

Vergaderjaar 2024–2025

36 753

Wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van conservatoire afname van celmateriaal en enkele andere wijzigingen met betrekking tot DNA-onderzoek

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 maart 2025 en het nader rapport d.d. 16 mei 2025, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 november 2024, nr. 2024002720, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 maart 2025, nr. W16.24.00329/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 28 november 2024, no. 2024002720, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden en het Wetboek van Strafvordering in verband met de introductie van conservatoire afname van celmateriaal en enkele andere wijzigingen met betrekking tot DNA-onderzoek, met memorie van toelichting.

Het wetvoorstel maakt conservatoire afname van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek mogelijk. Dit houdt in dat celmateriaal wordt afgenomen bij verdachten die in verzekering worden gesteld. Pas als zij worden veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel, kan de officier van justitie een bevel geven dat het afgenomen celmateriaal verwerkt wordt tot een DNA-profiel en dat dat DNA-profiel wordt opgenomen in de databank. Nu wordt het celmateriaal afgenomen als de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

officier van justitie dit na de veroordeling beveelt. Circa 10% van de veroordeelden is dan niet vindbaar. Hun DNA-profiel wordt dan dus niet opgenomen in de databank. Door in een eerder stadium celmateriaal af te nemen, kan van meer veroordeelden een DNA-profiel in de databank worden opgenomen.

Het afnemen en bewaren van celmateriaal vormt een substantiële inbreuk op het recht op bescherming van het privéleven en persoonsgegevens. De gebruiksmogelijkheden van eenmaal afgenomen celmateriaal zijn, mede gelet op de gevoelige aard van de daarin besloten liggende informatie, potentieel aanzienlijk.

De Afdeling merkt op dat de noodzaak en proportionaliteit van conservatoire afname bij de inverzekeringstelling, zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel, voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Hieraan heeft de uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding van het wetsvoorstel, waarbij oog is geweest voor de grondrechtelijke aspecten en voor de uitvoerbaarheid, in belangrijke mate bijgedragen. De Afdeling adviseert niettemin de toelichting van actuele cijfers te voorzien. Dit is van belang voor de onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van het voorstel.

De Afdeling heeft daarnaast nog enkele opmerkingen over bepaalde onderdelen van het wetsvoorstel. Beperkingen van grondrechten brengen met zich dat de nationale wettelijke regeling duidelijke en nauwkeurige regels moet stellen. De Afdeling adviseert in dat verband nader af te wegen of de bewaartermijn voor afgenomen celmateriaal en de gevallen waarin het celmateriaal direct moet worden vernietigd, in de Wet DNA-V moet worden vastgelegd. Verder adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de rechtsbescherming van mensen aan wie het bevel van de officier van justitie tot het opmaken van een DNA-profiel niet betekend kan worden. Tot slot maakt de Afdeling een opmerking over de financiële consequenties van het wetsvoorstel.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.

1. Inhoud van het voorstel

Dit wetsvoorstel wijzigt de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden (hierna: Wet DNA-V) om conservatoire afname van celmateriaal mogelijk te maken. Nu kan celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek worden afgenomen nadat iemand is veroordeeld tot een vrijheidsbenemende straf of maatregel of een taakstraf wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat celmateriaal in een eerder stadium wordt afgenomen, namelijk als een (meerderjarige) verdachte in verzekering wordt gesteld. Dit is het moment waarop de officier van justitie besluit dat een verdachte gedurende maximaal drie dagen moet worden vastgehouden in het belang van het opsporingsonderzoek.²

In het wetsvoorstel worden tevens een aantal verschillende voorwaarden en procedures vastgelegd die voor het afnemen, bewaren en gebruik van het celmateriaal zullen gelden. Na afname wordt het celmateriaal van de verdachte in een aparte, beveiligde omgeving opgeslagen. Als de verdachte vervolgens wordt veroordeeld tot een taakstraf of gevangenisstraf, kan de officier van justitie een bevel geven om op basis van het eerder afgenomen celmateriaal een DNA-profiel op te stellen. Dit profiel

² Artikel 57 e.v. Sv.

wordt opgenomen in de DNA-databank en vergeleken met andere profielen om onopgeloste strafzaken alsnog op te lossen. Als de verdachte niet tot een taakstraf of gevangenisstraf wordt veroordeeld, wordt het afgenomen celmateriaal vernietigd.

Het wetsvoorstel bevat ook enkele andere wijzigingen op het terrein van DNA-onderzoek. Zo worden aanpassingen gedaan met betrekking tot DNA-onderzoek bij minderjarigen. Verder wordt in de Wet DNA-V een grondslag gecreëerd om in specifieke gevallen bloed of haarwortels in plaats van wangslim af te nemen. Daarnaast wordt het Wetboek van Strafvordering aangepast om lichtere vormen van DNA-verwantschapsonderzoek mogelijk te maken bij voorlopige hechtenismisdrijven. Tevens wordt een grondslag gecreëerd voor de verwerking van DNA-profielen die bij DNA-verwantschapsonderzoek zijn bepaald.

2. Context en achtergrond bij het wetsvoorstel

a. Aanvankelijke bezwaren tegen conservatoire afname

Het voorstel om conservatoire afname van celmateriaal mogelijk te maken, heeft een lange voorgeschiedenis. In 2005 trad de Wet DNA-V in werking en werd het mogelijk om celmateriaal af te nemen bij veroordeelden voor DNA-onderzoek. Sindsdien is deze wet diverse malen geëvalueerd.³ In 2015 deed de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie (commissie Hoekstra) onderzoek naar aanleiding van de zaak Bart van U.⁴ Deze commissie constateerde dat 20 tot 30% van de veroordeelden geen DNA afstaan terwijl dat wel zou moeten. De commissie deed daarom onder andere de aanbeveling voor een alternatief systeem waarbij celmateriaal wordt afgenomen bij de in verzekeringstelling en na de veroordeling wordt verwerkt tot DNA-profiel. In 2016 constateerden onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam echter dat conservatoire afname van celmateriaal nauwelijks juridisch houdbaar was, vooral met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)).⁵

In 2016 is de Afdeling om een voorlichting gevraagd over de juridische houdbaarheid van conservatoire afname van celmateriaal.⁶ De Afdeling was van oordeel dat het standaard afnemen en bewaren van celmateriaal van elke in verzekering gestelde verdachte niet «noodzakelijk [was] in een democratische samenleving» als bedoeld in artikel 8 EVRM. De dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») aan een zodanige maatregel was vooralsnog onvoldoende aangetoond terwijl de voorgestelde maatregel ook niet proportioneel was met het oog op het te bereiken doel («proportionate to the legitimate aim pursued»).

³ E.W. Kruisbergen, Van vonnis tot DNA-profiel (Cahiers 2008-02), WODC 2008. M.D. Taverne, J.F. Nijboer, M.F. Abdoel en S. Farooq, DNA in de databank: de moeite waard?, WODC 11 maart 2013.

⁴ R.J. Hoekstra, E. van Hoorn, L. de Wit en R. Zuiderhoudt, Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen openbaar ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U., 12 juni 2015.

⁵ P.A.M. Mevis, S. Bakker, J.S. Nan, B.A. Salverda en J. Verbaan, Onderzoek naar de juridische houdbaarheid van het afnemen en bewaren van celmateriaal voor DNA-onderzoek voor de veroordeling, Boom juridisch 2016, p. 132–133.

⁶ Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het afnemen van celmateriaal van verdachten op het moment van hun in verzekeringstelling en het bewaren daarvan met het oog op hun eventuele veroordeling (W03.16.0153.II.Vo), Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 357.

Hierbij speelde een rol dat conservatoire afname van celmateriaal beschouwd moet worden als een substantiële inbreuk op het privéleven als bedoeld in artikel 8, eerste lid, EVRM omdat de toekomstige gebruiksmogelijkheden van eenmaal afgenomen celmateriaal, mede gelet op de gevoelige aard van de daarin besloten liggende informatie, potentieel aanzienlijk zijn.

Daarbij overwoog de Afdeling dat de aanbeveling van de commissie Hoekstra in de eerste plaats voortvloeide uit uitvoeringsproblemen. Als die problemen waren opgelost of tot aanvaardbare proporties waren teruggebracht, was het de vraag of conservatoire afname van zodanig toegevoegde waarde is dat voldaan werd aan een dringende maatschappelijke behoefte als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM. Verder wees de Afdeling op de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregel. Volgens de Afdeling kende een wettelijke regeling die het mogelijk maakt om celmateriaal af te nemen bij inverzekeringgestelden zonder bekend adres of met een buitenlands adres minder bezwaren. Voor deze groep geldt immers bij uitstek dat zij niet of moeilijk kunnen worden opgespoord voor het afnemen van celmateriaal.

b. Effecten van verbetermaatregelen bij DNA-afname

Gelet op deze adviezen heeft de regering ervoor gekozen om eerst de effecten af te wachten van verbetermaatregelen die sinds 2015 zijn getroffen. Zo is er een herstelactie geweest om de achterstanden in de afname van celmateriaal bij veroordeelden weg te werken, is geprobeerd om de tijd tussen de vrijgave van het vonnis en de opname van het DNA-profiel te verkorten, zijn de spreekuren voor de afname van DNA verruimd en is er ingezet op de actieve opsporing van veroordeelden waarvoor nog een bevel tot DNA-afname openstond.⁷

Tussen 2016 en 2019 hebben de Inspectie Justitie en Veiligheid, de procureur-generaal van de Hoge Raad en de Commissie Hoekstra rapporten uitgebracht over de voortgang van het verbeterprogramma.⁸ Hieruit bleek dat verschillende maatregelen verbeteringen hadden opgeleverd, maar dat er ook knelpunten in het werkproces bleven bestaan. In 2019 is de Wet DNA-V opnieuw geëvalueerd, waarin dit beeld werd bevestigd.⁹ Geconstateerd werd dat nog steeds bij ongeveer tien procent van de veroordeelden ten onrechte geen DNA werd afgenomen en dat dit nauwelijks was te wijten aan de wijze waarop de Wet DNA-V wordt uitgevoerd.

