

Vergaderjaar 2007–2008

31 436

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

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 februari 2008 en het nader rapport d.d. 18 april 2008, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 december 2007, no. 07.003948, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met het verbeteren en versterken van de vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen (Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in een versterking van een zorgvuldige en betrouwbare vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen in de strafrechtssketen, teneinde de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het handelen van de overheid in de strafrechtssketen te bevorderen. Thans vindt volgens de toelichting te vaak identiteitsfraude en -verwisseling binnen de strafrechtssketen plaats. Voorgesteld worden:

- verruiming van de mogelijkheid door middel van foto's en vingerafdrukken de identiteit van verdachten en veroordeelden vast te stellen;
- invoering van een identificatieplicht voor een verdachte ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar en voor een gedetineerde ten opzichte van het hoofd van de instelling waarin hij verblijft;
- toekenning van een strafrechtssketennummer (SKN) aan een verdachte/ veroordeelde dat gebruikt wordt voor onderlinge uitwisseling van gegevens over verdachten/veroordeelden;
- aanwijzing van de Minister van Justitie als verantwoordelijke voor de strafrechtssketendatabank.

Tevens worden de bewaartermijnen in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en die in de voorgestelde strafrechtssketendatabank op de voet van het Wetboek van Strafvordering (Sv) geharmoniseerd.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de noodzaak en de uitvoerbaarheid, de rechtvaardiging van de verschillende maatregelen, de bewaartermijnen, alsmede de aard en omvang van de strafrechtssketendatabank. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 december 2007, nr. 07.003948, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 februari 2008, nr. W03.070454/II, bied ik U hierbij aan.

1. De identiteitsvaststelling

a. Het wetsvoorstel is er op gericht een oplossing te bieden voor problemen met identiteitsfraude in de strafrechtsketen. Volgens de toelichting worden deze problemen voor een niet onbelangrijk deel veroorzaakt door de soms gebrekkige kwaliteit van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden door uitvoeringsinstanties. Persoonsverwisseling en identiteitsfraude hebben ernstige gevolgen voor de integriteit, legitimiteit en effectiviteit van de strafrechtspiegeling. Daarom moet beter worden verzekerd dat betrokkene de juiste persoon is en voorkomen dat een persoon in de verschillende databanken van de strafrechtsketen onder verschillende identiteiten geregistreerd wordt. Daartoe is volgens de toelichting het huidige instrumentarium van bevoegdheden tot identificatie van verdachten en veroordeelden op grond van het Sv niet toereikend. Voorgesteld wordt ten aanzien van een aantal momenten in het strafproces de bevoegdheid te introduceren om de identiteit van de verdachte of veroordeelde vast te stellen door middel van één of meer van de in het voorgestelde artikel 27a omschreven methoden.¹

De in het voorgestelde artikel 27a omschreven methoden verschillen van elkaar in ingrijpendheid. Uit de toelichting blijkt niet, welk criterium is toegepast bij de keuze van de bevoegdheid om de identiteit van de verdachte of veroordeelde volgens één of meer van die methoden vast te stellen. Zo is in sommige gevallen de toepassing van het voorgestelde artikel 27a, tweede lid (verificatie aan de hand van eerder afgenomen vingerafdrukken) alleen mogelijk wanneer twijfel bestaat over de identiteit van betrokkene (bijvoorbeeld de voorgestelde artikelen 22, vierde lid, en 29a Sv), terwijl die in andere gevallen (bijvoorbeeld de voorgestelde artikelen 147, tweede lid, en 244, vierde lid) niet vereist is.

Voorts blijkt uit de toelichting niet in hoeverre de frequentie waarmee de identificatiemethoden ten aanzien van dezelfde persoon kunnen worden toegepast, is betrokken bij de beoordeling van de proportionaliteit van deze methoden.

Nader zou moeten worden toegelicht, op grond van welk criterium de keuze van bevoegdheid per situatie heeft plaatsgevonden, welke de aan elk van de keuzen ten grondslag liggende overwegingen zijn geweest en hoe de frequentie van de identiteitsvaststelling van dezelfde persoon daarin is betrokken.

De Raad adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen.

b. In de toelichting wordt uiteengezet dat uitvoering van de voorgestelde maatregelen – ook technisch – veelomvattend en complex is. Uit de toelichting blijkt dat het risico dat de voorgestelde maatregelen door gebreken in de uitvoering niet tot het gewenste doel leiden onder ogen is gezien, maar niet waarom niet gevreesd hoeft te worden dat toepassing van de voorgestelde maatregelen tot aanhoudingen en andere ongewenste obstakels, zoals problemen bij het aanvoeren van verdachten ter zitting of vertraging bij de voortgang van zittingen, in de voortgang van het strafproces zal leiden. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

1a. De Raad stelt dat uit de memorie van toelichting niet blijkt welk criterium is toegepast bij de keuze van de bevoegdheid om de identiteit van de verdachte of veroordeelde vast te stellen door middel van een of meer van de methoden uit het voorgestelde artikel 27a van het Wetboek van Strafvordering (Sv). In de paragrafen 6.2 tot en met 6.5 is beschreven op welk moment welke methode wordt toegepast. Aan de voorkant van de strafrechtelijke procedure wordt de identiteit van een verdachte die is aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, altijd met zowel een identiteitsbewijs als een of meer vingerafdrukken en foto's vastgesteld. Deze taak is in het wetsvoorstel neergelegd bij de opsporingsambtenaren die bij of krachtens artikel 141 Sv zijn aangewezen. Zij zijn ten behoeve van de identiteitsvaststelling ook verplicht te vragen naar de personalia van de verdachte. Uit een oogpunt van proportionaliteit en capaciteit stellen zij de identiteit van iedere andere verdachte enkel en alleen met behulp van een identiteitsbewijs

¹ Deze methoden zijn: 1) het vaststellen van de identiteit door te vragen naar naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, en het adres waarop betrokkene is ingeschreven en feitelijk verblijft; 2) het vaststellen van de identiteit op basis van een onderzoek van een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht; 3) het vaststellen van de identiteit op basis van het nemen van een of meer foto's en vingerafdrukken; 4) het vaststellen van de identiteit ter verificatie door het nemen en vergelijken van vingerafdrukken.

vast, tenzij over zijn identiteit twijfels bestaan. In dat geval dient de officier van justitie of de hulpofficier van justitie te bevelen dat van de verdachte een of meer vingerafdrukken en foto's worden genomen.

In de paragrafen 6.5.1 tot en met 6.5.6 is beschreven dat in de andere fasen van de strafrechtelijke procedure (bijvoorbeeld bij de rechter of een penitentiaire inrichting) de identiteit van een verdachte of veroordeelde primair wordt geverifieerd door het vragen naar de personalia van de verdachte of veroordeelde alsmede met behulp van diens vingerafdrukken. Alleen indien zijn vingerafdrukken niet reeds eerder op grond van het Wetboek van Strafvordering zijn genomen en in het vingerafdrukkenbestand HAVANK zijn verwerkt, geschiedt de identiteitsvaststelling met behulp van een identiteitsbewijs. Het criterium dat bij het bepalen van de keuze van deze systematiek is gehanteerd, is zo kan in reactie op het advies van de Raad worden opgemerkt in paragraaf 7 van de memorie van toelichting beschreven. Vingerafdrukken vormen op dit moment het meest effectieve en efficiënte instrument om de identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen te ondersteunen. Vingerafdrukken zijn anders dan documenten immers universeel, uniek identificerend en onveranderlijk en zijn daarom een trefzeker en betrouwbaar hulpmiddel om de identiteit van de justitiabele vast te stellen. Bovendien kan met vingerafdrukken niet gemakkelijk worden gefraudeerd. Indien daarmee wel is gefraudeerd, is de kans op een succesvol gebruik van die vingerafdrukken veel kleiner dan met documenten omdat het nemen van vingerafdrukken binnen de strafrechtsketen altijd onder toezicht van een functionaris plaatsvindt en omdat de functionaris aan de hand van de foto en de personalia die op het scherm voor hem verschijnen indien de justitiabele zijn vingers op de daarvoor bestemde apparatuur plaatst, kan verifiëren of de aanwezige persoon de juiste justitiabele is. Tot slot sluit het gebruik van vingerafdrukken in de strafrechtsketen aan bij de Europese ontwikkelingen op het terrein van identiteitsdocumenten waarbij de vingerafdrukken worden ingezet ter vaststelling van iemands identiteit.

De momenten waarop de verplichting tot identiteitsvaststelling geldt, zijn zo is beschreven in paragraaf 6.5 verschillend per organisatie in de strafrechtsketen. Zo geldt de verplichting voor het hoofd van een tbs-inrichting of een psychiatrisch ziekenhuis alleen bij de eerste opname en bij de tenuitvoerlegging van een bevel als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, terwijl deze verplichting in een penitentiaire inrichting op veel meer momenten geldt, bijvoorbeeld ook voor en na afloop van het bezoek. Voor de reclassering bijvoorbeeld geldt de verplichting alleen maar voor zover zij haar werkzaamheden verricht buiten een politiebureau of een inrichting. Daarbinnen is de politie of de inrichting verantwoordelijk voor de identiteitsvaststelling.

Overeenkomstig het advies van de Raad is in de memorie van toelichting, in paragraaf 7, ingegaan op de vraag in hoeverre de frequentie waarmee de identificatiemethoden kunnen worden toegepast, is betrokken bij de beoordeling van de proportionaliteit van deze methoden.

Het advies van de Raad heeft mij aanleiding gegeven om in het voorgestelde artikel 55c Sv een nieuw eerste lid op te nemen, waarin is geregeld dat de bij of krachtens artikel 141 Sv aangewezen opsporingsambtenaren verplicht zijn de identiteit van de verdachte vast te stellen door naar zijn personalia te vragen en zijn identiteitsbewijs in te zien. Deze bepaling vormt een aanvulling op artikel 8a van de Politiewet 1993, waarin voor deze ambtenaren de bevoegdheid is neergelegd om inzage van een identiteitsbewijs te vorderen, voor zover dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taak. De andere leden van artikel 55c Sv zijn als gevolg van de invoering van het nieuwe eerste lid vernummerd tot tweede tot en met vijfde lid. In paragraaf 9 van de memorie van toelichting is een toelichting op artikel 55c, eerste lid, Sv opgenomen.

1b. In de memorie van toelichting wordt aangegeven waarom niet gevreesd hoeft te worden dat toepassing van de voorgestelde maatregelen tot aanhoudingen en andere ongewenste obstakels in de voortgang van het strafproces zal leiden, zoals problemen bij het aanvoeren van verdachten ter zitting of vertraging bij de voortgang van zittingen. Een aanvulling op dit punt acht ik om die reden, anders dan de Raad voorstelt, niet nodig. Aan het einde van

paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting is nu al geschetst dat de systematiek voor de identiteitsvaststelling en de technische voorzieningen (zoals de apparatuur voor het nemen van vingerafdrukken) die voor dat doel zullen worden gebruikt, relatief eenvoudig zijn, waardoor fouten niet zo snel zullen voorkomen. Indien zich niettemin een storing voordoet, zal worden teruggevallen op de «fall-back»-procedures die in paragraaf 6.4 zijn beschreven en die ervoor dienen te zorgen dat het normale proces zo min mogelijk wordt verstoord. In dat verband is gesteld dat bijvoorbeeld de rechterlijke macht minder afhankelijk is van de technische voorzieningen ten aanzien van de vingerafdrukken omdat de verificatie van de identiteit van de persoon die op de zitting is verschenen, in eerste instantie op basis van een kopie van het identiteitsdocument en/of de foto in het dossier wordt uitgevoerd. Alleen bij twijfel over de identiteit van de persoon die op de zitting is verschenen, zal verificatie ofwel met behulp van de vingerafdrukken ofwel aan de hand van een identiteitsdocument worden uitgevoerd. Indien in die situatie de technische voorzieningen niet werken, zal de zaak worden aangehouden of bij verstek worden afgedaan.

2. Noodzaak en doelbinding

Het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv maakt het mogelijk dat persoonsgegevens uit de strafrechtsketendatabank, die zijn verwerkt teneinde de identiteit te kunnen vaststellen, tevens worden gebruikt voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Hiermee krijgt de verwerking van persoonsgegevens in de strafrechtsketendatabank een grotere reikwijdte dan als doel is vermeld. In de toelichting wordt vermeld dat artikel 55c, derde lid, Sv zich met de artikelen 9 en 43 Wbp verdraagt en daar een nadere uitwerking van vormt. Het is echter niet zonder meer duidelijk dat het gebruik van de persoonsgegevens van iedere persoon die verdacht of veroordeeld is geweest, noodzakelijk is voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van elk strafbaar feit.¹ De Raad is van mening dat de eis van noodzakelijkheid nadere toelichting vereist van de mogelijkheid om de verwerkte gegevens tevens voor voormelde doelen te gebruiken. Hij adviseert in de toelichting op deze punten in te gaan, daarbij met name toe te lichten dat aan de eis van noodzakelijkheid wordt voldaan, en het voorstel zo nodig aan te passen.

2. In de toelichting op artikel 55c, vierde lid, Sv (oud artikel 55c, derde lid, Sv) is ingegaan op de vraag in hoeverre de verwerking van de vingerafdrukken en foto's die zijn genomen ten behoeve van de identiteitsvaststelling van verdachten, noodzakelijk is voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. De opmerking van de Raad dat het hem niet zonder meer duidelijk is dat het gebruik van de vingerafdrukken en foto's van iedere persoon die verdacht of veroordeeld is geweest, noodzakelijk is voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van ieder strafbaar feit, onderschrijf ik. Om die reden heb ik in paragraaf 6.8 van de memorie van toelichting uiteengezet dat erin zal worden voorzien dat deze persoonsgegevens niet meer ten behoeve van dat doel mogen worden verwerkt zodra zich een omstandigheid voordoet die meebrengt dat degene wiens vingerafdrukken en foto's zijn verwerkt, niet langer als verdachte kan worden aangemerkt. Van een dergelijke omstandigheid is bijvoorbeeld sprake indien een verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging heeft gekregen, onherroepelijk buiten vervolging is gesteld, een rechterlijke verklaring heeft ontvangen dat de zaak geëindigd is of is vrijgesproken. De hiervoor beschreven waarborg zal worden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur die op grond van het voorgestelde artikel 55c, vijfde lid, Sv zal worden opgesteld. In deze algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald dat de van de verdachte verwerkte vingerafdrukken en foto's, in het geval zo'n omstandigheid zich voordoet, niet meer bewaard mogen blijven voor de identiteitsvaststelling (zie ook bij punt 3a) en dus ook niet meer voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, tenzij betrokkene verdacht wordt van een ander strafbaar feit of daarvoor veroordeeld is. Hiermee sluit ik aan bij de systematiek die geldt voor het bewaren van DNA-profielen. Ook een DNA-profiel mag niet meer worden bewaard zodra een persoon niet meer als verdachte kan worden aangemerkt.

¹ Zie ook de opmerking in het advies van het College bescherming persoonsgegevens dat de algemene bepaling in het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv zou kunnen legitimeren tot onverenigbare verdere verwerking, die niet noodzakelijk is voor de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.

3. Bewaartermijnen

a. In de toelichting wordt ingegaan op de voorgestelde bewaartermijnen van het SKN, de foto's en de vingerafdrukken.¹ Deze variëren van 20 tot 80 jaren. Naarmate de betrokkene verdacht wordt van of veroordeeld is ter zake van een ernstiger delict, is de bewaartermijn langer. Wat betreft de lengte van de bewaartermijn wordt geen onderscheid gemaakt tussen gegevens van verdachten die zijn veroordeeld en anderen van wie geen veroordeling is gevolgd. De reden daarvoor is volgens de toelichting dat foto's en vingerafdrukken nodig blijven om zo nodig achteraf te kunnen vaststellen dat de verkregen justitiële en strafvorderlijke gegevens op de desbetreffende persoon betrekking hebben. Verder wordt erop gewezen dat ook bij het verzamelen van justitiële en strafvorderlijke gegevens geen onderscheid wordt gemaakt en gebruikelijk is dat deze gegevens bewaard blijven, ook als de verdachte niet veroordeeld wordt. De Raad wijst er echter op dat bij het bewaren van DNA-profielen een uitzondering wordt gemaakt voor personen die ten onrechte als verdachte zijn aangemerkt.²

Zoals in de toelichting wordt vermeld, dwingen de in artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden neergelegde eisen van proportionaliteit en subsidiariteit tot differentiatie bij het bewaren, verwijderen en vernietigen van gegevens.³

De Raad adviseert de bewaartermijnen bij personen die ten onrechte als verdachte zijn aangemerkt opnieuw te bezien.

b. Volgens de toelichting mogen foto's en vingerafdrukken van verdachten die niet zijn veroordeeld, gebruikt worden als betrokkene verdacht wordt van een ander strafbaar feit of daarvoor veroordeeld is, maar niet voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten.⁴ In het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv is deze uitzondering echter niet opgenomen. Toepassing van deze uitzondering lijkt mee te brengen dat in de strafrechtsketendatabank onderscheiden moet worden tussen gegevens van verdachten die veroordeeld zijn, die wel nader verwerkt mogen worden, en van verdachten van wie geen veroordeling is gevolgd, die slechts beperkt nader verwerkt mogen worden. Het komt voor dat dit onderscheid in de praktijk niet steeds eenvoudig te maken valt.

De Raad adviseert voorstel en toelichting op voormeld punt met elkaar in overeenstemming te brengen en in de toelichting uiteen te zetten, op welke wijze wordt verzekerd dat het bedoelde onderscheid in de praktijk wordt gemaakt.

