

Vergaderjaar 2002–2003

28 685

## Regeling van DNA-onderzoek bij veroordeelden (Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden)

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 28 juni 2002 en het nader rapport d.d. 14 november 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 27 februari 2002, no.02.001015, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting Wet DNA-onderzoeken bij veroordeelden.*

*Het wetsvoorstel voorziet in DNA-onderzoek bij personen die zijn veroordeeld wegens bepaalde gewelds- of zedenmisdrijven. Het instrument kan de opsporing van (oude en nieuwe) strafbare feiten vergemakkelijken. Bovendien kan het de veroordeelde ervan weerhouden nieuwe feiten te begaan. Het voorstel heeft onmiddellijke werking, hetgeen betekent dat het ook betrekking heeft op personen die ten tijde van de inwerkingtreding reeds zijn veroordeeld en hun vrijheidsstraf nog ondergaan. De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar plaatst enige kanttekeningen bij de argumentatie van het voorstel en de inpassing van de regeling in het bestaande recht. Hij is van mening dat het voorstel in verband daarmee aanpassing behoeft.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 27 februari 2002, nr. 02.001015, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mijn ambtsvoorganger te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 juni 2002, nr. W03.02.0086/l, bied ik U hierbij aan.

*1. Het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek is thans op grond van bepalingen in het Wetboek van Strafvordering (WvSv) mogelijk ten aanzien van verdachten in het belang van het tegen die verdachten ingestelde voorbereidende onderzoek. Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheid tot afname door deze ook toe te staan met betrekking tot veroordeelden wegens in het voorstel nader aangegeven gewelds- of zedenmisdrijven. Daarbij wordt niet verwezen naar enig direct onderzoeksbelang. Het gaat erom dat aan de hand van de resultaten van het onderzoek kan worden nagegaan of de onderzochte persoon betrokken kan zijn geweest bij eerder begane misdrijven alsmede om in de toekomst de opsporing van daders van dergelijke misdrijven te kunnen vergemakkelijken. De achterliggende gedachte is kennelijk dat bij deze misdrijven een aanzienlijke kans op recidive bestaat. In de memorie van*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

*toelichting zijn geen gegevens voorhanden die deze gedachte ondersteunen. De Raad is van oordeel dat hierin zou moeten worden voorzien.*

1. Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 5.3 van de memorie van toelichting aangegeven dat personen die wegens een van de bij dit wetsvoorstel aangewezen ernstige gewelds- of zedenmisdrijven veroordeeld zijn, een reële kans lopen te recidiveren met een gelijksoortig misdrijf dan wel met eenzelfde misdrijf.

*2. In de memorie van toelichting is vermeld dat er niet voor is gekozen dit wetsvoorstel in het WvSv onder te brengen, omdat het er niet goed in kan worden ingepast. Het verwerken van DNA-profielen van veroordeelden is immers niet gekoppeld aan een strafvorderlijke onderzoekshandeling. Het instrument wordt in feite voorgesteld in verband met de opsporing in ruime zin terwijl opsporing in het WvSv steeds in het kader van het voorbereidend onderzoek plaatsheeft. De Raad adviseert om deze keuze te herzien. Het DNA-onderzoek is te beschouwen als een uitbreiding van de mogelijkheden om verdachten te identificeren. Het past daarmee in de reeks van andere identificatiemiddelen, zoals naam, woonplaats, foto en vingerafdruk. Daarmee is gegeven dat een regeling in het WvSv passend is. Daarbij kan naar het oordeel van de Raad gedacht worden aan plaatsing in een nieuwe titel.*

2. De Raad geeft aan DNA-onderzoek te beschouwen als een uitbreiding van de mogelijkheden om verdachten te identificeren. DNA-onderzoek past daarmee volgens de Raad in de reeks van andere identificatiemiddelen, zoals naam, woonplaats, foto en vingerafdruk, die het Wetboek van Strafvordering kent. De Raad stelt om die reden voor om de inhoud van het wetsvoorstel onder te brengen in het Wetboek van Strafvordering. Dit voorstel heb ik om de volgende redenen niet overgenomen. Het is op zich juist dat DNA-onderzoek tot doel heeft een persoon te identificeren, het gaat bij DNA-onderzoek echter om een ander type identificatie dan de maatregelen ter identificatie waarop de Raad doelt. Deze maatregelen die zijn omschreven in artikel 61a, onder a en b, van het Wetboek van Strafvordering (te weten het maken van fotografische opnamen of video-opnamen en het nemen van lichaamsmaten en vingerafdrukken), hebben tot doel de identiteit van de verdachte vast te stellen, indien deze in het kader van een tegen hem gerezen verdenking van een strafbaar feit weigert zijn identiteit bekend te maken of er twijfels zijn omtrent zijn identiteit. Het verrichten van DNA-onderzoek is volgens het Wetboek van Strafvordering niet met dit oogmerk toegestaan. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat het niet proportioneel is om iemand te dwingen aan een DNA-onderzoek mee te werken in het geval hij zich niet afdoende kan of wil legitimeren. Het verrichten van DNA-onderzoek in het kader van het Wetboek van Strafvordering strekt uitsluitend ertoe om de identiteit van de verdachte vast te stellen met het oogmerk van de waarheidsvinding, een oogmerk dat overigens ook het nemen van vingerafdrukken kan hebben. Hoewel DNA-onderzoek bij veroordeelden in de kern evenzeer het zekerstellen van een potentieel opsporingsmiddel behelst, is er niet voor gekozen de inhoud van dit wetsvoorstel onder te brengen in het Wetboek van Strafvordering. De reden daarvoor is dat het DNA-onderzoek in dit wetboek moeilijk kan worden ingepast. Plaatsing in de regeling van het voorbereidend onderzoek wringt, omdat het DNA-onderzoek niet strekt tot de opheldering van een concrete verdenking, maar eerst na een veroordeling plaatsvindt. Anders dan het verwerken van DNA-profielen van verdachten die ten behoeve van de opheldering van een concreet strafbaar feit zijn vastgesteld, is het verwerken van DNA-profielen van veroordeelden evenmin gekoppeld aan een strafvorderlijke onderzoekshandeling. Plaatsing elders in het Wetboek van Strafvordering wringt ook, omdat dit instrument feitelijk in verband met de opsporing in ruime zin plaatsvindt, terwijl opsporing in het wetboek onderdeel van het voorbereidend onderzoek uitmaakt.

*3. De afname van DNA-materiaal bij veroordeelden en het verdere gebruik van het opgeslagen materiaal vormen een inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privéleven als bedoeld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In het tweede lid van artikel 8 is aangegeven voor welke doelen en onder welke voorwaarden inmenging in de uitoefening van dat recht*

*is toegelaten. Relevant in dit verband is de vraag of met de inmenging één van de limitatief in het tweede lid van artikel 8 opgesomde doelen wordt nagestreefd en of de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. In de toelichting wordt gesteld dat de doelen van het DNA-onderzoek bij veroordeelden vallen onder de legitieme doelen het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten van anderen in artikel 8, tweede lid, EVRM. Deze stelling wordt niet nader toegelicht. In het bijzonder dient, onder verwijzing naar relevante rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM), te worden toegelicht dat de opsporing van reeds begane strafbare feiten en vervolging van verdachten van die feiten kunnen worden gebracht onder het doel het voorkomen van strafbare feiten.*

*Centraal punt van de toetsing aan artikel 8 EVRM is of de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving. Daarbij gaat het om een proportionaliteitstoets: er dient een afweging te worden gemaakt tussen het privacyrecht en het publieke belang dat met de inmenging wordt gediend, alsmede de rechten en vrijheden van anderen, waaronder bovenal de rechten van slachtoffers van misdrijven. Essentieel is of voor de inmenging een dringende maatschappelijke noodzaak bestaat («pressing social need») en of er een juiste afweging is gemaakt tussen het nagestreefde doel en de wijze waarop de inmenging plaatsvindt. In dat verband zijn geschikte, het desbetreffende grondrecht minder beperkende, alternatieven om de beoogde doeleinden te bereiken relevant. Op mogelijke alternatieven voor DNA-onderzoek bij veroordeelden wordt in de toelichting evenwel niet ingegaan, terwijl het in de toelichting genoemde maatschappelijke draagvlak op zichzelf niets zegt over de «pressing social need».*

*Uit artikel 14 EVRM volgt dat een inmenging op het privacyrecht geen discriminatie mag opleveren. Gesteld kan worden dat een gevolg van het DNA-onderzoek bij veroordeelden is dat een verdachte van een misdrijf wiens DNA in verband met een eerdere veroordeling is opgenomen in de DNA-databank in een nadeliger positie komt dan de verdachte van datzelfde misdrijf wiens DNA niet is opgenomen in de databank. In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag hoe de inmenging in het privacyrecht van artikel 8 EVRM bij veroordeelden zich verhoudt tot het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM. De Raad adviseert de toetsing aan artikel 8 EVRM nader te motiveren, in het bijzonder het standpunt dat DNA-onderzoek voor het opsporen van begane feiten valt onder de legitieme doelen van artikel 8, tweede lid, EVRM en voorts aandacht te besteden aan de vraag hoe de inmenging op het privacyrecht als gevolg van afname van DNA bij veroordeelden zich verhoudt tot het discriminatieverbod van artikel 14 EVRM. In dit verband verwijst de Raad ook naar punt 6, onder d, van dit advies.*

3. Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 6 van de memorie van toelichting de toetsing aan artikel 8 van het EVRM nader gemotiveerd en verder ook aandacht besteedt aan de vraag hoe de inmenging in de uitoefening van het recht op respect voor het privéleven als bedoeld in dat artikel zich verhoudt tot het discriminatieverbod, zoals neergelegd in artikel 14 van het EVRM.

In reactie op de stelling van de Raad dat een gevolg van DNA-onderzoek bij veroordeelden is dat een verdachte van een misdrijf wiens DNA-profiel in verband met een eerdere veroordeling is opgenomen in de DNA-databank, in een nadeliger positie komt dan de verdachte van datzelfde misdrijf wiens DNA-profiel niet in de DNA-databank is opgenomen, merk ik het volgende op. Het verrichten van een DNA-onderzoek heeft slechts tot doel het opsporingsbelang te dienen en strekt er niet toe personen op een zodanige wijze te behandelen dat zij in een nadeliger positie worden gebracht ten opzichte van anderen. Weliswaar kan de verdachte wiens DNA-profiel als gevolg van dit wetsvoorstel in de DNA-databank is verwerkt, in veel gevallen sneller worden opgespoord terzake van door hem begane oude of nieuwe strafbare feiten waarbij celmateriaal van hem is achtergebleven, dan de verdachte wiens DNA-profiel niet in de DNA-databank is verwerkt. Niettemin komt de eerstbedoelde verdachte daardoor niet in een nadeliger positie dan de laatstbedoelde verdachte in de zin dat zijn vrijheid van handelen meer is ingeperkt: geen van beiden mag immers strafbare feiten plegen. Bovendien heeft de officier van justitie of de rechter-commissaris de wettelijke bevoegdheid om bij de laatstbedoelde verdachte met het oog op de waarheidsvinding op vrijwillige

basis dan wel gedwongen celmateriaal te laten afnemen voor DNA-onderzoek. Ik verwijs hiervoor naar de artikelen 151a, 151b, 195a en 195d van het Wetboek van Strafvordering.

*4. In artikel 1 is onder c bepaald dat onder veroordeelden mede worden verstaan personen die zijn veroordeeld tot een straf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a, onderdeel 3e, van het Wetboek van Strafrecht (WvS). Dit onderdeel betreft de arbeid ten algemenen nutte. In artikel 8 van het wetsvoorstel zijn de overige straffen en maatregelen waaraan een veroordeelde kan zijn onderworpen, wel vermeld, maar is dit niet het geval waar het de arbeid ten algemenen nutte betreft. Dit onderscheid wordt in de memorie van toelichting niet verklaard. De Raad adviseert dit alsnog te doen.*

4. De Raad merkt op dat in de memorie van toelichting niet is verklaard waarom het wetsvoorstel de groep van personen die na het moment van inwerkingtreding worden veroordeeld, ruimer stelt dan de groep van personen die op het moment van inwerkingtreding reeds zijn veroordeeld. Voorgesteld wordt namelijk dat tot de eerste groep niet alleen degenen behoren die een vrijheidsbenemende straf of strafrechtelijke maatregel opgelegd hebben gekregen, maar ook de taakgestraften, terwijl onder de tweede groep niet de taakgestraften zijn begrepen. De verklaring voor dit onderscheid wordt gegeven in de memorie van toelichting onder het kopje «Tot slot» van paragraaf 6.2. Deze houdt het volgende in. De voorgestelde verplichting voor reeds veroordeelden om hun celmateriaal voor DNA-onderzoek af te staan, kan betrekkelijk vergaand worden genoemd. Deze groep veroordeelden wordt immers alsnog aan een DNA-onderzoek onderworpen. Om die reden wordt de toepassing van DNA-onderzoek bij reeds veroordeelden gericht op de zwaardere gevallen, waarin dit het meest aangewezen is, en derhalve niet op degenen die alleen een taakstraf opgelegd hebben gekregen.

*5. Blijkens het tweede lid van artikel 2 van het wetsvoorstel is DNA-onderzoek toegestaan wanneer de veroordeelde is veroordeeld wegens één van de daar genoemde misdrijven. Het gaat hier om gewelds- of zedendelicten die in het WvS zijn opgenomen en waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. De Raad wijst erop dat er ook buiten het WvS gewelds- of zedendelicten strafbaar worden gesteld. Hij wijst op het Wetboek van Militair Strafrecht, de Wet Oorlogsstrafrecht, de Uitvoeringswet folteringverdrag, de Uitvoeringswet genocideverdrag en het voorstel van wet internationale misdrijven. Het verdient aanbeveling het wetsvoorstel met de bedoelde delicten in deze wetten aan te vullen.*

5. De Raad beveelt terecht aan om de reikwijdte van het wetsvoorstel uit te breiden tot degenen die veroordeeld worden of reeds veroordeeld zijn tot gewelds- en zedenmisdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en die zijn strafbaar gesteld in andere wetgeving dan het Wetboek van Strafrecht. Dit heeft er evenwel niet in geresulteerd dat de oorspronkelijk in artikel 2, tweede lid, gegeven opsomming van gewelds- en zedenmisdrijven is aangevuld met deze gewelds- en zedenmisdrijven. De reden daarvoor is dat van deze gelegenheid gebruik is gemaakt om het bereik van het wetsvoorstel te verruimen tot alle misdrijven als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Door deze categoriale aanwijzing van misdrijven is afzonderlijke opsomming van misdrijven in artikel 2, tweede lid, overbodig geworden en komen te vervallen. Als gevolg daarvan zijn de overige artikelen van artikel 2 vernummerd. Verder is paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting dat ingaat op de misdrijven waarbij voorgesteld wordt DNA-onderzoek mogelijk te maken, als gevolg van het loslaten van de beperking tot aangewezen gewelds- en zedenmisdrijven, gewijzigd. De overige paragrafen zijn eveneens waar nodig aangepast. Omdat de uitvoering van het wetsvoorstel een groot beslag legt op de capaciteit van de betrokken partners in de strafrechtsketen en op de financiële middelen, is besloten het wetsvoorstel gefaseerd in te voeren. De eerste fase zal betrekking hebben op veroordeelden wegens gewelds- en zedenmisdrijven. In een latere fase zal het wetsvoorstel in werking treden voor veroordeelden wegens andere misdrijven. Om het mogelijk te maken dat het wetsvoorstel gefaseerd kan worden ingevoerd, is artikel 11 (oud artikel 10) aangepast. Verder is de memorie van toelichting daarmee in overeenstemming gebracht.

De hierboven aangehaalde aanbeveling van de Raad heeft er verder toe geleid dat in artikel 1, onderdeel d, van het wetsvoorstel tevens militairen van de Koninklijke marechaussee als bedoeld in artikel 141, onder c, van het Wetboek van Strafvordering onder het begrip «opsporingsambtenaar» zijn gebracht. Het is namelijk van belang dat deze militairen kunnen worden ingeschakeld bij de toepassing van de bevoegdheden zoals neergelegd in de artikelen 4 en 6 van dit wetsvoorstel, indien het een persoon betreft die veroordeeld is voor een misdrijf als omschreven in artikel 67, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering en de Koninklijke marechaussee ingevolge artikel 6 van de Politiewet 1993 een taak heeft.

*6a. Ten slotte gaat de Raad expliciet in op een vraag in de aanbiedingsbrief van 27 februari 2002. De vraag luidt hoe verhouden zich gedwongen en vrijwillig DNA-onderzoek bij ex-veroordeelden tot de artikelen 7 en 8 EVRM, artikel 1 GW en artikel 1 WvSv. Bij de beantwoording van deze vraag gaat de Raad ervan uit dat met ex-veroordeelden worden bedoeld personen die hun straf inmiddels hebben ondergaan.*

*b. Artikel 1 GW en artikel 14 EVRM bevatten het verbod van discriminatie. De vraag met betrekking tot artikel 1 GW betreft de eerste zin van die bepaling. Van discriminatie in de zin van de tweede zin is immers geen sprake. Het gaat er dan om of het wetsvoorstel geen ongelijke behandeling van gelijke gevallen teweegbrengt. De Raad meent dat daar niet van kan worden gesproken. Er is namelijk een wezenlijk en relevant verschil met betrekking tot de opsporing en het voorkomen van strafbare feiten tussen personen die voor een gewelds- of zedenmisdrijf veroordeeld zijn en personen van wie dat niet gezegd kan worden. Dat verschil is volgens de Raad afdoende rechtvaardiging voor het opleggen van een verplichting aan de afneming van celmateriaal mee te werken aan de eerstbedoelde personen.*

*c. Naar het oordeel van de Raad is van strijd met artikel 7 EVRM geen sprake. De Raad sluit zich op dit punt aan bij de standpunten die door de door de regering geraadpleegde hoogleraren zijn ingenomen en die door de regering zijn overgenomen in paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting. De Raad is van oordeel dat het DNA-onderzoek niet als een straf, in de zin van artikel 7 EVRM kan worden aangemerkt.<sup>1</sup> In de eerste plaats is de consequentie van een andere opvatting dat in wezen geen enkel nieuw dwangmiddel dat strekt tot waarheidsvinding mag worden gehanteerd omdat de verdachte daardoor in een nadeliger positie komt te verkeren. Dat vindt geen steun in het recht. Uitgangspunt is immers dat nieuwe dwangmiddelen mogen worden toegepast in onderzoeken in lopende zaken, tenzij anders wordt bepaald. In de tweede plaats is een opsporingsmiddel bezwaarlijk aan te merken als straf. Ten slotte wijst de Raad op EHRM 9 februari 1995, NJ 1995, 606, m.nt. Kn (Welch) waarin het Europese Hof uitdrukkelijk stelt dat de ernst van de maatregel op zichzelf niet beslissend is (paragraaf 32). De Raad concludeert dat DNA-onderzoek bij veroordeelden geen straf in de zin van artikel 7 EVRM oplevert.*

*d. Voorts gaat de Raad in op de vraag hoe gedwongen DNA-onderzoek bij veroordeelden die hun straf reeds hebben ondergaan zich verhoudt tot artikel 8 EVRM.*

*Vooropgesteld zij dat geen rechtspraak van het EHRM voorhanden is op grond waarvan deze vraag eenduidig kan worden beantwoord. De belangrijkste vragen in dit verband zijn of de inmenging een legitiem doel heeft en of de inmenging «is necessary in a democratic society». DNA-onderzoek bij veroordeelden heeft verschillende doelen, te weten het opsporen van strafbare feiten en het voorkomen daarvan. Beide doelen lijken te vallen onder de doelen waarvoor artikel 8, tweede lid, EVRM een inmenging toelaat: het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van rechten en vrijheden van anderen. Het voorkomen van strafbare feiten is uitdrukkelijk als doel opgenomen in artikel 8, tweede lid, EVRM. Aangenomen mag worden dat het opsporen van strafbare feiten eveneens valt onder het voorkomen van strafbare feiten. Er zijn verschillende arresten waarin het EHRM opsporingsbevoegdheden, zoals huiszoeking, heeft erkend als legitiem doel.<sup>2</sup> Bovendien strekt het middel tot bescherming van de rechten van anderen, zoals slachtoffers van ernstige gewelds- en zedenmisdrijven.*

<sup>1</sup> In zijn advies meent R. A. Lawson echter dat ingeval DNA-materiaal wordt gebruikt voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten die de veroordeelde voor de inwerking-treding van deze wet heeft gepleegd de betrokkene in een nadeliger positie wordt gebracht. Volgens Lawson zal het EHRM DNA-onderzoek dat wordt gebruikt voor de opsporing van oude feiten daarom als straf in de zin van artikel 7 EVRM aanmerken.

<sup>2</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM 16 december 1992, NJ 1993, 400 (Niemietz). Zie ook R.M. Vennix, Boef en beslag, Gouda Quint Arnhem, 1998, bladzijden 40–41.

*Voor de vraag of de inmenging noodzakelijk is in een democratische samenleving is beslissend of er een voldoende afweging uit het oogpunt van proportionaliteit heeft plaatsgevonden tussen de inmenging in het privéleven en het publieke belang dat met de inmenging is gediend.<sup>1</sup> De Raad meent dat het afnemen van wangslijmvlies een beperkte inmenging in de uitoefening van het recht op een privé-leven vormt, enigszins vergelijkbaar met het afnemen van een vingerafdruk.<sup>2</sup> Daarbij verdient opmerking dat de afname van DNA bij veroordeelden gepaard kan gaan met steunbevoegdheden, zoals aanhouden, doorzoeken van plaatsen, onderzoek aan kleding en ophouding die nogal eens ingrijpender zullen zijn dan de afname zelf. Deze steunbevoegdheden kunnen ook een inmenging in de uitoefening van het privacyrecht meebrengen. Verder kan worden bedacht dat DNA-onderzoek bij veroordeelden de resocialisatie van de betrokkene belemmert of anderszins de reïntegratie in de maatschappij in de weg zal kunnen staan. Het gewicht van dit argument is evenwel betrekkelijk omdat er reeds verschillende uitzonderingen bestaan op het uitgangspunt dat een veroordeelde na zijn straf een nieuwe start moet kunnen maken, bijvoorbeeld wat betreft strafrechtelijke gegevens. Bovendien wordt de veroordeelde door het afstaan van zijn DNA slechts beperkt in de kans op het ongemerkt blijven van (nieuwe) strafbare feiten. Deze beperking is geen rechtens te respecteren belang. Overigens vormt het DNA-profiel geen enkel beletsel voor het verdere maatschappelijk functioneren van de betrokkene. Hier tegenover staan verschillende zwaarwegende belangen. DNA-onderzoek bij veroordeelden die hun straf hebben ondergaan kan een bijdrage leveren aan het opsporen en het voorkomen van ernstige delicten, ondanks het feit dat geen concreet onderzoeksbelang wordt vereist dat DNA-onderzoek noodzakelijk maakt. Het middel strekt aldus (mede) tot bescherming van de belangen van (toekomstige) slachtoffers van ernstige gewelds- en zedendelicten. DNA-onderzoek is bovendien een middel dat niet alleen snel kan leiden tot een concrete verdachte, maar dat ook potentiële onschuldige verdachten snel kan vrijpleiten. Een en ander maakt DNA-onderzoek tot een uniek opsporingsmiddel, waarvoor geen geschikt alternatief voorhanden lijkt. Ten slotte is de afname beperkt tot veroordeelden wegens bepaalde ernstige gewelds- en zedendelicten – personen ten aanzien van wie de rechter heeft vastgesteld dat zij een ernstig delict hebben begaan. Resumerend meent de Raad dat de afname van DNA bij veroordeelden die hun straf hebben ondergaan een inmenging in de uitoefening van het privacyrecht betekent die wordt gerechtvaardigd door zwaarwegende belangen van opsporing en het voorkomen van ernstige misdrijven. Naar het oordeel van de Raad is bij het afnemen van DNA bij veroordeelden die hun straf hebben ondergaan aan de proportionaliteits eis voldaan zodat in dat opzicht geen strijd met artikel 8 EVRM bestaat.*

*e. Vrijwillig DNA-onderzoek bij veroordeelden die hun straf hebben ondergaan levert naar het oordeel van de Raad geen bezwaren op. Wanneer de veroordeelde toestemming heeft verleend, is van strijd met artikel 8 EVRM geen sprake. Dit volgt ook uit rechtspraak van het EHRM.<sup>3</sup>*

*f. In artikel 1 WvSv is het zogeheten legaliteitsbeginsel neergelegd. Dit houdt in dat elk strafvorderlijk optreden waarbij rechten van burgers worden beperkt, op de wet moet berusten. Naar algemene opvatting kunnen nieuwe strafvorderlijke bevoegdheden, ook in lopende onderzoeken, worden toegepast, zolang de wetgever geen andere regeling treft. Van strijd met artikel 1 WvSv zal dan ook geen sprake zijn.*

6. Tijdens een Algemeen Overleg dat mijn ambtsvoorganger op 5 februari jl. met de vaste commissie voor Justitie heeft gevoerd, heeft hij toegezegd tegelijk met het onderhavige voorstel van wet aan de Raad de vraag voor te leggen hoe gedwongen en vrijwillig DNA-onderzoek bij personen die de aan hen opgelegde vrijheidsstraf of vrijheidsbenemende maatregel reeds volledig hebben ondergaan (de zogenaamde ex-veroordeelden) zich verhouden tot de artikelen 7 en 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 1 van de Grondwet en artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering (Kamerstukken II 2001/2002, 26 271, nr. 34, blz. 4). In zijn advies trekt de Raad, in antwoord op deze vraag, de conclusie dat deze bepalingen geen belemmering vormen om ex-veroordeelden te dwingen of te vragen medewerking te verlenen aan

<sup>1</sup> Bij de beantwoording van deze vraag wordt ervan uitgegaan dat DNA-onderzoek bij veroordeelden die hun straf hebben ondergaan in beginsel geschiedt onder dezelfde voorwaarden als bij veroordeelden die hun straf nog ondergaan volgens het wetsvoorstel.

<sup>2</sup> Zij het dat voor DNA in beginsel lichaamsmateriaal wordt afgenomen; bij een vingerafdruk is dat niet het geval.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld EHRM, 15 juni 1992, NJ 1993, 711.

DNA-onderzoek, opdat hun DNA-profielen kunnen worden verwerkt in de DNA-databank voor strafzaken.

Los van het antwoord op de vraag of er vanuit het perspectief van de Grondwet en de mensenrechtenverdragen bezwaren zijn tegen het verruimen van de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel met mensen die hun vrijheidsbenemende straf of maatregel reeds volledig hebben ondergaan, heb ik principiële en ook praktische bezwaren daartegen. Mijn eerste principiële bezwaar is dat gedwongen DNA-onderzoek bij ex-veroordeelden schade toebrengt aan het vertrouwen dat burgers in de overheid mogen stellen. Personen die hun vrijheidsstraf hebben uitgezeten of van wie de terbeschikkingstelling definitief is geëindigd, mogen erop vertrouwen dat het strafrechtelijk overheidsingrijpen naar aanleiding van het door hen gepleegde delict, definitief tot een einde is gekomen. Door volledige tenuitvoerlegging van het vonnis is deze juridische titel immers uitgewerkt. Ex-veroordeelden dienen dan ook in beginsel te worden behandeld als gewone burgers. Dat is een eis van rechtszekerheid en een waardevol uitgangspunt dat in Nederland sinds jaar en dag wordt gehanteerd. Niet alleen de overheid hanteert dit uitgangspunt, ook de ex-veroordeelden zelf. Velen van hen proberen in emotionele en praktische zin «afstand van het verleden» te nemen om «opnieuw te beginnen». Zij gaan bijvoorbeeld een nieuwe relatie aan die weinig of niets afweert van hun strafrechtelijke verleden. Door hen in een dergelijke situatie – en mogelijk na geruime tijd – opnieuw als veroordeelde te behandelen door gedwongen DNA-onderzoek, kan veel overhoop worden gehaald. Dat is uit een oogpunt van resocialisatie ongewenst en niet zonder risico's.

Bovendien bestaat er voorzover het gaat om de legitimatie voor het afnemen van DNA, een wezenlijk verschil tussen de personen waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft en de mensen die ooit in het verleden zijn veroordeeld, maar die inmiddels weer in de samenleving zijn opgenomen. In het wetsvoorstel is de grondslag voor DNA-onderzoek bij reeds veroordeelden gelegen in de veroordeling wegens een ernstig misdrijf waarbij een vrijheidsbenemende straf of strafrechtelijke maatregel is opgelegd die de betrokkene op het moment dat de wet in werking treedt, ondergaat of nog moet ondergaan. In de veroordeling tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel ligt een sterke legitimatie besloten om tijdens de tenuitvoerlegging van deze sanctie, in het licht van het gepleegde misdrijf, maatregelen te treffen die zijn gericht op de voorkoming, opsporing en vervolging van soortgelijke strafbare feiten van de veroordeelde. Zowel met de vrijheidsstraf als met de strafrechtelijke maatregel van TBS worden naar gangbare opvatting immers meerdere strafdoelen nagestreefd, waaronder beveiliging en preventie. Het treffen van een maatregel als DNA-onderzoek tijdens de tenuitvoerlegging van de vrijheidsstraf of TBS sluit goed bij deze strafdoelen aan. Ook past een maatregel als DNA-onderzoek bij het streven de tenuitvoerlegging dienstbaar te maken aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij. De verwerking van het DNA-profiel van de veroordeelde kan hem er immers van weerhouden opnieuw strafbare feiten te plegen, omdat hij weet dat deze dan gemakkelijker kunnen worden opgehelderd. En het ophelderen van eerdere strafbare feiten van de veroordeelde brengt hem in een positie van waaruit hij, uiteindelijk, met een werkelijk schone lei zal kunnen terugkeren in de samenleving.

Nadat veroordeelden hun straf of maatregel volledig hebben ondergaan, kan de legitimatie voor gedwongen DNA-onderzoek niet langer op de veroordeling worden gebaseerd. Door de volledige tenuitvoerlegging van de veroordeling is deze titel immers uitgewerkt. Gedwongen DNA-onderzoek bij personen in de vrije samenleving, zoals ex-veroordeelden, zou een zelfstandige juridische rechtvaardiging behoeven, zoals een verdenking of een op nieuwe feiten en omstandigheden gebaseerde vaststelling dat recidivegevaar aanwezig is. Zo'n vaststelling zou, vanzelfsprekend, procedureel gewaarborgd moeten zijn. Een dergelijk systeem leent zich echter niet goed voor massale toepassing en brengt een enorme werklust met zich. Voor de ex-veroordeelden zelf betekent het dat zij zonder goede reden – deze moet immers nog worden vastgesteld –, betrokken worden in een vrij belastende en uit oogpunt van resocialisatie ongewenste procedure. In een dergelijke procedure zou overigens elke delictsvrije periode van de ex-veroordeelde een argument tegen DNA-afname zijn.

Een ander principiële bezwaar tegen gedwongen DNA-onderzoek bij ex-veroordeelden betreft specifiek de categorie van voormalig ter beschikking

gestelden. Ten aanzien van hen is bij de beëindiging van de terbeschikkingstelling geoordeeld dat zij geen gevaar meer vormen voor de veiligheid van anderen of de algemene veiligheid van personen en goederen. Door achteraf bij deze personen alsnog DNA-onderzoek te bevelen, trekt de overheid haar eigen beoordeling in twijfel en wordt daarmee ongeloofwaardig. Tenslotte breng ik in herinnering dat de Centrale Raad voor Strafrechtstoepassing reeds in zijn advies van 28 februari 2000 heeft aangegeven dat veroordeelden die hun straf of maatregel volledig hebben ondergaan, niet mogen worden verplicht mee te werken aan DNA-onderzoek. De Raad is van oordeel dat alleen wanneer zij opnieuw worden verdacht van een ernstig gewelds- of zedenmisdrijf DNA-afname toelaatbaar is. Er is geen enkele aanleiding te veronderstellen dat de opvolger van de Raad, de huidige Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming, een ander standpunt huldigt. Naast de genoemde principiële bezwaren, stuit het verrichten van DNA-onderzoek bij ex-veroordeelden op aanzienlijke praktische bezwaren. Het eerste praktische bezwaar is dat de Dienst Justitiële Inrichtingen niet de adreswijzigingen van ex-veroordeelden bijhoudt. Dat betekent dat het een ingewikkelde, tijdrovende en dus kostbare klus zal zijn om in een deel van de gevallen de adressen van de ex-veroordeelden te achterhalen. Deze zal veel capaciteit vergen. Bovendien is het niet uitgesloten dat ex-veroordeelden in het geheel niet meer kunnen worden getraceerd. Een ander praktisch bezwaar is het volgende. Het wetsvoorstel DNA-onderzoek bij veroordeelden leidt naar verwachting in de eerste fase van inwerkingtreding van deze wet in 2004 tot 11 000 DNA-profielen van veroordeelden en eenmalig tot zo'n 5500 DNA-profielen van reeds veroordeelden, in 2005 tot 8000 DNA-profielen van veroordeelden, in 2006 tot 7000 en in 2007 en volgende jaren tot 6000. Dit is een enorme stijging van het aantal DNA-profielen in de DNA-databank. Voordat de enorme aantallen DNA-profielen in de DNA-databank kunnen worden opgenomen, moet veel werk worden verzet. Zo moet de politie bijvoorbeeld taakgestraften aanhouden indien zij zich niet zelf melden voor de afname van celmateriaal. Dat legt een groot beslag op de politiec capaciteit. Ook de organisatorische consequenties voor het openbaar ministerie, dat een centrale rol vervult bij het DNA-onderzoek bij veroordeelden, zijn aanzienlijk. In zijn advies over de uitvoeringsaspecten van het voorstel van Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden heeft het College van procureurs-generaal te kennen gegeven dat de uitvoering van dat wetsvoorstel al een te grote wissel trekt op haar organisatie. Indien dit wetsvoorstel zou worden verbreed tot ex-veroordeelden, zouden naar schatting, uitgaande van een periode tot vijf jaren na afloop van de tenuitvoerlegging, 10 000 ex-veroordeelden wegens gewelds- en zedenmisdrijven moeten worden opgeroepen voor DNA-onderzoek. De eventuele recidivisten zijn van dit aantal afgetrokken. Verwacht mag worden dat het overgrote deel van deze 10 000 ex-veroordeelden, die alweer geruime tijd in de vrije samenleving vertoeven, zich niet daarvoor vrijwillig zal aanmelden. Voorzover de ex-veroordeelden nog te traceren zijn, zullen zij derhalve vrijwel altijd aangehouden moeten worden. Dat vergt een enorme inspanning van de politie. Bij de groep personen bij wie de grondslag voor het DNA-onderzoek het minst vanzelfsprekend is, is derhalve de grootste inspanning vereist. Dit verhoudt zich slecht tot elkaar. Afgezien van deze organisatorische bezwaren zie ik tot slot bezwaren van financiële aard. Bij een aantal van 10 000 ex-veroordeelden bedragen de kosten daarvan alleen al voor de politie ruim 7,5 miljoen euro en daarvoor bestaat geen ruimte.

Voor het op vrijwillige basis afnemen van celmateriaal bij ex-veroordeelden gelden de bovengenoemde principiële en praktische bezwaren in mindere mate dan bij het gedwongen afnemen. Ik ben dan ook bereid het mogelijk te maken dat ex-veroordeelden op vrijwillige basis kunnen meewerken aan een DNA-onderzoek en hun DNA-profiel kunnen laten opnemen in de DNA-databank. Daartoe zal ik bevorderen dat in het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken een grondslag wordt gecreëerd voor het opnemen van deze DNA-profielen in de DNA-databank.

Van de gelegenheid is tot slot gebruik gemaakt om nog twee zaken in het wetsvoorstel te regelen. In de eerste plaats is in artikel 2, eerste lid, onder a, geregeld dat de officier van justitie ten aanzien van veroordeelden die vooruitlopend op de eerste fase van inwerkingtreding van deze wet op



vrijwillige basis hebben meegewerkt aan het afnemen van celmateriaal en het opnemen van hun DNA-profiel in de DNA-databank en die op het tijdstip van inwerkingtreding van die eerste fase onder artikel 8 vallen, geen bevel tot afname van celmateriaal geeft. Hun DNA-profiel is immers reeds in de DNA-databank verwerkt. Op die manier wordt een onnodige inbreuk op de lichamelijke integriteit van de veroordeelde voorkomen.

In de tweede plaats is in een nieuw artikel 10 bepaald dat de DNA-profielen van veroordeelden die vooruitlopend op de eerste fase van inwerkingtreding van deze wet op basis van vrijwilligheid in de DNA-databank zijn opgenomen, geacht worden te zijn opgenomen op basis van artikel 2, eerste lid, aanhef. Verder is erin voorzien dat deze bepaling uitsluitend geldt voorzover het gaat om DNA-profielen van personen die op dat tijdstip hun vrijheidsbenemende straf of maatregel nog ondergaan. Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de toelichting op artikel 10 in paragraaf 9 van de memorie van toelichting.

*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 hierbij 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,  
J. P. H. Donner