BIJLAGE 1. DNA-onderzoek

1. Inleiding

De Wet DNA-V heeft sinds 2015 veel aandacht gekregen. Met veel verbetermaatregelen en grote inzet hebben vooral de politie, het openbaar ministerie (hierna: OM), de Koninklijke Marechaussee (hierna: KMar), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en het Nederlands Forensisch Instituut (hierna: NFI) een uitvoeringspraktijk tot stand gebracht waarvan in de evaluatie van de Wet DNA-V is geconcludeerd dat zelfs met het verder optimaliseren van de werkprocessen de winst voor een effectieve uitvoering van de Wet DNA-V na de verbetermaatregelen beperkt is. De rapportage van de Commissie Hoekstra in 2015, het tussenrapport en de tweede monitorrapportage van de heer Hoekstra van respectievelijk 2018 en 2019 zijn hiervoor instrumenteel geweest. De impact van deze verbetermaatregelen op de strafrechtketen is groot gebleken. De invoering van de maatregelen hebben de onderlinge afhankelijkheid van alle ketenpartners – en daarmee de complexiteit voor de totstandkoming ervan – belicht. De inspanningen van de ketenpartners hebben geleid tot een intensieve aanpak van de uitvoering van de Wet DNA-V waaruit een grote betrokkenheid spreekt. De politie, de KMar, het OM, de DJI en het NFI hebben zich de afgelopen jaren voortdurend ingezet om de maatregelen in de organisatie te borgen en hierdoor de verbeteringen in de uitvoeringspraktijk een blijvend karakter te geven.

Sindsdien heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad in zijn rapport over de uitvoering van de Wet DNA-V door het OM aanbevelingen opgenomen met betrekking tot de rechtmatigheid van de beslissingen die het OM op grond van die wet neemt. Verder bevatten het evaluatierapport van de Wet DNA-V, de tweede monitorrapportage van de heer Hoekstra en het vervolgonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen enkele aanbevelingen voor verbetering van de toepassing van de Wet DNA-V. In paragraaf 2.2. ga ik in op deze aanbevelingen en breng ik uw Kamer op de hoogte van nog lopende verbetermaatregelen.

Daarnaast is geconstateerd dat de Wet DNA-V in zijn huidige vorm niet kan voorkomen dat een deel van de veroordeelden zich aan de werking daarvan onttrekken. Deze problematiek is niet specifiek voor de Wet DNA-V. De groep die zich niet meldt voor afname van celmateriaal, dan wel ervoor zorgt dat er geen afname gepland kan worden omdat hun gegevens in de Basisregistratie personen (BRP) niet kloppen, overlapt grotendeels met de groep die zich onttrekt aan de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen.

Tegen die achtergrond is er een roep ontstaan op wijziging van de Wet DNA-V om conservatoire afname van celmateriaal mogelijk te maken. De gedachte daarachter is dat hiermee zo goed als mogelijk kan worden gegarandeerd dat wanneer de officier van Justitie na een veroordeling, die onder de reikwijdte van die wet valt, besluit een bevel in die zin van die wet te geven, het celmateriaal beschikbaar is en het DNA-profiel daaruit kan worden bepaald en in de DNA-databank kan worden opgeslagen. In paragraaf 2.1. beschrijf ik mijn voornemen om de Wet DNA-V hiertoe te wijzigen.

Opname van een DNA-profiel in de DNA-databank na een veroordeling op grond van de Wet DNA-V leidt ertoe dat een eventuele 'hit' tussen het DNA-profiel van de betrokken veroordeelde en het DNA-profiel van een spoor pas in een laat stadium kan worden opgepakt. De betrokkene is op dat moment doorgaans niet binnen het bereik van de politie. Daarom heb ik opdracht gegeven te onderzoeken of in aanvulling op de regeling van het DNA-onderzoek bij verdachten in het Wetboek van Strafvordering een objectieve onderbouwing gegeven kan worden voor de noodzaak om in dat Wetboek een specifiek categorie verdachten — denk aan verdachten wegens zeden- en geweldsmisdrijven — een wettelijke verplichting op te nemen voor het afnemen van celmateriaal, het direct opmaken van een DNA-profiel en het vergelijken hiervan met DNA-profielen in de DNA-databank. Daarbij wordt ook de meerwaarde van een dergelijk opsporingsmiddel bezien in het licht van de huidige regeling van afname van celmateriaal bij verdachten. In paragraaf 3.2. ga ik hier nader op in. Over de resultaten zal ik uw Kamer uiteraard berichten.

Evenzeer van belang als opsporingsmiddel is het DNA-verwantschapsonderzoek waarover het Wetboek van Strafvordering een regeling bevat. De eerder genoemde wetsevaluatie geeft enkele aanbevelingen waarop ik in paragraaf 4. in ga. In mijn brief van 9 januari jl. waarin ik in kaart hebt gebracht wat uw Kamer de komende tijd qua wetgeving op DNA-gebied kan verwachten, heb ik aangekondigd dat ik van plan was om in mijn reactie op deze evaluatie tevens in te gaan op de eventuele mogelijkheden om celmateriaal af te nemen bij niet-verdachten, die niet vrijwillig hun celmateriaal ten behoeve van een (grootschalig) DNA-(verwantschaps)onderzoek willen afstaan.[1] Daarom doe ik dat in paragraaf 5. Ten slotte resteert met betrekking tot de inzet van DNA-onderzoek als opsporingsmiddel een antwoord op de vraag of de zogenaamde 'oude bloedmonsters' bij het NFI, die destijds voor een ander doeleinde zijn afgenomen, nu kunnen worden gebruikt om een DNA-profiel daaruit te bepalen en dat DNA-profiel vervolgens te vergelijken met de DNA-profielen van sporen in de DNA-databank. Dat antwoord bied ik in paragraaf 6.

In deze bijlage bij de integrale beleidsreactie breng ik de verschillende mogelijkheden in beeld voor een optimaal gebruik van DNA-onderzoek als opsporingsmiddel om meer strafbare feiten op te lossen en te voorkomen dat daders van strafbare feiten vervolging, berechting en eventuele bestraffing ontlopen. Daarbij bezie ik de resterende mogelijkheden tot verbetering binnen het bestaande wettelijke kader en onderzoek ik wijzigingen van die wettelijke regelingen voor het gebruik van DNA-profielen in de opsporing (Wet DNA-V en de regeling van DNA-onderzoek bij verdachten en de regeling over het DNA-verwantschapsonderzoek in het Wetboek van Strafvordering) om de politie, de KMar en het OM meer armslag te bieden in de uitvoering van hun taken. Met dit beeld kan ik een tijdvak van enkele jaren afsluiten waarin veel maatregelen zijn genomen, veel rapportages en adviezen zijn uitgebracht, waarover ik uw Kamer in de afgelopen periode op verschillende momenten heb geïnformeerd. Bij alle maatregelen heb ik mij ervan verzekerd dat nieuwe mogelijkheden voor het gebruik van celmateriaal en DNA-profielen zodanig vorm krijgen dat zij voldoen aan de voorwaarden waaronder een dergelijke inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van verdachten en veroordeelden ook volgens de internationale mensenrechtenverdragen geoorloofd is. Als rode lijn in deze beleidsreactie loopt een adequate uitvoering van bestaande en gewijzigde wettelijke kaders. Niet alleen omdat de effectiviteit van elke wettelijke regeling hiervan afhangt, maar ook omdat in de uitvoering tevens de garanties gevonden moeten worden voor een geoorloofde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

2. Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

2.1. Wijziging Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met conservatoire afname van celmateriaal

Inleiding
In het rapport van de Commissie Hoekstra[2] en in het debat met uw Kamer op 4 juli 2018[3] heeft het voorstel centraal gestaan om conservatoir bij verdachten celmateriaal af te nemen, zodat dit beschikbaar is voor het opmaken van een DNA-profiel wanneer de officier van justitie hiertoe, na een veroordeling, overeenkomstig de Wet DNA-V een bevel heeft gegeven. Uw Kamer heeft daartoe op 5 juli 2018 de motie Van der Staaij c.s.[4] aangenomen. In dat debat zijn enkele scenario's al aan de orde gekomen, namelijk conservatoire afname bij verdachten die in verzekering worden gesteld en bij verdachten die in bewaring worden gesteld. Ook is in het debat de variant benoemd om deze scenario's uitsluitend betrekking te laten hebben op verdachten zonder een bekende woon- of

[1] Kamerstukken II 2018/19, 31 415, nr. 22, p. 4-5.
[2] Zie bijlage 2 bij Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 247.
[3] Handelingen II 2017/18, nr. 102, item 19.
[4] Handelingen II 2017/2018, nr. 103, item 41.

verblijfplaats. In zijn tweede monitorrapportage gaat de heer Hoekstra eveneens op de mogelijkheid van conservatoire afname van celmateriaal in[5].

Scenario's
Ik heb een ketenbrede expertgroep opdracht gegeven om in een aantal scenario's uit te werken op welke wijze het conservatoir afnemen van celmateriaal zou bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van de Wet DNA-V en tevens te analyseren wat hiervan de impact zou zijn op de betrokken organisaties. Na een eerste weging van de scenario's op effectiviteit, uitvoerbaarheid en foutgevoeligheid zijn de volgende vier (hoofd)scenario's uitgewerkt, waarbij hier de nummering wordt aangehouden, zoals die in de impactanalyse is gebruikt. Het rapport van de impactanalyse ("rapportage Scenarioanalyse conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten" van Significant van 9 mei jl.) is als bijlage 3 bij deze brief gevoegd. Van zowel scenario 3 als 4 is bovendien een variant onderzocht. In deze variant is de doelgroep van het scenario uitgebreid met verdachten die voor een verhoor worden opgeroepen, zonder te worden aangehouden. De vier scenario's inclusief deze variant kunnen als volgt gekenschetst worden:
1.a. Van iedere verdachte die in verzekering wordt gesteld, wordt standaard celmateriaal afgenomen.
2.a. Van iedere verdachte die in bewaring wordt gesteld, wordt standaard celmateriaal afgenomen
3.1.a. Van iedere verdachte die wegens een voorlopigehechtenismisdrijf wordt aangehouden wordt standaard celmateriaal afgenomen
3.2.a. Als 3.1.a. inclusief verdachten die in verband met een voorlopigehechtenismisdrijf voor een verhoor worden opgeroepen zonder te worden aangehouden
4.1.a. Van iedere aangehouden verdachte, die na verhoor of na beëindiging van de inverzekeringstelling in vrijheid wordt gesteld, maar op wie een verdenking van een voorlopigehechtenismisdrijf blijft rusten, dan wel bij vordering van een inbewaringstelling, wordt standaard celmateriaal afgenomen.
4.2. Als 4.1. inclusief verdachten die in verband met een voorlopigehechtenismisdrijf voor een verhoor worden opgeroepen zonder te worden aangehouden.

Bij elk van deze scenario's is telkens ook uitgegaan van een subscenario, dat alleen ziet op verdachten zonder een bekend adres, dat wil zeggen zonder een inschrijving op een woonadres in Nederland waarvan aannemelijk is dat de verdachte ook (duurzaam) op dat adres verblijft. In de impactanalyse zijn de scenario's die betrekking hebben op alle verdachten aangeduid met de letter 'a' en de scenario's die betrekking hebben op verdachten zonder een bekend adres met de letter 'b'. In totaal is er dus sprake van 12 varianten. Een deel van deze scenario's is overigens al onderwerp van bespreking geweest in het rapport van het onderzoek dat onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam onder leiding van prof. mr. P.A.M. Mevis[6] hebben gedaan, en in de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State.[7]

In alle scenario's is het de bedoeling dat de afname van celmateriaal conservatoir is, dat wil zeggen dat het afgenomen celmateriaal wordt bewaard tot het moment waarop de persoon van wie het celmateriaal is afgenomen, is veroordeeld tot een sanctie in de zin van de Wet DNA-V en de officier van justitie op grond van de Wet DNA-V een bevel heeft gegeven uit het conservatoir afgenomen celmateriaal het DNA-profiel op te maken en in de DNA-databank op te slaan. In de gevallen waarin de rechtbank het bezwaar van de veroordeelde tegen het opmaken en verwerken van zijn DNA-profiel op grond van artikel 7 van de Wet DNA-V heeft gehonoreerd, wordt het celmateriaal vernietigd en wordt geen DNA-profiel opgemaakt. Dat geldt eveneens ten aanzien van het celmateriaal dat van verdachten is afgenomen, die niet worden veroordeeld voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, of wel worden veroordeeld voor een feit waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, maar

[5] Zie de bijlage bij Kamerstukken II, 2018/2019, 29 279, p. 9-10..
[6] Zie het Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling, dat onder leiding van prof.mr. P.A.M. Mevis is uitgevoerd; bijlage 3 bij Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 320.
[7] Zie bijlage 3 bij Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 357.

niet tot een sanctie in de zin van de Wet DNA-V. Afhankelijk van het scenario zal er vrijwel niet of in mindere mate dan in de huidige situatie de procedure voor afname van celmateriaal op grond van de Wet DNA-V dienen te worden gevolgd, omdat er bij elk scenario altijd een categorie veroordeelden zal zijn waarbij conservatoire afname vóór veroordeling niet plaats heeft kunnen vinden.

Los daarvan blijft in ieder scenario onverkort de bevoegdheid bestaan om op grond van de huidige regeling in het Wetboek van Strafvordering bij een verdachte celmateriaal af te nemen als dat in het belang van het onderzoek nodig is en er ernstige bezwaren tegen hem bestaan, alsmede om het uit het celmateriaal verkregen DNA-profiel op te slaan in de DNA-databank.

Uitwerking scenario's
Van de hiervoor beschreven scenario's zijn de werkprocessen in kaart gebracht en is de effectiviteit evenals de impact op de betrokken organisaties in de strafrechtketen onderzocht en berekend. Voor deze impactanalyse hebben met name de politie en het OM grote databestanden uit hun ICT-systemen weten te koppelen om zo een nauwkeurig beeld te bieden van de aantallenzaken, de gevolgen voor de effectiviteit van de toepassing van de Wet DNA-V en de werklast van de politie, de KMar en het OM. Doordat voor de impactanalyse meer bestanden van de politie en het OM konden worden gekoppeld dan in de wetsevaluatie en ook recente data kon worden gebruikt, is er sprake van (kleine) verschillen met de berekeningen uit de wetsevaluatie. De impactanalyse bevestigt de verwachtingen van de onderzoekers van de wetsevaluatie.

De politie en het OM hebben voorts de beschrijving van de werkprocessen en de uitkomsten van de impactanalyse in landelijke expertoverleggen besproken. Hiermee is een helder beeld ontstaan van de uitvoeringsconsequenties van de verschillende scenario's voor de hele strafrechtketen. De grote betrokkenheid bij een ketenbrede aanpak, die ik in de inleiding van dit hoofdstuk al noemde, heeft garant gestaan dat hier een 'ex ante uitvoeringstoets' voor de hele keten heeft plaatsgevonden. Deze ketensamenwerking is ook nodig voor de toekomstige stappen die ik in deze brief ten aanzien van de inzet van DNA-onderzoek toelicht.

Beoordeling scenario's
Met de uitkomsten van de beschrijving van de werkprocessen van de scenario's en van de impactanalyse kunnen de gevolgen van de verschillende scenario's helder ten opzichte van elkaar worden beoordeeld. De scenario's zijn daarbij gewogen op de aspecten verbetering van de effectiviteit van de uitvoering van de Wet DNA-V, de uitvoerbaarheid voor de betrokken organisaties, hun foutgevoeligheid en hun juridische houdbaarheid.

Voor de beoordeling van de juridische houdbaarheid van de scenario's is een accuraat beeld van aantallen en effectiviteit van groot belang. De notitie van mijn ministerie waarin die beoordeling heeft plaatsgevonden is als bijlage 4 bijgevoegd. Gezien het belang van de juridische houdbaarheid van een te kiezen scenario heb ik in mei prof. dr. M.F.H. Hirsch Ballin van de Vrije Universiteit Amsterdam gevraagd mij haar oordeel over het resultaat van die beoordeling te geven. Haar advies heb ik als bijlage 5 bij deze brief gevoegd.

Conclusie
De uitgebreide uitwerking van verschillende scenario's voor conservatoire afname heeft het mogelijk gemaakt om op basis van accurate cijfers te berekenen wat dit betekent voor de uitvoeringspraktijk. De 'ex ante uitvoeringstoets' maakt ook inzichtelijk hoe effectief en proportioneel de verschillende scenario's voor conservatoire afname van celmateriaal zijn. Aan de hand van deze aspecten is het mogelijk geweest een oordeel over de juridische houdbaarheid van de scenario's te geven en helderheid over de uitvoerbaarheid te krijgen.

Op basis van de uitwerking van de scenario's en het advies over de juridische houdbaarheid gaat mijn voorkeur uit naar een wijziging van de Wet DNA-V die erin voorziet dat conservatoir celmateriaal wordt afgenomen van iedere aangehouden verdachte, die na verhoor of na beëindiging van de

inverzekeringstelling in vrijheid wordt gesteld maar op wie een verdenking van een voorlopigehechtenismisdrijf blijft rusten, dan wel bij vordering van een inbewaringstelling (scenario 4.1.a.). Door voor dit scenario te kiezen wordt de effectiviteit van de Wet DNA-V het meest optimaal, terwijl dit scenario tegelijkertijd proportioneel is in het licht van de grond- en mensenrechten: nu is sprake van opname in de DNA-databank van 87 % van de DNA-profielen van veroordeelden die onder het bereik van die wet vallen, terwijl de beoogde wetswijziging een verbetering van de effectiviteit tot 99 % biedt. Mocht de introductie van dit scenario als gevolg van de resultaten van onderstaande haalbaarheidsstudie in financiële of capacitieve zin te begrotelijk zijn, dan vormt scenario 1.a. (conservatoire afname van celmateriaal bij alle verdachten die in verzekering worden gesteld) mijn tweede voorkeursoptie.

Zoals ook uit het onderzoek naar de juridische houdbaarheid van de wijziging van de Wet DNA-V met betrekking tot conservatoire afname van celmateriaal blijkt, is een zo foutloos mogelijke uitvoering een voorwaarde. In de uitwerking van de scenario's is hier nadrukkelijk bij stilgestaan. Op dit moment is de berichtgeving tussen betrokken ketenpartners op basis van de bestaande Wet DNA-V nog niet volledig geautomatiseerd. Een foutloze uitvoering van de beslissingen rondom conservatoir afgenomen celmateriaal dwars door verschillende zaken en stadia van het strafproces heen, is alleen mogelijk met een goede ICT-ondersteuning in de hele strafrechtketen. Daarom zal parallel aan de voorbereiding van de wijziging van de Wet DNA-V een haalbaarheidsonderzoek worden uitgevoerd naar de noodzakelijke inrichting van opslag, beheer, transport en vernietiging van het conservatoir afgenomen celmateriaal, de hiervoor noodzakelijke ketenbrede ICT-ondersteuning, de consequenties voor gegevensbescherming en de geautomatiseerde berichtgeving in de strafrechtketen voor zowel scenario 4.1.a. als scenario 1.a. Deze haalbaarheidsstudie heeft moeten wachten op een oordeel over de juridische houdbaarheid van de scenario's. Afhankelijk van de uitkomsten van deze haalbaarheidsstudie zal duidelijk worden op grond van welk scenario ik het wettraject zal opstarten.

Aan het doel en de werking van de Wet DNA-V verander ik niets: het OM beslist na een veroordeling voor een DNA-V-waardig feit over het opmaken van een DNA-profiel uit het conservatoir afgenomen celmateriaal en de opname van dat profiel in de DNA-databank. Tegen dit bevel van de officier van justitie kan bezwaar worden gemaakt en blijft de rechtsbescherming derhalve intact.

2.2. Maatregelen ter verbetering van de uitvoering van de huidige Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Inleiding
Waar ik in de vorige paragraaf mijn voorstel heb toegelicht om de Wet DNA-V te wijzigen, ga ik in deze paragraaf in op de verschillende voorstellen en adviezen die betrekking hebben op de uitvoering van de bestaande Wet DNA-V. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft vanuit het perspectief van rechtmatigheid aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de uitvoering van de Wet DNA-V. Het evaluatierapport over de Wet DNA-V, de tweede monitorrapportage van de heer Hoekstra en het vervolgonderzoek van de Inspectie Justitie en Veiligheid naar de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen geven aanbevelingen om de effectiviteit van de bestaande Wet DNA-V te verbeteren. In bijlage 2 treft u een integrale ketenbrede voortgangsrapportage aan. Hierin is de stand van zaken opgenomen van de maatregelen, die al eerder zijn opgepakt in vervolg op onder andere de aanbevelingen van diverse toezichthouders en de heer Hoekstra.

Met de heer Hoekstra onderschrijf ik de conclusie uit het evaluatierapport van de Wet DNA-V dat met de eerder genomen verbetermaatregelen de winst voor een effectievere uitvoering van de Wet DNA-V beperkt is. Ik zie dat alle ketenpartners grote inspanningen hebben verricht om tot dit punt te komen. Zij verdienen hiervoor alle waardering. Datzelfde geldt voor hun besluit om met dezelfde urgentie bovenstaande aanbevelingen voor verdere verbetering als keten uit te werken. In deze paragraaf ga ik daar afzonderlijk op in.

Aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad
Als eerste beveelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan om het beoordelingskader dat het OM voor forensisch officieren van justitie heeft opgesteld om de toets van de uitzonderingsgrond in de zin van artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wet DNA-V te kunnen uitvoeren, te vereenvoudigen en te verhelderen. Het betreft hier de toets door de officier van justitie of het redelijkerwijs aannemelijk is dat afname van celmateriaal bij de veroordeelde en het bepalen en verwerken van het daaruit verkregen DNA-profiel 'gelet op de aard van het misdrijf' van betekenis zal zijn voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten. De procureur-generaal acht het van belang dat de categorisering van misdrijven in zes categorieën die het huidige beoordelingskader kent, tegen het licht wordt gehouden, als ook de individuele beoordeling door de forensisch officier van justitie. Hij stelt voor om aan de hand van nader te formuleren geobjectiveerde maatstaven te bepalen welke voorlopigehechtenismisdrijven waarop een veroordeling berust, (in beginsel) relevant of juist irrelevant zijn voor het afgeven van een bevel door de officier van justitie omdat de verwachting gerechtvaardigd is dat het afnemen van celmateriaal wel respectievelijk niet van betekenis kan zijn voor de opsporing van die misdrijven . Het College van procureurs-generaal heeft in het najaar van 2018 opdracht gegeven een nieuw beoordelingskader voor de Wet DNA-V uit te werken, waarin ook deze aanbeveling van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt meegenomen. Het onderzoek voor dit kader loopt tot dit najaar. Daarin wordt onder andere bezien wat de effecten in de praktijk zijn van bijvoorbeeld het vereenvoudigen van (de zes categorieën in) het huidige beoordelingskader. Gelet op het voorgaande zie ik geen noodzaak om de nieuwe beoordelingscategorieën eventueel te bewerkstelligen via wijziging van de Wet DNA-V in plaats van aanpassing van het beoordelingskader door het College, zoals de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft gesuggereerd.
Het OM gaat er hierbij vanuit dat de wetgever destijds aan de Wet DNA-V een zo breed mogelijke toepassing heeft willen geven[8], zodat deze wet bijdraagt aan opsporing, vervolging en berechting van reeds gepleegde en eventuele toekomstige strafbare feiten van de veroordeelde en het zo mogelijk voorkomen dat hij opnieuw strafbare feiten pleegt. Het OM gaat er bij het opstellen van dit nieuwe beoordelingskader vanuit dat de beoordeling door de officier van justitie of (a) al dan niet sprake is van een relevant misdrijf voor het afgeven van een bevel, (b) de uitzonderingsgrond dat het redelijkerwijs aannemelijk is dat het bepalen en verwerken van het DNA-profiel van veroordeelde gelet op de 'aard van het misdrijf ' voor de voorkoming, opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten van de veroordeelde niet van betekenis zal zijn en (c) er sprake is van relevante recidive, door de wetgever als een beoordeling 'in abstracto' bedoeld is. Ik deel de opvattingen van het OM ten aanzien van de bedoeling van de wetgever en vertrouw erop dat het College van procureurs-generaal op basis van deze uitleg van de Wet DNA-V in staat is om tot een verheldering en vereenvoudiging van het beoordelingskader te komen.

Verder vraagt de procureur-generaal bij de Hoge Raad zich in het kader van zijn eerste aanbeveling af of het in het kader van de toets of al dan niet sprake is van de uitzonderingsgrond, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder b, van de Wet DNA-V, nog wel opportuun is dat de officier van justitie de justitiële documentatie van de veroordeelde betrekt bij zijn beslissing om al dan niet een DNA-bevel uit te vaardigen. Volgens het OM is dat nog steeds van belang. De reden hiervoor is dat het goed mogelijk is dat er sprake is geweest van een eerdere veroordeling, die relevant is om bij die toets te betrekken.

In de tweede plaats beveelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan om het kader van afweging voor DNA-bevelen ten aanzien van minderjarigen in het licht van de uitspraken die het VN-mensenrechtencomité in 2017 in twee zaken heeft gedaan[9]VN-Mensenrechtencomité te heroverwegen. Deze uitspraken geven naar zijn oordeel aan dat deze bevelen telkens op specifieke afwegingen moet berusten betreffende de positie van de minderjarige. Als die lijn wordt gevolgd, is volgens hem een bijzondere regeling voor het afgeven van een DNA-bevel bij minderjarige veroordeelden vrijwel onontkoombaar. Het is de bedoeling dat het OM deze aanbeveling bij de vernieuwing van het hiervoor besproken beoordelingskader betrekt.

[8] Vgl. Kamerstukken II 2002/03, 28 685, nr. 3, p. 11.
[9] Zie Kamerstukken II 2017/18, 31 415, nr. 20, p. 2.

Aanbevelingen evaluatierapport Wet DNA-V
De onderzoekers hebben geconstateerd dat, hoewel veel aandacht is besteed aan het vullen van de DNA-databank met DNA-profielen van veroordeelden, er bij de benutting van de matches, die deze profielen met de DNA-profielen van sporen opleveren, ruimte is voor verbetering. Het ontbreekt nu namelijk aan een overzicht wat er precies gebeurt met deze matches. Ook kunnen niet alle matches worden getraceerd in de administratie van de politie en het OM, aldus de onderzoekers.

De politie en het OM hebben naar aanleiding van deze constatering aangegeven de aanbeveling ter hand te zullen nemen. Indien de DNA-databank wordt gevuld, maar er niet voldoende aandacht is voor de matches die daarmee worden gegeneerd, wordt immers voorbij geschoten aan het doel van de DNA-databank en de Wet DNA-V, namelijk het voorkomen en opsporen van strafbare feiten. Uit het evaluatierapport kan overigens worden afgeleid dat de noodzaak tot verbetering zich beperkt tot matches met "oude sporen", oftewel sporen die – soms mogelijk al jarenlang – al in de DNA-databank waren opgenomen op het moment dat het DNA-profiel van de veroordeelde daarin werd opgeslagen. De matching van "nieuwe sporen" – dit zijn DNA-profielen van verse sporen, in lopende onderzoeken, die matchen met een profiel van een veroordeelde die in de DNA-databank is opgeslagen – is op orde, zo volgt uit het rapport. Om gerichte verbetering te kunnen aanbrengen onderzoekt de politie wat de oorzaak is van de onvolledige benutting van matches met 'oude sporen'.

Aanbevelingen tweede monitorrapportage van de heer Hoekstra
In zijn tweede monitorrapportage beveelt de heer Hoekstra aan om geen identificatiedocumenten of uitkeringen te verstrekken aan personen met een openstaande vrijheidsstraf of een bevel tot afname van celmateriaal. Hij wijst op twee pilots met een tijdelijke werkwijze van het CJIB om geen identificatiedocumenten of uitkeringen te verstrekken aan personen met een openstaande vrijheidsstraf. De heer Hoekstra pleit voor een aanvullende check daarbij op openstaande afname van celmateriaal. De gemeente Amsterdam voert een pilot uit waarin bij aanvragen van een identificatiedocument een check plaatsvindt op openstaande afname van celmateriaal. Voor deze pilot is een periode van zes maanden uitgetrokken. Na evaluatie wordt een besluit genomen over landelijke invoering ervan.

De tijdelijke werkwijze van het CJIB waarin personen met een openstaande straf, die een uitlering krijgen of proberen te krijgen, per brief geïnformeerd worden dat hun uitkering stopgezet wordt als ze zich niet melden om hun straf te ondergaan, is reeds omgezet in een standaardprocedure. Uitbreiding van deze werkwijze met intrekking van uitkeringen vanwege een nog openstaand bevel tot afname van celmateriaal is niet mogelijk, aangezien de mogelijkheid om uitkeringen stop te zetten gebonden is aan wettelijke criteria. De wetgeving waar het UWV en andere uitkeringsinstanties aan gebonden zijn, biedt momenteel geen ruimte om een uitkering stop te zetten indien sprake is van een openstaande afname van celmateriaal. Bovendien is de vraag of er een afdoende wettelijke grondslag bestaat voor het uitwisselen van persoonsgegevens voor dit doel. Met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wordt overlegd of openstaande afname van celmateriaal een aanvullende wettelijke grondslag kan worden voor het stopzetten van uitkeringen.

Aanbevelingen Inspectie Justitie en Veiligheid over de afname van celmateriaal bij veroordeelden in penitentiaire inrichtingen
De Inspectie Justitie en Veiligheid spreekt zich positief uit over de stappen die DJI heeft gezet ten aanzien van het verbeteren van het proces van afname van celmateriaal in penitentiaire inrichtingen. DJI beschikt over een geactualiseerd proces en de doorlooptijd van de afname van celmateriaal is bekort. De Inspectie Justitie en veiligheid ziet echter ook dat het proces nog foutgevoelig is en stelt: "Ten aanzien van de zorgvuldigheid waarmee het DNA-V proces wordt uitgevoerd dienen nog verbeteringen te worden doorgevoerd. Het huidige proces bevat nog ruimte voor fouten in de uitvoering en de sturingsinformatie die nodig is om een goede uitvoering van het DNA-V proces te borgen is nog beperkt. Het gaat dan specifiek om de doorvertaling van de landelijke procesbeschrijving naar concrete werkinstructie voor de PI's en de administratieve verwerking van het

proces binnen de PI's." De Inspectie Justitie en Veiligheid doelt hiermee op het niet registreren van bevelen van de officier van justitie in een systeem. De Inspectie Justitie en Veiligheid pleit hiervoor, maar geeft tevens de beperking aan dat eenmaal in het systeem geregistreerde bevelen niet in de daarvoor bedoelde rapportage worden teruggevonden. Het systeem is met andere woorden niet feilloos. In haar rapport herhaalt de Inspectie Justitie en veiligheid haar eerdere bevinding ten aanzien van landelijke sturing, kwaliteitsborging en aandacht voor het onderwerp bij het management. De Inspectie Justitie en Veiligheid acht dit onvoldoende aanwezig. Tot slot constateert de Inspectie Justitie en Veiligheid dat gedetineerden na ontslag soms in de BRP op het adres van de penitentiaire inrichting ingeschreven blijven en geeft hierbij aan dat DJI weliswaar geen verantwoordelijkheid heeft met betrekking tot het feitelijk in of uitschrijven, maar dat de penitentiaire inrichting de gedetineerde er wel op kan wijzen.

De DJI herkent de bevinding van de Inspectie Justitie en Veiligheid dat er een kans op fouten bestaat, De afname van celmateriaal en de administratieve verwerking van bevelen is immers mensenwerk. Belangrijk daarbij is dat fouten worden opgemerkt, dat kan worden bijgestuurd en dat van fouten wordt geleerd. Dit is de verantwoordelijkheid van de directeur van de penitentiaire inrichting waar de afname van het celmateriaal plaatsvindt. Werkprocessen moeten op het niveau van de inrichting op orde zijn en lokaal worden aangestuurd. Blijkens de bevinding van de Inspectie Justitie en Veiligheid is een verbeterslag op de lokale werkinstructies nodig. De DJI zal hier navolging aan geven.

Met betrekking tot het registreren van afgenomen celmateriaal en geven van sturing en managementaandacht spreekt het OM de penitentiaire inrichting aan bij het niet of niet tijdig uitvoeren van een bevel. Winst is te behalen in meer overleg tussen deze partners over doorlooptijden en kwaliteit van de afgehandelde opdrachten. Op grond hiervan kunnen eigen bedrijfsvoeringprocessen worden aangepast. Het beschikken over eigen registraties lijkt hierbij niet noodzakelijk. Nu ook de Inspectie Justitie en veiligheid aangeeft dat feilloze informatie door de informatiesystemen niet gegenereerd kan worden lijkt een inspanning van DJI op registratie van celmateriaal niet doelmatig en niet doeltreffend in het licht van mijn voornemen de Wet DNA-V et wijzigen om conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten mogelijk te maken.

Ten aanzien van het wijzen van gedetineerden op inschrijving in het BRP op een woonadres, merk ik op dat de gedetineerde zich tijdens detentie op zijn terugkeer naar de samenleving voorbereidt (bijvoorbeeld met betrekking op een identiteitsbewijs, een woning en inkomen). Hierbij komt ook het inschrijven bij een gemeente aan de orde. Als een gedetineerde om bepaalde redenen tijdens detentie wordt ingeschreven in de gemeente waar de penitentiaire inrichting is gevestigd, zorgt de gemeente waar de betrokkene stond ingeschreven c.q. ingeschreven moet worden, ervoor dat deze zich na einde detentie kan inschrijven in de BRP. Dat kan de gemeente van herkomst zijn of een andere gemeente. Niet alle gedetineerden keren echter terug naar de Nederlandse samenleving. Het werken aan terugkeer is een proces waar de DJI, de reclassering en de gemeente een taak in de begeleiding van een gedetineerde hebben, maar de verantwoordelijkheid voor vertrek uit Nederland draagt de gedetineerde zelf.

3. Regeling van het DNA-onderzoek bij verdachten in het Wetboek van Strafvordering

3.1. Het laten vervallen van het onderzoeksbelang

Zoals ik hierboven heb gemeld, heb ik in het kader van het evaluatierapport van de Wet DNA-V en de uitwerking van de scenario's voor het wettelijk mogelijk maken van conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten ook de juridische houdbaarheid laten beoordelen van de suggestie in het evaluatierapport om in overweging te nemen het onderzoeksbelang in de artikelen in het Wetboek van Strafvordering, die op de regeling van het DNA-onderzoek bij verdachten betrekking hebben, te laten vervallen. Dat is gebeurd in paragraaf 5.2.2 van de eerder genoemde notitie over de juridische houdbaarheid van enige alternatieve scenario's ter aanpassing van de Wet DNA-V (zie bijlage 4). De

beoordeling van deze suggestie heb ik eveneens voor advies voorgelegd aan prof. dr. M.F.H. Hirsch Ballin (zie bijlage 5). Deze beoordeling en het advies leiden ertoe dat het onderzoeksbelang als criterium voor het afnemen van celmateriaal bij verdachten gehandhaafd blijft.

3.2. Wettelijke verplichting tot standaard afname van celmateriaal bij een bepaalde categorie verdachten

Van de tweede suggestie die tijdens de uitwerking van de scenario's voor conservatoire afname van celmateriaal aan de orde is gekomen, heb ik ook de juridische houdbaarheid laten beoordelen. Het gaat hierbij om een nieuwe wettelijke verplichting op grond waarvan van een specifieke categorie verdachten altijd het celmateriaal wordt afgenomen en direct het daaruit verkregen DNA-profiel wordt opgemaakt en in de DNA-databank wordt vergeleken. Voor een beschrijving van de beoordeling van de juridische houdbaarheid van deze suggestie verwijs ik eveneens naar de bijgevoegde bijlage 4 en 5 bij deze brief. Een dergelijke wettelijke voorziening zou – anders dan de in paragraaf 2.1. besproken scenario's voor conservatoire afname – het voordeel hebben dat eventuele hits met een of meer DNA-profielen uit sporen van onopgeloste misdrijven direct kunnen worden betrokken in een al dan niet lopend opsporingsonderzoek, waarin de verdachte nog bij de politie aanwezig is. Aan de andere kant zou zo'n wettelijke voorziening een zwaardere ingreep in de persoonlijke levenssfeer met zich meebrengen in vergelijking met een wijziging die strekt tot conservatoire afname bij verdachten. Daarom moet de dringende maatschappelijke behoefte voor een dergelijke wettelijke maatregel op grond van objectieve gegevens onderbouwd worden en de categorie verdachten preciezer worden afgebakend, voordat kan worden bepaald of deze maatregel ook proportioneel is, zoals prof. dr. M.F.H. Hirsch Ballin in haar advies aangeeft. Gelet op de mogelijke betekenis van een dergelijk opsporingsmiddel voor het opsporen van daders van strafbare feiten, heb ik inmiddels opdracht gegeven te onderzoeken of voor een dergelijke wettelijke verplichting een objectieve onderbouwing kan worden gegeven die in overeenstemming is met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en welke meerwaarde een dergelijke wettelijke verplichting heeft ten opzichte van de toepassing van de Wet DNA-V, de voorgenomen wijziging van de Wet DNA-V in verband met de introductie van conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten en de bestaande regeling voor DNA-onderzoek bij verdachten. Zodra ik over de uitkomsten van dat onderzoek beschik, zal ik uw Kamer daarover informeren.

4. Regeling van het DNA-verwantschapsonderzoek in het Wetboek van Strafvordering

Hoofdconclusie van de evaluatie van de wettelijke regeling voor DNA-verwantschapsonderzoek – de artikelen 151da en 195g in het Wetboek van Strafvordering (Sv) – luidt dat het doel van de regeling om door het vaststellen van verwantschap via familieleden daders van ernstige misdrijven op te sporen, is gehaald. DNA-verwantschapsonderzoek heeft volgens de onderzoekers een belangrijke bijdrage geleverd aan de opsporing en vervolging van daders in verschillende zaken, waaronder enkele zeer geruchtmakende 'cold cases'. Verwantschapsonderzoek blijkt het vaakst plaats te vinden bij geweld- en zedenmisdrijven en ter identificatie van een kind of baby. Volgens de onderzoekers voldoet het aantal verwantschapsonderzoeken dat is verricht aan de verwachtingen en is het succes ervan zelfs groter dan verwacht. Verwantschapsonderzoek blijkt met name geschikt om (mede) richting te geven aan het opsporingsonderzoek.

De onderzoekers doen drie aanbevelingen die volgens hen zouden kunnen bijdragen aan een effectievere inzet van DNA-verwantschapsonderzoek ten behoeve van de opsporing. Het betreft de volgende aanbevelingen:
a. Een snelle toepassing van DNA-verwantschapsonderzoek via de DNA-databank kan in sommige zaken bijdragen aan een snelle oplossing van de zaak en daarmee onnodig politieonderzoek voorkomen. Het is daarom wenselijk dat de OM-Instructie DNA-verwantschapsonderzoek op dit punt wordt aangepast.

b. Laat de verlaging van de wettelijke grens voor het verrichten van de lichtere vormen van DNA-verwantschapsonderzoek al vooruitlopend op het nieuwe Wetboek van Strafvordering ingaan.
c. Vul de DNA-profielen die in de DNA-databank worden opgeslagen, standaard aan met Y-chromosomale kenmerken en creëer daarvoor, voor zover dat nodig is, een wettelijke basis.
Ik ga hieronder op deze aanbevelingen in.

a. In de eerste aanbeveling pleiten de onderzoekers voor het sneller toepassen van DNA-verwantschapsonderzoek met behulp van de DNA-profielen uit de DNA-databank en om dat te realiseren wordt aanbevolen de Instructie DNA-verwantschapsonderzoek van het College van procureurs-generaal aan te passen. Zoals de onderzoekers hebben geconstateerd, laat de formulering van de OM-instructie een ruimere inzet van DNA-verwantschapsonderzoek met behulp van de DNA-databank toe dan als laatste redmiddel en biedt de instructie ruimte voor afwegingen in het concrete geval. Het is dan ook niet nodig om de instructie op dit punt aan te passen. Wel heb ik met het College van procureurs-generaal afgesproken dat het College voor de ruimere toepassingsmogelijkheden van dit type DNA-verwantschapsonderzoek via het Landelijk Overleg van Forensische Officieren (LOFO) aandacht vragen van alle officieren van justitie en de politie. Door het vergroten van de kennis en de al doorgevoerde vereenvoudiging van de toetsingsprocedure voor het uitvoeren van een DNA-verwantschapsonderzoek via de DNA-databank — over het uitvoeren van dat type DNA-verwantschapsonderzoek is, zoals de onderzoekers hebben beschreven, geen advies van de Centrale Toetsingscommissie meer nodig en het College van procureurs-generaal hoeft daarvoor geen toestemming meer te geven — , mag verwacht worden dat daarmee het aantal DNA-verwantschapsonderzoeken via de DNA-databank zal toenemen.

b. De tweede aanbeveling die de onderzoekers hebben gedaan, is het verlagen van de wettelijke grens voor toepassing van een DNA-verwantschapsonderzoek. Op dit moment mag de officier van justitie of de rechter-commissaris op grond van artikel 151da, derde lid, respectievelijk artikel 195g, derde lid, Sv alleen een bevel tot een DNA-verwantschapsonderzoek geven, indien het onderzoek betrekking heeft op een misdrijf waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer staat, en een beperkt aantal ernstige geweld- en zedenmisdrijven, die ten minste met zes jaar gevangenisstraf worden bedreigd[10].. In het wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld om deze grens voor de lichtere vormen van DNA-verwantschapsonderzoek, dat wil zeggen die typen die geen grootschalig DNA-verwantschapsonderzoek inhouden, in lijn te brengen met het verdenkingscriterium dat nu geldt voor de uitvoering van een zogeheten standaard of klassiek DNA-onderzoek of een DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken. Dat criterium is verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is.

De onderzoekers stellen voor om niet te wachten tot de invoering van het nieuwe Wetboek van Strafvordering maar het verdenkingscriterium nu alvast te verlagen voor de lichtere vormen van DNA-verwantschapsonderzoek, te weten: DNA-verwantschapsonderzoek naar delictgerelateerde verwantschap en gericht DNA-verwantschapsonderzoek waarbij de DNA-profielen van één of enkele personen worden vergeleken. Voor een omschrijving die de onderzoekers van deze twee vormen van DNA-verwantschapsonderzoek hanteren, wordt verwezen naar de paragrafen 2.2.4 en 2.2.5 van het evaluatierapport. Daarnaast stellen de onderzoekers voor ook het verdenkingscriterium voor DNA-verwantschapsonderzoek dat plaatsvindt met behulp van de DNA-profielen die in de DNA-databank zijn opgeslagen, aldus te verlagen.

In het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld om op een DNA-verwantschapsonderzoek dat met één DNA-profiel of een beperkt deel van de DNA-profielen uit de DNA-databank plaatsvindt, een lichter verdenkingscriterium te laten gelden dan voor het DNA-verwantschapsonderzoek dat met behulp van alle of het merendeel van de in de DNA-databank

[10] Het gaat om de misdrijven die omschreven zijn in de artikelen 109, 110, 141, tweede lid, onder 1°, 181, onder 2°, 182, 247, 248a, 248b, 249, 273f, 281, eerste lid, onder 1°, 290, 300, tweede en derde lid, en 301, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht.

opgeslagen DNA-profielen geschiedt. Die laatste en zwaardere vorm van DNA-verwantschapsonderzoek kan op grond van het nieuwe wetboek alleen maar worden verricht als er sprake is van een verdenkingscriterium dat overeenkomt met de huidige drempel voor de toepassing van alle vormen van DNA-verwantschapsonderzoek, terwijl de lichtere vorm van een zoekactie met de DNA-profielen uit de DNA-databank mogelijk is als sprake is van een verdenkingscriterium dat gelijk is aan het criterium dat geldt voor klassiek DNA-onderzoek en DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken. De reden voor dit onderscheid is dat bij die lichtere onderzoeksvorm de kans op het betrekken van onschuldige burgers veel minder aanwezig is dan bij DNA-verwantschapsonderzoek waarbij van het merendeel of alle in de DNA-databank opgeslagen DNA-profielen gebruik wordt gemaakt.

Door versnelde invoering van de versoepeling van de toepassingsgrens van deze lichtere vormen van DNA-verwantschapsonderzoek kan de opsporingspraktijk eerder en vaker van deze opsporingsmiddelen gebruikmaken. Ik neem het voorstel van de onderzoekers daarom over. Ik vind het gerechtvaardigd dat de lichtere vormen van DNA-verwantschapsonderzoek kunnen worden ingezet als sprake is van een voorlopigehechtenismisdrijf en niet alleen bij de misdrijven waarop gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld of de in de artikelen 151da, derde lid, en artikel 195g, derde lid, Sv opgesomde ernstige gewelds- en zedenmisdrijven. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan de opheldering van die misdrijven.

Daarentegen sta ik niet positief tegenover het voorstel van de onderzoekers om in overweging te nemen de grens nog verder te verlagen waardoor het ook mogelijk zou worden om delictgerelateerd DNA-verwantschapsonderzoek uit te voeren bij misdrijven als
- het afstaan of overlaten aan een ander van een kind dat jonger dan twaalf jaar is, door een persoon die het wettig gezag over dat kind heeft, ten behoeve van het verrichten van schadelijke arbeid (artikel 253 Sr) of
- het in hulpeloze toestand brengen of laten van personen tot wiens onderhoud, verpleging of verzorging iemand verplicht is (artikel 255 Sr).
Voor het bewijs van deze misdrijven heeft DNA-verwantschapsonderzoek niet of nauwelijks toegevoegde waarde omdat bij deze misdrijven een verwantschapsrelatie tussen de verdachte en het slachtoffer niet centraal staat.

c. De onderzoekers constateren dat een knelpunt bij de toepassing van DNA-verwantschapsonderzoek dat met behulp van de in de DNA-databank opgeslagen DNA-profielen geschiedt, is dat deze DNA-profielen geen Y-chromosomale kenmerken bevatten. Hierdoor moeten die kenmerken bij elk DNA-verwantschapsonderzoek dat op die wijze wordt verricht, handmatig worden verzameld. Dit kost het NFI veel onderzoekscapaciteit. Om dit knelpunt op te lossen is het volgens hen wenselijk dat in het vervolg de DNA-profielen, die in de DNA-databank worden opgeslagen, standaard met Y-chromosomale kenmerken worden aangevuld en dat daarvoor, voor zover dit nodig is, een wettelijke basis wordt gecreëerd.

Op grond van de artikelen 151a, achtste lid, en 195a, vijfde lid, Sv kunnen Y-chromosomale DNA-profielen — dat zijn autosomale DNA-profielen waaraan de Y-chromosomale kenmerken zijn toegevoegd — die in het kader van een klassiek DNA-onderzoek met het oog op de opsporing van een zedenmisdrijf worden bepaald, nu al in de DNA-databank worden opgeslagen. Die profielen kunnen zo nodig ook bij de uitvoering van een DNA-verwantschapsonderzoek aan de hand van de in de DNA-databank verwerkte DNA-profielen worden gebruikt. Op dit moment ontbreekt in de regeling van het DNA-verwantschapsonderzoek — de artikelen 151da en 195g — echter een expliciete grondslag om de Y-chromosomale DNA-profielen en andere profielen, zoals mitochondriale DNA-profielen, die in het kader van dat onderzoek worden bepaald, in de DNA-databank op te slaan. De reden daarvoor is dat ten tijde van de totstandkoming van die regeling niet stilgestaan is bij het belang van het opslaan van die profielen. Hierdoor is de grondslag die in de artikelen 151a, achtste lid, en 195a, vijfde lid, Sv is gecreëerd voor het verwerken van de DNA-profielen die bij de uitvoering een klassiek DNA-onderzoek zijn opgemaakt, niet van overeenkomstige toepassing verklaard op het DNA-verwantschapsonderzoek.

Zoals ik in mijn brief van 9 januari 2019[11] heb aangekondigd, zal ik bevorderen dat in de in het Wetboek van Strafvordering neergelegde regeling van het DNA-verwantschapsonderzoek in een dergelijke grondslag wordt voorzien. Anders dan de onderzoekers voorstellen, is het niet de bedoeling dat die wijziging regelt dat in het kader van een klassiek DNA-onderzoek standaard naast de autosomale ook de Y-chromosomale DNA-profielen worden bepaald, omdat met een dergelijke wettelijke voorziening buiten de reikwijdte van het doel van het klassiek DNA-onderzoek zou worden getreden. Om diezelfde reden en vanuit een oogpunt van rechtszekerheid zal er ook niet in worden voorzien dat met terugwerkende kracht uit het celmateriaal waaruit de in de DNA-databank opgenomen DNA-profielen met autosomale kenmerken zijn gedestilleerd, ook de Y-chromosomale kenmerken kunnen worden bepaald en opgeslagen, zoals de onderzoekers opperen. De Y-chromosomale DNA-profielen of andere DNA-profielen zullen pas in de DNA-databank kunnen worden opgeslagen als zij na inwerkingtreding van de aangekondigde wetswijziging zijn verkregen in het kader van een verwantschapsonderzoek dat na die datum is verricht.

5. Wettelijke verplichting tot afname van celmateriaal bij niet-verdachten, die niet vrijwillig hun celmateriaal ten behoeve van een (grootschalig) DNA-(verwantschaps)onderzoek afstaan

Zoals ik in de brief waarvan deze bijlage een onderdeel uit maakt, heb opgemerkt, wil ik deze gelegenheid ook aangrijpen om in te gaan op de mogelijkheden om celmateriaal af te nemen bij niet-verdachten — ook wel aangeduid als derden — die niet vrijwillig hun celmateriaal ten behoeve van een (grootschalig) DNA-(verwantschaps)onderzoek willen afstaan. Het afnemen van celmateriaal van derden kan noodzakelijk zijn om vast te stellen welke sporen op een plaats delict van de verdachte of van anderen afkomstig zijn zodat op de juiste wijze richting kan worden gegeven aan het opsporingsonderzoek of het bewijs in de zaak kan worden versterkt. Het Wetboek van Strafvordering (Sv) biedt op dit moment geen grondslag derden hiertoe te verplichten. Op grond van de regeling over het DNA-onderzoek in het Wetboek van Strafvordering kan namelijk alleen onder dwang celmateriaal worden afgenomen bij verdachten tegen wie een stevige verdenking bestaat van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (zogeheten ernstige bezwaren), indien dat in het belang van het desbetreffende onderzoek is (artikelen 151b, eerste lid, en 195d, eerste lid, Sv). Derden kunnen op grond van die regeling niet worden verplicht om hun celmateriaal ten behoeve van een DNA-onderzoek af te staan, zij kunnen alleen worden verzocht om dat te doen. Dit is anders bij de uitoefening van het kledingonderzoek en het onderzoek aan het lichaam. Voor dergelijk onderzoek biedt het Wetboek van Strafvordering een grondslag (artikel 195, derde lid, Sv) om onder dwang uit te voeren bij de derde die vermoedelijk sporen van het strafbare feit draagt, als dat dringend noodzakelijk is.

Enkele andere Europese landen hebben reeds een wettelijke regeling die het mogelijk maakt niet-verdachten te verplichten mee te werken aan het afnemen van celmateriaal. Hiervoor geldt steeds dat het afnemen van celmateriaal noodzakelijk dient te zijn voor het opsporingsonderzoek of de bewijsgaring in een specifieke zaak. Zo kan een rechter in Duitsland bevelen dat bloed wordt afgenomen van een getuige om vast te stellen welke in een strafzaak aangetroffen sporen afkomstig zijn van de dader, het slachtoffer of de getuige. Kroatië en Slovenië kennen een vergelijkbare regeling. Ook in Malta en Zweden kan de rechter bevelen dat celmateriaal van een derde wordt afgenomen. In Zweden is hiervoor vereist dat er een buitengewone reden is om aan te nemen dat het celmateriaal belangrijk is voor het onderzoek naar een strafbaar feit waarvoor gevangenisstraf kan worden opgelegd. Naast voorwaarden voor het inzetten van deze bevoegdheden kent de wetgeving in andere landen ook beperkingen in het gebruik van het celmateriaal. In Zweden en Slovenië is bijvoorbeeld expliciet geregeld dat het DNA-profiel dat uit het afgenomen celmateriaal is verkregen,

[11] Kamerstukken II 2018/19, 31 415, nr. 22, p. 3-4.

alleen mag worden vergeleken met de DNA-profielen uit het desbetreffende onderzoek. Het DNA–profiel mag niet worden opgeslagen in de centrale databank.

Het onder dwang afnemen van celmateriaal is een onderzoekshandeling die een inperking vormt van het recht op privéleven (artikel 8, eerste lid, van het EVRM).[12] Of de inperking kan worden gerechtvaardigd hangt af van verschillende factoren. Zij dient in overeenstemming te zijn met het recht ('in accordance with the law'), een legitiem doel te dienen ('legitimate aim') en noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving ('necessary in a democratic society'). Er dient een balans te worden gevonden tussen het publieke belang dat is gediend met de afname enerzijds en het belang van respect voor het privéleven anderzijds. Het EHRM heeft zich in de zaak *Caruana tegen Malta* uitgelaten over de verplichting tot het meewerken aan de afname van celmateriaal bij een niet-verdachte. In deze zaak, die het EHRM niet-ontvankelijk verklaarde, ging het om een 'relevante getuige'. Uit de beslissing van het EHRM kan worden opgemaakt dat artikel 8 EVRM op voorhand niet verbiedt dat bij iemand die geen verdachte is, maar een getuige, tegen zijn of haar wil celmateriaal wordt afgenomen.[13] Hierbij moet worden opgemerkt dat dit een bijzondere zaak betreft waarin het van te voren duidelijk was dat naast de verdachte alleen de desbetreffende getuige op de plaats delict was geweest ten tijde van het misdrijf en dat het celmateriaal noodzakelijk was om het motief van de verdachte vast te stellen.

Gelet op het bovenstaande en na afweging tussen het belang van een veilige samenleving aan de ene kant, en het belang van respect voor het privéleven aan de andere kant, zie ik mogelijkheden om in uitzonderlijke gevallen onder dwang celmateriaal af te laten nemen bij niet-verdachten. Indien zich in Nederland bijvoorbeeld een soortgelijke situatie als in de vorige alinea is beschreven, voordoet, wil ik niet dat het desbetreffende opsporingsonderzoek wordt bemoeilijkt omdat de derde geen toestemming geeft om zijn celmateriaal voor een DNA-onderzoek af te staan en de wet de uitoefening van de bevoegdheid tot het afnemen van celmateriaal bij een derde niet toelaat, terwijl daaraan op dat moment wel dringend behoefte bestaat. Dat geldt ook ten aanzien van bijvoorbeeld de situatie dat een derde in het politiedossier voorkomt omdat hij door een opsporingsambtenaar als getuige is ondervraagd vanwege het feit dat hij zich op of in de buurt van de plaats delict heeft bevonden en op enig moment in het onderzoek van een dergelijke dringende behoefte blijkt. Ik ben dan ook voornemens te bevorderen dat in de regeling over het DNA-onderzoek in het Wetboek van Strafvordering een wettelijke grondslag wordt gecreëerd die het mogelijk maakt dat tegen de wil van een derde celmateriaal kan worden afgenomen indien daartoe een dringende noodzaak bestaat en er sprake is van een zeer ernstig misdrijf.

Omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt de nieuwe wettelijke bevoegdheid van de nodige waarborgen ten aanzien van het gebruik van het celmateriaal voorzien. Die waarborgen zijn in ieder geval dat het DNA-profiel van de niet-verdachte alleen zal kunnen worden vergeleken met de DNA-profielen van de sporen die op de plaats delict of het slachtoffer zijn aangetroffen, en dat het celmateriaal en het DNA-profiel van de niet-verdachte direct worden vernietigd indien blijkt dat zijn profiel niet overeenkomt met de DNA-profielen van de veiliggestelde sporen.
Buiten die situatie van dringende noodzaak zal de huidige wettelijke situatie gehandhaafd blijven dat het afnemen van celmateriaal voor het verrichten van een DNA-onderzoek alleen met vrijwillige medewerking van de derde kan worden verricht.

6. Gebruik oude bloedmonsters

Tijdens het vragenuur in uw Kamer op 3 oktober 2017 heeft het voormalig lid Van Oosten de wens uitgesproken dat aan alle bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) aanwezige bloedmonsters

[12] EHRM [GC] 4 december 2008, 30562/04 en 30566/04 (*S. en Marper t. Verenigd Koninkrijk*).
[13] EHRM 15 mei 2018, 41079/16 (*Caruana t. Malta*) par. 32.

DNA-onderzoek wordt gedaan en met het resultaat daarvan de DNA-databank te vullen om zo meer "hits" te genereren. Hiervoor zouden aan de donoren van deze bloedmonsters toestemming moeten worden gevraagd. Een goed gevulde DNA-databank is van belang om strafbare feiten op te helderen en te voorkomen. Immers, naarmate het aantal DNA-profielen van verdachten en veroordeelden in de DNA-databank toeneemt, is de kans groter dat dat een DNA-profiel een hit oplevert met een of meer in de databank opgeslagen profielen. Ik begrijp dan ook de wens van de heer van Oosten om alle mogelijkheden aan te grijpen om de DNA-databank goed te vullen.

Tegelijkertijd vormen de bescherming van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de beperkingen die kleven aan DNA-onderzoek, redenen om op zorgvuldige wijze om te gaan met dit middel. Voor wat betreft de mate van inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wijs ik op de voortschrijdende technologische mogelijkheden die de wetenschap in staat stellen om steeds meer gevoelige gegevens uit celmateriaal te halen.

Het is dan ook van belang een goed evenwicht te bewaren tussen het algemene belang van een veilige samenleving aan de ene kant, en de bescherming van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen aan de andere kant. Deze belangenafweging heeft er de laatste jaren toe geleid dat de mogelijkheden van het gebruik van DNA-onderzoek sterk zijn verruimd, maar dat tegelijkertijd wel heldere wettelijke grenzen en waarborgen zijn geformuleerd ten aanzien van de toepassing van dit instrument.

Op dit moment is het juridisch niet haalbaar om aan de desbetreffende bloedmonsters bij het NFI een Het gebruik van het bloed van de bij het NFI bewaarde monsters vormt een beperking op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en die beperking is in het licht van artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM alleen toelaatbaar als daarvoor een wettelijke grondslag aanwezig is. Die grondslag ontbreekt in de regeling van het DNA-onderzoek die in het Wetboek van Strafvordering is neergelegd. Dat wetboek biedt geen ruimte om dat bloed te gebruiken, ook niet als de betrokkene daarvoor toestemming heeft gegeven. In specifieke gevallen, zoals bijvoorbeeld bij cold cases waarbij er sprake is van een opsporingsbelang in een concreet onderzoek en het bloed is afgenomen ten behoeve van een DNA-onderzoek, maar het daaruit verkregen DNA-profiel niet in de DNA-databank is opgenomen bijvoorbeeld omdat die databank ten tijde van het afnemen van het bloed, nog niet bestond[14], kan er in bepaalde gevallen door een officier van justitie of een rechter-commissaris een opdracht tot het verrichten van een DNA-onderzoek aan de hand van dat bloed gegeven worden. Dit gebeurt ook al.

Voorts is van belang dat de bij het NFI aanwezige bloedmonsters niet alleen bestaan uit bloedmonsters van toenmalige verdachten, maar ook uit bloedmonsters van slachtoffers of getuigen . In het overgrote deel van de gevallen was het bloed, veelal met toestemming van betrokkene, afgenomen met het doel om in een specifieke strafzaak te kijken of de bloedgroep hetzelfde is als de bloedgroep die op de plaats delict is aangetroffen. Deze bloedmonsters, die destijds voor dat specifieke doel in een concrete strafzaak zijn afgenomen, kunnen niet zonder meer voor een ander doel worden gebruikt, zoals DNA-onderzoek. Wanneer in een opsporingsonderzoek behoefte is aan een DNA-onderzoek met behulp van het bloed van een donor van wie een bloedmonster is bewaard, kan dat alleen met zijn toestemming als dat in het belang van het onderzoek is.

Bij de inventarisatie die naar aanleiding van de wens van de heer Van Oosten is uitgevoerd, is aan het licht gekomen dat bij het NFI circa 26.000 bloedmonsters aanwezig zijn. Deze bloedmonsters zijn grofweg sinds 1976 verzameld. In samenspraak met het OM en het NFI zal ik de komende tijd nader onderzoek laten doen om te bezien of het bewaren van deze bloedmonsters nog een strafvorderlijk doel dient, of dat deze bijvoorbeeld gelet op het verstrijken van de verjaringstermijn van de strafbare feiten in het kader waarvan de bloedmonsters zijn verkregen, vernietigd moeten worden.

[14] De DNA-databank voor strafzaken is in 1996 operationeel geworden.