⁷ Openbaar Ministerie, Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid, 29 oktober 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 286.

⁸ Zie bijlagen bij Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 357, waaronder Inspectie Veiligheid en Justitie, Onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, Eerste stand van zaken verbetermaatregelen, november 2016, R.J. Hoekstra, De monitorrapportage over de uitvoering van de aanbevelingen van de Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U., 14 oktober 2016, Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, Oriënterend onderzoek OM-implementatie aanbevelingen Commissie Hoekstra aangaande: 1. De uitvoering van de Wet DNA-veroordeelden, en De informatie-uitwisseling in het kader van de BOPZ, september 2016. Zie ook Inspectie Veiligheid en Justitie, Tweede onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, juni 2018, bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 446, R.J. Hoekstra, Tweede monitorrapportage over de uitvoering van verbetermaatregelen naar aanleiding van het onderzoek naar de zaak-Bart van U., 17 april 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 299, nr. 90, Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, DNA van veroordeelden, Den Haag 2018.

⁹ P. Kruize & P. Gruter, Lepelen met een vork. Evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, WODC 2019.

c. Keuze voor celafname bij alle in verzekering gestelden

In de periode tussen 2015 en 2021 zijn ook onderzoeken uitgevoerd naar de mogelijkheden om celmateriaal in een eerder stadium van het strafproces af te nemen. Onder andere de Inspectie Veiligheid en Justitie en de commissie Hoekstra hadden hiertoe opgeroepen, omdat er in het huidige systeem een groep veroordeelden is bij wie geen DNA kan worden afgenomen omdat zij onvindbaar zijn.¹⁰ In deze onderzoeken is gekeken naar diverse scenario's zoals het afnemen van celmateriaal bij aanhouding, in verzekeringstelling, in bewaringstelling of na afloop van de uitspraak van de rechter.¹¹ Bij deze scenario's is ook een onderscheid gemaakt tussen veroordeelden met en zonder een bekende woon- of verblijfplaats. In 2019 heeft Hirsch Ballin geadviseerd over de juridische houdbaarheid van de verschillende scenario's.¹² Verder is er in 2021 een haalbaarheidsonderzoek gedaan naar conservatoire celafname bij verdachten.¹³

De regering heeft op basis van deze onderzoeken aanvankelijk gekozen voor het scenario waarbij celmateriaal wordt afgenomen van iedere verdachte op wie aan het einde van een periode van ophouden voor onderzoek of in verzekeringstelling nog een verdenking rust wegens het plegen van een feit waarop voorlopige hechtenis staat.¹⁴ In de consultatiereacties hebben het Openbaar Ministerie, de Raad voor de Rechtspraak, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Nederlandse Orde van Advocaten bezwaar gemaakt tegen de keuze voor dit scenario omdat het aantal onterechte afnames in dat geval hoog is, dit in de praktijk mogelijk leidt tot een verlenging van de vrijheidsbeneming en de effectiviteit waarschijnlijk lager uitvalt dan gedacht. Naar aanleiding van deze adviezen heeft de regering het afnamemoment gewijzigd naar de in verzekeringstelling.

In de scenarioanalyses is ook onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om conservatoire afname van celmateriaal te beperken tot personen waarvan geen woon- of verblijfplaats bekend is. Uit de onderzoeken is immers gebleken dat het veel moeite kost om bij deze groep DNA-materiaal af te nemen en dat dit ook niet altijd slaagt. De scenarioanalyses lieten dan ook zien dat conservatoire afname van celmateriaal ertoe leidt dat het afnamepercentage stijgt, terwijl het aantal onterechte afnames relatief beperkt is. Niettemin heeft de regering gekozen voor conservatoire afname bij alle in verzekering gestelden en dit niet te beperken tot in verzekering gestelden zonder vaste woon- of verblijfplaats.¹⁵

¹⁰ Inspectie Veiligheid en Justitie, Tweede onderzoek Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid OM, juni 2018, p. 7, 42. bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 29 279, nr. 446, R.J. Hoekstra, Tweede monitorrapportage over de uitvoering van verbetermaatregelen naar aanleiding van het onderzoek naar de zaak-Bart van U., 17 april 2019, p. 6, bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 32 299, nr. 90.

¹¹ Zie SMS & Significant, Factsheet ex ante impactanalyse DNA-afname voorafgaand aan of direct na veroordeling, 2 december 2015, bijlage bij Kamerstukken II 2016–2017, 29 279, nr. 357, P. Kruize & P. Gruter, Lepelen met een vork. Evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, WODC 2019, p. 105–116, Significant, Scenarioanalyse conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten, 9 mei 2019.

¹² M. Hirsch Ballin, Advies op de toets «juridische houdbaarheid alternatieve scenario's uitvoering Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden», 23 mei 2019.

¹³ Expertgroep DNA-V, Haalbaarheidsonderzoek conservatoire Afname celmateriaal bij verdachte, 25 februari 2021.

¹⁴ Memorie van toelichting, Algemeen deel, 4. Hoofddlijnen van het wetsvoorstel (Het moment van afname van celmateriaal).

¹⁵ Memorie van toelichting, Algemeen deel, 4. Hoofddlijnen van het wetsvoorstel (Het moment van afname van celmateriaal).

In de toelichting wijst de regering erop dat wanneer conservatoire afname beperkt wordt tot deze laatste groep, uiteindelijk bij 5 tot 10% van de veroordeelden geen DNA wordt afgenomen. Dit komt bijvoorbeeld doordat iemand na de veroordeling niet (meer) verblijft op het adres dat geregistreerd stond ten tijde van de in verzekeringstelling. Ook kan iemand (bewust) een verkeerd adres opgeven. Deze personen blijken dan na de veroordeling alsnog onvindbaar te zijn. Daarnaast overweegt de regering dat de scenario's waarin van alle in verzekeringgestelden celmateriaal wordt afgenomen effectiever zijn en een grotere werkbesparing opleveren.

3. Grondrechten

a. Constitutioneel kader

Het afnemen en bewaren van celmateriaal vormt een substantiële inbreuk op het recht op bescherming van het privéleven en persoonsgegevens, zoals beschermd in artikel 10 Grondwet, artikel 8 EVRM en artikelen 7 en 8 Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie (EU-Handvest). De gebruiksmogelijkheden van eenmaal afgenomen celmateriaal zijn, mede gelet op de gevoelige aard van de daarin besloten liggende informatie, potentieel aanzienlijk. Op de wetgever rust een belangrijke verantwoordelijkheid ervoor te zorgen dat de beperking van grondrechten van burgers binnen de grenzen blijft die de Grondwet stelt. Ook moet de wetgever bezien of de beperkingen voldoen aan de eisen van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit.¹⁶

Een inmenging in het privéleven kan op grond van artikel 8, tweede lid, EVRM gerechtvaardigd zijn als deze bij wet is voorzien en een legitiem doel dient.¹⁷ Deze inmenging moet bovendien noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, wat betekent dat de maatregel tegemoet moet komen aan een dringende maatschappelijke behoefte («pressing social need») en proportioneel moet zijn aan het doel van de maatregel. Dit moet overtuigend gemotiveerd worden, waarbij relevante feiten en omstandigheden worden betrokken.¹⁸

De voorgestelde regeling voor conservatoire afname moet ook voldoen aan de eisen van het EU-Handvest. Deze eisen zijn vergelijkbaar aan de EVRM-toets, zij het dat de proportionaliteitstoets in de rechtspraak wordt ingekleurd door het vereiste van strikte noodzakelijkheid. Dit houdt in dat het doel welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en legitiem is en dat de doeleinden voor verwerking van het celmateriaal voldoende nauwkeurig en concreet worden omschreven. De noodzakelijkheid moet naar behoren gemotiveerd zijn en er moet sprake zijn van verwerking ten behoeve van een doel met bijzondere belangen. Voor het beoordelen van dit bijzondere belang kan onder andere gekeken worden naar de specifieke omstandigheden waarin de verwerking plaatsvindt.¹⁹ Daarnaast moet aantoonbaar zijn dat het doel alleen bereikt kan worden door de verwerking van

¹⁶ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van 5 maart 2025 (W16.24.00313/II) over de verlenging van de bewaartermijn van politiegegevens; de voorlichting van de Afdeling advisering van 18 december 2024 (W13.24.00259) inzake de parlementaire enquêtecommissie Corona (PECO), punt 2b; en het advies van de Afdeling advisering van 21 november 2019 (W16.19.0159), over de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), punt 7.

¹⁷ Zie onder meer EHRM (GK) 4 december 2008, nrs. 30562/04 en 30566/04 (S. en Marper/het Verenigd Koninkrijk) en EHRM 11 juni 2020, nr. 74440/17 (P.N./Duitsland).

¹⁸ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over het afnemen van celmateriaal van verdachten op het moment van hun in verzekeringstelling en het bewaren daarvan met het oog op hun eventuele veroordeling (W03.16.0153.II.Vo), Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 29 279, nr. 357.

¹⁹ HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, overweging 46, 127–129.

gevoelige persoonsgegevens en dat er geen redelijke alternatieven beschikbaar zijn.²⁰

Volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) kunnen alleen de bestrijding en voorkoming van zware criminaliteit en ernstige bedreigingen voor de openbare veiligheid een rechtvaardiging vormen voor ernstige inmengingen in het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens. De doelstelling om strafbare feiten in het algemeen te voorkomen, te onderzoeken en op te sporen alleen niet-ernstige inmengingen in die grondrechten kan rechtvaardigen.³⁸ Welke misdrijven als voldoende «ernstig kwalificeren», blijkt niet duidelijk uit deze jurisprudentie.

b. Beoordeling

Sinds 2015 zijn, zoals hiervoor vermeld (zie punt 2), verschillende verbetermaatregelen getroffen ten behoeve van het afnemen van DNA bij veroordeelden, waarover uitvoerig is gerapporteerd door diverse instanties. Dit heeft geleid tot een toename van het aantal veroordeelden waarvan DNA is afgenomen tot 87%. Uit de gepubliceerde rapportages blijkt dat met een verdere optimalisering van de werkprocessen niet veel winst meer valt te behalen. De conservatoire afname van celmateriaal bij de in verzekeringstelling kan er wel toe leiden dat dit afnamepercentage stijgt, namelijk tot 96%.²¹ Deze stijging kan van dusdanige toegevoegde waarde zijn dat de maatregel geacht kan worden te voldoen aan een dringende maatschappelijke behoefte.

Gelet op het voorgaande merkt de Afdeling op dat de noodzaak en proportionaliteit van conservatoire afname bij de in verzekeringstelling, zoals uitgewerkt in dit wetsvoorstel, voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Hieraan hebben de uitgebreide en zorgvuldige voorbereiding van het wetsvoorstel, waarbij oog is geweest voor de grondrechtelijke aspecten en voor de uitvoerbaarheid, in belangrijke mate bijgedragen.

4. Actuele cijfers

Gelet op de eisen die het EHRM en het HvJ EU aan de toetsing van de noodzaak en proportionaliteit van inmengingen in de persoonlijke levenssfeer stellen, is het niettemin van belang dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van actuele cijfers. Bij de motivering van de keuze voor conservatoire afname van celmateriaal tijdens de in verzekeringstelling hebben de kwantitatieve onderzoeken van het WODC en Significant uit 2019 een belangrijke rol gespeeld. Deze rapporten baseren zich echter op cijfers uit de jaren 2012 tot 2018. Er zijn indicaties dat het afnamepercentage inmiddels hoger ligt. Ten eerste zijn verschillende verbetermaatregelen pas in 2018 of later getroffen. Het effect van deze maatregelen is dus nog niet zichtbaar in de genoemde rapporten. Daarnaast constateert het WODC dat de afnamepercentages over tijd stijgen, omdat bij sommige veroordeelden pas (veel) later DNA wordt afgenomen.²²

²⁰ HvJ EU 26 januari 2023, C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, overweging 126.

²¹ Significant, Scenarioanalyse conservatoire afname van celmateriaal bij verdachten, 9 mei 2019.

²² P. Kruize & P. Gruter, Lepelen met een vork. Evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, WODC 2019, p. 190.

Door de cijfers te actualiseren kan de motivering van het voorstel uit grondrechtelijk oogpunt nog verder worden versterkt. Deze cijfers kunnen bovendien als uitgangspunt dienen voor een eventuele evaluatie van deze wet.

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling de toelichting te actualiseren door een overzicht te geven van het aantal DNA-bevelen dat in recente jaren is uitgevaardigd en het aandeel hiervan dat nog openstaat.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is paragraaf 2 van de memorie van toelichting aangevuld met recente cijfers over het aantal DNA-bevelen dat in de afgelopen jaren is uitgevaardigd en het aandeel hiervan dat niet ten uitvoer is gelegd.

5. Vernietigen van celmateriaal

Beperkingen van grondrechten brengen met zich dat de nationale wettelijke regeling duidelijke en nauwkeurige regels moet stellen. Het bewaren van persoonsgegevens moet worden beperkt tot wat (strikt) noodzakelijk.²³ Ook dient de wet waarborgen te bevatten om misbruik en willekeurig overheidshandelen te voorkomen.²⁴ In de jurisprudentie van het HvJ EU wordt onder meer gewezen op het belang van duidelijke en nauwkeurige regels die beschermen tegen onrechtmatige toegang tot de gegevens, en die bijvoorbeeld voorzien in het gescheiden bewaren van gegevens en controle door andere autoriteiten.²⁵ Het EHRM wijst op het bijzondere belang hiervan als persoonsgegevens automatisch worden verwerkt en gebruikt door de politie ten behoeve van de uitoefening van de politietak.²⁶

