

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. 7

VERSLAG

Vastgesteld 26 juni 2008

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave**blz.**

1. Inleiding	2
2. Achtergrond van het wetsvoorstel	4
3. Huidig juridisch kader en huidig praktijk van identiteitsvaststelling	5
4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	5
4.1. Invoering van het strafrechtsketennummer (SKN) als persoonsnummer voor de strafrechtsketen	5
4.2. Verruiming van het gebruik van foto's en vingerafdrukken voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden	7
4.3. Introductie van een identificatieplicht van verdachten, veroordeelden, en getuigen ten opzichte van de functionarissen in de strafrechtsketen	8
4.4. Procedure van identificatie en verificatie van verdachten en veroordeelden	8
4.5. Verificatie van de identiteit van verdachten en veroordeelden door de functionarissen in de strafrechtsketen	9
4.6. De Justitiële Informatiedienst; de voor de identiteitsvaststelling relevante gegevensverwerking	11
4.7. Aanwijzing van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtsketen	11
4.8. Bewaren en vernietigen van foto's, vingerafdrukken, strafrechtsketennummers, justitiële en strafvorderlijke gegevens en DNA-profielen	12
5. Toetsing aan grondrechten en algemene rechtsbeginselen	13
6. Organisatorische en financiële consequenties	13
7. Artikelsgewijze toelichting	13

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Azough (GL), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (CU).
Plv. leden: Uitslag (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Vacature (algemeen), Halsema (GL), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), De Vries (CDA), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Vacature (algemeen), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (CU).

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Het stemt hen zeer tevreden dat met onderhavig voorstel wordt voorzien in een versterking van een zorgvuldige en betrouwbare vaststelling van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen in de strafrechtsketen. Een dergelijke regeling, die verder gaat dan hetgeen nu al wettelijk mogelijk is, werd node gemist. Wat deze leden betreft, moest er een oplossing komen voor de problemen met identiteitsfraude in de strafrechtsketen. Problemen die terecht en voldoende zijn opgesomd en toegelicht in de memorie van toelichting. De samenleving is te vaak opgeschrikt door berichten over persoonsverwisselingen van verdachten en gedetineerden, hetgeen het vertrouwen in de doeltreffendheid en rechtmatigheid van het overheidsoptreden heeft ondermijnd. Hieraan diende een einde te komen. Aan de roep om een evenwichtige, proportionele, doelmatige en rechtvaardige regeling dienaangaande heeft de regering, tot genoegen van de deze leden met voorliggend wetsvoorstel gehoor gegeven.

Goed is ook dat in het voorstel een regeling is getroffen voor zowel de verdachte, de veroordeelde, de gedetineerde en de getuige. En dat alles voor de diverse stadia van een strafproces (de opsporings- en vervolgingsfase, alsmede de tenuitvoerlegging). Kortom, een integrale en systematische benadering van het vaststellen van de identiteit van de diverse betrokkenen. Hierdoor is een evenwichtige en consistente regeling ontstaan die in onderlinge samenhang kan worden beoordeeld, zo menen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Hoewel ook zij de noodzaak van het voorkomen van identiteitsfraude in het algemeen en binnen de strafrechtketen in het bijzonder delen, hebben zij toch meerdere vragen bij hetgeen door de regering in het onderhavige wetsvoorstel naar voren wordt gebracht. Deze leden lezen dat de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel is «het versterken van een juiste betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen is». Het «wetsvoorstel heeft in de tweede plaats tot doel ook getuigen de verplichting op te leggen zich desgevraagd tegenover de rechter te legitimeren». Toch hebben de leden van de PvdA-fractie de indruk dat een van de doelen, mogelijk een belangrijk doel, van het onderhavige wetsvoorstel ook de opsporing en vervolging is. Hierbij herkennen zij zich in de mening van de Nederlandse Orde van Advocaten, die een vermenging van identificatie- en opsporingsdoeleinden in het wetsvoorstel ziet. De aan het woord zijnde leden zullen aangeven waarom ook zij in het onderhavige wetsvoorstel een dergelijke vermenging van doeleinden zien. Met de invoering van een strafrechtketenummer (SKN) moet worden voorkomen dat verdachten en veroordeelden zich verschuilen achter de identiteit van een ander en als gevolg daarvan de strafrechtelijke dans ontspringen, zo lezen de leden van de PvdA-fractie. Wordt met de «strafrechtelijke dans» bedoeld dat vanaf het moment van aanhouding tot en met het ondergaan van een eventuele straf identiteitsverwisseling onmogelijk moet worden gemaakt, of kan het SKN ook worden gebruikt voor het opsporingsdoeleinden, bijvoorbeeld doordat er gebruik wordt gemaakt van uitwisseling van DNA-gegevens? Met andere woorden dient het SKN naast een identificatiedoel ook een opsporingsdoel? Zo lezen deze leden op blz. 26 van de toelichting dat in het geval dat van een betrokkene in het geheel nog geen vingerafdrukken bekend zijn die alsnog worden moeten worden afgenomen en worden opgenomen in het HAVANK-systeem. Begrijpen zij het goed als zij stellen dat dit op dat moment niet het doel van identiteitsvaststelling kan dienen, maar slechts dient ter vulling van het HAVANK-bestand? Zo neen, waarom niet? Op blz.

47 van de toelichting wordt met zoveel woorden geschreven dat «foto's en vingerafdrukken niet alleen het belang van identiteitsvaststelling [dienen] maar ook het belang van opsporing c.q. waarheidsvinding». Bovendien worden de bewaartermijnen van de gegevens die op basis van het onderhavige wetsvoorstel worden verzameld afgestemd op de bewaartermijnen van gegevens die nodig zijn in het kader van opsporing en vervolging. Op blz. 74 van de toelichting lezen deze leden tenslotte ook dat «het feit dat foto's en vingerafdrukken primair ten behoeve van identiteitsvaststelling worden opgeslagen, niet weg [neemt] dat daarmee ook het voorkomen en bestrijden van strafbare feiten is gediend». Kortom, waarom zou er geen sprake van zijn dat het huidige wetsvoorstel een vermenging van identificatie en opsporingsdoelen kent? Zou een dergelijke vermenging de onderbouwing van het wetsvoorstel versterken dan wel verzwakken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie? Wat zou er tegen kunnen zijn om te stellen dat het onderhavige wetsvoorstel voor een belangrijk deel ook vanwege opsporingsdoelen is ingediend?

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij delen de mening van de regering dat een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of veroordeelde van fundamenteel belang is voor rechtmatig en doeltreffend justitieel optreden. Waarom is er ondanks deze overtuiging dan op dit moment zoveel mis met de zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden? Heeft het dusverre ontbroken aan een gevoel van urgentie, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling en instemming kennisgenomen van het gedegen en omvangrijke wetsvoorstel inzake de identiteitsvaststelling van verdachten, veroordeelden en getuigen. Deze leden delen de mening dat met dit wetsvoorstel een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het borgen van rechtmatig en doeltreffend justitieel optreden en het voorkomen van identiteitsfraude binnen de justieketen. Zij onderschrijven de hoofddoelstelling van voorliggend wetsvoorstel, te weten het versterken van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij achten het net als de regering noodzakelijk dat zoveel mogelijk duidelijkheid wordt gekregen omtrent de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen. De gevolgen van identiteitsfraude zijn groot voor burgers. Een onjuiste registratie kan grote consequenties hebben. Het is onwenselijk voor het verloop van het strafproces en het vertrouwen van burgers in de rechtsstaat dat veroordeelden er in slagen om anderen hun straf uit te laten zitten.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de behoefte aan de voorgestelde maatregelen onder andere is ontstaan vanuit een gegroeide praktijk, waarbij wel foto's en vingerafdrukken worden afgenomen, maar ze niet of nauwelijks op een adequate manier worden vergeleken. Deze leden zijn van mening dat die praktijk ook met de nieuwe regelgeving moet veranderen. De regering stelt ten aanzien daarvan dat door het toenemen van de technische mogelijkheden om vingerafdrukken stel te kunnen koppelen aan persoonsgegevens bovendien een volgende stap kan worden gezet ter verbetering van de identificatie en verificatie van verdachten en veroordeelden. Deelt de regering de opvatting van deze leden dat als die technische mogelijkheden ontbreken de voorgestelde wettelijke maatregelen in de praktijk nauwelijks meerwaarde zullen hebben?

De leden van de SGP-fractie onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel, omdat zij het belang onderkennen van de versterking van een juiste, betrouwbare en zorgvuldige vaststelling van de identiteit van – vooral – verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen via een integrale en systematische benadering, aangezien door tal van oorzaken, waaronder identiteitsfraude, teveel fouten voorkomen, zoals uit de memorie van toelichting blijkt.

2. Achtergrond van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie merken op dat indien het hoofddoel van het wetsvoorstel het voorkomen van identiteitsfraude van verdachten, veroordeelden en getuigen is, de vraag gerechtvaardigd is of de voorgestelde maatregelen en kosten wel in een goede verhouding staan tot de omvang van het probleem. De in de toelichting gegeven voorbeelden van identiteitsfraude staan in de ogen van deze leden niet altijd in verband tot het op te lossen probleem van identiteitsfraude in de strafrechtketen. Zo zien zij het opgeven van een valse naam of gebruik maken van een vals reisdocument weliswaar als een probleem, maar vragen zij of dit soort delicten ertoe leidt dat de verkeerde mensen voor de rechter komen te staan dan wel een straf ondergaan. Ook lezen deze leden dat 20% van door het Openbaar Ministerie (OM) aan het Verwijsindex Personen (VIP) aangeleverde identificerende persoonsgegevens niet correct is. Maar heeft dit daadwerkelijk altijd te maken met identiteitsfraude of is bijvoorbeeld de vaak gebrekkige kwaliteit van de gegevens uit de Gemeentelijke Basisadministratie hier mede schuld aan? Ook lezen zij dat uit controle van de vingerafdrukkendatabank HAVANK blijkt dat 7% van de daarin opgenomen personen met verschillende namen voorkomen. In hoeverre is dit een gevolg van identiteitsfraude dan wel van administratieve fouten, eenvoudige verschrijvingen of van fouten die voortkomen uit de geautomatiseerde vergelijking van vingerafdrucken met de databankgegevens? Is het beeld dat de leden van de PvdA-fractie hebben, namelijk dat uit het genoemde voorbeeld ook blijkt dat ook al met het huidige systeem fouten met geregistreerde identiteiten kunnen worden vastgesteld, juist? Van de in maart 2008 van 10 000 gedetineerden afgenomen vingerafdrucken blijken 200 dossiers nader onderzocht te moeten worden omdat gedetineerden andere identiteitsgegevens gebruiken of opgeven dan die welke in de administraties zijn opgenomen. Wat is de uitslag van dat onderzoek? In hoeveel van die 200 gevallen ging het om identiteitsfraude dan wel persoonsverwisseling?

De leden van de SP-fractie onderschrijven de twijfel die de Raad van State uit over gevolgen in de toepassing van de voorgestelde maatregelen. Waarop baseert de regering haar mening dat de invoering van de voorgestelde maatregelen niet zal leiden tot uitvoeringsproblemen? Dat de maatregelen en de te gebruiken apparatuur relatief eenvoudig zijn maken rechtvaardigen naar mening van de leden niet de aanname dat er geen problemen in de uitvoering hoeven te worden verwacht. Hoe verklaart de regering het hoge percentage administratieve onjuistheden zoals die op dit moment voorkomen? In hoeverre zou een zorgvuldiger handelen in de huidige procedures leiden tot betere resultaten? Kan de regering in dit licht de noodzaak nader motiveren? De leden van de SP-fractie zijn derhalve nog niet overtuigd van de subsidiariteit en proportionaliteit. De leden van de SP-fractie hebben met grote bezorgdheid kennisgenomen van de resultaten van de steekproef die begin 2006 is gehouden in een drietal penitentiaire inrichtingen. Dat 22% van de geregistreerde identiteiten onjuist bleek te zijn is alarmerend. Deze leden vragen of deze foute identiteiten verder in de strafrechtketen doorwerking hebben gehad? Zijn er DNA-profielen onder foute identiteit in de DNA-databank voor Strafzaken opgenomen, zo zij.

3. Huidig juridisch kader en huidig praktijk van identiteitsvaststelling

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de huidige praktijk van identiteitsvaststelling onvoldoende effectief en efficiënt plaatsvindt (blz. 14 van de toelichting). De praktijk, organisaties in de strafrechtketen, zijn zich, volgens de toelichting, ook niet voldoende bewust van het belang van een goede identificatie en verificatie. Deelt de regering de mening dat dit mede tot gevolg kan hebben dat zeker 15% van de fouten in de bestanden een foute invoer betreft? Hoe kan deze wet ertoe bijdragen dat deze fouten niet meer voorkomen en dat men door middel van een cultuuromslag wel het belang inziet van een goede identificatie en verificatie? Welke omslag in denken heeft bewerkstelligd dat deze wet, en met name het identificeren via vingerafdrukken bij gedetineerden, tot stand is gekomen, terwijl op een bepaald moment deze praktijk is afgeschaft omdat de toegevoegde waarde daarvan niet langer meer werd ingezien? Had het gebrek aan vertrouwen in het nut van de identificatie alleen te maken met capaciteitsgebrek van de CRI of lagen er ander factoren ten grondslag aan het feit dat men geen toegevoegde waarde zag in het afnemen van vingerafdrukken bij gedetineerden? Met andere woorden, is de regering ervan voldoende overtuigd dat de organisaties en de medewerkers in deze organisatie de overtuiging hebben dat een goede identificatie en verificatie essentieel is voor een goed functionerende strafrechtketen?

Om de praktijk van identiteitsvaststelling op een hoger plan te brengen is een Protocol identiteitsvaststelling strafrechtketen opgesteld (juni 2006). Wat is de status van dit protocol? Werkt het al in de praktijk? Zo ja, tot welke resultaten heeft het geleid? Is de kwaliteit van de identiteitsvaststelling in de strafrechtketen er door verbeterd of kan het protocol daar in de toekomst wellicht nog meer toe bijdragen? Indien er geen of onvoldoende inzicht bestaat in de effecten van het protocol in de praktijk van identiteitsvaststelling, of indien er nog onvoldoende ervaring met het protocol is opgedaan, waarom zijn dan toch nu al de in het onderhavige wetsvoorstel genoemde verruimingen nodig?

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze is opgetreden tegen personen, die blijkens de controle van identiteit, zich schuldig hebben gemaakt aan identiteitsfraude. Kan de regering vervolgens aangeven of de reactie op identiteitsfraude naar aanleiding van onderhavig wetsvoorstel zal worden aangepast? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?

4. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

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

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op hoe het SKN zich zal gaan verhouden tot het procesverbaalnummer, het parketnummer, het gedetineerde-registratienummer (beter bekend als Tulpnummer), het VIP-nummer (Verwijsindex personen) en het biometrienummer (HAVANK). Blijkens de memorie van toelichting wordt ruimte gelaten de nummers naast elkaar te gebruiken. Hoewel ieder nummer in de huidige werkelijkheid een eigen doel dient, moet voorkomen worden dat in een zaak of ten aanzien van een verdachte teveel nummers worden gehanteerd hetgeen weer tot verwarring en dus fouten kan leiden, zo menen de leden van de CDA-fractie. De vraag rijst of het niet raadzaam is meteen door te pakken en de gehele keten te verplichten slechts één nummer te hanteren.

Opvallend is dat het SKN, is het eenmaal aangemaakt, niet meer wordt gewist. Het blijft bestaan om de sleutel te vormen voor toegang tot de

justitiële documentatie. Dat bevreemdt de leden van de CDA-fractie enigszins want een strafrechtsketennummer heeft een negatieve connotatie. Het zal een burger beslist niet bevallen wanneer hij bijvoorbeeld in een strafzaak is vrijgesproken of als getuige is opgetreden in een strafzaak en zijn SKN voor lange tijd in de systemen blijft staan. Is het voor de objectiviteit dan niet juist veel beter hiervoor eenvoudigweg het burgerservice-nummer (BSN) te gebruiken, zo vragen zij. Dat nummer heeft immers een neutrale lading. Bovendien streven zij naar beperking van administratieve lasten, dus als voorkomen kan worden dat nog meer nummers op een persoon van toepassing zijn, verdient dat de voorkeur. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een nadere toelichting op de gemaakte keuze (volgend uit het kabinetsstandpunt inzake artikel 16 van de Wet bescherming persoonsgegevens) om het binnen de strafrechtssector gebruikte persoonsnummer niet gelijklopend te laten zijn met het BSN. De regering is voornemens een strafrechtsketendatabank in te richten waarin de strafrechtsketennummers zullen worden verwerkt, alsmede de andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden. De leden van de CDA-fractie begrijpen de nut en noodzaak van een dergelijk (de gehele keten omvattend) systeem, maar wijzen er wel op dat het een uitermate hoge beveiligingsgraad zal moeten kennen. En wie wordt de strafrechtsketendatabankbeveiligingsfunctionaris? Temeer daar het systeem ook nog een verwijfsfunctie zal dienen te bevatten naar andere bestanden, waarin gegevens zijn verwerkt, zoals bijvoorbeeld HAVANK en de DNA-databank. In dat verband vernemen deze leden welke kosten specifiek met de beveiliging van de inrichting en het onderhoud van een dergelijk systeem gemoeid zullen zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij de zin «tenzij aan hem reeds een SKN is toegekend» zo moeten begrijpen dat een SKN wordt toegewezen voor de rest van het leven, of zal er een moment zijn dat dit nummer geschrapt wordt? Het huidige VIP-nummer waarvoor het SKN in de plaats moet komen, wordt vernietigd zodra de laatste verwijzing bij een verdachte of veroordeeld in het informatiesysteem VIP is verwijderd. Geldt dit ook voor het SKN nummer? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat indien het SKN voor een onbepaalde termijn wordt gegeven, dat het voor de betrokkene die reeds lang zijn straf heeft uitgezeten het een weinig aanlokkelijke gedachte is dat hij nog steeds een SKN heeft ondanks dat hij zijn schuld aan de samenleving reeds heeft ingelost?

De leden van de SP-fractie stellen dat de invoering van een SKN een bijdrage kan leveren aan een meer efficiënte voortgang binnen de strafrechtketen. Zij spreken wel uit dat op ieder punt in de strafrechtketen slechts die informatie beschikbaar is via het SKN die noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak op dat punt in de strafrechtketen. Hoe gaat de regering voorkomen dat informatie op maat beschikbaar wordt gesteld?

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre hier geen overlap is in het gebruik met het BSN. Kan de regering aangeven of bijvoorbeeld in de communicatie met verdachten en veroordeelden zowel het BSN (verplicht) en het SKN gebruikt zullen worden. Het SKN vormt de zogenaamde sleutel tot andere gegevens die bij algemene maatregel van bestuur (amvb) zullen worden aangewezen. Kan de regering nog andere voorbeelden geven dan de reeds in de memorie van toelichting (blz. 19) genoemde mogelijke gegevens? Het SKN beoogt een volledig inzicht in gegevens mogelijk te maken «binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen ten aanzien van gegevensuitwisseling». Welke grenzen worden hier bedoeld? Is de rege-

ring voornemens deze grenzen (en dus wettelijke bepalingen) aan te passen?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering veel aandacht besteedt aan de toepassing van het BSN in de strafrechtsketen naast de introductie van het SKN. Het BSN is op dit moment het referentienummer in de communicatie tussen overheid en burger. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering wat daarom de noodzaak is tot de afzonderlijke invoering van een SKN.

De leden van de SGP-fractie merken op dat wordt voorgesteld zowel de aanwijzing van de gegevens die in strafrechtsketendatabank worden opgenomen als de aanwijzing welke persoonsgegevens door welke personen mogen worden verwerkt, niet bij wet maar bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Er wordt een parallel getrokken met het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken. Deze leden stellen de vraag of voor de bedoelde algemene maatregelen van bestuur dezelfde procedure (voorhang) is voorzien als bij het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken.

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

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af wat nog de toegevoegde waarde van de het verruimen van de mogelijkheden van de afname en gebruik van foto's en vingerafdrukken is op het moment dat vanwege andere maatregelen identiteitsfraude beter te voorkomen is. Deze leden doelen hierbij op maatregelen die de kwaliteit van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) moeten verbeteren, op de invoering van biometrische gegevens op identiteitsdocumenten, op het feit dat het BSN op alle door Nederlandse autoriteiten uitgegeven identiteitsdocumenten zal worden vermeld en op het feit dat bij controle via de beheersvoorziening BSN aan het licht zal komen als persoonsgegevens niet overeenkomen met die in de bevolkingsregistratie.

De leden van de SP-fractie merken met betrekking tot de verruiming van het gebruik van foto's en vingerafdrukken voor de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden op dat toepassing van deze maatregel is toegestaan bij twijfel aan de identiteit in zaken waar geen voorlopige hechtenis. Welke maatregelen gaat de regering nemen om te voorkomen dat de praktijk hier zal worden opgerekt tot een punt dat het afnemen van vingerafdrukken en het nemen van foto's in bovengenoemde gevallen regel zal worden? Deze leden delen de mening van de regering dat DNA-materiaal niet louter als identificatiemiddel mag worden gebruikt. Proportionaliteit staat hier ook namens de leden van de SP-fractie aan in de weg.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheden tot het doen van afname van vingerafdrukken en het gebruik van foto's voor het vaststellen van de identiteit van verdachten en veroordeelden verruimt. Zo zullen er altijd foto's worden gemaakt en vingerafdrukken genomen bij aanhouding van verdachten van feiten waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Deze eenduidigheid in een wettelijke bepaling achten deze leden zeer wenselijk. Voor feiten waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegestaan zullen foto's worden gemaakt en vingerafdrukken genomen bij twijfel over de identiteit. Daarnaast is op ieder ander relevant moment in het strafrechtelijke traject de mogelijkheid bij twijfel de gegevens te verifiëren. De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader inzicht te geven in de duiding van «relevant moment» en de vraag of verificatie alleen mogelijk is in geval van twijfel over de identiteit. Deelt de regering de mening van deze leden

dat verificatie ook bijvoorbeeld steekproefsgewijs dient plaats te vinden zodat hiermee een controle op de eerste fase wordt gerealiseerd? Daarnaast vragen zij aan welke situaties moet worden gedacht waarin het binnen de inrichtingen «nodig is» dat de vingerafdrukken worden genomen en worden vergeleken. Evenals de regering achten de leden van de VVD-fractie het wenselijk dat de gegevens indien nodig ook gebruikt mogen worden voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Wel vragen zij wanneer men kan spreken van «nodig» en wie daartoe besluit.

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

De leden van de PvdA-fractie tonen zich bijzonder bezorgd ten aanzien van de voorgestelde verruimingen voor zover het minderjarige verdachten betreft. Het ontgaat deze leden voorsnog wat de noodzaak is achter het afnemen van vingerafdrukken van een minderjarige verdachte die voor een zelfs relatief klein vergrijp wordt veroordeeld. Weliswaar kan daarachter een klein vergrijp een delict schuil gaan dat in aanmerking komt voor voorlopige hechtenis, maar veelal wordt een dergelijk vergrijp met een taakstraf afgedaan. Waarom zijn dan toch meteen vingerafdrukken nodig? Begrijpen de leden van de PvdA-fractie het goed dat ook voor delicten waarbij later blijkt dat Halt-afdoening voldoende is gebleken, toch vingerafdrukken van een minderjarige kunnen worden afgenomen? Wat gebeurt er met die vingerafdrukken als de minderjarige met een Halt-afdoening te maken krijgt? Worden die gegevens dan verwijderd uit de databank of worden die gegevens desondanks bewaard? Deelt de regering de mening van de leden van de PvdA-fractie dat het afnemen van vingerafdrukken of het maken van foto's van een minderjarige verdachte bij binnenkomst op een politiebureau voor deze betrokkene een ingrijpende gebeurtenis kan zijn? Zo ja, is dit een beoogd effect en welk effect wordt er dan beoogd? Zo neen, waarom niet? Deelt de regering de mening dat in voorkomende gevallen het afnemen van vingerafdrukken, maken van een foto of het verkrijgen van een SKN ook stigmatiserend kan werken voor de betrokkene in de zin van dat de betrokkene door het feit dat hij of zij in dezelfde databanken als een zware volwassen crimineel komt, het idee kan krijgen dat hem of haar het stempel van crimineel is opgedrukt? Zo ja, is dit een beoogd effect en waarom is dat effect beoogd? Staan de genoemde maatregelen in verhouding tot de hoofddoelstelling van het onderhavig wetsvoorstel namelijk een goede vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden? Hoe vaak komt het in geval van minderjarige verdachten of veroordeelden voor dat er twijfel is gerezen over de identiteit van de betrokkene? Kan de regering ten aanzien van minderjarigen uitgebreid ingaan op de proportionaliteit van de aangekondigde verruimingen.

De leden van de SP-fractie merken op dat de identificatieplicht voor getuigen, waaronder begrepen deskundigen en slachtoffers, een bijdrage kan leveren aan een zorgvuldige rechtsgang. De aan de rechter toe te kennen bevoegdheid om in geval van twijfel hun identiteit te kunnen vaststellen kan daarom worden gesteund.

4.4. Procedure van identificatie en verificatie van verdachten en veroordeelden

De leden van de SP-fractie stellen dat de betrouwbaarheid van vingerafdrukken onderwerp is van wetenschappelijke discussie. Zij vragen om een nadere uitleg over de conclusie van de regering dat naarmate het HAVANK-systeem groter is de kans op fouten toeneemt. Zou een geautomatiseerde vergelijking niet juist tot minder fouten moeten leiden?

De leden van de SGP-fractie merken op dat, conform de ketengedachte, de identiteit aan het begin van het traject deugdelijk dient te worden vastgesteld, zulks met een intensievere gebruikmaking van de mogelijkheden van fotografie en dactyloscopie, maar uitgaande van documenten als het identiteitsbewijs en van gegevens als het BSN. De overname van de gegevens uit de documenten in de bestanden van politie en justitie zal niet meer handmatig geschieden, zo begrijpen deze leden, maar zal vervangen worden door volledig geautomatiseerde technische apparatuur. Deze leden stellen de vraag hoe voorkomen zal worden dat eventuele fouten die bij het begin van het ketentraject zijn opgetreden (of overgenomen) doorwerken in het vervolg van de keten, o.a. bij de berechting indien de verdachte niet op de zitting verschijnt.

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

De leden van de CDA-fractie zijn van oordeel dat het van eminent belang is dat bij de behandeling van wetsvoorstellen als de onderhavige de uitvoeringspraktijk scherp voor ogen wordt gehouden en goed gekeken wordt hoe een en ander naar verwachting zal uitpakken. De huidige praktijk binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen is, dat een justitiabele bij binnenkomst in een justitiële inrichting zijn identiteitsdocument afgeeft en dat dat voor hem/haar wordt bewaard. Dit past in het justitiële beleid om alles van waarde apart (beveiligd) te bewaren teneinde verlies of onjuist gebruik te voorkomen. Als dat beleid wordt voortgezet, hoe kan een gedetineerde zich dan legitimeren, bijvoorbeeld ten overstaan van een rechterlijk ambtenaar? De leden van de CDA-fractie achten het noch raadzaam noch uitvoerbaar om iedere gedetineerde op transport zijn/haar identiteitsdocument mee te geven. In de toelichting wordt hierover slechts opgemerkt dat legitimatieperikelen niet zullen spelen bij gedetineerde verdachten die voor de rechter verschijnen omdat die via een gesloten circuit worden aangevoerd, maar dat is maar ten dele waar. De gedetineerden worden op de rechtbank in groepen ingesloten en dan is niet meer helder wie wie is (betrokkenen reageren gewoon zelf op een «afroep»). Wat stelt de regering voor om te bewerkstelligen dat de rechters er wel zeker van kunnen zijn dat de juiste persoon is verschenen, zo vragen deze leden.

