatie. Deze implementatie omvat de aanschaf en installatie van apparatuur en infrastructuur, het beschrijven van de werkinstructies, het geven van opleiding en voorlichting, onder omstandigheden het aanpassen van de organisatie, en niet in de laatste plaats het verankeren in de cultuur en in de dagelijkse routine van adequate aandacht voor een kwalitatief goede identiteitsvaststelling. Het Ministerie van Justitie zal de ketenpartners hierbij ondersteunen in de vorm van expertise, communicatie en opleidingen.

8. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder B

Artikel 27a

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.

Het doen van een vordering om vingerafdrukken af te staan, vindt grond in het voorgestelde artikel 27a Sv. Dat geldt niet alleen als de vordering is gedaan door een politieambtenaar, maar ook als deze afkomstig is van een rechterlijk ambtenaar.

Artikel 27a Sv geeft aan op welke wijze de identificatie en verificatie van de identiteit van een verdachte plaatsvindt. Op andere plaatsen in het Wetboek van Strafvordering is bepaald wie vaststelt en wanneer de identiteit van de verdachte wordt vastgesteld. Zo voorziet artikel 273,

²⁰ Zie de in noot 6 aangehaalde brief van de Minister van Justitie van 6 december 2006, blz. 4.

eerste lid, Sv (zie artikel I, onder P) erin dat de voorzitter van de kamer die de strafzaak tegen de verdachte behandelt, aan het begin van het onderzoek de identiteit van de verdachte vaststelt. De voorzitter is daarbij gehouden aan de voorschriften uit artikel 27a.

Artikel 27b, tweede 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 identiteitsvaststelling van een justitiabele wordt verwezen naar de paragrafen 5.5.2 tot en met 5.5.5. Halt-bureaus vallen om de redenen, die in paragraaf 5.5.6. zijn beschreven, buiten de reikwijdte van de omschrijving van organen als hiervoor bedoeld.

Artikel I, onder D, juncto artikel I, onder F

Artikel 52 juncto artikel 55c, eerste lid

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. Een verdachte die wordt staande gehouden, kan derhalve 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 hem daartoe gedurende enig moment staande te houden.

Artikel I, onder E

Artikel 55b, eerste lid, Sv verleent de opsporingsambtenaren de bevoegdheid een verdachte met het oog op de vaststelling van zijn identiteit naar zijn sociaal-fiscaal nummer 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 sociaal-fiscaal nummer 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 4.1.1 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 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 sociaal-fiscaal nummer verwerkt. Ook op het Nederlandse rijbewijs wordt het sociaal-fiscaal nummer opgenomen van degene aan wie het rijbewijs is afgegeven. Gegeven de toonplicht is het minder relevant de verdachte naar zijn sociaal-fiscaal nummer 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 sociaal-fiscaal nummer beschikt, maar zich legitimeert met een ander geldig identiteitsbewijs dan de drie hiervoor genoemde documenten waarop niet het sociaal-fiscaal nummer 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 sociaal-fiscaal

nummer niet of nauwelijks toegevoegde waarde heeft. De bevoegdheid van artikel 55b, eerste lid, Sv strekt zich immers slechts uit tot het vragen naar het sociaal-fiscaal nummer van de verdachte, maar creëert geen verplichting voor de verdachte de vraag naar zijn sociaal-fiscaal nummer 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 sociaal-fiscaal nummer uit het hoofd kent. De verdachte zal daartoe zijn identiteitsbewijs raadplegen of tonen. Als hij zich legitimeert met een identiteitsbewijs waarop zijn sociaal-fiscaal nummer niet is vermeld, kan hij de vraag, ook al zou hij daartoe bereid zijn, niet beantwoorden indien dat 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 sociaal-fiscaal nummer zal verstrekken. Hij is er immers op uit dat zijn identiteit niet wordt vastgesteld.

Artikel I, onder F

Artikel 55c, eerste 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 politietaken 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, eerste 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

Het is de bedoeling dat van de verdachten van wie geen vaste woon- of verblijfplaats kan worden vastgesteld, op basis van artikel 55c, tweede lid, Sv foto's en vingerafdrukken worden genomen met als doel hun identiteit op deugdelijke wijze te kunnen vaststellen. Deze categorie verdachten kan worden begrepen onder een verdachte als omschreven in dat artikellid. Een verdachte van wie de vaste woon- of verblijfplaats onbekend is, is immers een verdachte "over wiens identiteit twijfel bestaat of wiens identiteit onbekend is".

Artikel I, onder G

In het voorgestelde artikel 55c, eerste lid, Sv wordt geregeld dat altijd een of meer foto's worden genomen van ieder persoon op wie een verdenking rust ter zake van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtens is toegelaten. 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 maken van fotografische opnamen voor identificatiedoeleinden gehandhaafd blijft. Foto's 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 a, Sv genomen, maar op grond van artikel 55c, eerste lid, Sv. Het is evenmin nodig deze maatregel in artikel 61a, eerste lid, onder a, Sv te handhaven voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Nu foto's standaard bij iedere verdachte wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, worden genomen en deze ingevolge artikel 55c, derde lid, Sv ook kunnen worden gebruikt voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden, zal er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel geen noodzaak en behoefte meer aanwezig zijn om foto's te nemen op basis van artikel 61a, eerste lid, onder a,

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

Ook vingerafdrukken worden ingevolge het voorgestelde artikel 55c, eerste lid, Sv altijd bij iedere verdachte wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, genomen voor identificatiedoeleinden. Artikel 55c, derde lid, Sv regelt dat deze vingerafdrukken tevens mogen worden gebruikt voor opsporingsdoeleinden. Daarom is het niet langer noodzakelijk dat het nemen van vingerafdrukken in artikel 61a, eerste lid, onder b, wordt gehandhaafd en wordt deze maatregel bij artikel I, onder G, uit de opsomming van maatregelen in het belang van het onderzoek geschrapt.

Verder wordt bij artikel I, onder G, voorgesteld in artikel 61a, eerste lid, Sv ook de maatregel "het nemen van lichaamsmaten" te schrappen. Lichaamsmaten worden voortaan ingevolge het voorgestelde artikel 55c, eerste lid, Sv genomen en maken onderdeel uit van de gegevens die op het formulier, bedoeld in laatstgenoemd artikellid, dienen te worden ingevuld. Deze gegevens die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld en vooral betrekking hebben op het uiterlijk van de verdachte, strekken ertoe om zijn identiteitsvaststelling te versterken.

Daarnaast voorziet artikel I, onder G, 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 hand-, voet-, teen-, oor- of schoenafdrukken" toe te voegen. Omdat deze soorten afdrukken een gevestigde positie innemen in de opsporingspraktijk, is het mede vanwege de toegankelijkheid en voorzienbaarheid van het recht goed deze maatregelen 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 zijn handafdrukken worden genomen. Aan die praktijk komt bij dit wetsvoorstel een einde. Ingevolge het voorgestelde artikel 55c, eerste lid, Sv worden in de toekomst van iedere verdachte wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, standaard vingerafdrukken genomen. Het doel daarvan is de identiteit van de verdachte vast te stellen. De vingerafdrukken mogen vervolgens ook worden gebruikt ten behoeve van de opheldering van het strafbare feit waarvan de verdachte wordt verdacht. Handafdrukken worden anders dan vingerafdrukken niet voor identificatiedoeleinden genomen, maar louter voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Afname van handafdrukken mag daarom, net zoals de andere in artikel 61a, eerste lid, Sv, opgesomde maatregelen, slechts worden bevolen indien dat in het belang van het onderzoek is. Het onderzoeksbelang vereist onder meer een afweging van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Een afweging van deze beginselen brengt met zich dat van standaard afname van handafdrukken geen sprake kan zijn.

Artikel I, onder P

Artikel I, onder P, voorziet erin dat in artikel 273, eerste lid, de verplichting voor de voorzitter vervalt het onderzoek ter terechtzitting te beginnen met de verificatie van de personalia van de aanwezige verdachte. Dat betekent geenszins dat de voorzitter niet langer verplicht is de verdachte naar zijn personalia te vragen. Hij dient immers ingevolge het voorgestelde artikel 273, eerste lid, de identiteit van de verdachte vast te stellen op de wijze, bedoeld in artikel 27a, eerste en tweede lid, Sv en zijn identiteitsvaststelling omvat volgens artikel 27a, eerste lid, eerste volzin, Sv ook het vragen naar zijn personalia.

Artikel I, onder Q

De wijziging van artikel 487, eerste lid, Sv, zoals voorgesteld in artikel I, onder Q, heeft tot doel te voorkomen dat het nieuwe artikel 55c 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 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, lichaamsmaten 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). Wel kunnen zij meewerken aan de zogenaamde Stop-reactie. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 5.5.6. Deelname aan een Stop-reactie is alleen maar mogelijk indien de ouders van beneden-twaalfjarige verdachte schriftelijke toestemming verleent aan de medewerking aan de Stop-reactie. Hierdoor is het risico op identiteitsverwisseling nagenoeg uitgesloten.

Artikel II, onder A en B

De artikelen 15 en 15b Sr worden bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met de wijziging van de vervroegde invrijheidsstelling in een voorwaardelijke invrijheidstelling²¹ gewijzigd. Bij de wijzigingen die bij artikel II, onder A en B, in de artikelen 15a en 15b Sr zijn aangebracht, wordt ervan uitgegaan dat het laatstgenoemde wetsvoorstel eerder tot wet is verheven en in werking is getreden dan het onderhavige wetsvoorstel.

Artikel IV, 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 Gevangenismaatregel²². 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 voorkomen²³. 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 identiteit 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 (rechtbank, gevangeniswezen etc.) 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 IV, onder B, voorgesteld dit middel in artikel 28, tweede lid, van de Penitentiaire beginselenwet te laten vervallen. Daarmee wordt bovendien aangesloten bij de ontwikkelingen ten aanzien van de

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 513, nr. 2.

²² Kamerstukken II 1994/95, 24 263, nr. 3, blz. 51.

²³ Kamerstukken II 1996/97, 24 263, nr. 8, blz. 3 en 4.

reis- en vreemdelingendocumenten waarin de handscan voor de identiteitsvaststelling ook geen enkele rol zal spelen, maar alleen foto's en vingerafdrukken.

Artikel VII

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 sociaal-fiscaal nummer. Artikel VII 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 E. 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 IX

De overwegingen die ten grondslag hebben gelegen aan de bij artikel IX 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 5.8. 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.

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.

De Minister van Justitie,