3a. Overeenkomstig het advies van de Raad heb ik de bewaartermijnen die ik in paragraaf 6.8 van de memorie van toelichting ten aanzien van de strafrechtsketennummers, de vingerafdrukken, de foto's en de justitiële en strafvorderlijke gegevens bij personen die niet langer als verdachte kunnen worden aangemerkt, heroverwogen. Deze heroverweging heeft ertoe geleid dat de vingerafdrukken en foto's zullen worden vernietigd zodra zich een omstandigheid voordoet dat een persoon niet langer als verdachte wordt beschouwd. Voor een beschrijving van deze omstandigheden wordt verwezen naar punt 2 uit dit nader rapport. Deze persoonsgegevens zijn bij nader inzien niet nodig om achteraf te kunnen vaststellen dat de verkregen justitiële en strafvorderlijke gegevens op de desbetreffende persoon betrekking hebben. De identiteit van deze persoon kan later zonodig worden vastgesteld met een identiteitsbewijs. Daarentegen blijven de justitiële gegevens – overeenkomstig het Besluit justitiële gegevens wel bewaard om een historisch overzicht van het strafrechtelijk verleden van de betrokken persoon te kunnen geven. Dat geldt ook ten aanzien van de strafvorderlijke gegevens. De justitiële documentatie waarin de justitiële gegevens zijn verwerkt, wordt namelijk gevoed met strafvorderlijke gegevens en deze gegevens moeten naast elkaar kunnen worden gelegd indien betrokkene de verantwoordelijke voor de justitiële documentatie te kennen heeft gegeven dat de justitiële gegevens niet juist zijn. Het strafrechtsketennummer zal de sleutel vormen tot deze gegevens en dient dus eveneens bewaard te blijven.

Paragraaf 6.8 heb ik in overeenstemming met het bovenstaande gebracht. 3b. Anders dan de Raad veronderstelt, wordt in paragraaf 6.8 van de memorie van toelichting niet gesteld dat het de bedoeling is dat de foto's en vingerafdrukken van personen die niet langer als verdachte kunnen worden aangemerkt, wel mogen worden gebruikt in een andere zaak waarin hij verdachte is of

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.8.

² DNA-profielen van verdachten, die niet langer als verdachte worden aangemerkt, dienen ingevolge de artikelen 16 en 17 van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken te worden vernietigd.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 6.8.

veroordeeld is, maar niet voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Wel wordt in die paragraaf aangegeven dat indien iemand in een andere zaak als verdachte is aangemerkt of is veroordeeld dan in de zaak waarin hij niet langer als verdachte kan worden aangemerkt, zijn vingerafdrukken en foto's bewaard blijven voor de identiteitsvaststelling en dus ook voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Voor het overige verwijs ik naar hetgeen ik hierover heb opgemerkt bij punt 2 van dit nader rapport.

4. De strafrechtsketendatabank

De strafrechtsketendatabank wordt niet bij de voorgestelde wet ingesteld. Uit de toelichting, noch uit de tekst van het voorstel valt af te leiden, waar deze zich bevindt en welke gegevens zij precies zal bevatten. Ook de relatie met het vingerafdrukkenbestand van de politie, Het Automatisch Vingerafdrukken-systeem Nederlandse Kollektie (HAVANK), wordt niet geregeld. Nu de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor de verwerking van vingerafdrukken van verdachten in HAVANK, terwijl de minister van Justitie dat wordt voor de verwerking van foto's van verdachten en veroordeelden en de andere identificerende gegevens, waaronder vingerafdrukken, die in de strafrechtsketendatabank worden verwerkt, heeft het wetsvoorstel tot gevolg dat voor verwerking van dezelfde soorten gegevens twee ministers verantwoordelijk zijn.

De toelichting vermeldt terecht dat aan het SKN zelf geen informatie kan worden ontleend die de persoonlijke levenssfeer raakt.¹ Dit neemt niet weg dat aan het SKN gegevens kunnen worden gekoppeld, die de persoonlijke levenssfeer raken en in voorkomende gevallen kunnen worden aangemerkt als bijzondere persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp.² Dit betekent dat ten behoeve van de strafrechtsketendatabank persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, die voor verschillende doeleinden kunnen worden geraadpleegd en verwerkt.

In het wetsvoorstel is de wijze waarop de databank beveiligd wordt tegen onrechtmatig gebruik, niet geregeld.³ Een extra risico is gelegen in het feit dat in de databank ook het burgerservicenummer wordt gebruikt, omdat hiermee op eenvoudige wijze koppeling van bestanden met persoonsgegevens mogelijk wordt.

De Raad adviseert de instelling van de strafrechtsketendatabank in het voorstel te regelen en te bepalen, welke persoonsgegevens daarin worden opgenomen, welke persoonsgegevens door wie verwerkt of verder verwerkt mogen worden en hoe de beveiliging wordt gewaarborgd.

4. De stelling van de Raad dat noch uit de memorie van toelichting noch uit het wetsvoorstel valt af te leiden waar de strafrechtsketendatabank zich bevindt en welke gegevens zij zal bevatten, onderschrijf ik niet. Het voorgestelde artikel 27b, vierde lid, Sv (oud artikel 27b, derde lid, Sv) regelt dat het strafrechtsketenummer en de andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketendatabank worden verwerkt. In de memorie van toelichting wordt in de paragrafen 6.1 en 6.6 een indicatie gegeven van de gegevens die in deze databank zullen worden verwerkt. Het zal gaan om gegevens die de partners in de strafrechtsketen in staat stellen de verdachte of veroordeelde te identificeren, zoals zijn NAW-gegevens en foto, een kopie van zijn overgelegde identiteitsdocument, de verwijzingen naar andere bestanden waarin zijn gegevens zijn verwerkt, zoals bijvoorbeeld HAVANK en de DNA-databank voor strafzaken, en zijn detentie-adres. Deze gegevens zullen op grond van het voorgestelde artikel 27b, vierde lid, Sv bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Ik acht het niet nodig deze gegevens op het niveau van de wet te bepalen, nu artikel 27b, vierde lid, Sv een duidelijke beschrijving en afgrenzing kent van de gegevens waar het om gaat. Anders dan de Raad veronderstelt, zullen in de strafrechtsketendatabank geen vingerafdrukken worden verwerkt. Deze blijven, net zoals thans het geval is en uiteengezet is in paragraaf 6.6 en de toelichting op artikel 55c, vijfde lid, in paragraaf 9, in HAVANK opgeslagen.

In het voorgestelde artikel 27b, vierde lid, Sv is tevens geregeld dat de minister van Justitie verantwoordelijke voor deze databank is en hiermee is reeds aan de wens van de Raad voldaan om de instelling van deze databank in het wetsvoorstel te regelen. In paragraaf 6.6 van de memorie van toelichting is

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6.7 Introductie van het SKN en de strafrechtsketendatabank.

² Namelijk foto's en vingerafdrukken, maar ook persoonsidentificerende gegevens van niet-geïdentificeerde personen.

³ Dit gebeurt bijvoorbeeld wel in artikel 7 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

aangegeven dat de Justitiële Informatiedienst de minister in deze taak zal bijstaan en de beheerder zal zijn van de strafrechtsketendatabank.

Anders dan de Raad acht ik het niet nodig om op het niveau van de wet te regelen welke personen welke persoonsgegevens mogen verwerken of verder mogen verwerken en hoe de beveiliging wordt gewaarborgd. De Wet bescherming persoonsgegevens bevat al de algemene verplichtingen die gelden voor deze persoonsgegevens. Om die reden is het naar mijn mening bijvoorbeeld overbodig om in het wetsvoorstel overeenkomstig artikel 7 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens ? het artikel dat de Raad als voorbeeld noemt van een wettelijke bepaling over beveiliging van gegevens een bepaling over de beveiliging van de in de strafrechtsketendatabank verwerkte gegevens op te nemen, zoals de Raad adviseert. Artikel 13 van de Wet bescherming persoonsgegevens legt de verantwoordelijke voor een gegevensverwerking al de verplichting op passende en organisatorische maatregelen te treffen om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Het opnemen van een dergelijk artikel in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens was daarentegen wel van belang omdat ingevolge artikel 2, tweede lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens die wet niet van toepassing is op justitiële en strafvorderlijke gegevens. Om die reden is de inhoud van artikel 13 van die wet dan ook in artikel 7 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens overgenomen.

Tegen die achtergrond zie ik geen juridisch beletsel, ook niet vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, om de uitwerking van de algemene regels uit de Wet bescherming persoonsgegevens, waar nodig, in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het voorgestelde artikel 27b, vijfde lid, Sv (oud artikel 27b, vierde lid, Sv), neer te leggen. Met deze systematiek wordt aangesloten bij de systematiek die geldt voor het bewaren van celmateriaal en de daaruit verkregen DNA-profielen. Het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken dat op bepalingen uit het Wetboek van Strafvordering is gebaseerd, bevat eveneens een uitwerking van de algemene regels die over dit onderwerp zijn neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens.

5. Artikelsgewijze opmerkingen

a. Het in het voorgestelde artikel 27b, tweede lid, Sv voorgestelde criterium («ten behoeve van de toepassing van het strafrecht en de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000») is erg ruim, terwijl niet is voorzien in nadere afbakening bij algemene maatregel van bestuur. Het criterium ware nader te preciseren. Voorts zouden in deze bepaling ook functionarissen die belast zijn met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (artikelen 46 en 47 van de Vreemdelingenwet 2000) opgenomen dienen te worden. De Raad adviseert deze bepaling aldus aan te passen.

b. In de voorgestelde artikelen 27b en 55c Sv is in een bevoegdheid voorzien om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. Uit de toelichting blijkt echter dat grotendeels al vaststaat hoe deze verwerking zal plaatsvinden, terwijl niet blijkt dat die aan snelle verandering onderhevig is. De Raad adviseert de hoofdlijnen van de wijze waarop de verwerking van de persoonsgegevens zal plaatsvinden in het wetsvoorstel op te nemen en voor de nadere uitwerking daarvan in een algemene maatregel van bestuur te voorzien in concreet begrensde delegatiebepalingen.

c. Op verschillende plaatsen in het voorstel is de bepaling opgenomen dat bij de tenuitvoerlegging van de taakstraf de identiteit van de veroordeelde wordt vastgesteld op de wijze, bedoeld in artikel 27a, eerste lid, eerste volzin, en tweede lid, Sv (zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 22k van het Wetboek van Strafrecht). Nu taakstraffen ook bij private instellingen ten uitvoer worden gelegd, zou dit kunnen inhouden dat personen die verder geen taak hebben in de strafrechtspleging van veroordeelden vingerafdrukken afnemen en toegang hebben tot de strafrechtsketendatabank.

De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten, hoe de identiteitsvaststelling in deze gevallen in de praktijk plaats zal vinden.

5a. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het voorgestelde artikel 27b, tweede lid, Sv toegevoegd dat het strafrechtsketennummer in bij algemene maatregel van bestuur te bepalen gevallen ter uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 zal worden gebruikt. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan de beoordeling van een aanvraag voor een verblijfsvergunning of een ongewenstverklaring. In een derde lid van artikel 27b Sv is om wetstechnische redenen de eerste volzin van het oude artikel 27b, tweede lid, Sv overgeheveld en daarin is tevens overeenkomstig het advies van de Raad geregeld dat de functionarissen en organen die zijn belast met de toepassing van het strafrecht bij het uitwisselen van persoonsgegevens over verdachten en veroordeelden met de functionarissen die met de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 zijn belast, het strafrechtsketennummer gebruiken.

5b. Bij de verdeling van de elementen van een regeling over de wet en algemeen verbindende voorschriften van een lager niveau is het gebruikelijk dat de wet ten minste de hoofdelementen bevat. Dat is naar mijn mening hier het geval, omdat de Wet bescherming persoonsgegevens reeds de algemene bepalingen voor het verwerken van de persoonsgegevens bevat die in de strafrechtsketendatabank worden verwerkt, waaronder de foto's van een verdachte of veroordeelde. De Wet politiegegevens voorziet verder in de algemene bepalingen voor het verwerken van de van hem genomen vingerafdrukken. Omdat de hoofdzaken die gelden voor het verwerken van deze gegevens bij wet zijn vastgelegd, acht ik het vanuit juridisch oogpunt geoorloofd, ook vanuit het oogpunt van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, om bij de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in de voorgestelde artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv te voorzien in de uitwerking van deze algemene regels. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van de artikelen 10 en 11 van de Wet bescherming persoonsgegevens de termijnen voor het bewaren van de persoonsidentificerende gegevens van de verdachte en veroordeelde worden bepaald die in de strafrechtsketendatabank worden opgeslagen. Hiermee sluit ik niet aan bij het advies van de Raad, maar wel bij de systematiek die geldt voor het bewaren van celmateriaal en de daaruit verkregen DNA-profielen. Zoals ik bij punt 4 van dit nader rapport heb opgemerkt, bevat het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken een uitwerking van de algemene regels die over dit onderwerp zijn neergelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens.

5c. Zoals in de paragrafen 6.5.4 en 6.5.5 al is aangegeven, zullen alleen functionarissen die een taak hebben in de strafrechtspleging, de identiteit van een taakgestrafte verifiëren. Het betreft hier functionarissen van de reclasering en de raad voor de kinderbescherming aan wie in het Wetboek van Strafrecht taken ter uitvoering van een opgelegde taakstraf zijn toebedeeld. De organisatie waar de taakstraf wordt uitgevoerd, ontvangt van de reclasering of de raad voor de kinderbescherming slechts een foto van de justitiabele of van het identiteitsbewijs en zijn NAW-gegevens en heeft geen toegang tot de strafrechtsketendatabank. Het wetsvoorstel kent aan deze organisatie ook geen bevoegdheid toe de identiteit van de justitiabele vast te stellen met behulp van vingerafdrukken of een identiteitsbewijs. Deze handeling is voorbehouden aan de reclasering of de raad voor de kinderbescherming. Gelet op het vorenstaande kan geconcludeerd worden dat aan het advies van de Raad al is voldaan om in de memorie van toelichting uiteen te zetten hoe de identiteitsvaststelling geschiedt bij de tenuitvoerlegging van een taakstraf door instellingen die verder geen taak hebben in de strafrechtspleging.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen en in het wetsvoorstel verwerkt, met uitzondering van de opmerking, die de Raad onder het vierde gedachtestreepje heeft gemaakt. Artikel 77f van het Wetboek van Strafrecht kent als gevolg van de Wet OM-afdoening, nog maar twee leden in plaats van drie, zoals de Raad stelt. Hiervoor verwijst ik naar artikel II, onderdeel S, van die wet. Vandaar dat bij artikel II, onderdeel K, van dit wetsvoorstel aan artikel 77f een derde lid wordt toegevoegd en niet een vierde lid, zoals de Raad voorstelt.

Van de gelegenheid is tot slot gebruik gemaakt om nog een aantal zaken in het wetsvoorstel te regelen. In de eerste plaats is in het wetsvoorstel een nieuw artikel XII opgenomen dat ertoe strekt dat de vingerafdrukken die bij wijze van inhaalslag voor de inwerkingtreding van deze wet binnen de penitentiaire inrichtingen, inrichtingen voor verpleging van ter beschikking gestelden en justitiële jeugdinstellingen zijn genomen en verwerkt in de centrale vingerafdrukkendatabank van de Dienst Justitiële Inrichtingen, ook mogen worden verwerkt in HAVANK op het moment dat het nieuwe HAVANK operationeel is en dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden. Vanaf dat moment kunnen deze vingerafdrukken ook worden gebruikt voor de vaststelling van de identiteit van de gedetineerden en tbs-gestelden op de momenten waarop dat ten tijde van het ondergaan van hun straf of maatregel buiten de inrichting noodzakelijk is of waarop zij buiten de inrichting bijvoorbeeld na de beëindiging van hun straf of maatregel of tijdens verlof weer met de politie in aanraking komen. Voor achtergrondinformatie van artikel XII verwijs ik naar de toelichting die in paragraaf 9 op dit artikel is geschreven.

In de tweede plaats is de formulering van artikel XIII (oud artikel XII), de inwerkingtredingsbepaling, aangepast en in paragraaf 9 van de memorie van toelichting een toelichting op dit artikel opgenomen. Deze bepaling ging er vanuit dat de wet in een keer op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zou treden. Bij nader inzien is een gelijktijdige inwerkingtreding van de wet voor alle partners in de strafrechtssketen niet haalbaar en ook niet voor iedere partner afzonderlijk. Zoals reeds op meer plaatsen in de memorie van toelichting is vastgesteld, is de invoering van de wet een omvangrijke en gecompliceerde operatie. De wet zal daarom gefaseerd worden ingevoerd. Het aangepaste artikel XIII strekt ertoe deze gefaseerde invoering mogelijk te maken.

In de derde plaats is de formulering van artikel 29a Sv in overeenstemming gebracht met de formulering van artikel 273a Sv en is het woord «rechter» vervangen door «rechterlijk ambtenaar» opdat ook de officier van justitie bevoegd is de identiteit van een verdachte vast te stellen in het geval hij een verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen van een strafbeschikking hoort. In de vierde plaats zijn de artikelen VI, onder B, en VIII aangepast teneinde te bewerkstelligen dat niet in alle gevallen de identiteit van een gedetineerde hoeft te worden vastgesteld voorafgaand aan en na afloop van bezoek. Verder zijn in het wetsvoorstel en ook in de memorie van toelichting enkele technische onvolkomenheden hersteld. De memorie van toelichting is tevens, waar dat nodig was, geactualiseerd. Bovendien is in paragraaf 9 in de toelichting op artikel 27a, eerste lid, Sv uiteengezet dat uit de rechtstreekse werking van 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 voortvloeit dat het in de gevallen waarin dit wetsvoorstel verplicht tot het overleggen van een identiteitsbewijs tevens geoorloofd is de chip op het reisdocument uit te lezen teneinde de vingerafdrukken van degene die het document overlegt te vergelijken met de vingerafdrukken in de chip. Tot slot is in paragraaf 9 in een toelichting op artikel 29a, tweede lid, Sv (oud artikel 27a, derde lid, Sv) aangegeven dat de identificatieplicht ten opzichte van een rechterlijk ambtenaar ook geldt ten opzichte van een parketsecretaris, voor zover hij namens de officier van justitie strafbeschikkingen uitvaardigt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.07.0454/II met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel I, onderdeel W als volgt redigeren: In artikel 360, eerste lid, wordt «de artikelen 190, tweede lid, en 290, eerste lid, tweede en derde volzin,» vervangen door: de artikelen 190, derde lid, en 290, derde lid,.
- In Artikel I, onderdeel Y, «190, eerste tweede en vijfde lid,» vervangen door: 190, eerste, tweede en vijfde lid.
- In Artikel II, onderdeel B, «de voorwaarden, bedoeld in het tweede lid, onder 5o» vervangen door: de voorwaarden, bedoeld in artikel 14c, tweede lid, onder 5o.
- In Artikel II, onderdeel K, een vierde lid toevoegen, aangezien het te wijzigen artikel al drie leden heeft.
- In de Artikelen VI, onderdeel B, en VII, onderdeel A, in de aanhef telkens de zinsnede «wordt als volgt gewijzigd» vervangen door: komt te luiden.