Voor de uitvoering is ook de praktijk van het gedetineerdenbezoek van belang. Wanneer dat in een penitentiaire inrichting ten einde is, verlaten doorgaans eerst de gedetineerden en daarna de bezoekers de zaal. Als nu van alle gedetineerden eerst de volledige identiteit moet worden vastgesteld, waar vanzelfsprekend alles voor te zeggen is, hoe stelt de regering zich dat dan voor? Zal het echt zo vlot gaan dat een gedetineerde zijn hand op een plaat legt en direct de foto en de naam verschijnt die door de bewaking/beveiliging op juistheid kan worden beoordeeld? Als dat het geval is, is daar niets op aan te merken. Maar als met de controle meer tijd en handelingen gemoeid zijn, dan voorzien de leden van de CDA-fractie grote problemen in de uitvoering die zullen moeten worden geadresseerd en vooraf moeten worden opgelost. In dit licht moet ook de opmerking van het College van Procureurs Generaal worden gelezen, namelijk dat het controleren van identiteitsdocumenten specialistenwerk is.

In dit verband verdient vermelding dat bijvoorbeeld de penitentiaire inrichting Vught het risico van persoonsverwisselingen bij het bezoek heel praktisch heeft opgelost. Iedere gedetineerde die bezoek heeft, moet eerst langs een beveiligder die een stempel zet die alleen met blacklight kan worden gezien. Aan het einde van het bezoek moeten alle gedetineerden weer langs die beveiligder die de stempel met zo'n blacklight afleest. Zijn alle gedetineerden gecontroleerd en klopt het aantal, dan kunnen de bezoekers het pand verlaten. Een hele simpele en goedkope oplossing. De

leden van de CDA-fractie ruilen deze methode graag in voor een betere maar dan stellen zij wel hoge eisen aan het gebruiksgemak. Bezoek is een kwetsbaar moment. Dan kunnen ruilingen plaatsvinden van gedetineerden waardoor mensen die achter de tralies horen op straat komen. Het bevreemd deze leden dat de verplichting tot identiteitsvaststelling in een tbs- en een psychiatrische inrichting alleen geldt bij de eerste opname en bij de tenuitvoerlegging van een bevel als bedoeld in artikel 2 Wet DNA-onderzoek veroordeelden, terwijl deze verplichting in een penitentiaire inrichting op veel meer momenten geldt, bijvoorbeeld ook voor en na afloop van het bezoek. Waarom kan ook de identiteit van tbs'ers niet meer frequent worden gecontroleerd, in het bijzonder zij die in long stay-afdelingen zitten? De argumenten die hiervoor in de toelichting worden gegeven, overtuigen de leden van de CDA-fractie niet. Zeker de tbs'ers die beslist nog niet naar buiten mogen maar wel bezoek mogen ontvangen vormen een risicogroep. Dat iemand die met een tbs'er heeft geruild op de afdeling uiteindelijk misschien wel herkend zal worden is geen geruststellende gedachte omdat hij/zij het pand immers als bezoeker zal hebben verlaten.

De leden van de CDA-fractie vragen bijzondere aandacht voor jeugdigen. Het stemt genoemde leden tevreden dat de ketenpartners in de jeugdketen het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel hebben onderschreven en eraan willen meewerken maar in de uitvoering zal hieraan wel bijzondere aandacht moeten worden geschonken. Zo komt het regelmatig voor dat een jeugdige in een gesloten inrichting de leeftijd bereikt waarop voor hem/haar een identificatieplicht geldt en dan ontstaan er problemen. Het blijkt behoorlijk ingewikkeld om een identiteitsdocument met recente (geaccepteerde) pasfoto te verkrijgen, nog afgezien van het feit dat een document van een jeugdige snel verouderd en de identificatiefunctie daardoor verloren gaat. Deze leden verzoeken de regering hier bijzondere aandacht aan te besteden. Is zij daartoe bereid?

Het bevreemd de aan het woord zijnde leden dat de keuze is gemaakt om de Halt-bureaus uit te sluiten van de verplichting om de identiteit van de jongeren die zich bij deze bureaus melden te verifiëren. Hiermee lijkt het belang van Halt te worden gemarginaliseerd, alsof het niet zo erg is dat een ander de halt-aandoening of Stop-reactie uitvoert. De leden van de CDA-fractie betreuren dat en verzoeken de regering zijn keuze te heroverwegen.

De leden van de SP-fractie merken op dat het verifiëren van de identiteit van een verdachte tijdens de terechtzitting voor de zitting dient plaats te vinden. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat de persoon die ter zitting verschijnt daadwerkelijk de verdachte is. Dit ontslaat hem niet van zijn eigen onderzoeksplicht en daarom moet het mogelijk zijn dat de rechter alsnog de identiteit moet kunnen vaststellen bij gerezen twijfel. Verificatie van de identiteit door middel van vingerafdrukken in een eigen systeem in penitentiaire inrichtingen vergt een verregaande bescherming van deze gegevens, zeker wanneer de vingerafdrukken een grotere rol gaan spelen in de strafrechtketen. Onderschrijft de regering dit uitgangspunt? Welke waarborgen worden geboden, vragen deze leden. Uiteraard moet worden voorkomen dat er identiteitswisselingen plaatsvinden bij ondergaan van detentie of opname in psychiatrische ziekenhuizen. Het maatschappelijk belang verlangt dat diegene aan wie een taakstraf is opgelegd deze ook zelf uitvoert. Wanneer steekproefsgewijze controles in de toekomst uitwijzen dat er veelvuldig fraude plaatsvindt dan zal opnieuw overwogen moeten worden of andere verificatiemethoden noodzakelijk zijn bij het uitvoeren van taakstraffen. Deelt de regering deze mening, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Het valt de leden van de VVD-fractie op dat de identificatieplicht niet geldt tegenover een reclasseringsmedewerker of een medewerker van de raad

voor de kindbescherming. Op zich kunnen zijn hiermee instemmen. Immers, de officier van justitie wordt bij weigering van identificatie verzoek op de hoogte gesteld. Wel vragen zij wat hierop de vervolgactie van de officier dient te zijn.

De leden van de VVD-fractie stellen dat het bij het eerste contact zal gaan om identificatie en op overige momenten om verificatie, wat hen brengt bij de vierde maatregel van het opleggen van de verplichting aan de functionarissen in de strafrechtssketen om de identiteit van een verdachte of veroordeelde vast te stellen en het regelen van de momenten waarop die verplichting geldt.

Deze leden zouden graag meer inzicht krijgen in de uitvoering in de praktijk, bijvoorbeeld de verificatie bij uitvoering van taakstraffen.

De verificatie van identiteit vindt plaats bij plaatsing in penitentiaire inrichting, instellingen voor tbs'ers (ook psychiatrische ziekenhuizen) en justitiële jeugdinrichtingen. Klopt de conclusie van deze leden dat van een ieder die in dergelijke instelling wordt geplaatst een SKN is opgemaakt en dat hierbij in ieder geval foto en vingerafdrukken zijn opgenomen? Zo nee, waarom niet.

Met betrekking tot de verificatie van jeugdigen merken de leden van de VVD-fractie op dat de regels minder stringent ogen. Kan nogmaals worden aangegeven in welke gevallen er een identificatieplicht is en verificatiemoment in de contacten met reclassering en raad voor de kindbescherming? Wat zijn de gevolgen wanneer deze medewerkers stuiten op een geval van persoonsverwisseling? Is de regering met de leden van de VVD-fractie van mening dat voor een correcte vaststelling en verificatie van de identiteit van de jeugdige het wel van belang is dat dit door reclassering, halt en/of de raad voor kindbescherming gecontroleerd wordt indien de ouders niet bij gesprekken aanwezig zijn? Zo nee, waarom niet?

Wordt jongeren van 12 jaar en ouder bij het opstellen van het proces-verbaal, het nemen van de foto's en vingerafdrukken ook een SKN toegekend? Blijft het SKN wel bewaard indien het halt-traject met goed gevolg is afgerond? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Tot slot onderschrijven de leden van de VVD-fractie het belang en de noodzaak van de aan getuigen op te leggen verplichting zich desgevraagd tegenover de rechter te legitimeren.

4.6. De Justitiële Informatiedienst; de voor de identiteitsvaststelling relevante gegevensverwerking

De leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de uitbreiding van de taken van de Justitiële informatiedienst. Wel vragen zij op welke wijze deze dienst gebruik zal kunnen maken van de gegevens onder haar beheer ten behoeve van nadere opsporings- en vervolgingsonderzoeken. Graag ontvangen zij enige toelichting op de taken en bevoegdheden van de dienst.

4.7. Aanwijzing van de Minister van Justitie als ID-autoriteit voor de strafrechtssketen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in te gaan op de verhouding tussen verschillende bevoegdheden van de Minister van Justitie als ID-autoriteit en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als verantwoordelijke voor HAVANK.

Met de Raad van State constateren de leden van de SGP-fractie dat voor de verwerking van dezelfde soort gegevens twee ministers verantwoordelijk zijn. Zij doelen op het vingerafdrukkenbestand (HAVANK), waarvoor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk

is, en de foto's van verdachten en veroordeelden en de andere identificerende gegevens, waaronder vingerafdrukken, die in de strafrechtsketen-databank worden verwerkt, waarvoor de Minister van Justitie verantwoordelijk is. Deze leden vragen of het, gezien het feit dat het hier de verwerking van dezelfde soort gegevens betreft, niet noodzakelijk dan wel gewenst is dat de verantwoordelijkheden nader worden bepaald.

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

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering op advies van de Raad van State de bewaartermijnen ten aanzien van SKN, de vingerafdrukken de foto's en de justitiële en strafvorderlijke gegevens bij personen die niet langer verdacht worden, heeft heroverwogen. Deze leden kunnen zich hier in beginsel in vinden. Wel vragen zij zich af of, zodra het wetsvoorstel over de herzieningsprocedure is afgerond, onderhavige wet niet meteen weer zal moeten worden gewijzigd omdat dan alsnog een belang ontstaat bij het langer bewaren van gegevens. De leden van de CDA-fractie horen graag hoe de regering dit beoordeelt, mede gelet op het feit dat, nu de justitiële gegevens wel bewaard blijven alsook de strafvorderlijke gegevens, een heel principiële argument voor schrappen van vingerafdrukken en foto's moeilijk vol te houden lijkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de vier genoemde omstandigheden op grond waarvan nu vingerafdrukken uit de HAVANK-databank kunnen worden verwijderd ook gelden voor de vingerafdrukken die op grond van het onderhavige wetsvoorstel worden verzameld. Hoeveel van de aanvankelijk in de databank opgenomen vingerafdrukken, worden er nu vanwege de vier genoemde omstandigheden weer uit verwijderd? De aan het woord zijnde leden lezen dat naarmate een betrokkene een zwaarder delict heeft begaan, de bewaartermijnen van de gegevens langer wordt. Is overwogen om daar nog een tweede differentiatie in bewaartermijnen aan toe te voegen, namelijk als het om gegevens over minderjarigen gaat, in de zin van dat die gegevens korter zouden moeten worden bewaard dan die van volwassenen? Zo ja, wat waren de overwegingen om deze differentiatie niet aan te brengen? Zo neen, waarom niet?

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre er van minderjarigen van wie verplicht DNA zal worden afgenomen, ook vingerafdrukken zullen worden genomen. Acht de regering het noodzakelijk en wenselijk om ook van minderjarigen vingerafdrukken af te nemen en op te slaan? Acht de regering het gewenst dat er een differentiatie komt in bewaartermijnen van meerderjarigen en minderjarigen, nu de wet voor bijvoorbeeld het opslaan van DNA-profielen geen onderscheid maakt?

De leden van de VVD-fractie stellen dat uit de toelichting volgt dat het SKN bewaard zal worden indien een persoon niet langer als verdachte wordt aangemerkt, maar dat gegevens als foto's en vingerafdrukken wel worden vernietigd. Deze leden vragen op welke wijze een juiste vaststelling van de identiteit van deze persoon bij een eventuele volgende verdenking afdoende kan worden vastgesteld als er wel een SKN is, maar controlegegevens ontbreken.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat vingerafdrukken en foto's van een verdachte niet meer bewaard mogen blijven voor de identiteitsvaststelling als niet verder vervolgd wordt, de zaak is geëindigd of men is vrijgesproken, conform de systematiek die geldt voor DNA-profielen. Hoe lang duurt het voordat dergelijke gegevens feitelijk worden verwijderd, vragen zij.

5. Toetsing aan grondrechten en algemene rechtsbeginselen

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in toelichting niet wordt gesproken over de relatie van dit wetsvoorstel en de verplichting om verafdrukken af te geven en het nemo-tenetur beginsel. Terwijl in de literatuur er twijfel bestaat of er strijdigheid bestaat ten aanzien van deze verplichting en recht om te zwijgen. Cleiren vindt in Tekst en Commentaar Strafvordering het gedwongen afgeven van vingerafdrukken en het zich laten fotograferen een grensgeval tussen dulden en actief medewerken. Gezien het feit dat onder deskundigen het niet zo vanzelfsprekend is dat verdachten worden verplicht vingerafdrukken af te geven, lijkt het de leden van de PvdA-fractie goed dat de regering hierop ingaat. De leden verzoeken de regering om tevens artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de interpretatie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) van het nemo-tenetur beginsel in relatie tot het verplicht afgeven van vingerafdrukken nader te belichten. Is er Europese jurisprudentie bekend dat het afnemen van vingerafdrukken en het bewaren van vingerafdrukken en de bewaartermijn daarvan zou kunnen belemmeren?

6. Organisatorische en financiële consequenties

De leden van de PvdA-fractie wensen de proportionaliteit van het onderhavige wetsvoorstel ook te toetsen aan de financiële kosten die daarmee gemoeid zijn. Deze leden lezen dat voor de minimum variant de kosten voor de periode 2008–2012 op € 38 mln worden begroot (blz. 61 van de toelichting). Wat is die minimum variant? Bestaat er ook een maximum variant? Wat zijn de verschillen tussen die varianten en welke kosten zijn daarmee gemoeid? Betekent dit dat de kosten ook hoger dan € 38 mln kunnen uitvallen? Zo ja, tot hoeveel kunnen die maximaal kosten oplopen?

Aangezien de kosten kennelijk worden begroot vanaf 2008 vragen de leden van de PvdA-fractie of de kosten voor het begrotingsjaar 2008 al geraamd zijn in de rijksbegroting voor dat jaar? Zo ja, op welke departementale begrotingen en bij welke artikelen kan dit worden teruggevonden en voor hoeveel is er per begrotingsartikel begroot? Op welke concrete begrotingsposten zullen de kosten voor het begrotingsjaar 2009 worden geboekt?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan aangeven of de invoering van de maatregelen zal leiden tot een vermindering van capaciteitsbehoefte. Zo ja, op welke termijn?

De regering spreekt van de kosten van een minimumvariant die €38 miljoen bedragen. Is deze minimumvariant een reële inschatting van de kosten of moet met hogere kosten rekening worden gehouden? In hoeverre zijn in deze minimumvariant de projectorganisatie van het ministerie opgenomen?

7. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder H

Artikel 55c, vijfde lid

De leden van de VVD-fractie vragen welke gegevens van ongeïdentificeerde personen in welke databanken worden opgenomen. Worden de gegevens uit de databanken vermiste personen ook ter identificatie vergeleken met gegevens in de (justitiële) DNA-databank en het HAVANK? Zo nee, waarom niet?

Artikel XIII

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering kiest voor een gefaseerde invoering. Deze leden begrijpen de argumentatie daarvoor, maar vragen de regering of zij wel duidelijkheid kan geven over de gewenste einddatum van invoering.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De griffier van de commissie,
Nava