

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007

29 271

Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering

Nr. 23

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2006

In haar brief van 7 november 2006 (06-JUST-B-091) vraagt de vaste commissie voor Justitie van uw Kamer mij, naar aanleiding van berichten in de media omtrent mogelijke persoonsverwisselingen of onjuiste gegevens ten aanzien van gedetineerden, haar op de hoogte te stellen van de uitkomsten van het onderzoek waarnaar de media verwijzen, en van de maatregelen om tot een waterdichte identiteitscontrole van gedetineerden te komen. Daarnaast zijn door het toenmalige lid van uw Kamer Van Oudenallen twee series vragen gesteld naar aanleiding van dezelfde berichten in de media¹. In deze brief ga ik in op de problematiek rond identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in het algemeen en de maatregelen die in dat verband reeds genomen dan wel in voorbereiding genomen zijn; deze brief stuur ik u mede namens mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De beide series Kamervragen worden separaat beantwoord.

Rechtmatig en doeltreffend handelen van de overheid in relatie tot de burgers vergt veelal dat de overheid de identiteit van de betrokkene kent. De overheid dient die identiteit zorgvuldig vast te stellen. Een terrein waar dit in bijzondere mate het geval is, is de strafrechtspleging. Een zorgvuldige vaststelling van de identiteit van de verdachte of veroordeelde is een elementaire voorwaarde voor de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het justitiële overheidsoptreden. Strafrechtelijke interventies, zoals de toepassing van dwangmiddelen of de tenuitvoerlegging van straffen of maatregelen, zijn, als zij de verkeerde persoon treffen, ondoelmatig en ondoeltreffend; hetzelfde geldt wanneer aan een persoon verkeerde sancties worden opgelegd doordat de beschikbare informatie over hem onjuist of onvolledig is. Aan iedere strafrechtelijke interventie dient derhalve een zorgvuldige identiteitsvaststelling vooraf te gaan.

De bevindingen waaraan in uw brief gerefereerd wordt, hadden – naast andere – bij mijn ministerie reeds voorafgaand aan de recente publiciteit aanleiding gegeven tot maatregelen. In het onderstaande vat ik allereerst

¹ Aangangsel II, 2006–2007, nr. 2060702570 en 2060702580.

een aantal bevindingen samen; vervolgens ga ik in op de maatregelen die naar aanleiding daarvan getroffen c.q. in voorbereiding genomen zijn.

- Op basis van actueel cijfermateriaal van de Dienst Nationale Recherche-informatie (DNRI) van het KLPD is vastgesteld dat ruim 92 000 personen (op de circa 1,26 miljoen) in het vingerafdrukkenbestand van de Nederlandse Politie, HAVANK, voorkomen met verschillende namen, variërend van 2 tot 51 administratieve identiteiten (persoonsgegevens) voor éénzelfde persoon (dit betreft zowel op strafrechtelijke als op vreemdelingenrechtelijke titel afgenomen vingerafdrukken); welk deel hiervan berust op bewuste identiteitsfraude en welk deel berust op administratieve verschrijvingen valt niet te bepalen. Deze namen c.q. identiteiten zijn aangeleverd door de korpsen, dan wel de Koninklijke Marechaussee, de IND of buitenlandse zusterdiensten. Het is de taak van de aanleverende instanties om de administratieve identiteit van de betrokkene vast te stellen. In HAVANK wordt vervolgens aan de hand van de vingerafdrukken gecontroleerd of de persoon al voorkomt en zo ja, welke administratieve identiteiten bekend zijn. Als de administratieve identiteiten afwijken van de aangeleverde identiteit wordt dit door de beheerder van HAVANK (de Dienst Nationale Recherche-informatie van het KLPD) teruggemeld aan de inzendende instantie. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van deze instantie om de (ware) identiteit vast te stellen. Door de manier waarop het huidige proces van afnemen, registreren en controleren van de vingerafdrukken is ingericht, is er geen sprake van een directe koppeling tussen de vingerafdrukken en de administratieve identiteit. Daardoor wordt eventuele identiteitsfraude niet altijd tijdig ontdekt en worden niet altijd adequate maatregelen genomen.
- In 2004 werd een steekproefsgewijze vergelijking uitgevoerd van 46 personen die in de Verwijsindex Personen (VIP) onder bekende aliassen geregistreerd waren, met het vingerafdrukkenbestand HAVANK. VIP is het systeem dat de namen, adressen en andere administratieve identificerende gegevens bevat van alle verdachten en veroordeelden tegen wie een strafzaak loopt. Vanuit VIP werden de identiteiten vergeleken met de overeenkomstige identiteiten in HAVANK. Daar bleken aan veel (33 van de 46) van de aldus aangetroffen sets vingerafdrukken twee of meer andere aliassen gekoppeld te zijn. Een aantal daarvan bleken op hun beurt ook weer bekend in VIP; in een aantal gevallen waren zij onder die identiteit ook door VIP geverifieerd in de GBA. Het kan dus zijn dat de betrokkenen de identiteit van een ander hebben gebruikt, maar bewezen is dat niet. Deze bevindingen hebben mede aanleiding gegeven tot de later in deze brief te noemen beleidsmaatregelen.
- Bij een steekproef in een drietal penitentiaire inrichtingen begin 2006 werden van alle 707 gedetineerden vingerafdrukken afgenomen. Deze werden vergeleken met het bestand HAVANK en de VIP. In 46 gevallen (= 7%) bleken de vingerafdrukken in HAVANK bekend onder andere namen dan die waaronder de betrokkene in de penitentiaire inrichting was geregistreerd (en al dan niet ook onder de in de PI opgegeven naam). Deze 46 gevallen zijn overgedragen aan het openbaar ministerie voor nader onderzoek; deze onderzoeken lopen nog. Dat gedetineerden onder verschillende identiteiten in HAVANK geregistreerd zijn, betekent overigens nog geenszins dat de betrokkenen niet terecht gedetineerd zouden zijn.
- Van tijd tot tijd komen incidentele gevallen aan het licht van identiteitsverwisseling, bijvoorbeeld als iemand wordt gedagvaard om te verschijnen op een terechtzitting, of als iemand zich meldt bij een penitentiaire inrichting. Op deze laatste categorie hadden de vragen van de leden Griffith en Straub over de praktijk van persoonsverwisseling bij zelfmelders betrekking¹.

¹ Aangangsel Handelingen II, 2004–2005, nr. 691.

Deze bevindingen hebben – zoals gezegd – aanleiding gegeven tot het treffen van een reeks van maatregelen. Uw Kamer is hierover reeds op hoofdlijnen geïnformeerd in de begrotingen van mijn ministerie voor 2006¹ en 2007² en in mijn brief van 28 september jl. inzake Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering³.

In samenspraak met alle betrokken partijen is allereerst een Protocol opgesteld dat de eisen beschrijft waaraan de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden moet voldoen. Dit Protocol schetst een aantal procedures. In alle gevallen van staandehouding of aanhouding van een verdachte dient het identiteitsbewijs van betrokkene te worden gecontroleerd. Ingevolge de Wet op de identificatieplicht is immers een ieder die de leeftijd van veertien jaren heeft bereikt, verplicht op de eerste vordering van een ambtenaar als bedoeld in art. 8a van de Politiewet 1993, een geldig identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden; deze verplichting geldt ook voor de verdachte. Indien deze controle wordt uitgevoerd op een politiebureau – hetzij omdat de opsporingsambtenaar twijfelt aan de identiteit van de staandegehouden verdachte, hetzij omdat de verdachte is aangehouden en overgebracht naar het politiebureau –, dient de controle te worden ondersteund met technische apparatuur die de ambtenaar in staat stelt de identificerende gegevens van de persoon geautomatiseerd uit te lezen en over te nemen in het door hem op te maken document (proces-verbaal), alsook te bepalen of het document echt of vals is. Indien twijfels rijzen aan de identiteit van de verdachte, dienen van betrokkene vingerafdrukken te worden genomen, welke worden vergeleken met het vingerafdrukkenbestand. Dit laatste dient volgens het Protocol ook te worden gedaan in alle gevallen van verdenking van een misdrijf waarop voorlopige hechtenis is gesteld. Indien geen echt, eigen, geldig en gekwalificeerd identiteitsdocument beschikbaar is, dient – met de afgenomen vingerafdrukken als uitgangspunt – nader onderzoek te worden uitgevoerd naar de identiteit van betrokkene. Tevens dienen van de verdachte foto's te worden genomen, welke niet alleen worden opgeslagen in de daartoe bestemde geautomatiseerde bestanden, maar ook worden gevoegd in het dossier dat aan de officier van justitie of de rechter wordt voorgelegd.

De vaststelling van de identiteit begint dus aan de voorkant van de keten: bij de staandehouding of aanhouding van de verdachte. Vervolgens dient op een aantal nader te bepalen momenten de identiteit van de betrokkene met gebruikmaking van de eerder genomen foto's en vingerafdrukken te worden geverifieerd. Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het verhoor door een rechter, het onderzoek op de terechtzitting, de uitvoering van een taakstraf en de tenuitvoerlegging van een vrijheidsbenemende sanctie. Indien de identiteitsvaststelling aan het begin van de keten zorgvuldig is uitgevoerd, kunnen via deze latere verificaties persoonsverwisselingen nagenoeg worden uitgesloten.

Het Protocol is op 6 juni jl. voorlopig vastgesteld door de Coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtsketen. De genoemde Coördinatiegroep is ingesteld door mijn ambtsvoorganger⁴ en fungeert als breed samengestelde stuurgroep voor een omvangrijk en ambitieus programma dat vorig jaar binnen mijn ministerie is gestart ter verbetering van de informatievoorziening in de strafrechtsketen. Alle betrokken partijen hebben zich aldus gecommitteerd aan de werkwijze zoals die in het Protocol wordt voorgeschreven. Het Protocol zal gefaseerd worden ingevoerd en de in het Protocol beschreven procedures zullen eerst in pilots worden uitgetoetst voordat ze landelijk ketenbreed worden geïmplementeerd.

¹ Kamerstukken II, 2005–2006, 30 300 VI, nr. 2, p. 13, 68–69.

² Kamerstukken II, 2006–2007, 30 800 VI, nr. 2, p. 10, 65.

³ Kamerstukken II, 2006–2007, 29 271, nr. 5, p. 2.

⁴ Besluit van de Minister van Justitie van 13 april 2005, Stcrt. 2005, nr. 80, p. 9.

Het ketenbreed en landelijk werken met het Protocol vergt aanzienlijke investeringen in apparatuur, software, infrastructuur, organisatie, processen, opleidingen en communicatie. Bovendien vergt het een nieuw, landelijk vingerafdrucksysteem, ter vervanging van het huidige systeem HAVANK. Het huidige systeem kan namelijk de online verificatie van vingerafdrucken niet ondersteunen zoals het Protocol die voorschrijft. Thans is al gestart met de voorbereidingen voor de vervanging van HAVANK. Beoogd wordt het nieuwe systeem eind 2007 operationeel te hebben, zij het dat nog niet helder is of op dat moment ook alle functionaliteiten zullen kunnen zijn geïmplementeerd.

Tegelijkertijd is een wetsvoorstel in voorbereiding genomen tot wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafvordering. De regeling van de identiteitsvaststelling in dit Wetboek is op dit moment nog ontoereikend. Weliswaar staat het Wetboek het nemen van foto's en vingerafdrucken van verdachten met het oog op de vaststelling van hun identiteit toe, maar de grenzen en condities van deze bevoegdheid zijn onvoldoende nauwkeurig omschreven. Het wetsvoorstel wordt begin volgend jaar in consultatie gebracht. In de memorie van toelichting zal uitvoerig en gedetailleerd op de nieuwe werkwijze – en alle praktische, organisatorische, technische en financiële consequenties daarvan – worden ingegaan.

Naar aanleiding van onder meer de uitgevoerde steekproef in de drie penitentiaire inrichtingen heeft mijn ambtsvoorganger in september van dit jaar besloten dat bij wijze van inhaalslag van alle gedetineerden in Nederland eenmalig foto's en vingerafdrucken zullen worden genomen. De voorbereidingen hiertoe worden thans getroffen. De actie zal, te beginnen in de sector gevangeniswezen en vervolgens in de sectoren TBS en jeugd, haar beslag krijgen vanaf maart/april 2007. Vanaf dat moment zal structureel bij binnenkomst in en verlaten van de inrichting en voor en na de ontvangst van bezoek de identiteit van de gedetineerde worden geverifieerd met behulp van foto en vingerafdrucken. Vanaf het moment dat het nieuwe HAVANK (zie boven) in bedrijf is, zullen de vingerafdrucken ook integraal aan dat bestand kunnen worden getoetst.

Vanzelfsprekend is de GBA een belangrijke bron voor de identiteitsverificatie van in Nederland woonachtige personen; dat geldt ook voor personen die object zijn in de strafrechtketen. De recente berichten in de media omtrent onjuiste adresgegevens in de GBA hebben de volle aandacht van mijn ambtgenoot voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Uw Kamer is hierover nader geïnformeerd door middel van de beantwoording van de vragen van het lid Fierens (PvdA) van 2 november 2006, onder nummer 2060702380.

Een zo omvangrijk pakket van maatregelen als hiervoor geschetst, dient consequent en stapsgewijs te worden gerealiseerd. Dat is dan ook de weg die is ingeslagen door mijn ministerie in goed overleg en nauwe samenwerking met alle betrokken partijen in de strafrechtketen. Naar de huidige inzichten zal het volledige pakket geïmplementeerd kunnen zijn in 2008. Daarmee zal dan een solide basis gelegd zijn voor een adequate identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden in de strafrechtketen.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin