

NEDERLANDSE ORDE VAN ADVOCATEN

Ingediend per e-mail

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 13 juni 2023

dossiernummer:

uw kenmerk:

telefoonnummer:

e-mail:

Betreft: Wetsvoorstel wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met introductie van conservatoire afname van celmateriaal

Geachte minister,

Bij brief van 17 april 2023 heeft u de Nederlandse orde van advocaten (NOvA) ter consultatie voorgelegd het wetsvoorstel 'wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met introductie van conservatoire afname van celmateriaal'. De NOvA voldoet graag aan uw verzoek en heeft zijn adviescommissie strafrecht gevraagd te adviseren.

Bijgaand stuur ik u het advies van de adviescommissie. De algemene raad sluit zich aan bij de overwegingen van de adviescommissie en verzoekt u deze bij de verdere uitwerking te betrekken.

Met de meeste hoogachting,
namens de algemene raad,

plaatsvervangend algemeen secretaris

bijlage: advies van de adviescommissie strafrecht

Bezoekadres

Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres

Postbus 30851
2500 GW Den Haag

www.advocatenorde.nl

ADVIES

Aan:	algemene raad
Van:	wetgevingsadviescommissie strafrecht (ACS)
Datum:	7 juni 2023
Betreft:	Wetsvoorstel wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met introductie van conservatoire afname van celmateriaal

CONCLUSIE

De noodzaak voor een vervroegde, conservatoire DNA-afname is onvoldoende aangetoond. De beperkte winst die kan worden behaald doordat het niet langer mogelijk is dat verdachten zich onttrekken aan DNA-afname na veroordeling, weegt niet op tegen de inbreuk op de rechten van burgers die uiteindelijk niet worden veroordeeld.

Subsidiair stelt de ACS zich op het standpunt dat conservatoire DNA-afname niet dient plaats te vinden gedurende de periode van ophouden voor onderzoek en in verzekeringstelling doch eerst na toewijzing van de vordering tot inbewaringstelling. Derhalve nadat een rechter de ernst van de verdenking heeft getoetst.

SAMENVATTING

De ACS hecht er waarde aan te benoemen dat het wetsvoorstel lijkt te zijn gepresenteerd om het blijkbaar niet waterdicht gebleken systeem van de wet DNA-afname bij veroordeelden (hierna Wet DNA-V) op te vangen.

Het wetsvoorstel lijkt ingegeven vanuit de wens om de groep onvindbaren die DNA af moeten staan op basis van de Wet DNA-V te verkleinen. Overigens betreft het niet alleen onvindbaren, maar ook veroordeelden die niet verschijnen op hun oproep en niet per definitie onvindbaar zijn, maar voor wiens opsporing geen politiecapaciteit wordt ingezet.

De winst die wordt gegenereerd met het wetsvoorstel is dat de groep onvindbaren niet hoeft te worden opgespoord voor het afnemen van hun DNA. Het is teleurstellend dat dit wetsvoorstel louter lijkt te zijn in gegeven vanuit efficiencyoverwegingen. Een groot verlies kan worden genoemd de inbreuk op de onschuldpresumptie en de privacy van verdachten die achteraf onterecht als verdachte blijken te zijn aangemerkt of wiens zaak eindigt in een vrijspraak of sepot en van wie dan onterecht celmateriaal is afgenomen.

De ACS ontgaat de strikte noodzaak tot dit vergaande voorstel tot vroegtijdige celmateriaalafname. Het enkele feit dat een relatief kleine groep veroordeelden onvindbaar is, of zich niet meldt en daardoor onvindbaar blijkt en de Tweede Kamer oproept tot een ruimere regeling, maakt niet dat die strikte noodzaak thans voldoende gemotiveerd is. Er ontstaat een spanningsveld tussen de wens de groep onvindbaren te verkleinen en de rechten die worden geschonden bij een vroegtijdige afname van celmateriaal terwijl na sepot of vrijspraak deze afname ook niet noodzakelijk kan blijken. De vraag is of de winst die met het wetsvoorstel wordt behaald, opweegt tegen genoemd nadeel.

Daarbij vraagt de ACS zich af of deze vroegtijdige celmateriaalafname in alle gevallen de toets van artikel 8 EVRM en het Handvest kan doorstaan. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan de in dat geval vroegtijdige verplichte bloedafname bij twee- of meerlingen zonder veroordeling.

De ACS meent dat het voorstel aan duidelijkheid te wensen overlaat waar het gaat om een maximale bewaartermijn van conservatoir afgenomen celmateriaal – mede tegen de achtergrond van de in de Memorie van Toelichting (MvT) genoemde mogelijkheid dat celmateriaal bewaard kan worden op basis van meerdere juridische titels (in de MvT 'claims' genoemd) – de vernietiging(sprocedure) van conservatoir afgenomen celmateriaal en de rechtsbescherming tegen de (voortdurende) opslag of het uitblijven van de vernietiging van het conservatoir afgenomen celmateriaal. Duidelijk is dat het gaat om uiterst gevoelige informatie over een individu inclusief informatie over diens gezondheid. De ACS meent dat er meer passende waarborgen nodig zijn omtrent de langere opslag indachtig het probleem van het enorme tijdsverloop in zaken alvorens er een vervolgingsbeslissing of veroordeling volgt. De ACS meent dat de noodzaak van het voortduren van de opslag tussentijds dient te worden getoetst. De MvT zou hiervoor meer waarborgen moeten bevatten.

De ACS is van mening dat de oplossing die nu wordt voorgesteld onvoldoende rekening houdt met de rechten van verdachten. De ACS stelt voor dat vroegtijdige afname van celmateriaal op zijn vroegst kan plaatsvinden na afgifte van een bevel bewaring en toets van de rechter-commissaris en niet al aan het einde van het ophouden voor onderzoek of in verzekeringstelling. De ACS acht het noodzakelijk dat in alle gevallen de afname van DNA-materiaal slechts mogelijk kan zijn nadat de verdachte daarover een advocaat heeft kunnen consulteren.

De ACS juicht toe dat minderjarige verdachten van conservatoire celmateriaalafname worden uitgesloten.

CONSULTATIEREACTIE

Inleiding

In het wetsvoorstel is een wijziging opgenomen/voorgesteld van het moment waarop celmateriaal voor DNA-onderzoek wordt afgenomen. Op dit moment is in de Wet DNA-V vastgelegd dat de afname van celmateriaal plaatsvindt ná een veroordeling. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dit moment te vervroegen. Als het aan de opsteller van het wetsvoorstel ligt zal de afname van celmateriaal al tijdens het opsporingsonderzoek, bij en door de politie, gaan plaatsvinden op het moment dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek of in verzekering is gesteld ter zake van een verdenking van – kort gezegd – een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis (verder VH-feit) is toegelaten.

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel lijkt vooral te zijn ingegeven vanuit praktisch oogpunt. Er is kennelijk een groep veroordeelden die valt onder het bereik van de *Wet DNA-V* maar die onvindbaar is na de veroordeling. Om deze groep 'onvindbaren' te verkleinen wil men overgaan tot afname van DNA al tijdens het opsporingsonderzoek bij de politie. Daartoe wordt in dit conceptwetsvoorstel voorgesteld om al in een eerder stadium celmateriaal af te nemen en niet pas ná een veroordeling, zoals thans op grond van de Wet DNA-V geldt. De winst die wordt gegenereerd met het wetsvoorstel is dat de groep onvindbaren niet hoeft te worden opgespoord voor het afnemen van hun DNA. De ACS meent dat het uitgangspunt moet zijn dat afname in beginsel pas gerechtvaardigd is na een veroordeling.

De conservatoire afname lijkt te worden gezien als de oplossing voor het probleem dat een deel van de veroordeelden onvindbaar is op het moment dat justitie DNA bij hen wil afnemen. De juridische en praktische houdbaarheid van de conservatoire afname blijkt onderzocht in een impactanalyse hetgeen veel informatie heeft opgeleverd over de effectiviteit en proportionaliteit van het middel. De ACS wil echter benadrukken dat de effecten van conservatoire DNA-afname ook verschillende andere aspecten kunnen omvatten. Gedacht moet worden aan de juridische effecten, maar ook de privacy en maatschappelijke implicaties. Enkele punten om in gedachten te houden met betrekking tot de specifieke effecten van conservatoire DNA-afname zijn achtereenvolgens:

1. Procedurele waarborgen bij afname en opslag. Er moet een uitgebreid kader aan procedurele waarborgen zijn zodat bescherming wordt geboden tegen willekeur en misbruik en de opslag van het celmateriaal niet langer duurt dan nodig is. De afnemend ambtenaar moet gecertificeerd zijn, maar ook moet de veiligheid van opslag beheer en transport en vernietiging van het celmateriaal worden gegarandeerd;
2. Bewaartermijnen en gebruik van DNA-gegevens. Er moet meer zekerheid geboden worden dat wanneer er geen veroordeling volgt of de verdenking vervalt, het celmateriaal dat is opgeslagen en waarvan dan nog geen DNA-profiel is gemaakt, wordt vernietigd. Er kan alleen een profiel worden gemaakt als er sprake is van een veroordeling of toepassing van de artikelen 151a e.v. en 195a e.v. van het Wetboek van Strafvordering. Mogelijk dat hiervoor een duidelijk register toegankelijk kan worden gemaakt zoals een beslagregister dat bevestigd kan worden door belanghebbenden;
3. Privacybescherming. De bescherming van persoonlijke gegevens, de toegang tot DNA-gegevens en de rechten van individuen met betrekking tot hun DNA-informatie moet goed gereguleerd en gewaarborgd zijn. De integriteit van de nieuwe wettelijke systematiek moet gewaarborgd worden. Dit ook indachtig het beginsel van

dataminimalisatie dat met zich brengt dat niet meer persoonsgegevens mogen worden verwerkt dan strikt noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

4. Rechtsbescherming door bezwaar tegen (het voortduren van) de opslag of het uitblijven van de vernietiging mogelijk te maken bij conservatoire afname.
5. Rechtsbescherming van de verdachte door deze vroegtijdige verplichte afname van celmateriaal te laten plaatsvinden eerst na inbewaringstelling bij de RC omdat dan de kans op niet noodzakelijke afname wordt verkleind. Bovendien is de verdachte in dat geval in ieder geval voorzien van rechtsbijstand.
6. Rechtsbescherming door bij langdurige opslag zonder verwerking te voorzien in een rechterlijke toets van de voortdrijving van de opslag.

Conservatoire DNA-afname kan helpen bij het vergemakkelijken van strafrechtelijke procedures, het identificeren van daders van misdrijven en het versterken van het bewijsmateriaal in strafzaken. Het kan ook bijdragen aan het voorkomen van gerechtelijke dwalingen door het bieden van solide bewijsmateriaal ter ondersteuning van een veroordeling of vrijspraak. Conservatoire DNA-afname kan bijdragen aan de preventie en oplossing van misdaden, wat de veiligheid en het rechtvaardigheidsgevoel in de samenleving zou kunnen vergroten. Het kan ook een afschrikkend effect hebben op potentiële daders, wetende dat hun DNA kan worden gebruikt om hen te identificeren en te vervolgen. In die zin onderschrijft de ACS het nut van het voorstel.

Maar heiligt het doel de middelen?

Het afnemen en bewaren van DNA-monsters kan gevolgen hebben voor de privacy van burgers. DNA bevat unieke genetische informatie die kan worden gebruikt om persoonlijke en medische kenmerken te achterhalen. Het is belangrijk op te merken dat de afweging tussen de belangen van de samenleving bij het oplossen van misdaden en het beschermen van de grondrechten van individuen een complexe kwestie is. De ACS zal dan ook aanbevelingen doen in het licht van de rechtsbescherming van de burger.

Het EHRM staat niet in de weg aan het voorgestelde systeem van conservatoire afname, maar geeft wel aan dat voorkomen moet worden dat het enkel hebben van de status verdachte leidt tot afname van celmateriaal, omdat daarin een gevaar van stigmatisering schuilt, hetgeen op gespannen voet staat met de onschuldpresumptie. De wettelijke regeling moet voldoende processuele waarborgen bevatten om zo ook te beschermen tegen willekeur en misbruik. In de MvT bij het wetsvoorstel wordt uiteengezet dat het voorstel voldoet aan de voorwaarden van het EHRM en met verschillende waarborgen is omkleed.

De vraag is echter of dit voldoende waarborgen zijn en of het moment van afname niet moet worden verplaatst tot na de eerste rechtelijke toetsing door de rechter-commissaris. De veroordeling als rechtvaardiging voor de verwerking van celmateriaal tot een DNA-profiel en het bewaren van dat profiel moet blijven bestaan. Hierdoor worden de grondrechten van de burger nog voldoende gerespecteerd. De "best practice" zou natuurlijk zijn wanneer eerst na een onherroepelijk veroordeling afname plaatsvindt. Alleen dan is er namelijk een redelijke verhouding tussen het doel van oplossen misdrijven en het middel zijnde een DNA-databank met DNA-profielen van veroordeelden.

Met de mogelijkheid tot conservatoire DNA-afname wordt een verdergaande inbreuk gemaakt op de fundamentele rechten van de betrokken burger. Het afgenomen celmateriaal zal niet alleen langer worden bewaard, maar er wordt dan dus ook inbreuk gemaakt op de rechten van

verdachten in plaats van veroordeelden. En dus ook op de rechten van personen die uiteindelijk niet (onherroepelijk) veroordeeld worden. Na vrijspraak of sepot dient celmateriaal dat al wel is afgenomen te worden verwijderd. Er mag dan geen profiel van worden gegenereerd. Het voorstel lijkt daarbij nog niet de situatie onder ogen te hebben gezien wat met celmateriaal dient te gebeuren in het geval van een niet-onherroepelijke (integrale) vrijspraak door de rechtbank, waartegen het openbaar ministerie in hoger beroep is gegaan. Ook daaraan dient de MvT meer aandacht te besteden.

Het wetsvoorstel gaat gelden voor iedere meerderjarige verdachte op wie een verdenking rust wegens een VH-feit. Als uitgangspunt voor het moment van conservatoire afname van celmateriaal wordt in de MvT genomen het moment aan het eind van de periode voor ophouden voor onderzoek of in verzekeringstelling, mits op de verdachte dan nog een verdenking rust wegens een VH-feit. De grens die getrokken wordt, is dat de verdenking moet zien op een VH-feit en dat die verdenking er nog moet zijn aan het eind van de periode van ophouden of van in verzekeringstelling. Vervalt in die periode de verdenking, volgt er een strafbeschikking (geldboete), politiesept, of zwakt de verdenking af naar een niet-VH-feit, dan kan het materiaal niet meer worden afgenomen. Het celmateriaal zou aan het einde van de in verzekeringstelling of het ophouden voor onderzoek moeten plaatsvinden. De minderjarige verdachten worden in het voorstel uitgesloten van de conservatoire afname van celmateriaal. De ACS juicht dat toe.

De ACS meent dat wanneer celmateriaal wordt afgenomen na inbewaringstelling door de rechter-commissaris er naar de mening van de ACS zo min mogelijk onnodig zal worden afgenomen. Als gezegd heeft ACS primair bezwaren tegen het wetsvoorstel vanwege de vergaande inbreuk op de fundamentele rechten van de betrokken burger hetgeen uit bovenstaande ook blijkt.

Subsidiair hecht de ACS eraan op te merken dat het moment van afname in ieder geval zal moeten worden verschoven naar direct na de inbewaringstelling, omdat er dan een toetsing van de verdenking door een rechter heeft plaatsgevonden en de verdachte is voorzien van rechtsbijstand. Er zal evenwel ook een groep blijven bestaan waarvan conservatoir celmateriaal zal zijn afgenomen dat uiteindelijk vernietigd moet worden en waarvan geen profiel mag worden gemaakt omdat in een later stadium de verdenking van een VH-feit is komen te vervallen of vrijspraak of een sepot volgt. De ACS is zich ervan bewust dat de mogelijkheid bestaat dat wordt besloten de verdachte die wordt verdacht van VH-waardige feiten niet voor te geleiden, maar heen te zenden. Dat zou ertoe kunnen leiden dat deze groep verdachten na een veroordeling tot de groep onvindbaren gaat behoren. Dat risico moet wat betreft de ACS voor lief worden genomen, nu het afnemen van celmateriaal nog voordat een verdachte door een rechter-commissaris is gezien uiterst onwenselijk is gezien zijn kwetsbare positie en de hem toekomende rechten. Overigens meent de ACS dat niet reeds bij de toetsing door de rechter-commissaris tot afname kan worden overgegaan, nu er enkel getoetst wordt op rechtmatigheid van de aanhouding en er geen controle van de ernstige bezwaren plaatsvindt zoals bij een voorgeleiding met een vordering inbewaringstelling wel het geval is.

De ACS benadrukt de noodzaak van de in de MvT gehanteerde onderscheid tussen een databank voor conservatoir afgenomen celmateriaal en een databank voor verwerkte DNA-profielen. De vraag kan worden opgeworpen of het NFI als beheerder van beide databanken de absolute gescheidenheid kan waarborgen en garanderen, maar de ACS gaat daarvan uit. De ACS is van mening dat in het voorstel voldoende is uiteengezet hoe wordt gewaarborgd dat het afgenomen celmateriaal enkel wordt opgeslagen en niet wordt verwerkt tot een profiel, maar meent wel dat in de MvT nader uiteengezet zou moeten worden hoe kan worden gegarandeerd dat in het

werkproces geen onterechte verwerking van celmateriaal tot een DNA-profiel en opname van dat profiel in een database zal plaatsvinden.

In de MvT is aangekondigd dat in het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken (hierna DNA-besluit) een bewaartermijn zal worden opgenomen voor conservatoir afgenomen celmateriaal. Daarover wordt opgemerkt dat deze termijn *"zal worden bepaald op een duur die de looptijd van het gros van de strafzaken tot een veroordeling in eerste aanleg te boven gaat"*. De ACS meent dat deze termijn op voorhand nader geconcretiseerd zou moeten worden, mede gezien in het licht van de in potentie lange bewaarduur van celmateriaal bij het bestaan van meerdere juridische titels; in de MvT genoemd als 'claims'. De ACS leest in het voorstel dat in het geval van een zogenoemde klassieke veelpleger van relatief minder ernstige strafbare feiten, waarbij DNA-onderzoek in de praktijk niet of nauwelijks een rol speelt, potentieel oneindige bewaring van eenmaal conservatoir afgenomen celmateriaal een mogelijkheid is. De ACS acht dit ongewenst. In de MvT zou verder stilgestaan moeten worden bij een uiterste bewaartermijn en de implicaties van het bestaan van meerdere juridische titels voor de (duur van de) bewaring van conservatoir afgenomen celmateriaal.

In het nieuw voorgestelde artikel 2, zevende lid, staat aangekondigd dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels over (onder meer) de vernietiging van celmateriaal zullen worden opgenomen. De ACS acht het wenselijk dat op voorhand concreter wordt stilgestaan bij de vernietiging van celmateriaal, mede in het licht van wat de ACS hierboven heeft aangestipt. Daarbij speelt ook het gebrek aan een procedure die strekt tot rechtsbescherming een rol. De ACS geeft in overweging om een procedure in het leven te roepen door middel waarvan een belanghebbende rechtsbescherming kan worden geboden met betrekking tot het (voortduren van) de opslag van het van hem/haar conservatoir afgenomen celmateriaal. Op grond van artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van Europese Unie dient immers een doeltreffende voorziening in rechte te bestaan, die in het wetsvoorstel niet te allen tijde aanwezig lijkt te zijn.

CONCLUSIE

De adviescommissie strafrecht (hierna: ACS) kan niet zonder meer instemmen met het wetsvoorstel en wenst enkele suggesties en kanttekeningen te maken. De ACS meent dat nadere onderbouwing in de MvT en meer passende waarborgen voor de burger die verdachte is noodzakelijk zijn alvorens zij kan instemmen met dit wetsvoorstel. De ACS juicht overigens wel toe dat minderjarige verdachten voor conservatoire DNA-afname worden uitgesloten.

De ACS kan zich niet vinden in het huidige voorstel nu zij niet overtuigd is van de noodzaak van dit wetsvoorstel. De ACS is van mening dat het wetsvoorstel in zijn huidige vorm onvoldoende waarborgen biedt voor burgers die als verdachte van een VH-feit worden aangemerkt. De ACS is van mening dat het wetsvoorstel op gespannen voet staat met art. 8 EVRM en het Handvest.

Indachtig het hiernavolgende adviseert de ACS:

- primair het wetsvoorstel niet in te dienen;
- subsidiair conservatoire afname van celmateriaal te doen plaatsvinden na inbewaringstelling door de RC;
- in de MvT nader te onderbouwen hoe in het werkproces zal worden gewaarborgd dat het celmateriaal enkel wordt opgeslagen en niet wordt verwerkt tot een profiel;

- In de MvT nader uit te zetten hoe kan worden gegarandeerd dat in het werkproces geen onterechte verwerking van celmateriaal tot een DNA-profiel en opname van dat profiel in een database zal plaatsvinden;
- in de MvT nader te onderbouwen welke concrete bewaartermijn zal worden gehanteerd en hoe de vernietiging van het opgeslagen celmateriaal wordt geregeld als duidelijk is dat er geen veroordeling zal volgen of de verdenking is komen te vervallen;
- in de MvT stil te staan bij een uiterste bewaartermijn en de implicaties van het bestaan van meerdere juridische titels voor de (duur van de) bewaring van conservatoir afgenomen celmateriaal.
- in de MvT aandacht te besteden aan de verhouding tot internationale wetgeving daar waar het verplichte vroegtijdige afname celmateriaal betreft bij bijvoorbeeld twee-of meerlingen;
- in de MvT nader stil te staan bij de noodzaak en wenselijkheid van een bezwaarprocedure tegen (het voortduren van) de opslag of het uitblijven van de vernietiging van conservatoir afgenomen celmateriaal;
- in de MvT nader stil te staan bij de waarborgen van rechtsbescherming door een advocaat voorafgaand, tijdens en na de afname;
- in de MvT aandacht te besteden aan de situatie van een niet-onherroepelijke (integrale) vrijpraak door de rechtbank, waartegen het openbaar ministerie in hoger beroep is gegaan.