Gelet op artikel 10, eerste en tweede lid, van de Grondwet en het daarmee samenhangende primaat van de wetgever dienen de belangrijkste bestanddelen van een regeling – met inbegrip van de belangrijkste waarborgen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en persoonsgegevens – op het niveau van de wet te worden geregeld.²⁷ In dat kader gaat bijzondere aandacht uit naar de bewaartermijn. Uit de toelichting blijkt dat de bewaartermijn voor conservatoir afgenomen celmateriaal nog niet is bepaald. Deze termijn zal ook niet in de wet DNA-V worden opgenomen, maar in het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken. In dit besluit wordt ook vastgelegd in welke gevallen conservatoir afgenomen materiaal direct moet worden vernietigd. Dit past bij de huidige systematiek, waarbij sinds 2001 de regels over het afnemen, bewaren en vernietigen van DNA in dit besluit zijn vastgelegd.

²³ HvJ EU 21 december 2016, gevoegde zaken C-203/15 en C-698/15 (Tele2), punt 108.

²⁴ EHRM 2 augustus 1984, nr. 8691/79 (Malone/Verenigd Koninkrijk); EHRM 10 februari 2011, nr. 11379/03 (Dimitrov-Kazakov/Bulgarije); EHRM 25 februari 1997, nr. 22009/93 (Z./Finland); EHRM 21 juni 2011, nr. 30194/09 (Shimovolos/Rusland); EHRM 2 juli 2013, nr. 41838/11 (R.Sz./Hongarije); 4 december 2015, nr. 47143/06 (Roman Zakharov/Rusland); EHRM 13 februari 2018, 61064/10 (Ivaschenko/Rusland); EHRM 24 april 2018, nr. 62357/14 (Benedik/Slovenië); EHRM (GK) 16 februari 2000, nr. 27798/95 (Amann/Zwitserland) en EHRM (GK) 4 mei 2000, nr. 28341/95 (Rotaru/Roemenië). Zie ook HvJ EU 30 april 2024, C-470/21 (La Quadrature du Net II).

²⁵ HvJ EU 30 april 2024, C-470/21 (La Quadrature du Net II).

²⁶ Zie o.a. EHRM 11 juni 2020, nr. 74440/17 (P.N./Duitsland), punt 71; EHRM 17 december 2009, nr. 16428/05 (Gardel/Frankrijk), punt 62; J.M. ten Voorde, EHRC 2015/25, EHRM, 18-09-2014, 21010/10 (annotatie). Vgl. EHRM 11 januari 2022, nr. 70078/12 (Ekimdzhev e.a./Bulgarije), punt 395.

²⁷ Zie de voorlichting van de Afdeling advisering van 18 december 2024 (W13.24.00259) inzake de parlementaire enquêtecommissie Corona (PECO), punt 2b; en advies van de Afdeling advisering van 21 november 2019 (W16.19.0159), over de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS), punt 7.

De Afdeling erkent dat de toepasselijke grondrechtsbepalingen in het algemeen niet dwingend voorschrijven dat de bewaartermijn in de wet zelf wordt gewaarborgd en dat in lijn daarmee de bewaartermijn in het bestaande wettelijke stelsel in een algemene maatregel van bestuur is neergelegd. Omdat regels over het vernietigen van celmateriaal, inclusief bewaartermijnen, belangrijke waarborgen vormen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, zijn er echter argumenten om de bewaartermijn in dit geval wel in de wet te verankeren. Daarvoor pleit de bijzondere aard van de inmenging in grondrechten die met conservatoir afgenomen celmateriaal gepaard gaat. De betrokkenen zijn immers nog niet veroordeeld bij het afnemen van het celmateriaal en zullen mogelijk ook nooit veroordeeld worden. In dat licht gezien dient vooral zo goed mogelijk te worden gewaarborgd dat hun celmateriaal na een bepaalde tijd wordt vernietigd.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande in te gaan en in het bijzonder nader af te wegen of de bewaartermijn voor afgenomen celmateriaal en de gevallen waarin het celmateriaal direct moet worden vernietigd, in de Wet DNA-V moet worden vastgelegd.

In navolging van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting nader uiteengezet waarom wordt vastgehouden aan de bestaande systematiek, waarin de bewaartermijnen van celmateriaal en DNA-profielen in het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken worden opgenomen en niet in de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. Zoals de Afdeling terecht heeft opgemerkt, schrijft het hoger recht niet dwingend voor dat de bewaartermijnen in de wet zelf, dat wil zeggen de wet in formele zin, worden neergelegd. Regeling in een algemene maatregel van bestuur voldoet aan de eisen van het hoger recht. Hier komt bij dat een wijziging van de bestaande systematiek niet alleen een verdergaande wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, maar ook van het Wetboek van Strafvordering zou vergen die het bestek van dit wetsvoorstel te buiten gaat. Het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken geeft immers ook uitvoering aan de bevoegdheden tot het afnemen van celmateriaal ten behoeve van DNA-onderzoek in het Wetboek van Strafvordering. Zowel binnen het kader van het wetgevingsprogramma nieuw Wetboek van Strafvordering als daarbuiten wordt evenwel gekeken naar de wettelijke normering van de strafvorderlijke gegevensverwerking (vgl. Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 923 en 36 327, nr. 53). In dit licht is er nu geen aanleiding om de bestaande systematiek in het verband van dit wetsvoorstel te veranderen.

6. Rechtsbescherming

De rechtsbescherming voor de afname van celmateriaal en het opmaken van een DNA-profiel wordt met dit voorstel op zichzelf niet gewijzigd. Als de officier van justitie het bevel geeft om het DNA-profiel op te maken op basis van afgenomen celmateriaal, kan iemand daartegen bezwaar maken bij de rechter. Tegen het afnemen van het celmateriaal kan echter volgens het wetsvoorstel geen bezwaar worden gemaakt. Door het moment van afname van celmateriaal te vervroegen ontstaat wel een verschil in de wijze waarop de betrokkene bekend wordt met de mogelijkheid van het maken van bezwaar en de aanvang van de bewaartermijn. Dit heeft gevolgen voor de effectuering van de rechtsbescherming.

In de huidige situatie ontvangt iemand een bevel tot het opmaken van DNA-materiaal en een oproep om met het oog daarop celmateriaal te komen afstaan. De bewaartermijn van veertien dagen begint te lopen

vanaf de dag dat de veroordeelde het celmateriaal afstaat.²⁸ Het DNA-profiel wordt pas opgemaakt nadat de bezwaartermijn ongebruikt is verstreken of als de rechter op het bezwaar heeft beslist. Op basis van het wetsvoorstel kan celmateriaal in het vervolg worden afgenomen bij een verdachte die in verzekering wordt gesteld. Op dat moment wordt de verdachte over het verdere traject geïnformeerd. Het celmateriaal wordt opgeslagen en als de betrokkene wordt veroordeeld²⁹ tot een taakstraf of gevangenisstraf krijgt opgelegd, kan de officier van justitie het bevel geven een DNA-profiel op te maken. Anders dan in de huidige situatie, kunnen hier maanden of zelfs jaren tussen zitten.

In de nieuwe situatie begint de termijn voor het maken van bezwaar tegen het bevel van de officier van justitie te lopen als het genoemde bevel rechtsgeldig is betekend. Hoewel het uitgangspunt is dat het bevel in persoon wordt uitgereikt, is dit niet vereist.³⁰ Als het niet lukt om het bevel in persoon uit te reiken, bijvoorbeeld omdat iemand geen bekende woon- of verblijfplaats heeft, kan de uitreiking plaatsvinden bij het Openbaar Ministerie zelf.³¹ Het is dan mogelijk dat de bezwaartermijn verstrijkt en het DNA-profiel in de DNA-databank wordt opgenomen, voordat iemand van het bevel hiertoe op de hoogte raakt. De betrokkene kan dan dus geen bezwaar meer maken tegen de beslissing van de officier van justitie.

Na het verstrijken van de bezwaartermijn kan de betrokkene wel een verzoek tot verwijdering van het DNA-profiel op grond van de AVG indienen bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI).³² In deze procedure staat de vraag centraal of er sprake is van een grondslag voor de verwerking en of de verwerking gelet daarop rechtmatig is. Nog daargelaten of deze rechtsbescherming in de praktijk wel voldoende effectief is,³³ gaat het daarbij om een beperktere toets dan in de bezwaarprocedure. In het laatste geval wordt in bredere zin gekeken of de officier van justitie op goede gronden een bevel tot het opmaken van een DNA-profiel heeft afgegeven. Uit het WODC-onderzoek blijkt dat ongeveer 20% van de ingediende bezwaarschriften tegen een bevel tot het opmaken van een DNA-profiel gegrond wordt verklaard.³⁴ Een ander belangrijk verschil tussen het verzoek tot verwijdering van het DNA-profiel en de bezwaarprocedure is dat de mogelijkheden voor gefinancierde rechtsbijstand in het eerste geval beperkt zijn. De bijstand voor een bezwaarschrift tegen een DNA-bevel wordt wel vergoed.³⁵

De Afdeling neemt als uitgangspunt dat veroordeelden, ook als deze aanvankelijk onvindbaar zijn, recht hebben op een doeltreffende rechtsbescherming. Het opmaken van het DNA-profiel vormt immers een substantiële inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Hierbij neemt de

²⁸ Artikel 7, eerste lid, Wet DNA-V.

²⁹ Voor een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, zie artikel 2, eerste lid, Wet DNA-V.

³⁰ Artikel 36e, tweede lid, onder a, Sv.

³¹ Artikel 36e, tweede lid, onder b, Sv.

³² Het NFI is de verwerkingsverantwoordelijke. Een verzoek tot het wissen van gegevens moet op grond van artikel 17 AVG dan ook worden gewend tot het NFI.

³³ Zie voor kritische beschouwing daarvan op grond van onderzoek naar de rechtspraktijk F. Çapkurt, Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding (diss.), Wolters Kluwer Deventer 2024.

³⁴ P. Kruize en P. Gruter, Lepelen met een vork. Evaluatie van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, Ateno i.o. WODC 2019, p. 83. Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat slechts in ongeveer 4% van de gevallen een bezwaarschrift wordt ingediend tegen het DNA-bevel.

³⁵ Zie F. Çapkurt, Rechtsbescherming tegen bestuurlijke gegevensverwerkingen: toegang, toetsing en schadevergoeding, diss. Wolters Kluwer Deventer 2024, p. 185 onder verwijzing naar Kenniswijzer werkinstructie B010 Bestuursrecht, onderdeel 11 van de Raad voor rechtsbijstand. Zie ook Kenniswijzer werkinstructie Z260 bezwaarschrift DNA-profiel.

Afdeling in overweging dat tussen de afname van celmateriaal tijdens de invezekeringstelling en het bevel tot opmaken van het DNA-profiel veel tijd kan verstrijken wanneer een strafproces lang duurt. Veroordeelden zijn zich daardoor misschien niet bewust dat hun DNA-profiel wordt opgenomen in een databank als zij daartegen geen bezwaar maken. Tegelijkertijd begrijpt de Afdeling dat de meerwaarde van de conservatoire afname nu juist gelegen is in het opmaken van een DNA-profiel van mensen die moeilijk te vinden zijn. Daarom kan niet de eis gesteld worden dat het DNA-profiel enkel kan worden opgemaakt als het bevel daartoe in persoon is betekend.

Een mogelijk alternatief is dat mensen aan wie het bevel niet in persoon is betekend, alsnog bezwaar kunnen maken zo gauw zij met het bevel van de officier van justitie bekend raken, zonder dat dit schorsende werking heeft. Een vergelijkbare constructie wordt gehanteerd voor het instellen van rechtsmiddelen tegen een verstekvonnis. Op die manier kan het DNA-profiel wel worden opgemaakt na het ongebruikt verstrijken van de bezwaartermijn – en wordt daarmee voldaan aan de doelstellingen van de Wet DNA-V – maar heeft de betrokkene toch de mogelijkheid tegen de beslissing van de officier van justitie op te komen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de mogelijkheden om bezwaar te maken tegen het opmaken van een DNA-profiel in geval een bevel niet in persoon is betekend en zo nodig het voorstel aan te passen.

Dit advies is opgevolgd. In het wetsvoorstel is een specifieke regeling getroffen voor het indienen van een bezwaarschrift in gevallen waarin conservatoir celmateriaal is afgenomen en het na een veroordeling gegeven DNA-bevel niet in persoon is betekend. Daarbij is geregeld dat in die gevallen wel een DNA-profiel mag worden opgesteld na het verstrijken van een termijn van veertien dagen na betekening, zodat de regeling niet tot gevolg heeft dat het wetsvoorstel zijn nuttig effect verliest.

7. Financiële gevolgen

De conservatoire afname van celmateriaal brengt veranderingen mee in de werkprocessen van verschillende betrokken organisaties, vooral bij het NFI en de politie. Uit de toelichting volgt daarnaast dat een ICT-voorziening in ontwikkeling is waarin voor alle organisaties een «toegankelijke en overzichtelijke administratie wordt bijgehouden van wie er celmateriaal is afgenomen, waar dit celmateriaal zich bevindt en welke (juridische) titels er bestaan voor het bewaren van het celmateriaal». Hiervoor is budget beschikbaar gesteld vanuit de zogenoemde Hoekstragelden. Of de beschikbaar gestelde gelden toereikend zijn en wat de geschatte kosten zijn van de door te voeren aanpassingen van de werkprocessen en de ontwikkeling van de ICT-voorziening blijkt echter niet uit de toelichting. Het haalbaarheidsonderzoek dat in 2021 door de expertgroep DNA-V is uitgevoerd toont echter gedetailleerde berekeningen van de te verwachten eenmalige en structurele kosten.

Uitgangspunt is dat in de toelichting wordt aangegeven in welke omvang hogere of lagere uitgaven of ontvangsten verbonden zullen zijn aan de voorgestelde wijzigingen.³⁶ De Afdeling adviseert de financiële consequenties van het wetsvoorstel en de dekking hiervan inzichtelijk te maken.

³⁶ Zie hiervoor aanwijzing 4.45 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de financiële paragraaf van een uitgebreidere toelichting voorzien, zodat de financiële consequenties van het wetsvoorstel en de dekking hiervan inzichtelijker worden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de memorie van toelichting op enkele plekken aan te scherpen, zonder dat daarmee een inhoudelijke wijziging is beoogd.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. C. de Graaf*

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel