

AAN de Minister van Justitie

DATUM 31 mei 2007

ONS KENMERK z2007-00473

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Advies wetsvoorstel identiteitsvaststelling
verdachten en veroordeelden.

Geachte,

Bij brief van 30 maart 2007 heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel houdende 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 en veroordeelden (Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden), hierna ook te noemen: "het wetsvoorstel". Het CBP voldoet met het bijgevoegde advies graag aan uw verzoek. Het advies strekt in de kern tot het volgende.

Het wetsvoorstel heeft tot doel de effectiviteit en efficiëntie van de strafrechtsketen te vergroten door te voorzien in betere mogelijkheden om de identiteit van verdachten en veroordeelden vast te stellen. Daarnaast wordt een voorstel gedaan voor een geharmoniseerde systematiek voor het bewaren van het SKN, vingerafdrukken, foto's, DNA-profielen, alsmede justitiële en strafvorderlijke gegevens.

Uitgangspunt bij de beoordeling van het wetsvoorstel door het CBP is dat de organen belast met de toepassing van het strafrecht voor een goede taakuitvoering de identiteit van de betrokkene moeten kunnen vaststellen en persoonsgegevens betreffende verdachten en veroordeelden moeten kunnen uitwisselen voor zover hun taak daartoe noodzaakt.

Het CBP adviseert u desalniettemin het wetsvoorstel niet in te dienen dan nadat de noodzaak van de voorgestelde maatregelen nader en afdoende is gemotiveerd. In het bijzonder acht het CBP van belang dat wordt gemotiveerd waarom bestaande en inmiddels al voorgestelde wettelijke mogelijkheden tekortschieten voor de strafrechtsketen. Uit de toelichting blijkt dat verbetering van de uitvoeringspraktijk momenteel onder handen is en dat tal van wetgevende initiatieven, zoals de invoering van biometrie op identiteitsdocumenten in de nabije toekomst meer mogelijkheden zullen bieden voor een betere identificatie, ook in de strafrechtsketen. Ook waarschuwt het CBP voor te hoge verwachtingen van biometrie.

In ieder geval zullen de nadelen en risico's die de voorgestelde maatregelen met zich brengen beter in kaart moeten worden gebracht. Alleen dan kunnen afwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit tot hun recht komen en kunnen de maatregelen ook met voldoende adequate waarborgen omgeven worden. Het CBP denkt hierbij in het bijzonder aan beveiliging, specifiek

met betrekking tot de communicatiekanalen tussen de verschillende organisaties die deel uitmaken van de strafrechtsketen en controle op het gebruik van gegevens door middel van het vastleggen van verstrekkingen en periodieke audits.

De systematiek voor het bewaren van gegevens dient ruimte te bieden voor een afweging van de feiten en omstandigheden, in het bijzonder de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Dat ontbreekt in de voorgestelde systematiek, omdat die uitgaat van minimale bewaartermijnen. Het CBP adviseert de noodzaak van de gegevens voor het doel waarvoor ze worden bewaard als uitgangspunt te hanteren. Bovendien adviseert het CBP te voorzien in verwijdering en vernietiging van gegevens, indien vast is komen te staan dat iemand ten onrechte als verdachte is aangemerkt.

Het advies van het CBP heeft voorts betrekking op de volgende onderdelen van het wetsvoorstel:

- het toetsingskader. Dit dient te worden aangevuld met het Dataprotectieverdrag en artikel 24 Wet bescherming persoonsgegevens;
- het sectorale karakter van het strafrechtsketennummer. Voorkomen moet worden dat het sectorale karakter wordt ondermijnd door koppeling aan het algemene burgerservicenummer;
- het gebruik van identificerende gegevens voor de opsporing. De Wet bescherming persoonsgegevens biedt daarvoor al voldoende mogelijkheden;
- 'function creep'. Een richtinggevende norm om toekomstige voorstellen voor andersoortig gebruik van de gegevens in de strafrechtsketen aan te kunnen toetsen dient nu al te worden geformuleerd;
- de verwerking van vingerafdrukken. Deze dient als onderdeel van de SKD onder hetzelfde regime te worden gebracht als geldt voor de andere identificerende gegevens.

Gaarne verneem ik in hoeverre U aan dit advies gevolg zult geven. Het CBP is bereid tot het geven van nader advies over een gewijzigd voorstel.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
collegelid

Advies van het College bescherming persoonsgegevens (CBP) aan de Minister van Justitie van 31 mei 2007 over het voorstel voor een Wet identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden.

Dit advies is als volgt ingedeeld

- 1 Samenvatting
- 2 Inhoud van het wetsvoorstel
- 3 Advies
- 3.1 Inleiding
- 3.2 Toetsingskader
- 3.3 Noodzaak
- 3.4 Een sectoraal persoonsnummer voor de strafrechtsketen.
- 3.5 Het wettelijk kader voor de verwerking van persoonsgegevens ingevolge het wetsvoorstel
- 3.5.1 Inleiding
- 3.5.2 Doelafwijkend gebruik
- 3.5.3 De Minister van Justitie als verantwoordelijke voor de SKD
- 3.5.5 Overige waarborgen
- 3.6 Bewaartermijnen

1. Samenvatting

Het wetsvoorstel strekt ertoe identiteitsfraude in de strafrechtspleging tegen te gaan en de effectiviteit en efficiëntie van de strafrechtsketen te vergroten. Daartoe worden de bevoegdheden verruimd om verdachten en veroordeelden te identificeren aan de hand van foto's en vingerafdrukken en wordt een wettelijk identificatienummer voor verdachten en veroordeelden ingevoerd: het strafrechtsketenummer (SKN). Ook wordt een centrale databank ingesteld, waarin de identiteiten van alle verdachten en veroordeelden worden opgeslagen: de strafrechtsketendatabank (SKD). Daarnaast wordt voorgesteld de bewaartermijnen voor het SKN, vingerafdrukken, foto's, DNA-profielen alsmede justitiële en strafvorderlijke gegevens te harmoniseren.

Uitgangspunt bij de beoordeling van het wetsvoorstel door het CBP is dat de organen belast met de toepassing van het strafrecht voor een goede taakuitvoering de identiteit van de betrokkene moeten kunnen vaststellen en persoonsgegevens betreffende verdachten en veroordeelden moeten kunnen uitwisselen voor zover hun taak daartoe noodzaakt.

Het in de toelichting geschetste toetsingskader voor het wetsvoorstel is onvolledig. Het CBP adviseert de Minister ook het Dataprotectieverdrag van 28 januari 1981, Trb. 1988, 7 en artikel 24 Wbp, dat van toepassing is op bij wet voorgeschreven identificatienummers, in de toelichting aan de orde te stellen.

Het CBP acht op basis van de huidige toelichting bij het wetsvoorstel de noodzaak van de voorgestelde maatregelen niet aannemelijk. Het ontbreekt aan een goede probleemanalyse. Het onderzoek dat gedaan is duidt op het voorkomen van meerdere en soms verschillende

alassen in enkele registraties in de strafrechtsketen. Omdat dit ook bij de registratie van vingerafdrukken blijkt voor te komen betwijfelt het CBP dat het gebruik van biometrie hiertegen een effectieve maatregel zal zijn. Het onderzoek dat gedaan is werpt bovendien geen licht op de oorzaken van de geconstateerde problemen. De oorzaken van problemen bij identificatie in de strafrechtsketen die in de toelichting worden genoemd zijn dan ook niet onderbouwd. Bovendien kunnen de genoemde oorzaken worden ondervangen door verbetering van de uitvoeringspraktijk, die al in gang is gezet, en op andere terreinen genomen initiatieven, zoals de invoering van biometrie op identiteitsbewijzen, het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen en de invoering van het burgerservicenummer. Ook wordt uitgegaan van een te hoge verwachting van biometrie. De toelichting ontbeert bovendien een degelijke analyse van de nadelen en risico's die zijn verbonden aan het SKN en een databank als de SKD. Hierdoor komen afwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit buiten spel te staan en kan niet worden verantwoord welke waarborgen moeten worden getroffen om die risico's te beheersen. Het CBP denkt hierbij in het bijzonder aan beveiliging, specifiek met betrekking tot de communicatiekanalen tussen de verschillende organisaties die deel uitmaken van de strafrechtsketen, het vastleggen van verstrekkingen en periodieke audits, waaraan het in het wetsvoorstel vooralsnog ontbreekt. Het CBP adviseert de Minister het wetsvoorstel niet in te dienen dan nadat in de toelichting de noodzaak van de voorgestelde maatregelen is onderbouwd rekening houdend met het voorgaande.

Het wetsvoorstel voorziet in een sectoraal persoonsnummer voor de strafrechtsketen. Daar zijn goede redenen voor te geven. Het CBP adviseert ervoor te waken dat het sectorale karakter van het SKN niet wordt ondermijnd door ook het algemene burgerservicenummer in de SKD te verwerken.

Op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het wetsvoorstel zal de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) van toepassing zijn. Op een aantal onderdelen verdient het wetsvoorstel danwel de toelichting erop in het licht daarvan aanpassing. Op grond van de Wbp is het mogelijk om identificerende gegevens, zoals vingerafdrukken, die in het kader van het wetsvoorstel kunnen worden verkregen te gebruiken voor de opsporing als dat verenigbaar is met de identificatiedoelinden danwel indien die verdere verwerking noodzakelijk is voor de opsporing. De voorziening voor het gebruik van identificerende gegevens in het wetsvoorstel houdt daarmee onvoldoende rekening en lijkt daarmee zelfs in strijd te komen. Het CBP adviseert met de bepalingen van de Wbp te volstaan.

In de toelichting wordt gerefereerd aan het voornemen het SKN ook te gebruiken buiten de strafrechtsketen. Te voorzien is dat op kortere of langere termijn wensen zullen ontstaan om gegevens uit de SKD te gebruiken voor andere doelen dan die nu zijn voorzien. Dit verschijnsel, ook wel bekend als 'function creep', noopt ertoe nu reeds een richtinggevende norm te formuleren waaraan dergelijke wensen te zijner tijd kunnen worden getoetst. De vingerafdrukken die in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden afgenomen, zullen niet door de Minister van Justitie in de SKD worden verwerkt, maar in een politieregister onder verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het CBP adviseert de gehele eindverantwoordelijkheid, inclusief de

verantwoordelijkheid voor de verwerking van vingerafdrukken te concentreren bij de Minister van Justitie.

De voorgestelde systematiek voor bewaartermijnen gaat uit van een minimale bewaartermijn van twintig respectievelijk dertig jaar voor alle gegevens, welke termijnen om uiteenlopende redenen en cumulatief al dan niet meerdere malen met twintig, respectievelijk dertig jaar kunnen worden verlengd. Het CBP adviseert deze termijnen als maximale termijnen te hanteren en als uitgangspunt te nemen de noodzaak van de gegevens voor het doel waarvoor ze worden bewaard, zodat in concrete gevallen rekening gehouden kan worden met alle feiten en omstandigheden, in het bijzonder de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene.

Het CBP is voorts van oordeel dat de gronden voor verwijdering en vernietiging van gegevens te beperkt zijn. Als blijkt dat een persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt, zou niet alleen een afgenomen DNA-profiel moeten worden vernietigd, maar zouden alle identificerende gegevens, inclusief het SKN dienen te worden vernietigd indien er geen andere redenen zijn die tot het bewaren ervan noodzaken.

2. *Inhoud van het wetsvoorstel*

Het wetsvoorstel strekt ertoe identiteitsfraude in de strafrechtspleging tegen te gaan en de effectiviteit en efficiëntie van de strafrechtsketen te vergroten door verruiming van de bevoegdheden verdachten en veroordeelden te identificeren onder meer aan de hand van foto's en vingerafdrukken alsmede door de invoering van een wettelijk identificatienummer voor verdachten en veroordeelden: het strafrechtsketennummer, hierna ook te noemen: "SKN".

Op grond van het voorgestelde artikel 27b van het Wetboek van Strafvordering (Sv) kent de Minister van Justitie, hierna ook te noemen: "Minister", de verdachte na de vaststelling van diens identiteit een SKN toe, tenzij aan de verdachte reeds een SKN is toegekend.

De identiteit van de verdachte aan wie geen SKN is toegekend dient op grond van het voorgestelde artikel 27a, eerste lid, Sv te worden vastgesteld aan de hand van een identificatiebewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht.

In het geval de verdachte is aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten en in het geval er twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte of de identiteit van de verdachte onbekend is, dienen ten behoeve van de vaststelling van de identiteit van de verdachte een of meer foto's en vingerafdrukken te worden genomen op grond van de voorgestelde artikelen 27a, eerste lid, en 55c, eerste en tweede lid, Sv.

Op grond van het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv kunnen de foto's en vingerafdrukken en andere gegevens die worden verkregen bij de identiteitsvaststelling ook worden verwerkt voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. Op grond van artikel 55c, vierde lid worden bij AMvB regels gesteld voor het verwerken van de foto's, vingerafdrukken en andere gegevens die worden verkregen bij de identiteitsvaststelling.

De Minister van Justitie is op grond van het voorgestelde artikel 27b, derde lid, Sv verantwoordelijke voor het verwerken van het SKN in de strafrechtsketendatabank, hierna ook te noemen: "SKD". Op grond van het voorgestelde artikel 27b, derde en vierde lid, Sv worden bij AMvB de andere gegevens aangewezen die in de SKD worden verwerkt en worden bij AMvB regels gesteld voor het verwerken van alle gegevens in de SKD.

De functionarissen en organen die zijn belast met de toepassing van het strafrecht zijn op grond van het voorgestelde artikel 27b, tweede lid, Sv verplicht het SKN te gebruiken bij het onderling uitwisselen van gegevens over verdachten en veroordeelden.

Het wetsvoorstel introduceert een identificatieplicht voor verdachten en veroordeelden aan wie een SKN is toegekend ten opzichte van functionarissen in de strafrechtsketen ten behoeve van de verificatie van hun identiteit.

In de toelichting wordt vooruitgelopen op de AMvB waarbij de bewaartermijn van de gegevens in de SKD zal worden vastgesteld. In verband hiermee wordt in de toelichting gewezen op verschillen tussen de termijnen die thans gelden voor het bewaren van: justitiële en strafvorderlijke gegevens op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, vingerafdrukken op grond van de Wet politieregisters en het Reglement landelijk politieregister vingerafdrukken (HAVANK), en DNA-profielen op grond van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken.

In de toelichting wordt een systematiek voorgesteld om te komen tot harmonisatie van deze bewaartermijnen. Door wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voert het wetsvoorstel deze systematiek al in voor justitiële en strafvorderlijke gegevens. In de toelichting wordt aanpassing aan deze systematiek van de bewaartermijnen voor de andere categorieën van gegevens in de betreffende regelingen in het vooruitzicht gesteld.

3. *Advies*

3.1 *Inleiding*

Momenteel doen de Verwijsindex Personen (VIP) en het VIP-nummer dienst als koppeling tussen persoonsgegevens betreffende verdachten en veroordeelden die worden verwerkt door de verschillende organen in de strafrechtsketen. De SKD zal in de plaats treden van de VIP. Ten opzichte van de VIP en het gebruik van het VIP-nummer behelst het wetsvoorstel een aantal veranderingen. Hiervan springt vooral in het oog de verruiming van de bevoegdheden om foto's en vingerafdrukken van verdachten te verzamelen en te verwerken. De SKD zal bovendien niet alleen een verwijfsfunctie hebben, maar tevens een centrale databank vormen die ten behoeve van de verificatie van de identiteit van verdachten en veroordeelden de direct identificerende gegevens, waaronder de foto's en vingerafdrukken, van verdachten en veroordeelden ontsluit. Als gevolg van het wetsvoorstel zullen direct identificerende gegevens intensief moeten worden uitgewisseld tussen de SKD en de verschillende organen die belast zijn met de toepassing van het strafrecht.

Uitgangspunt bij de beoordeling van het wetsvoorstel door het CBP is dat de organen belast met de toepassing van het strafrecht voor een goede taakuitvoering de identiteit van de

betrokkene moeten kunnen vaststellen en persoonsgegevens betreffende verdachten en veroordeelden moeten kunnen uitwisselen voor zover hun taak daartoe noodzaakt.

3.2 *Toetsingskader*

In hoofdstuk 6 van de toelichting wordt het wetsvoorstel getoetst aan grondrechten en algemene rechtsbeginselen. Aan de orde komen het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op een eerlijk proces. Voor het CBP is van belang dat het wetsvoorstel een grondslag biedt voor het verzamelen en verwerken van persoonsgegevens in de SKD en het gebruik dat van die gegevens op grond van het wetsvoorstel kan worden gemaakt. Deze verwerking van persoonsgegevens vormt een inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Of deze inbreuk gerechtvaardigd is hangt af van de vraag of deze een genoegzame wettelijke basis heeft en noodzakelijk is voor een legitiem doel, hetgeen ook in de toelichting aan de orde komt. In de volgende paragraaf zal het CBP ingaan op de noodzaak van de voorgestelde maatregelen. Over het toetsingskader merkt het CBP het volgende op.

Uit de toelichting blijkt niet of het wetsvoorstel is getoetst aan het Verdrag van de Raad van Europa inzake de bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens van 28 januari 1981, Trb. 1988, 7. Het CBP adviseert de Minister van de toetsing aan dat verdrag in de toelichting te doen blijken. Het CBP adviseert daarbij in het bijzonder te betrekken Aanbeveling R(17)85 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 voor de politiesector, waarin met betrekking tot de verwerking van administratieve gegevens is bepaald: *"3.3 Where data which have been collected for administrative purposes are to be stored permanently, they should be stored in a separate file. In any case measures should be taken so that administrative data are not subject to rules applicable to police data."*

In het algemeen deel van de toelichting wordt het wetsvoorstel op verschillende plaatsen gezien in het licht van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). In de toelichting wordt niet ingegaan op artikel 24 Wbp dat van toepassing is op bij wet voorgeschreven identificatienummers. Omdat het wetsvoorstel een nummer ter identificatie van personen voorschrijft, adviseert het CBP de Minister in de toelichting uitdrukkelijk artikel 24 van de Wbp aan de orde te stellen.

3.3 *Noodzaak*

Bij de beoordeling van de noodzaak van de voorgestelde maatregelen dient naar het oordeel van het CBP centraal te staan het probleem waarmee de praktijk zich geconfronteerd ziet bij de identificatie van verdachten en veroordeelden. Daarbij dient de keuze voor de voorgestelde maatregelen te worden gezien in het licht van al bestaande en andere al voorgestelde mogelijkheden om het gesignaleerde probleem op te lossen, de te verwachten effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en de gevolgen van die maatregelen voor betrokkenen.

In paragraaf 4.2 van de toelichting, die de huidige praktijk van identiteitsvaststelling beschrijft, wordt opgemerkt: *"Uit de praktijk komt evenwel naar voren dat de huidige wijze van*

identiteitsvaststelling zowel aan het begin van het traject als bij latere contactmomenten onvoldoende effectief en efficiënt plaatsvindt of kan plaatsvinden." Het CBP begrijpt dat hiermee wordt bedoeld op de volgende bevindingen betreffende het bestaan van en de omvang van identiteitsfraude in de strafrechtsketen die in hoofdstuk 2 van de toelichting als achtergrond van het wetsvoorstel worden beschreven.

Aan ongeveer 92.000 van de ongeveer 1.26 miljoen vingerafdrukken in HAVANK, het vingerafdrukkenbestand van het KLPD, zijn meerdere namen verbonden. De aliassen van 46 personen die geregistreerd waren in de VIP zijn vergeleken met de in HAVANK geregistreerde aliassen van dezelfde personen. Daarbij bleken in HAVANK met betrekking tot 33 personen meer aliassen te zijn geregistreerd. Een aantal van die (meerdere) aliassen bleek ook in de VIP te zijn geregistreerd, maar niet als aliassen van de persoon waarvan de aliassen als uitgangspunt waren gekozen voor de vergelijking met HAVANK. Een aantal van deze (meerdere) aliassen bleek in het kader van de registratie ervan in de VIP te zijn geverifieerd in de GBA. Bij een andere steekproef werden aan de hand van de vingerafdrukken van 707 gedetineerden de gegevens in de gedetineerdenregistratie vergeleken met de gegevens die in HAVANK waren opgeslagen. Zes en veertig van deze gedetineerden (ongeveer 7%) bleken in HAVANK ook voor te komen onder andere namen dan waaronder zij waren gedetineerd, al dan niet naast de namen waaronder zij waren gedetineerd. Daarnaast wordt in de toelichting gewezen op incidenten uit de praktijk, bijvoorbeeld als iemand wordt gedagvaard of als iemand zichzelf meldt bij een penitentiaire inrichting.

In paragraaf 4.2 van de toelichting wordt over de oorzaken van onvoldoende effectieve en efficiënte identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen opgemerkt: *"Eén van de oorzaken daarvan is dat het ontbreekt aan een landelijk protocol waarin wordt aangegeven hoe een identiteit moet worden vastgesteld en wie welke rol heeft bij de identiteitsvaststelling. Ook is geen landelijk databestand voor de keten beschikbaar waarin de identiteit van een verdachte en een veroordeelde op een eenduidige wijze wordt vastgelegd. Een andere oorzaak is dat men zich binnen de organisaties in de strafrechtsketen niet in alle gevallen voldoende bewust is van het belang van een goede identificatie en verificatie en de gevolgen van een onzorgvuldige identificatie of dat daaraan onvoldoende prioriteit wordt gegeven. Zo kan het gebeuren dat de NAW-gegevens van betrokkene niet standaard worden vergeleken met de gegevens die van hem in de GBA zijn opgenomen of dat zijn identiteitsbewijs niet in alle gevallen waarin dit achteraf gezien wel nodig zou zijn geweest, op authenticiteit wordt onderzocht."*

Met de weergave in de toelichting van deze bevindingen en de oorzaken daarvan acht het CBP de noodzaak van de voorgestelde maatregelen onvoldoende onderbouwd. Het CBP licht dit als volgt toe.

De bevindingen duiden op het voorkomen van meerdere en soms verschillende aliassen in enkele registraties in de strafrechtsketen. Omdat dit ook bij de registratie van vingerafdrukken blijkt voor te komen betwijfelt het CBP dat het gebruik van biometrie hiertegen een effectieve maatregel zal zijn.

De bevindingen behelzen voorts niets dat enig licht doet schijnen op de mogelijke of waarschijnlijke oorzaken ervan. Daardoor komt de keuze voor de voorgestelde maatregelen boven alternatieve oplossingsrichtingen in feite in het luchtledige te hangen. Omdat de bevindingen ook niet een bepaalde verdieping bieden naar bijvoorbeeld bepaalde categorieën

van gevallen of betrokkenen komen afwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit bijna geheel buiten spel te staan.

De oorzaken die in de toelichting worden genoemd, het ontbreken van een landelijk protocol en een landelijke databank voor identificatie alsmede onvoldoende alertheid, prioriteit en zorgvuldigheid bij de identificatie in de uitvoering, duiden bovendien niet op een tekortschieten van wettelijke bevoegdheden of mogelijkheden. Naar het oordeel van het CBP is het aannemelijk dat verbetering van de uitvoeringspraktijk invoering van het wetsvoorstel grotendeels of zelfs geheel overbodig zal maken.

In de toelichting wordt beschreven dat inmiddels wordt gewerkt aan een landelijk protocol, waarvan de definitieve vaststelling wacht op de financiële en organisatorische haalbaarheid en op de resultaten van een zestal pilots die momenteel worden uitgevoerd. In de toelichting wordt niet beargumenteerd dat en waarom een centrale databank met de bestaande wettelijke mogelijkheden niet mogelijk zou zijn, terwijl de VIP en de registratie van vingerafdrukken al landelijk zijn. Het wetsvoorstel blijft bovendien in minstens dezelfde mate alertheid, prioriteit en zorgvuldigheid bij identificatie van de uitvoeringspraktijk vereisen.

In hoofdstuk 3 van de toelichting wordt het wetsvoorstel gerelateerd aan een aantal andere wetgevende initiatieven, te weten de invoering van biometrische gegevens op identiteitsbewijzen, als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, het gebruik van biometrische gegevens in de vreemdelingenketen en de invoering van het burgerservicenummer. Al deze ontwikkelingen hebben, al dan niet mede, tot doel de overheid in staat te stellen identiteitsfraude tegen te gaan. Naar het oordeel van het CBP kan het gerechtvaardigd zijn om voor de strafrechtsketen aanvullende maatregelen te treffen *indien en voor zover* ander maatregelen tekortschieten. In het kader van de beoordeling van de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel doen deze ontwikkelingen de vraag rijzen welke leemte die ontwikkelingen nog laten waarin het onderhavige wetsvoorstel beoogt te voorzien. In de toelichting wordt evenwel niet gemotiveerd waarom die ontwikkelingen, zeker in samenhang met een verbetering van de uitvoeringspraktijk als in de vorige alinea bedoeld, niet volstaan om identiteitsfraude in de strafrechtsketen te kunnen tegengaan.

Ook laten de bevindingen die in de toelichting zijn weergegeven onverlet dat ten aanzien van het overgrote deel van de verdachten en veroordeelden geen problemen bij de identificatie bestaan. Dit overgrote deel van de verdachten en veroordeelden wordt wel blootgesteld aan de risico's die de verwerking van het SKN en de gegevens die daartoe vereist zijn als gevolg van het wetsvoorstel met zich brengen. Zo blijkt uit de systematiek voor het bewaren van gegevens in de SKD dat ook als achteraf blijkt dat een persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt, deze persoon toch gedurende een substantieel aantal jaren een SKN zal hebben.

Daarmee houdt verband dat naar het oordeel van het CBP in de toelichting in algemene zin onvoldoende rekening wordt gehouden met nadelen die aan het gebruik van biometrie en het SKN zijn verbonden. Alleen inzicht in de negatieve aspecten verbonden aan het gebruik daarvan maakt een beoordeling van de proportionaliteit en subsidiariteit, die tot een afweging van voor- en nadelen noopt, mogelijk.

Uit de toelichting spreekt een ongematigd positieve verwachting van het gebruik van biometrie. Herhaaldelijk wordt het, overigens zonder onderbouwing, een uniek identificerend middel genoemd. Uit verschillende hoeken wordt echter gewaarschuwd tegen te hoge verwachtingen van toepassingen van biometrie zoals vingerafdrukken. Daarbij wordt gewezen op intrinsieke fouten. Uit een in 2005 afgeronde biometrieproef, die in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties werd uitgevoerd, en daarop volgende evaluatie, bleek dat in 3% van de gevallen er iets mis ging. Ook de permanente Commissie van deskundigen in internationaal vreemdelingen, vluchtelingen- en strafrecht (de Commissie-Meijers) wijst er in zijn brief van 13 april 2006 (kenmerk CM0603) aan de leden van de Staten-Generaal op dat *“is aangetoond dat het gebruik van biometrische data voor persoonsherkenning nog steeds niet onfeilbaar is (en ook nooit zal worden)”*.

Alleen een terdege analyse van de risico's verbonden aan het SKN en een databank als de SKD kan bovendien leiden tot het treffen van voldoende waarborgen om die risico's te beheersen. De toelichting ontbeert een degelijke analyse. Er wordt weliswaar gesteld dat bij AMvB de algemene waarborgen die de Wbp biedt nader zullen worden geconcretiseerd, maar welke onderwerpen daarin zullen worden geregeld anders dan de gegevens die in de SKD zullen worden geregistreerd en voor welke termijn, blijkt niet uit de toelichting.

In het licht van het vorenstaande adviseert het CBP de Minister het wetsvoorstel niet in te dienen dan nadat in de toelichting de noodzaak van de voorgestelde maatregelen is onderbouwd rekening houdend met het voorgaande.

3.4 Een sectoraal persoonsnummer voor de strafrechtketen.

Met het SKN wordt invulling gegeven aan de mogelijkheid die de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (BSN) (Kamerstukken 30 312) zal bieden tot invoering van een sectoraal nummer. De toelichting refereert er daarbij aan dat binnen de strafrechtketen per definitie bijzondere gegevens als bedoeld in de Wbp worden verwerkt. De toelichting gaat echter niet in op de vraag waarom in een dergelijk geval het gebruik van een sectoraal nummer de voorkeur geniet. Uit de toelichting begrijpt het CBP daarentegen wel dat het in de bedoeling ligt bij AMvB te bepalen dat ook het BSN in de SKD zal worden verwerkt als één van de administratieve kenmerken. De toelichting stelt daarbij niet aan de orde of het aan elkaar verbinden van het SKN en het BSN in de SKD afbreuk doet aan de argumenten voor de keuze voor een sectoraal nummer voor de strafrechtketen. Het CBP adviseert de Minister daar uitdrukkelijk op in te gaan in de toelichting en zonodig ofwel af te zien van verwerking van het BSN in de SKN, ofwel adequate waarborgen te treffen die het sectorale karakter van het SKN waarborgen.

Uit de toelichting blijkt bovendien met zoveel woorden dat het in de bedoeling ligt het SKN ook te gebruiken bij de uitwisseling met de SUWI-keten en de Vreemdelingenketen. De ervaring leert dat een centrale database als het SKN alleen al door zijn bestaan op korte of langere termijn een behoefte zal creëren om ook voor andere dan de oorspronkelijke doelstellingen te worden gebruikt. Dit fenomeen, dat ook wel wordt omschreven als 'function creep', kan niet worden onderschat, zoals al blijkt uit het voorgenomen gebruik ten behoeve van andere ketens dan de strafrechtketen. Het CBP adviseert de Minister reeds nu een

richtinggevende norm te formuleren aan de hand waarvan latere initiatieven tot gebruik van het SKN voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden kunnen worden beoordeeld. Het CBP wijst er daarbij op dat op grond van artikel 24 Wbp uitdrukkelijk in de onderhavige wet dan wel een AMvB in dergelijk gebruik buiten de strafrechtsketen dient te worden voorzien.

Het CBP adviseert de Minister in de toelichting ten aanzien van het gebruik van het SKN in andere sectoren in te gaan op artikel 16 Wbp, dat de verwerking van strafrechtelijke gegevens verbiedt. Dit beperkt het mogelijke gebruik van het SKN buiten de strafrechtspleging tot de in de Wbp geformuleerde uitzonderingen op het verbod van artikel 16 Wbp.

3.5 *Het wettelijk kader voor de verwerking van persoonsgegevens als gevolg van het wetsvoorstel*

3.5.1 *Inleiding*

Het wetsvoorstel introduceert niet een apart regime voor de verwerking van persoonsgegevens. De toelichting beschrijft dat elk van de organen die als gevolg van dit wetsvoorstel persoonsgegevens zal verwerken, daarbij is gebonden aan de regels die op die organen van toepassing zijn, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Wet politieregisters, die zal worden vervangen door de Wet politiegegevens.

3.5.2 *Doelafwijkend gebruik*

Op grond van artikel 9 Wbp mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor deze gegevens zijn verkregen. Op grond van het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv kunnen de foto's en vingerafdrukken en andere gegevens die worden verkregen bij de identiteitsvaststelling ook worden verwerkt voor de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten.

Het CBP adviseert de Minister toe te lichten hoe dit zich verhoudt tot hetgeen het CBP hiervoor onder 3.2 heeft geciteerd uit Aanbeveling R(17)85 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 voor de politiesector: *"3.3 Where data which have been collected for administrative purposes are to be stored permanently, they should be stored in a separate file. In any case measures should be taken so that administrative data are not subject to rules applicable to police data."*

In de toelichting wordt opgemerkt: *"Het belang van een goede strafrechtspleging eist dat politie en justitie de informatie waarover zij reeds rechtmatig beschikken, mogen gebruiken om zowel eerder gepleegde, als later te plegen strafbare feiten op te helderen. Deze vorm van verdere verwerking van de foto's en vingerafdrukken is verenigbaar met de doelstelling waarvoor deze gegevens zijn verkregen en ook proportioneel gelet op de aard van de gegevens."*

Naar het oordeel van het CBP is dit te algemeen geformuleerd. Artikel 9 Wbp vergt een beoordeling in het licht van de feiten en omstandigheden van het individuele geval. Niet alleen de verwantschap van de onderscheiden doeleinden van verwerking en de aard van de gegevens, maar ook de positie van de betrokkene en de mogelijke gevolgen voor de betrokkene dienen daarbij onder meer in overweging te worden genomen. Op voorhand kan niet worden ugesloten dat verdere verwerking van identificerende persoonsgegevens voor

de opsporing onverenigbaar is met de identificatiedoeleinden waarvoor deze gegevens werden verkregen. In een dergelijk geval kan een verantwoordelijke artikel 9 Wbp buiten toepassing laten voor zover dit noodzakelijk is in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het CBP adviseert de Minister een uitleg van de systematiek van de artikelen 9 en 43 Wbp in de plaats te stellen van de hiervoor geciteerde passage.

Naar het oordeel van het CBP bieden de artikelen 9 en 43 Wbp toereikende mogelijkheden voor verdere verwerking voor opsporingsdoeleinden van persoonsgegevens die voor identificatie kunnen worden verkregen op grond van het onderhavige wetsvoorstel. In het licht van de artikelen 9 en 43 Sv kan het voorgestelde artikel 55c, derde lid, aldus worden verstaan dat het zou legitimeren tot onverenigbare verdere verwerking die bovendien niet noodzakelijk is in het belang van de opsporing van strafbare feiten. Daarmee zou het evenwel in conflict komen met de artikelen 9 en 43 Wbp. Het CBP adviseert de Minister het voorgestelde artikel 55c, derde lid, Sv uit het wetsvoorstel te schrappen. Voor zover het voorgestelde artikel 55c, derde lid, al dan niet in gewijzigde vorm, onderdeel van het wetsvoorstel blijft uitmaken adviseert het CBP de Minister de verhouding ervan tot de artikelen 9 en 43 Wbp toe te lichten.

3.5.3 *De Minister van Justitie als verantwoordelijke voor de SKD*

De Minister wordt in de toelichting aangeduid als ID-autoriteit voor de strafrechtsketen. Het wetsvoorstel wijst de Minister ook aan als verantwoordelijke, als bedoeld in de Wbp, voor de verwerking van gegevens in de SKD. Hiermee is niet in lijn dat de vingerafdrukken, anders dan de foto's, die worden verkregen bij de identiteitsvaststelling niet door de Minister in de SKD zullen worden verwerkt, maar zullen worden opgenomen in HAVANK, waarop volgens de toelichting de Wet politieregisters van toepassing zal zijn.

Het CBP adviseert de Minister ook hier toe te lichten hoe dit zich verhoudt tot hetgeen het CBP hiervoor onder 3.2 en 3.5.2 heeft geciteerd uit Aanbeveling R(17)85 van het Comité van ministers van de Raad van Europa van 17 september 1987 voor de politiesector.

Door de vingerafdrukken in HAVANK te registreren onder het regime van de Wet politieregisters zal, anders dan ten aanzien van de SKD, niet de Minister van Justitie daarvoor de verantwoordelijke zijn maar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die korpsbeheerder van het KLPD is.

Het CBP acht deze tweedeling in de verantwoordelijkheid voor de verwerking van identiteitsgegevens onwenselijk en adviseert de Minister het wetsvoorstel in die zin te wijzigen dat de Minister van Justitie ook de verantwoordelijke is voor de verwerking van vingerafdrukken. Feitelijk zal dit de voorgenomen verwerking van de vingerafdrukken in HAVANK niet belemmeren. Het KLPD kan als bewerker in de zin van artikel 1, onder e, Wbp de verwerking van de vingerafdrukken uitvoeren.

De Minister zal in de SKD strafrechtelijke persoonsgegevens verwerken. Artikel 16 Wbp verbiedt het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens. Op dit verbod kent de Wbp een limitatief aantal uitzonderingen. Deze dienen vanwege hun uitzonderingskarakter restrictief te worden geïnterpreteerd.

In de toelichting wordt beargumenteerd dat de verwerking van strafrechtelijke gegevens door de Minister in de SKD valt onder artikel 22, eerste lid, Wbp. Daarin is bepaald dat het verbod van artikel 16 Wbp niet van toepassing is als de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht, alsmede door verantwoordelijken die deze hebben verkregen krachtens de Wet politieregisters. In de toelichting wordt gesteld dat de Minister een orgaan is dat is belast met de toepassing van het strafrecht in de eerste plaats krachtens het wetsvoorstel dat hem belast met het toekennen van het SKN en de verwerking van de gegevens in de SKD en in de tweede plaats omdat de Minister krachtens artikel 553 Sv naast het openbaar ministerie belast is met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken. Voorts wordt er in de toelichting op gewezen dat de Minister ook strafrechtelijke persoonsgegevens in de SKD zal verwerken, die hij krachtens de Wet politieregisters van de politie zal verkrijgen. Het CBP adviseert de Minister hierbij tot uitdrukking te brengen dat artikel 22, eerste lid, Wbp slechts kan legitimeren tot de verwerking van strafrechtelijke gegevens, *voor zover* noodzakelijk voor de uitvoering van de strafrechtelijke taken, dan wel *voor zover* de gegevens krachtens de Wet politieregisters zijn verstrekt. In de SKD zal de Minister ook strafrechtelijke gegevens verwerken die niet noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak voortvloeiend uit artikel 553 Sv, bijvoorbeeld in zaken waarin geen rechterlijke uitspraak is gedaan. Ook zal de Minister in de SKD strafrechtelijke gegevens verwerken die hem niet krachtens de Wet politieregisters zijn verstrekt. Zo is het de Minister zelf die het SKN toekent. Alleen de redenering in de toelichting dat de Minister krachtens het onderhavige wetsvoorstel is belast met de toepassing van het strafrecht is derhalve voor de verwerking door de Minister van alle strafrechtelijke gegevens in de SKD sluitend. De juistheid van die redenering is overigens niet aan het CBP ter beoordeling.

Het CBP merkt hierbij op dat artikel 16 Wbp ertoe dwingt dat ook de verwerking van het SKN door andere organen onder een van de wettelijke uitzonderingen dient te vallen.

3.5.5 Overige waarborgen

Onder verwijzing naar het ten aanzien van de noodzaak onder 3.3 gestelde is het CBP van oordeel dat in de toelichting onvoldoende rekenschap wordt gegeven van de nadelen en risico's die zijn verbonden aan de voorgestelde maatregelen. Daardoor is onvoldoende inzichtelijk welke waarborgen voor het SKN en de SKD adequaat zijn. Daarmee ontbeert het wetsvoorstel de noodzakelijke richting om bij AMvB de normen uit de Wbp te kunnen concretiseren.

In het bijzonder ontbreekt een concretisering van de verplichting tot beveiliging. In de eerste plaats is het van belang dat de SKD zelf goed beveiligd is. Juist bij ketensamenwerking waarin verschillende ketenpartners zelf de verantwoordelijkheid dragen voor hun eigen gegevensbeheer ontstaan risico's indien gegevens over de grenzen van organisaties en verantwoordelijkheden heen rechtstreeks langs geautomatiseerde weg moeten worden uitgewisseld. Heel concreet dient naar het oordeel van het CBP dan ook op voorhand duidelijk te zijn welk niveau van beveiliging voor de SKD en de uitwisseling van daarin voorkomende gegevens heeft te gelden en wie voor de beveiliging van de communicatiekanalen verantwoordelijk is. Het CBP adviseert de Minister daarom in het

wetsvoorstel een voldoende hoog niveau van beveiliging alsmede de verantwoordelijkheid voor de beveiliging van de communicatiekanalen te verankeren.

Onderdeel van een goede beveiliging is ook dat verstrekkingen van gegevens worden vastgelegd (of: gelogd). Aan de hand hiervan kan controle op de rechtmatigheid van het gebruik van de gegevens in de SKD worden uitgeoefend door de verantwoordelijke. Daarnaast is sterk te overwegen te verplichten tot een periodieke audit op de gegevensverwerking in en rond de SKD en het gebruik dat van het SKN wordt gemaakt.

3.6 *Bewaartermijnen*

In de toelichting wordt de volgende systematiek voorgesteld om te komen tot harmonisatie van de bewaartermijnen van: justitiële en strafvorderlijke gegevens op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, vingerafdrukken op grond van de Wet politieregisters en het Reglement landelijk politieregister vingerafdrukken (HAVANK), en DNA-profielen op grond van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken.

In de eerste plaats hangt de bewaartermijn af van de duur van de gevangenisstraf die staat op het misdrijf waarvan de betrokkene wordt verdacht of waarvoor hij is veroordeeld. Voor misdrijven waarop een gevangenisstraf van minder dan zes jaar staat geldt een bewaartermijn van twintig jaar. Voor misdrijven waarop een gevangenisstraf staat van zes jaar of meer geldt een bewaartermijn van dertig jaar.

In de tweede plaats wordt de bewaartermijn met twintig of dertig jaar verlengd afhankelijk van de situatie of de betrokkene opnieuw veroordeeld wordt wegens een misdrijf waarop een gevangenisstraf van minder dan zes jaar staat, of een misdrijf waarop een gevangenisstraf van zes jaar of meer is gesteld.

In de derde plaats wordt de bewaartermijn van dertig jaar, naast de verhoging indien de veroordeelde opnieuw veroordeeld wordt, verlengd met twintig jaar indien de duur van de gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel langer is dan twintig jaar.

In de vierde plaats worden de gegevens verwijderd en vernietigd indien het recht tot strafvordering is verjaard, zij het dat bij overlijden de gegevens, afhankelijk van de zwaarte van het misdrijf, twaalf of twintig jaar na het moment van overlijden worden verwijderd of vernietigd.

In de vijfde plaats worden alleen DNA-profielen vernietigd zodra er sprake is van een omstandigheid dat betrokkene niet langer als verdachte van een strafbaar feit kan worden aangemerkt.

Uitgangspunt in de Wbp is dat gegevens worden bewaard zolang dat noodzakelijk is voor het betreffende doel. Het wetsvoorstel hanteert daarentegen een absolute termijn van twintig of dertig jaar als uitgangspunt. Naar het oordeel van het CBP zou de noodzakelijkheid van het bewaren van gegevens uitgangspunt moeten zijn met absolute termijnen als maxima. Dit maakt het mogelijk dat in individuele gevallen specifieke omstandigheden worden gewogen. Omdat de reden voor registratie is dat iemand als verdachte wordt aangemerkt, is het CBP van oordeel dat de registratie dient te worden beëindigd zodra de verdenking is komen te vervallen.

Voorts is het CBP van oordeel dat de bewaartermijn voor het SKN en de gegevens in de SKD, net als de bewaartermijn voor de VIP, afhankelijk dient te worden gesteld van de duur van de registraties waarnaar verwezen wordt in de SKD.

De SKD zal in de praktijk een groot aantal rechtstreekse aansluitingen krijgen die de functionarissen belast met de toepassing van het strafrecht in staat moeten stellen identiteiten on line te verifiëren. Dit maakt de registratie in de SKD gevoelig voor misbruik en brengt beveiligingsrisico's met zich. Op zeker moment zal het nut van de mogelijkheid van on line verificatie van de identiteit van een verdachte of veroordeelde sterk afnemen, bijvoorbeeld als een opgelegde straf ten uitvoer is gelegd. De noodzaak van verificatie beperkt zich daarna tot gevallen waarin de betrokkene opnieuw met de strafrechtketen in aanraking komt. Het CBP is van oordeel dat het nut van de mogelijkheid van on line verificatie vanaf het moment dat een opgelegde straf ten uitvoer is gelegd niet langer opweegt tegen de genoemde risico's van de registratie in de SKD. Vanaf een dergelijk moment dienen de identificerende gegevens naar het oordeel van het CBP dan ook niet meer in de SKD te worden geregistreerd, maar in een daarvan afgescheiden bestand.

Het CBP adviseert de Minister de voorgestelde systematiek voor de harmonisatie van bewaartermijnen in deze zin aan te passen.