

Vergaderjaar 2012–2013

31 415

DNA-onderzoek in strafzaken

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 februari 2013

1. Inleiding

Hierbij zend ik u het rapport «Een meewerkverplichting bij grootschalig DNA-onderzoek in strafzaken»¹. Dit rapport is opgesteld door prof. mr. P.H.P.H.M.C. van Kempen en mw. mr. M.G.J.M. van der Staak van de Radboud Universiteit Nijmegen en bevat de resultaten van het onderzoek naar de juridische en maatschappelijke mogelijkheid om burgers tot deelname aan een grootschalig DNA-onderzoek te verplichten. Van een grootschalig DNA-onderzoek is sprake indien aan vijftien personen of meer tegen wie geen verdenking van een ernstig misdrijf bestaat, maar van wie wel vermoed wordt dat zij behoren tot een bepaalde kring van personen waarbinnen de dader van een ernstig misdrijf gezocht moet worden, wordt gevraagd vrijwillig hun celmateriaal af te staan met het doel het DNA-profiel uit dat celmateriaal te vergelijken met het DNA-profiel van het spoor van het misdrijf².

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel dat als hoofddoelstelling had DNA-verwantschapsonderzoek in het Wetboek van Strafvordering te introduceren³, ontstond er naar aanleiding van een vraag van mevrouw Van Toorenborg van het CDA discussie over de vraag of het mogelijk en wenselijk is burgers te verplichten deel te nemen aan een grootschalig DNA-onderzoek⁴. Naar aanleiding van die discussie heeft de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie op 7 april 2011⁵ aan de Tweede Kamer de toezegging gedaan door middel van een onderzoek de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Kamerstukken II 2010/11, 32 168, nr. 15, blz. 1.

³ Voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de introductie van DNA-verwantschapsonderzoek en DNA-onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken van het onbekende slachtoffer en de regeling van enige andere onderwerpen (Kamerstukken 32 168).

⁴ Handelingen II 2010/11, nr. 70–2, onder meer blz. 10 en 11.

⁵ Handelingen II 2010/11, nr. 71–5, blz. 23 en 24.

bouwstenen te verzamelen om het antwoord te kunnen geven op die vraag. Het onderhavige onderzoek is het gevolg van die toezegging.

In deze brief ga ik in op de opzet en de uitkomsten van het onderzoek en beantwoord ik de vraag of ik het aangewezen acht voor burgers een plicht tot medewerking aan een grootschalig DNA-onderzoek te introduceren.

Tevens ga ik in deze brief in op de toezegging die de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie bij de behandeling van de begroting 2012⁶ heeft gedaan naar aanleiding van de gedwongen stop in het verkeer die de politie op 25 oktober 2011 heeft toegepast in verband met benzinediefstal.

2. Inhoud van het onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat, zoals uit de inleiding blijkt, de vraag of het mogelijk is burgers te verplichten deel te nemen aan een grootschalig DNA-onderzoek. Gedwongen medewerking aan een strafvorderlijk DNA-onderzoek is naar huidig recht alleen maar mogelijk bij mensen op wie een verdenking van een ernstig misdrijf rust en ten aanzien van wie een grote mate van waarschijnlijkheid bestaat dat zij het misdrijf hebben begaan.

Om de kernvraag te kunnen beantwoorden hebben de onderzoekers de Nederlandse regelgeving ten aanzien van grootschalig DNA-onderzoek onderzocht en tevens door middel van een rechtsvergelijkend onderzoek bekeken of de regelgeving van enkele ons omringende landen, te weten België, Duitsland, Engeland en Wales, de mogelijkheid tot grootschalig DNA-onderzoek kennen en zo ja, of in die landen een wettelijke meewerkplicht voor burgers aan een dergelijk onderzoek bestaat. Daarnaast hebben zij onderzocht of in Nederland, België, Duitsland, Engeland en Wales meewerkverplichtingen op andere terreinen bestaan die vergelijkbaar zijn met een eventuele verplichte deelname aan een grootschalig DNA-onderzoek. Het gaat hier om zes meewerkverplichtingen uit het strafprocesrecht, het bijzonder strafrecht, het bestuursstrafrecht, het fiscale recht en het gezondheidsrecht.

Ook hebben zij een aantal – sociaal-wetenschappelijke – vragen onder de loep genomen, waaronder de belangrijke vraag welke consequenties een meewerkplicht in de onderzochte landen heeft voor de relatie tussen burger en politie.

Tenslotte hebben de onderzoekers getoetst in hoeverre een eventuele meewerkplicht aan een grootschalig DNA-onderzoek in overeenstemming is met de fundamentele rechten uit het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), inclusief de jurisprudentie daarover van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).

3 Uitkomsten

3.1 Onderzochte landen kennen geen wettelijke meewerkplicht

Uit het onderzoek blijkt dat de onderzochte landen verschillen in de wijze waarop grootschalig DNA-onderzoek is geregeld en de mate waarin dit instrument wordt toegepast.

Duitsland en Nederland kennen een duidelijke wettelijke regeling. In deze landen is voor de toepassing van grootschalig DNA-onderzoek rechterlijke toestemming vereist. In Engeland en Wales is de toepassing van dit instrument gebaseerd op richtlijnen. Op basis daarvan is de politie zelf bevoegd, dat wil zeggen zonder tussenkomst van een rechterlijke autoriteit, een grootschalig DNA-onderzoek in te zetten. België kent geen

⁶ Handelingen II 2011/12, nr.18-7, blz. 99.

expliciete wettelijke regeling of richtlijn voor de inzet van grootschalig DNA-onderzoek, maar wel een bepaling voor vrijwillige deelname aan DNA-onderzoek. De bevoegdheid tot de inzet van dat middel is neergelegd bij een functionaris die vergelijkbaar is met de Nederlandse officier van justitie.

België maakt zeer beperkt gebruik van grootschalig DNA-onderzoek, terwijl er in Engeland en Wales sprake is van brede toepassing van grootschalig DNA-onderzoek. Duitsland en Nederland nemen voor wat betreft de inzet van het instrument een middenpositie in.

Naast deze verschillen kennen de onderzochte landen een aantal overeenkomsten in de wijze van toepassing van grootschalig DNA-onderzoek. Belangrijkste overeenkomst is dat geen van de onderzochte landen een in de wet vastgelegde meewerkplicht aan grootschalig DNA onderzoek kent. Van een weigeraar aan het DNA-onderzoek mag alleen celmateriaal worden afgenomen, als daaraan een verdenking tegen die persoon ten grondslag ligt. In het ene land dient die verdenking zwaarder te zijn dan in het andere land.

3.2 Meewerkplichten op andere rechtsgebieden: geen precedent

Zoals in paragraaf 2 is aangestipt, hebben de onderzoekers zes meewerkverplichtingen uit het strafprocesrecht, het bijzonder strafrecht, het bestuursstrafrecht, het fiscale recht en het gezondheidsrecht onderzocht. Deze verplichtingen betreffen de wettelijke identificatieplicht, preventief fouilleren, ademanalyse in het verkeer, doorzoeking in de woning van derden, dwangmaatregelen ter bestrijding van infectieziekten en verplichtingen in het fiscale recht. Uit dat onderzoek kan worden geconcludeerd dat deze meewerkverplichtingen qua doelstelling en karakter afwijken van een eventuele meewerkplicht aan een grootschalig DNA-onderzoek. Zo heeft het bevel tot medewerking aan een ademanalyse tot doel de verkeersveiligheid te beschermen. Het bevel wordt pas aan een bestuurder van een motorrijtuig gegeven nadat tegen hem een verdenking is gerezen van overtreding van het verbod op rijden onder invloed van alcohol. De bestuurder van het motorrijtuig kiest er door deel te nemen aan het verkeer en te drinken zelf voor dat hij aan dit controlemiddel kan worden onderworpen. Meewerkverplichtingen in het belastingrecht hebben tot doel de door burgers verschuldigde belasting te kunnen incasseren. Zij dienen niet ter opheldering van een concreet strafbaar feit en hebben betrekking op iedere belastingplichtige. Adequate belastingheffing is praktisch gezien niet uitvoerbaar zonder dat de belastingplichtige burgers verplicht zijn informatie te verschaffen aan de belastingdienst.

Een meewerkplicht in het kader van een grootschalig DNA-onderzoek daarentegen is een middel dat als ultimum remedium in een opsporingsonderzoek wordt ingezet ter oplossing van een concreet strafbaar feit. Die plicht wordt niet toegepast op personen op wie een verdenking van het strafbare feit rust, maar op personen die bij «toeval» – bijvoorbeeld omdat zij binnen een bepaalde afstand van de plaats van het delict wonen – worden geselecteerd.

3.3 Dwang niet per se effectief

Alleen al vanwege het feit dat een grootschalig DNA-onderzoek zich richt op personen die de normen in beginsel niet hebben overtreden, ligt het volgens de onderzoekers meer voor de hand het onderzoek op vrijwillige basis dan gedwongen te laten plaatsvinden. Voor handhaving door «spontane naleving» pleit tevens dat een goede taakuitoefening van de politie, ook op lange termijn, gebaat is bij een goede vertrouwensband

met burgers. Daartoe verhoudt dwang zich niet goed. Uit de gehouden interviews met vertegenwoordigers uit de rechtspraak en ook uit ervaringen in Engeland waarin burgers in de zogeheten Minestead-case onder druk zijn gezet om mee te werken aan een grootschalig DNA-onderzoek, blijkt dat het opleggen van een verplichting aan een grootschalig DNA-onderzoek nadelige gevolgen kan hebben voor de relatie tussen burgers en politie en voor de bereidheid tot deelname aan het onderzoek.

Tegelijk onderkennen de onderzoekers dat een goede vertrouwensband met burgers ook onder druk kan komen te staan indien de politie niet effectief tegen zeer ernstige misdrijven kan optreden. Vanuit dat perspectief zou ter opheldering van zeer ernstige misdrijven die een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en waarbij onmiddellijk politieoptreden noodzakelijk is ter voorkoming van verder gevaar, een meewerkplicht eventueel opportuun kunnen zijn. De keuze voor een meewerkverplichting hangt echter ook af van de reëel potentiële effectiviteit en toegevoegde waarde van die verplichting en de mate waarin deze inbreuk maakt op fundamentele rechten en beginselen.

De bereidheid tot vrijwillige deelname aan grootschalig DNA-onderzoek is in ons land groot. Het percentage weigeraars in 14 onderzoeken die in het rapport «Kringen rond de dader⁷» uit 2006 werden doorgelicht, bedroeg gemiddeld grofweg 1%. Slechts in een incidenteel geval⁸ is de weigeraar ook degene die naderhand als mogelijke dader kan worden aangemerkt. Bij het recent uitgevoerde onderzoek in de zaak Vaatstra – waarbij het overigens ging om grootschalig DNA-verwantschapsonderzoek – is andermaal gebleken dat de bereidheid om deel te nemen zeer groot was en dat ook de vermoedelijke dader aan het onderzoek heeft deelgenomen. Door middel van goede voorlichting en open communicatie is in dat onderzoek er alles gedaan om een optimale vertrouwensrelatie tussen de lokale bevolking en politie en justitie tot stand te brengen.

3.4 EVRM vormt reële hindernis

De vraag of een meewerkplicht voor niet-verdachten aan een grootschalig DNA-onderzoek in overeenstemming is met het EVRM, hebben de onderzoekers beoordeeld aan de hand van het nemo tenetur-beginsel, de onschuldpresumptie, het recht op privéleven, het beginsel van non-discriminatie en het recht tegen vrijheidsbeneming. Deze zorgvuldig uitgevoerde toets laat zien dat niet met stelligheid kan worden vastgesteld of een meewerkplicht aan een grootschalig DNA-onderzoek geen strijd met het EVRM oplevert. De redenen daarvoor zijn dat een dergelijke plicht nog nooit object van de jurisprudentie van het EHRM is geweest en de meewerkverplichtingen die wel door het EHRM zijn beoordeeld, qua aard, grondslag en strekking op een dusdanige manier van de onderhavige meewerkplicht verschillen dat niet met 100 procent zekerheid kan worden vastgesteld wat de betekenis van de jurisprudentie van het EHRM daarvoor is.

Volgens de onderzoekers verzetten het in het EVRM neergelegde recht tegen vrijheidsbeneming en het beginsel van non-discriminatie zich niet tegen de introductie van een verplichting tot medewerking aan een

⁷ C. J. de Poot en E. W. Kruisbergen, WODC 2006, nr. 246.

⁸ Dit betrof de gewelddadige dood van een 88 jarige vrouw in een verzorgingshuis in Meppel op 16 juni 2009. Een in 2010 uitgevoerd grootschalig DNA-onderzoek in die zaak leverde geen resultaat op. Op 2 januari 2013 is een persoon aangehouden wiens DNA – dat op 7 november 2012 was afgenomen op grond van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden – overeenkwam met het destijds veiliggestelde daderspoor. Betrokkene was in 2010 ook gevraagd deel te nemen aan het grootschalig DNA-onderzoek, maar had dit geweigerd.

grootschalig DNA-onderzoek. Minder harde conclusies trekken zij ten aanzien van het nemo tenetur-beginsel. Volgens hen wringt een meewerkplicht formeel niet, maar materieel wel met dit beginsel. Een algemene meewerkplicht bij grootschalig DNA-onderzoek komt er namelijk op neer dat feitelijk een situatie wordt gecreëerd waarin de pleger van een strafbaar feit verplicht is zich te melden en aan zijn eigen veroordeling moet meewerken. Verder staat invoering van zo een meewerkplicht ten minste op gespannen voet met de presumptie van onschuld. Die spanning doet zich voor zowel met het uitgangspunt dat men niet zelf hoeft te bewijzen dat men onschuldig is, als – in sterkere mate – ten opzichte van de stelling dat onschuldige personen ook als zodanig dienen te worden behandeld.

Tot slot zou een meewerkplicht aan een grootschalig DNA-onderzoek in verhouding tot andere meewerkplichten voor niet-verdachten een zware inbreuk op het recht op privéleven vormen. Invoering van zo een plicht zonder daaraan stringente voorwaarden en beperkingen te verbinden zou volgens de onderzoekers een niet verwaarloosbaar risico opleveren dat het EHRM deze als niet «noodzakelijk in een democratische samenleving» zou kwalificeren.

Alles afwegende trekken de onderzoekers de conclusie dat een behoorlijk tot wezenlijk risico aanwezig is dat een meewerkplicht aan een grootschalig DNA-onderzoek door het hof strijdig met het EVRM zal worden verklaard en dat dit dwingt tot terughoudendheid.

4. Conclusie

Het onderzoek is doorwrocht en geeft goed inzicht in de belemmeringen die bestaan voor de invoering van een meewerkplicht aan een grootschalig DNA-onderzoek en dat een meewerkplicht in de onderzochte landen niet algemeen geaccepteerd is. Ook bieden de onderzochte meewerkverplichtingen op andere rechtsgebieden geen aanknopingspunten voor het creëren van een meewerkplicht op het terrein van DNA-onderzoek, aangezien deze wezenlijk anders van aard, grondslag en strekking zijn.

Tenslotte laat de uitgevoerde toets met betrekking tot de verenigbaarheid van een meewerkplicht aan grootschalig DNA-onderzoek met in het EVRM geformuleerde rechten zien dat het risico bestaat dat het EHRM een meewerkplicht strijdig zal verklaren met het verdrag.

Op grond van het Wetboek van Strafvordering is gedwongen afname van celmateriaal ten behoeve van een DNA-onderzoek alleen mogelijk bij personen op wie een zware verdenking van een ernstig misdrijf rust. Uit de praktijk is niet gebleken dat aan een meewerkverplichting aan een grootschalig DNA-onderzoek dringende behoefte bestaat. Zoals in paragraaf 3 al is beschreven, is de huidige deelname op vrijwillige basis aan een grootschalig DNA-onderzoek in ons land zeer groot. Dat impliceert dat het omzetten van vrijwillige deelname aan zulk onderzoek in een deelnameplicht slechts een beperkte toegevoegde waarde kan hebben. Bovendien zou juist gezien de grote bereidheid tot deelname die nu al bestaat, invoering van een meewerkplicht een tegengesteld effect kunnen hebben dan wordt beoogd, bijvoorbeeld doordat burgers zich daaraan gaan onttrekken.

Met de onderzoekers ben ik dan ook van mening dat terughoudendheid geboden is bij de introductie van een plicht tot medewerking aan een grootschalig DNA-onderzoek. Mijn conclusie is dat wij bij de uitvoering van grootschalig DNA-onderzoek moeten blijven inzetten op vrijwillige deelname, mede gebaseerd op een goede relatie tussen politie en burgers. De goede en gerichte voorlichting die in ons land telkens weer

wordt gegeven als grootschalig DNA onderzoek wordt ingezet, draagt daaraan bij.

Tot slot dient – in reactie op de in paragraaf 1 genoemde toezegging van de staatssecretaris ten aanzien van de gedwongen stop in het verkeer – het volgende te worden opgemerkt. De in dit onderzoek bestudeerde meewerkverplichtingen voor burgers onderscheiden zich van de gedwongen stop waarbij burgers zijn betrokken, in die zin dat er contact mogelijk is met deze burgers voorafgaand aan het opleggen van de verplichting. Dat is een belangrijk verschil met de gedwongen stop. Waar dit onderzoek in algemene zin laat zien dat dwingend overheids-ingrijpen in uiteenlopende situaties geoorloofd kan zijn, mits er (verdere) ernstige schade dreigt, is ook duidelijk dat dit vraagt om een zorgvuldige belangenafweging, waarbij voldaan moet zijn aan de eisen van het EVRM en de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Bij de inzet van de gedwongen stop zal er sprake moeten zijn van het afwenden van een (verdere) zeer ernstige schade, alsook het ontbreken van alternatieven om de schade af te wenden. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging in het concrete geval van het gevaar en de risico's van een gedwongen stop tegen het belang van de aanhouding. Daartoe werkt de Nationale Politie momenteel een kader uit voor de inzet en het optreden van politie bij achtervolgen, tactisch volgen en geforceerde stops.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten