

Onjuiste tenaamstellingen in strafrechtelijke vonnissen

**Juridische kaders voor rectificaties en andere
interventies in strafrechtelijke databanken**

Adviesrapport

prof. mr. dr. ir. B.H.M. Custers

16 oktober 2025



**Universiteit
Leiden**
eLaw

eLaw – Centrum voor Recht en Digitale Technologie
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Universiteit Leiden
Postbus 9520, 2300 RA Leiden



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Onderzoeksvragen en afbakening	4
1.3	Methodologie.....	5
1.4	Opbouw van dit rapport.....	6
2	Juridische kaders.....	7
2.1	Rechtstatelijk perspectief.....	7
2.2	Gegevensrechtelijk perspectief	8
2.3	Strafrechtelijk perspectief	11
3	Deelvraag 1 – Verplichtingen en bevoegdheden o.g.v. art. 3 Wjsg.....	13
4	Deelvraag 2 – Begrenzing t.a.v. rechterlijke beslissingen.....	18
5	Deelvraag 3 – Interventies door de Matching Autoriteit	24
6	Overige observaties	29
6.1	Inhoud	29
6.2	Vorm.....	30
7	Conclusies en aanbevelingen.....	31
8	Literatuur	35

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 21 mei 2025 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) haar Verantwoordingsonderzoek 2024 bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid gepubliceerd en naar de Tweede Kamer is verstuurd.¹ In dit verantwoordingsonderzoek constateert de ARK dat er soms problemen zijn bij de vastgestelde identiteit in strafrechtelijke vonnissen.² In veruit de meeste van de ruim 85.000 zaken die de rechtspraak jaarlijks doet krijgt de dader op de juiste naam zijn straf. Maar zo'n 50 keer per jaar constateert de Justitiële informatiedienst (Justid) dat er een probleem is met de vastgestelde identiteit in onherroepelijk geworden vonnissen. Sinds 2014 gaat het om 867 zaken waarin mogelijk de tenaamstelling onjuist is.

Onjuiste tenaamstelling in strafrechtelijke vonnissen kan leiden tot verschillende problemen, die potentieel ernstig kunnen zijn:

- De tenuitvoerlegging van een straf kan lastiger of onmogelijk zijn of vertraging oplopen.
- De daadwerkelijke dader kan zich mogelijk aan een straf of maatregel onttrekken.
- Een straf of maatregel kan onterecht worden opgelegd aan een onschuldige burger.³
- Een verdachte of veroordeelde heeft mogelijk geen eerlijk proces gehad omdat deze niet betrokken was bij de (gehele) behandeling van de strafzaak.
- Een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) kan ten onrechte worden verleend of geweigerd.
- Bij recidive kan de hoogte van een straf anders uitvallen als antecedentgegevens onjuist of onvolledig zijn.

Om deze mogelijke problemen te adresseren heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid in het verleden al meerdere maatregelen genomen. Zo is in 2010 via de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Wivvg)⁴ het Wetboek van Strafvordering aangepast waardoor de identiteit van verdachten sneller en beter kan worden vastgesteld, inclusief het nemen van foto's en vingerafdrukken bij zwaardere delicten.⁵ Daarbij werd ook de Basisvoorziening Identiteitsvaststelling (BVID) ontwikkeld, een ID-zuil waarmee op gestandaardiseerde wijze een verdachte wordt geïdentificeerd.⁶ Na de initiële identiteitsvaststelling kent de Matching Autoriteit (MA) van de Justitiële informatiedienst een

¹ Zie Brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, d.d. 28 mei 2025, betreffende tenaamstelling vonnissen. <https://open.overheid.nl/documenten/eb04b840-f23c-4697-8126-3ba62f3627bf/file>.

² Algemene Rekenkamer (2025) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), Rapport bij het Jaarverslag 2025. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/05/21/vo-2024-jenv>.

³ Hierbij wordt nadrukkelijk opgemerkt dat de Minister van Justitie en Veiligheid geen aanwijzingen heeft dat burgers onschuldig vastzitten, zie Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Algemene Rekenkamer, d.d. 1 mei 2025. <https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/brieven/2025/05/21/reactie-minister-van-jenv-op-verantwoordingsonderzoek-2024-justitie-en-veiligheid/VI+Bestuurlijke+reactie+VO+2024+JenV.pdf>.

⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0026180/2010-10-01>.

⁵ Zie onder meer artt. 27a, 27b en 55c Wetboek van Strafvordering. Foto's en vingerafdrukken kunnen worden genomen als sprake is van misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, art. 67 Wetboek van Strafvordering en in gevallen van twijfel.

⁶ Noorloos L.A. van & Spapens A. (2017) De juiste persoon: vaststelling en uitwisseling van identificerende gegevens binnen de EU. WODC Rapport nr. 2533. Tilburg: Tilburg University/Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC.

uniek Strafketennummer (SKN) toe, dat wordt opgeslagen in de Strafrechtketendatabank (SKDB).

Ondanks deze maatregelen komen onjuiste tenaamstellingen nog steeds voor in strafrechtelijke vonnissen, bijvoorbeeld door invoerfouten of aanvullende informatie die later aan het licht komt. Dat geeft problemen bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen. Medewerkers van de Matching Autoriteit hebben in het verleden vaker rectificaties doorgevoerd bij signalen over onjuiste tenaamstelling. De Algemene Rekenkamer constateert dat vanwege het ontbreken van een toetsings- en handelingskader onduidelijk was waar hun beoordelingsvrijheid begon of eindigde, waardoor zij voor morele dilemma's kwamen te staan en in gewetensnood kwamen.⁷

Op 28 mei 2025 heeft de Staatssecretaris Rechtsbescherming gereageerd op het rapport van de ARK en de problematiek van onjuiste tenaamstellingen in strafrechtelijke vonnissen onderkend. Richting de Tweede Kamer is toegezegd te werken aan de ontwikkeling van een duidelijk en toepasbaar toetsings- en handelingskader.⁸ Hiervoor is eerst een juridische analyse nodig van wat wel en niet mogelijk en toegestaan is als het gaat om rectificaties en andere interventies in strafrechtelijke databanken. Inmiddels is binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid een *concept juridisch kader* opgesteld voor zulke interventies. Het betreft een zienswijze van de juridische kaders, waarmee het toetsings- en handelingskader voor de medewerkers van de Matching Autoriteit verder kan worden aangescherpt.

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV, Directie Strafrechtketen, Afdeling Keteninformatievoorziening) heeft te kennen gegeven behoefte te hebben aan juridisch advies over het concept juridisch kader, bij wijze van externe validatie. Daartoe is contact opgenomen met de Universiteit Leiden (eLaw, het Centrum voor Recht en Digitale Technologie). Dit *adviesrapport* betreft een review het concept juridisch kader zoals dat door het Ministerie van Justitie en Veiligheid is opgesteld.

1.2 Onderzoeksvragen en afbakening

Het concept juridisch kader dat is ontwikkeld door het Ministerie van Justitie en Veiligheid richt zich vooral op de uitleg en toepassing van artikel 3 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). In het concept juridisch kader worden de volgende drie deelvragen beantwoord:⁹

1. Welke verplichtingen/bevoegdheden vloeien voort uit art. 3 Wjsg voor de minister (verwerkingsverantwoordelijke) en Justid/Matching Autoriteit (mandaat)?
2. Waar ligt de grens ten opzichte van de inhoud van rechterlijke beslissingen?

⁷ Algemene Rekenkamer (2025) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), Rapport bij het Jaarverslag 2025, p. 59. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/05/21/vo-2024-jenv>.

⁸ Zie Brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, d.d. 28 mei 2025, betreffende tenaamstelling vonnissen. <https://open.overheid.nl/documenten/eb04b840-f23c-4697-8126-3ba62f3627bf/file>. Deze aanpak is later nogmaals bevestigd bij de beantwoording van Kamervragen, zie *Kamerstukken II* 2024/2025, 2394 (Kamervragen over het bericht 'Daders lopen mogelijk vrij rond door fout met naam in 867 zaken').

⁹ Deelvraag 1 en 2 zijn in het concept juridisch kader samengevoegd, maar worden in dit adviesrapport onderscheiden om ze meer gedetailleerd te kunnen beantwoorden.

3. Wat betekent dit alles voor de medewerkers van de Matching Autoriteit? Hoe moeten signalen over onjuistheden worden getoetst en welke interventies zijn mogelijk/noodzakelijk?

Bij het tweede punt gaat het meer specifiek over de vraag waar de grens ligt tussen enerzijds hetgeen in de registers mag/moet worden gewijzigd door Justid ter uitvoering van de inspanningsverplichting rondom de borging van gegevensjuistheid, en anderzijds het exclusieve domein van de rechter/magistraat als het gaat om de vaststelling van straf(proces)rechtelijke rechtsgevolgen en de koppeling daarvan aan natuurlijke personen. Dit dient uiteraard ook te worden gezien in het licht van het relevante Unierecht, in het bijzonder Richtlijn 2016/680, alsmede rechtstatelijke, gegevensrechtelijke en strafrechtelijke beginselen.

Dit leidt tot de centrale vraagstelling van dit onderzoek:

Wat is uw juridisch advies over dit concept juridisch kader, in het bijzonder ten aanzien van de drie bovengenoemde vragen?

In dit onafhankelijk juridisch advies ligt de nadruk op een kritisch constructieve beoordeling ('review') van het opgestelde juridische kader. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op de drie bovengenoemde vragen. Daarnaast zijn ook andere observaties die buiten het bestek van de deelvragen vallen meegenomen in de advisering. Dit adviesrapport geeft het juridisch advies weer.

Dit advies kan niet losstaand gelezen worden van het concept juridisch kader dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid heeft opgesteld en aangeleverd voor dit onderzoek. Dit concept juridisch kader is het uitgangspunt van dit onderzoek en bepaalt daarmee tevens de reikwijdte van dit onderzoek. Het document dat is gereviewd is getiteld: 'Juridisch kader voor interventies rondom identiteitsregistraties in strafrechtelijke databanken bij onjuiste tenaamstelling in strafvonnissen'. Dit concept, voorzien van versienummer 0.1, gedateerd op 22 mei 2025, is op 23 september 2025 door het Ministerie van Justitie en Veiligheid per e-mail toegestuurd aan de opdrachtnemer. Omdat dit een concept juridisch kader is, is dit (werk)document niet publiekelijk beschikbaar, maar de definitieve versie zal wel openbaar zijn.

Het advies ten aanzien van dit concept juridisch kader is grotendeels in dit rapport terug te vinden. Daarnaast is een geannoteerde versie van het concept juridisch kader aan de opdrachtgever toegestuurd met daarin (in de tekst zelf en in de kantlijn) gedetailleerde opmerkingen en suggesties ten aanzien van structuur, argumentatie, woordkeuze, spelling en verdere verduidelijking.

1.3 Methodologie

Dit adviesrapport is gebaseerd op juridisch onderzoek. Daarbij is dat een juridisch dogmatische aanpak gehanteerd, waarbij relevante wetteksten en wettelijke bepalingen worden geanalyseerd en geïnterpreteerd, onder meer aan de hand van beschikbare literatuur en jurisprudentie. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar de letterlijke tekst van de wet, maar ook naar de onderliggende waarden die de wet beoogt te beschermen. Naast het concept juridisch kader is met name gekeken naar wetgeving en literatuur op het gebied van rechtstatelijke

beginselen (zoals de grondwet en de trias politica), gegevensrechtelijke beginselen (zoals de Wjsg, de Wpg en de AVG), en strafrechtelijke beginselen (met name het Wetboek van Strafvordering).

Naast dit rechtspositivistische perspectief is echter ook nadrukkelijk vanuit pragmatisch en multidisciplinair (juridisch, ethisch, technisch, organisatorisch) naar deze problematiek gekeken. Naast juridische bepalingen speelt bijvoorbeeld een belangrijke rol wat er technisch wel en niet mogelijk is als het gaat om identiteitsvaststelling en -management in de strafrechtketen.¹⁰ Daarnaast moeten mogelijke oplossingen niet alleen juridisch juist zijn, maar ook leiden tot rechtvaardige oplossingen en tot oplossingen die praktisch bruikbaar zijn voor de medewerkers in de strafrechtketen, in het bijzonder medewerkers van Justid en de Matching Autoriteit.

Het onderzoek waarop dit adviesrapport is gebaseerd, bestaat hoofdzakelijk desk research, waarbij literatuuronderzoek wordt gedaan en online bronnen worden geraadpleegd. Via juridisch dogmatische analyses van wetteksten, literatuur en jurisprudentie worden de onderzoeksvragen beantwoord. Gelet op de korte doorlooptijd van dit onderzoek was er geen ruimte voor interviews, workshops en andere consultatievormen.

1.4 Opbouw van dit rapport

Dit adviesrapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 worden de relevante juridische wetten en wetsartikelen besproken. Dit valt uiteen in drie delen: een rechtstatelijk, een gegevensrechtelijk en een strafrechtelijk perspectief. De hoofdstukken 3 tot en met 5 zullen nader ingaan op de drie hierboven genoemde deelvragen en vormen de kern van dit adviesrapport. Hoofdstuk 3 is gericht op deelvraag 1 – verplichtingen en bevoegdheden die voortvloeien uit art. 3 Wjsg. Hoofdstuk 4 is gericht op deelvraag 2 – begrenzing ten aanzien van rechterlijke beslissingen. Hoofdstuk 5 is gericht op deelvraag 3 – interventiemogelijkheden voor de Matching Autoriteit (MA) van de Justitiële Informatiedienst (Justid). Overige observaties ten aanzien van het concept juridische kader zijn opgenomen in hoofdstuk 6. Dit betreft enerzijds inhoudelijke observaties die niet betrekking hebben op een van de drie deelvragen, en anderzijds niet-inhoudelijke observaties zoals bijvoorbeeld passages in het concept juridisch kader die mogelijk verduidelijking behoeven, structuur en argumentatie, typo's, etc. Hoofdstuk 7 sluit af met conclusies en aanbevelingen.

¹⁰ Vgl. Willemsen, C.H.J. (2019) *Identiteitsvaststelling van verdachten en illegale vreemdelingen door opsporingsdiensten*, Global Academic Press, pp. 428; Borst, W.L. (2021) *De verdachte in de bak. Identiteitsvaststelling in de strafrechtketen*, Meppel: Boom juridisch.

2 Juridische kaders

In het concept juridisch kader is een zeer uitgebreid overzicht opgenomen met de relevant wet- en regelgeving. Deze beschrijving is opgesplitst in drie onderdelen, die hieronder achtereenvolgens kort worden samengevat. Het gaat om een rechtstatelijk perspectief (§2.1), een gegevensrechtelijk perspectief (§2.2) en een strafrechtelijk perspectief (§2.3). Het rechtstatelijk perspectief is vooral gericht op de meer algemene rechtstatelijke beginselen in de Grondwet (met name scheiding der machten) en het EVRM (met name het recht op een eerlijk proces). Het gegevensrechtelijk perspectief zal met name ingaan op de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), gebaseerd op de onderliggende EU-richtlijn 2018/680.¹¹ Het strafrechtelijke perspectief zal ingaan op verschillende strafrechtelijke beginselen en bepalingen over identiteitsvaststelling van personen in de strafrechtketen.

2.1 Rechtstatelijk perspectief

Vanuit rechtstatelijk perspectief is **art. 113 van de Grondwet** relevant, waarin de berechting van strafbare feiten exclusief is opgedragen aan de rechterlijke macht.¹² Deze bepaling speelt zo een belangrijke rol in de **trias politica**, de scheiding der machten. Het is de rechterlijke macht die strafrechtelijke vonnissen uitspreekt en daarin straffen en maatregelen oplegt.¹³ Het is vervolgens aan de uitvoerende macht om die straffen en maatregelen ten uitvoer te leggen. Hieruit kan worden afgeleid dat de uitvoerende macht niets aan de inhoud van een strafrechtelijk vonnis mag veranderen, daarmee zou de uitvoerende macht op de stoel van de rechter gaan zitten.

De scheiding der machten houdt in dat de politieke macht geen invloed mag uitoefenen op de rechterlijke macht of rechters in individuele strafzaken,¹⁴ maar dit betekent niet dat er geen overleg en samenwerking mag zijn tussen de rechterlijke macht en de uitvoerende macht. Sterker nog, in Nederland is de scheiding der machten niet zeer strikt doorgevoerd. Het OM heeft in Nederland een belangrijke magistratelijke functie ('staande magistratuur') in het strafproces en werkt daarin regelmatig nauw samen met de rechterlijke macht ('zittende magistratuur'). Hoewel het OM valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid (en dus formeel onderdeel is van de uitvoerende macht), vervult het OM dus een belangrijk taak in het strafproces.

Verder is **art. 6 EVRM** in deze context van belang. Dit artikel legt het **recht op een eerlijk proces** vast, iets dat onder meer tot uitdrukking komt in het recht op toegang tot een onpartijdige, onafhankelijke rechter. Bij onjuiste tenaamstellingen kan het recht op een eerlijk proces onder

¹¹ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ 2016 L 119/89.

¹² Uzman, J. & Boogaard, G. (2021) Artikel 113 Strafrechtspraak, in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.), Uitleg van de Grondwet, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 1095.

¹³ Als de Officier van Justitie krachtens art. 257a lid 1 Sv een strafbeschikking oplegt, wordt deze beschouwd als een rechterlijk ambtenaar onder art. 1 onder b van de Wet op de rechterlijke organisatie.

¹⁴ Zie bijv. De Staatsregeling van 1805, te raadplegen via www.denederlandsegrondwet.nl.

druk komen te staan als een verdachte of veroordeelde (deels) niet betrokken was bij de behandeling van de strafzaak. Het recht op een eerlijk proces is ook in het geding als antecedenten niet of niet juist worden meegenomen in een strafproces, aangezien dit de hoogte van een straf kan beïnvloeden.

In het bestuursrecht geldt ook het **zorgvuldigheidsbeginsel**, gecodificeerd in art. 3:2 Awb. Dit verplicht bestuursorganen om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen te verzamelen en deze zorgvuldig af te wegen. De strafrechtketen valt niet binnen de reikwijdte van het bestuursrecht en binnen het strafrecht komt het zorgvuldigheidsbeginsel niet op analoge wijze voor. Niettemin kan betoogd worden dat ook in het strafrecht het zorgvuldigheidsbeginsel geldt. Dit is onder meer terug te zien in de vele bepalingen over processuele handelingen waarin het vereiste van zorgvuldigheid en motivering uitdrukkelijk zijn opgenomen.¹⁵ Ook de Wjsg (zie §2.2) reflecteert het zorgvuldigheidsbeginsel.

2.2 Gegevensrechtelijk perspectief

Vanuit gegevensrechtelijk perspectief is met name van belang de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). De meest recente versie van deze wet is grotendeels gebaseerd op de onderliggende EU-richtlijn 2016/680,¹⁶ ook wel de LED (Law Enforcement Directive) of RGR (Richtlijn Gegevensbescherming bij Rechtshandhaving) genoemd.¹⁷ Deze richtlijn is een *lex specialis* ten opzichte van de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming), specifiek gericht op de strafrechtketen.¹⁸ De RGR is geïmplementeerd in Nederlands recht door aanpassingen in de Wjsg en de Wpg (Wet politiegegevens).¹⁹ In de context van onjuiste tenaamstellingen in strafrechtelijke vonnissen is vooral de Wjsg relevant.

¹⁵ Cleiren, C. P. M. (1990) Identiteit van beginselen van behoorlijke strafrechtspleging en beginselen van behoorlijk bestuur. *Delikt en Delinkwent*, p. 497-514.

¹⁶ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA, OJ 2016 L 119/89.

¹⁷ Hert, P. de, and Papakonstantinou, V. (2016) The New Police and Criminal Justice Data Protection Directive: A First Analysis, *New Journal of European Criminal Law* 7 (1); Hert, P. de, and Papakonstantinou, V. (2018) Data Protection Policies in EU Justice and Home Affairs. A Multi-layered and Yet Unexplored Territory for Legal Research, in: A.R. Servent and F. Trauner (eds) *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London: Routledge; Custers, B.H.M., Leiser, M.R. (2019) Persoonsgegevens in het strafrecht: weeffouten in EU-richtlijn 2016/680 leiden tot praktische problemen, *Nederlands Juristenblad*, afl. 34, p. 2490-2497; Kosta, E. and Boehm, F. (2024) *The EU Law Enforcement Directive (LED): A Commentary*, Oxford: Oxford University Press; Sajfert, J., and Quintel, T. (2017) Data Protection Directive (EU) 2016/680 For Police And Criminal Justice Authorities, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3285873.

¹⁸ Verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming), PbEU 2016, L 119/1. Zie ook: Bygrave, L.A. (2002) *Data protection law; approaching its rationale, logic and limits*, The Hague: Kluwer Law International; Fuster G.G (2014) *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Heidelberg: Springer, pp. 220.

¹⁹ Custers, B.H.M., Sears, A.M., Dechesne, F., Georgieva, I.N., Tani, T., and Van der Hof, S. (2019) *EU Personal Data Protection in Policy and Practice*, Heidelberg: Asser/Springer. pp. 249.

De Wjsg maakt onderscheid tussen justitiële gegevens en strafvorderlijke gegevens, een onderscheid dat niet voorkomt in de RGR. *Justitiële gegevens* zijn bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon inzake de toepassing van het strafrecht of de strafvordering, die in een gegevensbestand zijn of worden verwerkt (Art. 1a Wjsg). Dit is verder uitgewerkt in het Besluit justitiële gegevens (Bjsg). *Strafvorderlijke gegevens* zijn persoonsgegevens of gegevens over een rechtspersoon die zijn verkregen in het kader van een strafvorderlijk onderzoek en die het openbaar ministerie in een strafdossier of langs geautomatiseerde weg in een gegevensbestand verwerkt (Art. 1b Wjsg). In de Wjsg worden ook nog genoemd *gerechtelijke strafgegevens*. Dit zijn persoonsgegevens die door de rechterlijke macht worden verwerkt. De Wjsg is dus van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in de gehele strafrechtketen, inclusief de rechterlijke macht, behalve voor de politie waarvoor de Wet politiegegevens geldt.²⁰ Met andere woorden, voor de vervolging door het OM, voor strafoplegging door de rechter en voor tenuitvoerlegging door (diensten van) het Ministerie van Justitie en Veiligheid (inclusief DJI, Justid en de Matching Autoriteit) geldt de Wjsg. Dit betreft alle persoonsgegevens en de databanken die zij beheren en verwerken, waaronder persoonsgegevens in JDS, in de SKDB, in persoonsdossiers en ten behoeve van VOG-aanvragen.

Toezicht op naleving van de Wjsg vindt plaats door de Autoriteit Persoonsgegevens, met uitzondering van gerechtelijke strafgegevens waarvoor het toezicht binnen de rechterlijke macht is geregeld.²¹ Dit komt erop neer dat de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht houdt op de verwerking van justitiële gegevens en de rechterlijke macht zelf toezicht houdt de verwerking van gerechtelijke strafgegevens, inclusief de juistheid en nauwkeurigheid van die gegevens. Merk op dat het hierbij om dezelfde gegevens in strafdossiers kan gaan, het is vooral van belang wie de gegevens verwerkt. Is dat een organisatie of dienst die valt onder de Minister van Justitie en Veiligheid, dan is de Autoriteit Persoonsgegevens de toezichthouder. Worden diezelfde gegevens (bijvoorbeeld na verstrekking door het OM) verwerkt door de rechterlijke macht, dan is de rechterlijke macht de toezichthouder.

In het kader van onjuiste tenaamstellingen is art. 3 Wjsg de belangrijkste bepaling. **Art. 3 lid 1 Wjsg** stelt dat de minister verantwoordelijk is voor het treffen van de nodige maatregelen opdat justitiële gegevens **juist en nauwkeurig** zijn. Als blijkt dat justitiële gegevens onjuist zijn, moeten ze onverwijld worden vernietigd of gerectificeerd. Voor gerechtelijke strafgegevens legt artikel 51f Wjsg deze verantwoordelijkheid voor art. 3 Wjsg bij de rechterlijke macht. Nergens in de Wjsg (noch in de AVG of elders) wordt duidelijk gemaakt wat moet worden verstaan onder 'juist en nauwkeurig'. Uit jurisprudentie blijkt dat hier een bepaalde beoordelingsruimte aanwezig is.²² Voor meer feitelijke gegevens, zoals een naam, geboortedatum of adres lijkt dit in eerste instantie wel duidelijk. Als iemand is geboren op 12 maart, dan is een geregistreerde geboortedatum op 18 mei feitelijk onjuist. Soms zijn gegevens

²⁰ Busser, E. de (2017) Gegevensbescherming in strafzaken: nieuwe rechtsinstrumenten in een nieuwe realiteit, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2017/1-2.

²¹ Custers, B.H.M., Louis, L., Spinelli, M., Terzidou, M. (2022) Quis custodiet ipsos custodes: data protection in the judiciary in the EU and EEA Member States, *International Data Privacy Law*, Vol. 12, No. 2, p. 93-112. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipac002>; Hert, P. de, and Sajfert, J. (2018) The Role of the Data Protection Authorities in Supervising Police and Criminal Justice Authorities Processing Personal Data, in: C. Brière and A. Weyembergh (eds) *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past Present and Future*, Hart Publishing.

²² EU Hof van Justitie, 20 December 2017, nr. C-434/16 (Peter Nowak v Data Protection Commissioner), ECLI:EU:C:2017:994. (Nowak).

echter subjectiever, zoals bijvoorbeeld getuigenverklaringen, en dan ligt dit ingewikkelder.²³ De verplichting van art. 3 Wjsg ziet echter niet op de juistheid van gegevens in wat een getuige heeft verklaard, maar op de juiste registratie/verwerking van hetgeen is verklaard.

Een minder opvallende, maar zeker ook relevante bepaling is terug te vinden in **art. 3 lid 5 Wjsg**. Hierin staat dan bij doorzending van justitiële gegevens de noodzakelijke informatie wordt toegevoegd aan de hand waarvan de ontvanger de mate van juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van de justitiële gegevens kan beoordelen, alsmede de mate waarin zij actueel zijn. Ook hier geldt de schakelbepaling van art. 51f Wjsg waardoor dit ook voor gerechtelijke strafgegevens geldt. Kortom, als er signalen zijn over (twijfel over) de onjuistheid van gegevens, moeten die signalen worden toegevoegd. Als een rechter bijvoorbeeld twijfelt over de juistheid van de identiteit van de verdachte die ter zitting verschijnt of de tenaamstelling van het vonnis, dan is hij verplicht zulke informatie aan de dossiers toe te voegen, al dan niet in de tekst van het vonnis zelf. Hetzelfde geldt voor andere ketenpartners. De laatste zin van art. 3 lid 5 Wjsg houdt in dat alle gegevens ook van datum moeten worden voorzien. Als op een later tijdstip een tenaamstelling wordt gewijzigd of de tenuitvoerlegging op een andere naam overgaat, moet bij de oudere documenten vermeld worden dat deze gegevens niet langer actueel zijn.

Hoewel identificerende gegevens zoals naam, geboortedatum en adres meer feitelijk van aard zijn, kan ook hierbij de vraag rijzen wat onder juist en nauwkeurig moet worden verstaan. Bijvoorbeeld voor namen in andere scripts (Cyrillisch, Arabisch, Chinees) zijn soms meerdere transcripties mogelijk, waardoor onduidelijk kan zijn welke transcriptie de juiste is. In sommige landen worden geboortedata niet of niet nauwkeurig geregistreerd, waardoor vreemdelingen soms niet weten wat hun (exacte) geboortedatum is. Juistheid en nauwkeurigheid kennen soms ook gradaties. Wanneer bijvoorbeeld wel een straat maar geen huisnummer bekend is, dan is dat wel juist, maar minder nauwkeurig dan wanneer ook het huisnummer bekend is. Wanneer een naam diakritische tekens bevat, is dat nauwkeuriger dan diezelfde naam zonder diakritische tekens. De spelling zonder diakritische tekens is niet per definitie onjuist, want die nog steeds kan voldoende identificerend zijn en praktisch gebruikt worden in formulieren, documenten en databanken.

Een andere relevante bepaling is **art. 22 Wjsg**, dat betrokkenen het **recht op rectificatie** biedt.²⁴ Een betrokkene kan een verzoek tot rectificatie indienen en onvolledige justitiële gegevens te laten aanvullen. Het verzoek moet dan de aan te brengen wijzigingen bevatten. Dat houdt dus in dat de betrokkene op de hoogte moet zijn van de onjuiste of onvolledige gegevens (bijvoorbeeld via het recht op inzage) en de juiste gegevens moet verstrekken. In gevallen van onjuiste tenaamstelling kan het zijn dat een onschuldige burger niet op de hoogte is en dus ook art. 22 Wjsg niet kan invoeren. Andersom zal de beoogde persoon art. 22 Wjsg mogelijk niet willen invoeren, teneinde een straf te ontlopen. Vanuit de kant van de minister en de rechterlijke macht kan het ook lastig zijn om te beoordelen of de aangeleverde

²³ Custers, B.H.M., Leiser, M.R. (2019) Persoonsgegevens in het strafrecht: weeffouten in EU-richtlijn 2016/680 leiden tot praktische problemen, *Nederlands Juristenblad*, afl. 34, p. 2490-2497; Leiser, M.R. and Custers, B.H.M. (2019) The Law Enforcement Directive: Conceptual Issues of EU Directive 2016/680, *European Data Protection Law Review*. Vol. 5, nr. 3, p. 367-378.

²⁴ Häuselmann, A.N., Custers, B.H.M. (2024) The right to rectification and inferred personal data, *European Journal of Law and Technology*, Vol. 15, No. 3, p. 1-24.

wijzigingen juist en nauwkeurig zijn. In theorie kan een betrokkene immers juiste gegevens te laten vervangen door onjuiste gegevens, bijvoorbeeld om straf te ontlopen. Op grond van art. 3 Wjsg heeft de minister danwel de rechterlijke macht de plicht te zorgen voor juistheid en nauwkeurigheid van de gegevens. Bij elk verzoek tot rectificatie geldt deze inspanningsverplichting van art. 3 Wjsg en gegevens kunnen pas worden gewijzigd nadat zorgvuldig is onderzocht welke gegevens juist en nauwkeurig zijn. Maar in de praktijk kan dat dus lastig zijn vast te stellen.

Hoewel zowel art. 3 als art. 22 Wjsg hetzelfde nastreven, namelijk juiste en nauwkeurige gegevens, zijn ze wezenlijk anders van aard. Art. 3 Wjsg is een verplichting voor degene die verantwoordelijk is voor de gegevens en deze verzamelt en verwerkt. Deze verplichting geldt te allen tijde. Art. 22 Wjsg daarentegen is een recht waarvan een betrokkene al dan niet gebruik kan maken. Als een betrokkene dit recht inroept, moet de gegevensverantwoordelijke actie ondernemen. Datzelfde geldt voor andere rechten van betrokkenen in de Wjsg, waaronder het recht op inzage (artt. 17a, 17b, 18 Wjsg).²⁵ Dus (pas) als een betrokkene het recht op inzage inroept moet de gegevensverantwoordelijke hiermee aan de slag. Maar als het recht op inzage niet wordt ingeroepen, is de gegevensverantwoordelijke in beginsel niet verplicht dit proactief te regelen. Ook als ketenpartners op grond van art. 3 Wjsg op eigen initiatief gegevens rectificeren of aanvullen, zijn zij in beginsel niet verplicht betrokkenen hierover actief te informeren.²⁶ Pas als inzage- en rectificatierechten worden ingeroepen dient informatie te worden verstrekt. Omdat dit de effectiviteit van de uitoefening van deze rechten kan belemmeren, kan worden overwogen bij rectificaties en andere interventies die worden geïnitieerd door ketenpartners (dus o.g.v. art. 3 Wjsg en niet o.g.v. art. 22 Wjsg) betrokkenen wel actief daarover te informeren. Ook als er signalen zijn over onjuiste tenaamstellingen of onjuiste identificatie kan overwogen worden dit aan betrokkenen voor te leggen. Hoewel betrokkenen daartoe niet verplicht zijn, bestaat de kans dat zij willen meewerken aan het rechtzetten van onjuiste of onvolledige gegevens. Bij het verstrekken van signalen of gegevens mag echter nooit informatie over derden worden verstrekt, bijvoorbeeld over andere, onschuldige burgers wiens naam en andere gegevens door onjuiste tenaamstelling in strafdossiers terecht zijn gekomen.

2.3 Strafrechtelijk perspectief

Het **legaliteitsbeginsel** in **art. 1 Sv** stelt dat elk strafvorderlijke optreden een wettelijke grondslag behoeft. Hieronder valt ook de tenuitvoerlegging van opgelegde straffen en maatregelen. Bij onjuiste tenaamstellingen rijst de vraag in hoeverre interventies zoals rectificaties en aanvullingen in dossiers een wettelijke grondslag behoeven. Hoewel niet helemaal duidelijk is of zulke handelingen kwalificeren als strafvorderlijk handelen, wordt in dit adviesrapport wel daarvan uitgegaan. Handelen op een wettelijke basis verdient immers de voorkeur vanuit het rechtszekerheidsbeginsel. De wettelijke grondslag waarop art. 1 Sv doelt, is in de context van onjuiste tenaamstellingen terug te vinden in de Wjsg, zie §2.2.

²⁵ Custers, B.H.M., and Heijne, A.S. (2022) The Right of Access in Automated Decision-Making: The Scope of Article 15(1)(h) GDPR in theory and practice, *Computer Law and Security Review*, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105727>.

²⁶ Op grond van de Wjsg is er geen dergelijke verplichting. Tijdens het strafproces kunnen er wel verplichtingen zijn betrokkenen actief van informatie te voorzien.

Voor de **identiteitsvaststelling** van een verdachte is **art. 27a Sv** van belang. Zodra een verdachte wordt aangehouden, wordt diens identiteit vastgesteld, onder meer door te vragen naar zijn naam, voornamen, geboorteplaats en geboortedatum, ingeschreven adres en feitelijke verblijfplaats. Daarbij wordt ook het identiteitsbewijs onderzocht. In zwaardere zaken (zaken waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is) worden ook een of meer foto's en vingerafdrukken genomen. In geval van twijfel over de identiteit kan de (hulp)officier ook bevelen een of meer foto's en vingerafdrukken te nemen. Min of meer dezelfde regels gelden voor de identificatie van de verdachte bij verhoor (**art. 55c Sv**).

Op grond van **art. 27b Sv** wordt vervolgens aan de verdachte een **strafrechtketennummer** (SKN) toegekend. Alle ketenpartners in de strafrechtketen en de vreemdelingenketen kunnen dit nummer gebruiken. Aan dit nummer worden dossiers opgehangen in de strafrechtketendatabank (SKDB). Andere overheidsinstanties kunnen het burgerservicenummer gebruiken voor identificatiedoeleinden.

De **identificatie ter terechtzitting** is geregeld in **art. 273 Sv**. De rechter begint de zitting met het vaststellen van de identiteit van de verdachte die hij voor zich heeft. Daarbij kan gevraagd worden naar de gegevens genoemd in art. 27a Sv en bij twijfel kunnen ook vingerafdrukken worden vergeleken of kan het identiteitsbewijs worden onderzocht. In de praktijk lijkt dit niet altijd even veel aandacht te krijgen. Een gangbare praktijk lijkt te zijn dat de rechter slechts vraagt 'ben u meneer/mevrouw [naam]?', waarop de verdachte met een knikje bevestigt. Naast de maatschappelijke verantwoordelijkheid dat de juiste persoon wordt berecht, heeft de rechter de wettelijke plicht conform art. 51f jo. art. 3 Wjsg te zorgen voor (controle van) de juistheid van deze gegevens.

De inspanningsverplichting van art. 3 Wjsg kan artt. 27a, 55c en 273 Sv triggeren als er twijfel ontstaat over de juistheid van de identiteit. Bij twijfel kan de (hulp)officier van justitie dan vorderen dat een of meer foto's en vingerafdrukken worden genomen. Dit kan onderdeel zijn van de inspanningsverplichting te komen tot juiste gegevens, zeker als eerder nog geen foto's of vingerafdrukken werden afgenomen.

3 Deelvraag 1 – Verplichtingen en bevoegdheden o.g.v. art. 3 Wjsg

Welke verplichtingen/bevoegdheden vloeien voort uit art. 3 Wjsg voor de minister (verwerkingsverantwoordelijke) en Justid/Matching Autoriteit (mandaat)?

Databanken zijn zelden perfect. Overal waar grote hoeveelheden gegevens worden verzameld en verwerkt, komen onjuistheden en onvolledigheden voor. Gegevens kunnen feitelijk onjuist zijn, bijvoorbeeld omdat ze handmatig zijn ingevoerd en er iets is misgegaan bij het invoeren. Gegevens kunnen onvolledig zijn, bijvoorbeeld omdat er niet naar gevraagd is, omdat ze onbekend zijn, of omdat er geen veld voor is in een formulier of databank. Gegevens kunnen na verloop van tijd achterhaald zijn, bijvoorbeeld omdat iemand is verhuisd en het nieuwe adres niet heeft doorgegeven. In dit licht moet art. 3 Wjsg gezien worden als een **inspanningsverplichting**, niet een garantie of resultaatsverplichting.²⁷ Onjuiste en onnauwkeurige gegevens moeten zoveel mogelijk worden voorkomen en rechtgezet, maar onjuistheden en onnauwkeurigheden zullen er altijd blijven bestaan. Het is een illusie te denken dat onjuiste tenaamstellingen in de toekomst nooit meer zullen voorkomen. Waar het om gaat zijn mechanismen om onjuistheden te detecteren en te herstellen.

Bij onjuiste tenaamstelling zijn er verschillende momenten en verschillende actoren in de strafrechtketen om onjuistheden te detecteren. Door de invoering van meer en betere detectiemechanismen (zoals invoering van de Wivvg, ontwikkeling van de ID-zuil BVID, oprichting van de Matching Autoriteit, het afnemen van foto's en vingerafdrukken en het opzetten van de SKDB databank) is de inspanningsverplichting van art. 3 Wjsg verder vormgegeven. Daarnaast moeten de verschillende actoren in de strafrechtketen zorgvuldig de identiteit vaststellen van de personen die met justitie in aanraking komen. Daarbij is van belang op te merken dat ketenpartners steeds moeten werken met de op dat moment beschikbare gegevens. Dat kunnen kwalitatief minder betrouwbare gegevens zijn, zoals een opgegeven naam. Op basis van het nemo tenetur beginsel (art. 29 Sv)²⁸ zijn verdachten niet tot antwoorden verplicht op vragen naar hun identiteit. Het gebruik van biometrie is doorgaans veel betrouwbaarder, maar daarvan kan en mag niet altijd gebruik worden gemaakt. Een ander probleem is dat in veel zaken met onjuiste tenaamstelling gaat om vreemdelingen, waarbij de gegevens uit de vreemdelingenketen worden aangeleverd en de kwaliteit van de gegevens niet altijd voldoende gewaarborgd kan worden.

Verdere voorlichting, bewustwording en concrete instructies voor medewerkers zou hieraan nog verder kunnen bijdragen. De inspanningsverplichting brengt ook met zich mee dat bij rectificatie of andere interventies eerst zorgvuldig wordt onderzocht welke gegevens juist zijn. Het achterwege blijven van een gegevenscorrectie nadat daarover signalen bekend zijn, kan mogelijk inbreuk op art. 8 EVRM (het recht op privacy) opleveren, als de identiteit van een ander wordt misbruikt.²⁹

²⁷ Cf. Kamerstukken II, 2010/11, 32 554, nr. 3, p. 41. Zie ook European Fundamental Rights Agency (FRA) - Handbook on European data protection law - 2018 edition, p. 151-153.

²⁸ Stevens, L. (2007). Het nemo-teneturbeginsel als containerbegrip. *Delikt en delinkwent*, 7(37), p. 682-697.

²⁹ EHRM, 14 February 2012, nr. 7094/06 (Romet).

Als eenmaal onjuistheden zijn gedetecteerd of geconstateerd, rijst de vraag waar en hoe onjuistheden kunnen worden hersteld. Dit zijn de **interventiemogelijkheden**. Doorgaans wordt dan als eerste gedacht aan rectificatie, maar dat is zeker niet de enige mogelijkheid. De Wjsg kent ook de mogelijkheid om bepaalde gegevens af te schermen, gegevens te vernietigen en aanvullende gegevens op te nemen:

- **Rectificatie** (art. 3 lid 1 en art. 22 lid 1 Wjsg)

Rectificatie houdt in dat onjuiste gegevens worden overschreven met de juiste gegevens. Hiervoor is uiteraard van belang dat eerst wordt vastgesteld wat de juiste versie van de gegevens is. Bij rectificatie worden de oude gegevens vernietigd of ze worden verplaatst naar een archief. Het recht op rectificatie kan worden ingeroepen door betrokkene o.g.v. art. 22 lid 1 Wjsg.³⁰ Een plicht tot rectificatie voor de gegevensverantwoordelijke is terug te vinden in art. 3 lid 1 Wjsg.

- **Afschermen** (art. 1 sub n, art. 22 lid 3, art. 39m lid 3 en art. 46 lid 3 Wjsg)

Het afschermen van gegevens is gedefinieerd in art. 1 sub n Wjsg als het markeren van [Wjsg-gegevens] met als doel de verwerking ervan in de toekomst te beperken. De kern van afschermen is dat de gegevens niet worden vernietigd of overschreven (en daarmee raadpleegbaar blijven), maar het gebruik ervan geheel of gedeeltelijk te beperken. Als een betrokkene het recht op rectificatie inroept, maar hieraan geen gehoor kan worden gegeven, bijvoorbeeld vanwege twijfel over welke gegevens juist zijn of omdat het bewijsmateriaal betreft, kan gekozen worden voor afschermen in plaats van rectificeren (art. 22 lid 3 Wjsg, Art. 39m lid 3 en 46 lid 3 Wjsg). In tegenstelling tot rectificatie komen bij afscherming geen andere, nieuwe gegevens in de plaats van de gegevens die worden afgeschermd. Eventueel kan afscherming wel worden gecombineerd met het opnemen van aanvullende gegevens (zie hieronder).

- **Vernietigen** (art. 3 lid 1 en art. 22 lid 2 Wjsg)

Naast het recht op rectificatie heeft betrokkene ook het recht op vernietiging van gegevens als deze in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Het meest relevante wettelijke voorschrift in deze context is art. 3 lid 1 Wjsg, dat voorschrijft dat gegevens juist en nauwkeurig moeten zijn. Als blijkt dat gegevens onjuist zijn, kan dus het recht op vernietiging worden ingeroepen door betrokkene. Behoudens gevallen die twijfel over de juistheid of bewijsmateriaal betreffen (art. 22 lid 3 Wjsg), waarin afscherming in plaats van vernietiging wordt voorgeschreven. Een plicht tot vernietiging voor de gegevensverantwoordelijke is terug te vinden in art. 3 lid 1 Wjsg. In tegenstelling tot rectificatie komen bij vernietigen er geen andere, nieuwe gegevens in de plaats van de gegevens die worden vernietigd.

³⁰ Häuselmann, A.N., Custers, B.H.M. (2024) The right to rectification and inferred personal data, *European Journal of Law and Technology*, Vol. 15, No. 3, p. 1-24.

- **Aanvullende gegevens opnemen** (art. 22 lid 1 Wjsg, art. 39m lid 1 en art. 46 lid 1 Wjsg)

Betrokkene heeft ook het recht, o.g.v. art 22 lid 1 Wjsg, om aanvullende gegevens op te laten nemen als gegevens onvolledig zijn. Een ketenpartners hebben o.g.v. art. 3 lid 5 Wjsg de plicht aanvullende informatie op te nemen als er twijfels zijn over identificerende gegevens. Rectificatie ziet meer op onjuiste gegevens, terwijl aanvulling meer ziet op onvolledige gegevens. Het onderscheid tussen onjuiste en onvolledige gegevens is echter niet scherp. Onjuiste gegevens kunnen ook worden gezien als onvolledig (de juiste versie ontbreekt immers) en onvolledige gegevens kunnen ook worden gezien als onjuist (ze geven immers een vertekend beeld). In tegenstelling tot rectificatie, afschermen en vernietigen, worden bij het opnemen van aanvullende gegevens geen andere gegevens vernietigd, verwijderd of afgeschermd.

Zodra onjuistheden worden gedetecteerd, schrijft art. 3 Wjsg voor dat de onjuiste gegevens *onverwijld* worden gerectificeerd of vernietigd. De inspanningsverplichting om te handelen neemt dan toe. Binnen de strafrechtketen betekent dat dat degene die constateert dat gegevens onjuist zijn ofwel zelf handelt, ofwel dit signaal doorgeeft aan een andere ketenpartner die dit oppakt. Zodra een andere ketenpartner een signalering krijgt, brengt dit een inspanningsverplichting met zich mee hiernaar te kijken.

Dit geldt ook voor politiegegevens. Art. 4 lid 1 van de Wpg stelt dat als wordt vastgesteld dat onjuiste politiegegevens zijn verstrekt, de ontvanger daarvan onverwijld op de hoogte wordt gesteld. Dus als de onjuiste politiegegevens aan het OM of de rechter zijn verstrekt, moet dat onmiddellijk worden gemeld.

Als er wordt gekozen voor een van bovenstaande interventies, is het van groot belang dat altijd eerst zorgvuldig onderzoek plaatsvindt. Hierbij is ten eerste de vraag wanneer er voldoende aanleiding (en een juridische grondslag) is om nader onderzoek op de start en ten tweede wat een zorgvuldig onderzoek behelst.

Wat betreft de eerste vraag is elk signaal van twijfel over een mogelijk onjuiste tenaamstelling in beginsel voldoende aanleiding om verder onderzoek te doen naar wat er aan de hand is en of eventueel interventies moeten plaatsvinden. Een signaal van twijfel over de juistheid van gegevens is niet alleen voldoende aanleiding, maar creëert ook een juridische verplichting om nader onderzoek te doen: art. 3 lid 1 Wjsg omvat een inspanningsverplichting voor te zorgen voor juiste en nauwkeurige gegevens. Dit is meteen ook een juridische grondslag voor verder onderzoek. Kortom, bij signalen over mogelijk onjuiste gegevens, waaronder mogelijk onjuiste tenaamstellingen, is er (a) voldoende aanleiding, (b) een juridische inspanningsverplichting, en (c) een juridische grondslag voor verder onderzoek, alles op grond van art. 3 Wjsg.³¹ Zonder enige signalen over de mogelijke onjuistheid van gegevens is er nog steeds een inspanningsverplichting o.g.v. art. 3 Wjsg, maar dan lijkt (standaard) verder onderzoek doen niet proportioneel. Andere waarborgen, zoals de bestaande protocollen voor identiteitsvaststelling, adequate informatiedeling binnen de strafrechtketen en goed functionerende IT-systemen voor gegevensverwerking, lijken dan voldoende. Zulke

³¹ Als het signaal van twijfel komt vanuit een betrokkene die zijn recht op rectificatie inroept, dan kan ook art. 22 Wjsg als juridische grondslag dienen.

systeemwaarborgen maken dat niet elk gegeven in de strafrechtketen bij voorbaat in twijfel hoeft te worden getrokken.

Wat betreft de tweede vraag, wanneer verder onderzoek zorgvuldig is, lijkt het beginsel van proportionaliteit de juiste leidraad te bieden. Naarmate de ernst (van de consequenties) van onjuiste gegevens groter is, lijkt de noodzaak tot diepgravend onderzoek groter. Dit kan van meerdere factoren afhangen, waaronder de aard en omvang van de gerezen twijfel, de ernst van het delict, de rol van de veroordeelde, en de vraag of er ook andere, onschuldige burgers in het strafproces betrokken zijn geraakt (zie ook hoofdstuk 5). Zorgvuldig onderzoek houdt tenminste in dat alle beschikbare informatie bij elkaar wordt verzameld en met elkaar wordt vergeleken. Naarmate de ernst van de (consequenties) van de onjuiste gegevens groter is, kunnen daarbij onder meer ook worden overwogen: casus-overleggen met betrokken ketenpartners, hernieuwde identiteitsvaststellingen, het afnemen van verklaringen, gerechtelijke procedures voor het opvragen van ontbrekende gegevens, etc. Dit alles om helder te krijgen wat juist en onjuist is aan de gegevens waarover twijfel is ontstaan.

Zorgvuldig onderzoek is met name nodig om verdere onjuistheden te voorkomen. Bij rectificatie is het de bedoeling dat onjuiste gegevens worden vervangen door juiste gegevens. Maar rectificatie kan ook ertoe leiden dat juiste gegevens onbedoeld worden vervangen door onjuiste gegevens of dat onjuiste gegevens worden vervangen door onjuiste gegevens. Ook vernietiging en afscherming kan zich abusievelijk richten op juiste gegevens. Bij rectificatie is het daarom belangrijk om de overschreven gegevens wel te loggen. Voor aanvullingen kan een veel lagere drempel gelden, dan kan het al voldoende zijn bronvermelding en andere metadata toevoegen.

Als **vuistregel** lijkt voor de hand te liggen: **degene die de (gegevens)verantwoordelijk is voor onjuiste gegevens, moet dit ook rechtzetten**, niet degene die de onjuistheid constateert. Als de tenaamstelling in een strafrechtelijk vonnis onjuist is, dan zou de betreffende rechter of rechtbank dit moeten rechtzetten (art. 51f Wjsg). Echter, wat nu regelmatig gebeurt is vaak verderop in de strafrechtketen wordt geconstateerd dat eerder in de keten werd gewerkt met onjuiste gegevens. Vervolgens wordt getracht dat recht te zetten op de plek waar dit wordt geconstateerd, bijvoorbeeld bij Justid, door de Matching Autoriteit. Maar aan het eind van de keten zijn er niet altijd voldoende mogelijkheden en bevoegdheden om onjuistheden recht te zetten.

Onjuiste tenaamstellingen in vonnissen moeten dus worden rechtgezet door de rechter op grond van art. 51f jo. 3 Wjsg, zodra die worden geconstateerd, ongeacht door wie. Dus zowel als politie, OM, Justid of een andere ketenpartner dit constateert, als wanneer een betrokkene zijn recht op rectificatie uit art. 22 Wjsg inroept, is de rechter hiertoe verplicht. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid waar zij hoort. Justid is niet gemachtigd de inhoud van strafrechtelijke vonnissen aan te passen, maar wel verplicht om signalen over onjuiste tenaamstelling hieraan toe te voegen in de eigen databanken.

Als blijkt dat de tenaamstelling in een vonnis onjuist is, is dat natuurlijk niet zonder meer de schuld van de rechter. Deze krijgt de betreffende gegevens doorgaans aangeleverd van andere ketenpartners, zoals politie en OM. Maar bij signalen is de rechter verplicht op grond van art. 51f jo. art. 3 Wjsg toe te passen en tenaamstelling te onderzoeken en waar nodig te wijzigen.

Als de door politie en OM aangeleverde documentatie onjuist is, zou de rechter signalen daarover ook moeten terug rapporteren (o.g.v. art 3 lid 5 Wjsg), zodat deze ketenpartners ook op hun beurt de gegevens corrigeren.

Op de vuistregel is echter een **uitzondering** te maken. Het wijzigen van de inhoud van een strafrechtelijk vonnis kan namelijk stuiten op problemen als dat vonnis al is afgerond. De inhoud van het vonnis is immers gebaseerd op de zitting en kan niet zomaar achteraf worden aangepast. Aanpassing van de inhoud kan alleen door een rechter, niet door andere ketenpartners. Net zoals een wet alleen gewijzigd kan worden door een nieuwe (wijzigings-) wet, zo kan een rechterlijk vonnis alleen aangepast worden door een nieuw (wijzigings-)vonnis.³²

Hoewel andere ketenpartners niet de inhoud van een strafrechtelijk vonnis kunnen aanpassen, kunnen ze wel aanvullingen toevoegen aan de dossiers. Op grond van art. 3 lid 3 Wjsg is dat zelfs verplicht zodra de gegevens worden verstrekt aan andere ketenpartners. Het via de IT-systemen raadpleegbaar maken van gegevens kwalificeert ook als het verstrekken van gegevens. Dus in alle gevallen waarin twijfel is over de tenaamstelling ligt het sowieso voor de hand om aanvullende informatie in de strafdossiers op te nemen, waarin wordt weergegeven dat de tenaamstelling in het vonnis (mogelijk) onjuist is. Zo kan verderop in de strafrechtketen hiermee rekening worden gehouden.

Art. 3 lid 5 Wjsg verplicht ketenpartners om signalen over (twijfels over) onjuistheid van identificatie of tenaamstelling te delen en daarbij te omschrijven om wat voor twijfels of onjuistheden het gaat. De Wjsg schrijft niet voor hoe deze meta-gegevens moeten worden gedeeld. Als het gaat om een strafrechtelijk vonnis met onjuiste tenaamstelling of twijfels daarover, ligt het voor de hand om deze aanvullende gegevens (digitaal) te plakken op de relevante registraties uit het vonnis. Vergelijk het met een gele post-it op een papieren dossier, maar dan op een pdf. Op deze manier wordt de inhoud van het oorspronkelijke document niet aangetast maar is wel meteen duidelijk dat er iets bijzonders mee is. Als de meta-gegevens niet onlosmakelijk met het digitale vonnis worden verbonden, is het risico groot dat deze verloren gaan ergens in de keten. Dat verhoudt zich niet goed tot de inspanningsverplichting die art. 3 Wjsg voorschrijft.

³² Interessant is dat de rechter dit soms in een vonnis weer teruglegt bij het OM. In een recente zaak gaf de rechter het OM opdracht de identiteit van een veroordeelde te (laten) corrigeren, zie HR 4 februari 2025, ECLI:NL:HR:2025:135.

4 Deelvraag 2 – Begrenzing t.a.v. rechterlijke beslissingen

Waar ligt de grens ten opzichte van de inhoud van rechterlijke beslissingen?

Als sprake is van onjuiste tenaamstelling in een strafrechtelijk vonnis, dan is de vraag waar dit rechtgezet kan worden. Het lijkt voor de hand te liggen dat de inhoud van het vonnis zelf, waarin de onjuiste informatie is opgenomen, gerectificeerd dient te worden. Dat is immers de bron. Dit is echter niet altijd mogelijk, zeker niet als een vonnis eenmaal onherroepelijk is geworden. In sommige gevallen is dan nog herziening door de Hoge Raad mogelijk (art. 457 e.v. Sv), maar dat is een zeer uitzonderlijke procedure.³³ Herziening lijkt een (te) zwaar rechtsmiddel, omdat bij een onjuiste tenaamstelling niet noodzakelijkerwijs het hele strafproces moet worden overgedaan. De meeste onderdelen van het strafproces kunnen gewoon in stand worden gehouden, alleen stappen betreffende de identificatie en het rechtzetten van de tenaamstellingen moeten opnieuw worden bekeken. Bovendien lijkt herziening ook niet altijd het juiste rechtsmiddel bij onjuiste tenaamstellingen, omdat het wel ten voordele kan werken van een onschuldige die is veroordeeld, maar geen ruimte biedt om tenuitvoerlegging op naam van de daadwerkelijke dader te zetten.³⁴ Daarvoor is dan een nieuw strafproces nodig.

Het lijkt daarom meer voor de hand te liggen om een gewezen vonnis als een vaststaand document te beschouwen, een historische opname, die niet kan worden gewijzigd. Het EU Agentschap voor Mensenrechten (FRA) noemt in het handboek gegevensbescherming het voorbeeld van een medisch dossier:

*Een medisch dossier van een operatie mag niet worden gewijzigd, of anders gezegd “geactualiseerd”, ook niet als in het dossier genoemde bevindingen later verkeerd blijken te zijn. In dergelijke omstandigheden mogen uitsluitend aanvullingen op de opmerkingen in het dossier worden toegevoegd, zolang ze duidelijk worden gemarkeerd als in een later stadium toegevoegde bijdragen.*³⁵

Naar analogie zou ook een strafrechtelijk vonnis niet mogen worden gewijzigd, ook niet als later blijkt dat de tenaamstelling onjuist is.³⁶ Een correctie in het vonnis zou immers betekenen

³³ Zie voor gegronde aanvragen tot herziening vanwege persoonsverwisselingen onder meer: HR 22 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY8985; HR 29 maart 2016, ECLI:NL:HR:2016:520; HR 15 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:50; HR 28 januari 2020, ECLI:NL:HR:2020:126; HR 25 januari 2022, ECLI:NL:HR:2022:78; HR 4 februari 2025 ECLI:NL:HR:2025:135

³⁴ Dat concludeerde ook het Gerechtshof Amsterdam in een zaak waarin de advocaat-generaal niet-ontvankelijkheid vorderde bij een dagvaarding onder een naam waarvan vaststond dat die aan een ander dan aan verdachte toebehoorde. Het hof zag geen reden voor niet-ontvankelijkheid, maar verzocht de advocaat-generaal dringend te verzoeken aan Justitie de justitiële gegevens in JDS op naam van de verdachte te corrigeren. Zie Gerechtshof Amsterdam 14 oktober 2018, zaaknummer 23-004370-16, ECLI:NL:GHAMS:2018:5089.

³⁵ European Fundamental Rights Agency (FRA) - Handbook on European data protection law - 2018 edition, p. 151-153.

³⁶ Zie ook Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtssketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtssketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>, p. 47. Als het document is opgesteld en ondertekend, gaat het zijn functie vervullen in het primaire proces. Wel kan aanvullende informatie worden toegevoegd in de SKDB, waarin de historie van de gegevens raadpleegbaar is.

dat historische informatie ook verloren gaat, bijvoorbeeld over een onschuldige burger van wie de naam onterecht in een vonnis terecht is gekomen. Ook als de ene onjuiste naam abusievelijk wordt vervangen door een andere onjuiste naam, zou de *audit trail* verloren gaan. Het lijkt dus beter om gedetailleerd chronologisch vast te leggen wanneer een onjuiste tenaamstelling is geconstateerd en die vervolgens te markeren in het vonnis en in de systemen. De tekst in het vonnis wordt dan niet aangepast, maar slechts gemarkeerd en in de systemen wordt de aanvullende informatie opgenomen. Het markeren of aanvullen van gegevens heeft op zichzelf nog geen rechtsgevolgen. Dat is mogelijk wel het geval wanneer na verder onderzoek wordt besloten de tenuitvoerlegging op een andere naam te zetten, zie Hoofdstuk 5.

In beginsel is het opnemen van aanvullende informatie in strafdossiers door Justid en de Matching Autoriteit geen schending van de trias politica: het vonnis van de rechter blijft intact. Maar als ook de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen wordt overgezet op een andere naam, dan zou geredeneerd kunnen worden dat de rechtsgevolgen van een vonnis overgaan op een ander persoon en dat dit aan de rechter is voorbehouden. Dan zou de uitvoerende macht alsnog op de stoel van de rechter gaan zitten.

Hier moet het beginsel van de trias politica echter goed worden geduid. Daarbij wordt soms de nadruk gelegd op de scheiding der machten, waarbij de machten elkaar niet mogen beïnvloeden. Zonder hieraan iets af te doen betekent de scheiding der machten in de praktijk natuurlijk niet dat de machten van elkaar gescheiden zijn en geen contact met elkaar hebben teneinde elke vorm van beïnvloeding uit te sluiten. De uitvoerende macht en de rechterlijke macht werken juist nauw met elkaar samen gedurende het strafproces. Bij die samenwerking beïnvloeden ze elkaar ook, bijvoorbeeld met argumenten. Daar is niets mis mee, zolang het geen oneigenlijke beïnvloeding is op basis van macht en politiek. De trias politica beoogt *checks and balances* te bewerkstelligen, een concentratie van bevoegdheden te voorkomen, en fouten in de strafrechtspleging te vermijden.³⁷ In het strafproces ligt de nadruk dus niet op een strikte scheiding der machten, maar op een krachtenveld waarin de machten elk vanuit een onafhankelijke rol met elkaar samenwerken om te komen tot formele en materiële waarborgen in het strafproces.

In dat licht is het rechtzetten van feitelijke onjuistheden in strafdossiers of aanvullende informatie opnemen om mogelijk onjuiste gegevens verder te duiden geen aantasting van de onafhankelijke rechterlijke macht. Het vonnis van de rechter blijft intact, maar er wordt wel aanvullende informatie aan toegevoegd voor de vervolgstappen richting juiste tenuitvoerlegging van de vonnissen. Zeker als een rechter in een vonnis zelf ook al twijfels heeft geuit over de identiteitsvaststelling, bijvoorbeeld in NN-zaken of constructies waarin een identiteit wordt aangeduid als ‘zich noemende’,³⁸ is het juist het samenspel met de uitvoerende macht dat de benodigde waarborgen kan bieden.

³⁷ Peters, L.J.J. (2015) Beschikt en gecheckt: de OM-afdoening en de strafvorderlijke machtenscheiding, in: *Trema* 2015/7.

³⁸ HR 18 juni 2013, 11/03077, [ECLI:NL:HR:2013:CA3293](#); HR 12 december 2009, 00527/06, [ECLI:NL:HR:2006:AZ3287](#).

Vanuit dit perspectief maakt het niet uit of er nog beroep tegen het betreffende vonnis openstaat. Als er geen beroep meer openstaat, heeft de uitspraak 'kracht van gewijsde'.³⁹ Ongeacht of er nog beroep mogelijk is, heeft elke rechterlijke uitspraak 'gezag van gewijsde'. Dit houdt in dat de uitspraak voor partijen bindend is en vastligt.⁴⁰ Het opnemen van aanvullende informatie over (mogelijk) onjuiste tenaamstellingen in strafvonnissen doet niets af aan het gezag van gewijsde. Als vervolgens bij de tenuitvoerlegging van straffen door aanvullingen, rectificaties of andere interventies niet langer de koppeling tussen veroordeling en persoon wordt gevolgd, hangt het ervan af of het gezag van gewijsde onder druk komt te staan. Hier kan geredeneerd worden dat kleine aanpassingen, zoals spelfouten, niets afdoen aan het gezag van gewijsde. Dit is immers in lijn met de kern van de rechterlijke uitspraak. Maar als het overzetten van een reeds gewezen vonnis met onjuiste tenaamstelling een essentieel onderdeel van het vonnis raakt, kan dit wel problematisch zijn. Denk daarbij aan gevallen waarin bijvoorbeeld de strafmaat mogelijk anders zou zijn uitgevallen of waarin een verdachte mogelijk geen eerlijk proces heeft gehad. In zulke gevallen is een nieuwe gang naar de rechter nodig om onjuiste tenaamstelling recht te zetten (zie ook Hoofdstuk 7).

In lijn hiermee kan ook worden geconstateerd dat het aanpassen van tenaamstelling ook inhoudelijk niets afdoet aan de kern van een rechterlijke uitspraak. In de kern bepaalt een rechter welke juridische consequenties moeten worden verbonden aan bepaald (strafrechtelijk) handelen. De rechter bepaalt of iemand schuldig en strafbaar is en welke straf wordt opgelegd. Tot op zekere hoogte is dat onafhankelijk van de persoon van de dader: de maximale strafmaat is voor elke dader hetzelfde. Uiteraard kunnen naast de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoonlijkheid van de verdachte⁴¹ van invloed zijn op de uiteindelijke strafmaat, maar dat betreft vooral persoonlijke omstandigheden en persoonlijkheid, niet noodzakelijkerwijs de naam of identiteit van de dader. Sterker nog, als Mohammed een zwaardere straf opgelegd krijgt dan Kees in een vergelijkbare zaak, dan zou sprake kunnen zijn van ongelijke behandeling en rechtsongelijkheid.

Hoewel de naam niet van invloed is op de kern van de uitspraak, zou wel geredeneerd kunnen worden dat er een koppeling is tussen de persoon (en diens lijf) en de opgelegde straf. Het van belang dat de rechter tijdens de zitting de juiste persoon voor zich heeft, omdat daarmee diens omstandigheden en persoonlijkheid beter in aanmerking kunnen worden genomen, onder meer voor de straftoemeting. Hierbij zijn echter twee kanttekeningen te maken. Ten eerste komen nogal eens verstekzaken voor. Aangenomen wordt dat de rechter zich ook zonder verdachte een oordeel kan vormen over de bewijsbaarheid en de strafbaarheid van het ten laste gelegde feit en over de op te leggen straf.⁴² Ten tweede, als er wél een verdachte is verschenen ter terechtzitting, is van belang of dit de juiste persoon (en diens lijf) is, wellicht onder een andere naam, of dat een ander persoon in de rechtszaal heeft gezeten. In het eerste geval staat het recht op een eerlijk proces niet ter discussie, omdat de beoogde verdachte ter zitting gebruik heeft kunnen maken van zijn rechten. Echter, als er een ander persoon in de rechtszaal heeft gezeten dan de beoogde verdachte, dan kan het recht op een eerlijk proces wel ter discussie staan. Meer hierover in Hoofdstuk 5. Als het gevolg is door de onjuiste

³⁹ <https://www.rechtspraak.nl/juridische-begrippen/Paginas/kracht-van-gewijsde.aspx>

⁴⁰ Vgl. art. 236 lid 1 Rv.

⁴¹ HR 11 februari 1929, NJ 1929, p. 503.

⁴² Keulen, B.F., Knigge, G. (2024) Strafprocesrecht, Alphen a/d Rijn: Kluwer.

tenaamstelling de veroordeelde een lagere of lichtere straf heeft gekregen, kan geredeneerd worden dat onvoldoende recht wordt gedaan aan het vergeldingsaspect van de strafrechtbedeling. Dat is tot zekere hoogte vergelijkbaar met vormfouten en onrechtmatig bewijs: ook in zulke gevallen weegt het eerlijk proces zwaarder dan het vergeldingsaspect.

In de strafrechtketen spelen alle ketenpartners een eigen rol. Procesmatig beslist de rechter welk rechtsgevolg aan een delict wordt verbonden. Als persoon X een bepaald delict heeft gepleegd, wordt daaraan rechtsgevolg A verbonden (bijvoorbeeld een gevangenisstraf). Als blijkt dat niet persoon X maar persoon Y dit delict heeft gepleegd, dan moet rechtsgevolg A overgaan op persoon Y.⁴³ Het rechtsgevolg wordt niet anders. Als pas later, nadat een vonnis is vastgesteld, blijkt dat de tenaamstelling onjuist was, kan het vonnis in bepaalde situaties nog steeds worden gebruikt om het rechtsgevolg te verbinden aan het betreffende delict, ook al staat het op een onjuiste naam. Als de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoonlijkheid van de verdachte voldoende zijn meegenomen in het onderzoek ter terechtzitting, dan is het vonnis voldoende bruikbaar voor tenuitvoerlegging.

Het kan wel zijn dat antecedenten niet of niet juist zijn meegenomen, maar dat zal ten voordele van de verdachte zijn, waardoor het geen inbreuk vormt op het recht op een eerlijk proces. Merk op dat deze situatie zich lang niet in alle gevallen zal voordoen. Wanneer een rechter niet komt tot strafoplegging, bijvoorbeeld in geval van vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolg, spelen antecedenten geen rol. Wanneer de rechter wel komt tot strafoplegging, kunnen antecedenten wel een rol spelen, maar als de verdachte een *first offender* is, zijn er sowieso geen antecedenten, dus kunnen die ook niet abusievelijk worden gemist.⁴⁴ Voor gevallen waarin een verdachte voordeel ondervindt van het niet of niet juist meenemen van antecedenten is de vraag of dat te rechtvaardigen is. Als dit is gebeurd door handelen van politie of justitie, is dit in lijn met het legaliteitsbeginsel (art. 1 Sv) en het nemo tenetur beginsel (art. 29 Sv): verdachte is niet geschonden in deze rechten. Als antecedenten niet zijn meegenomen door toedoen van de verdachte, bijvoorbeeld omdat die identiteitsfraude heeft gepleegd, zou daarvoor aangifte kunnen worden gedaan, zodat een duidelijk wordt afgegeven dat dit niet loont. Het loutere feit dat een verdachte niet meewerkt aan zijn identiteitsvaststelling kan lonend zijn op het punt van antecedenten en is tot op zekere hoogte toegestaan door art. 29 Sv, maar voor zwaardere zaken kan een verdachte worden gedwongen mee te werken aan de identiteitsvaststelling, zie §2.3.

Het argument dat het aanpassen van tenaamstelling inhoudelijk niets afdoet aan de kern van een rechterlijke uitspraak wordt ook ondersteund door rechtszaken tegen zogeheten NN-verdachten. Als een verdachte (nog) onbekend is, wordt deze aangeduid als NN-verdachte.⁴⁵ Blijft de identiteit van de verdachte onbekend, dat kan deze toch worden vervolgd en ook

⁴³ Een tegenargument hier is dat als persoon Y een andere achtergrond heeft, dit ook de straftoemeting kan veranderen. Zolang de juiste achtergrond is meegenomen, bijvoorbeeld wanneer wel de juiste persoon ter zitting is verschenen, hoeft dit geen problemen op te leveren. Als een andere persoon ter terechtzitting is verschenen, kan dit wel problematisch zijn.

⁴⁴ Ongeveer 25% van de schuldig verklaarde volwassenen recidiveert binnen twee jaar, zie <https://www.wodc.nl/actueel/nieuws/2023/12/13/recidive-overwegend-stabiel-gebleven>. Hieruit kan worden geconcludeerd de meerderheid van de veroordeelden niet (snel) op nieuw voor de rechter verschijnt. Voor deze groep spelen antecedenten dus geen of geen grote rol. Uiteraard kunnen antecedenten ook na 2 jaar nog een rol spelen, maar antecedenten kunnen minder zwaar wegen naarmate ze langer geleden zijn.

⁴⁵ NN staat voor Nomen Nescio, Latijn voor 'naam onbekend'.

worden berecht.⁴⁶ Uiteraard zal de identiteit van de verdachte wel bekend moeten zijn tegen de tijd dat de opgelegde straf ten uitvoer zal worden gelegd.⁴⁷ Inmiddels is het vaste rechtspraak dat een NN-verdachte alleen rechtsmiddelen kunnen aanwenden als ze hun personalia bekendmaken.⁴⁸ De Raad van State heeft dit onder meer onderbouwd met het argument dat anonieme verdachten anders een niet te rechtvaardigen voorsprong verkrijgen op verdachten die wel meewerken aan het vaststellen van hun identiteit of wier identiteit reeds op andere wijze is vastgesteld.⁴⁹ Hierin is een argument terug te vinden dat het niet meewerken aan identiteitsvaststelling (of het actief tegenwerken daarvan via bijvoorbeeld katvangers of identiteitsfraude) dus consequenties kan hebben. Het recht op een eerlijk proces (zie §2.1) wordt dus mogelijk niet geschonden als een verdachte identiteitsvaststelling tegenwerkt of saboteert.

Als het gaat om formele en materiële waarborgen in het strafproces, dan hebben zowel de rechterlijke als de uitvoerende macht een plicht bij te dragen aan de juiste identiteitsvaststelling en het rechtzetten van fouten en onjuistheden, zoals onjuiste tenaamstellingen, als die aan het licht komen. Vanuit dat perspectief streven beide machten naar hetzelfde doel, namelijk rechtvaardigheid. Bij onjuiste tenaamstellingen is het van belang elke mogelijkheid tot interventie te bezien vanuit dat doel. De leer van de trias politica staat er niet aan in de weg dat de uitvoerende macht contact opneemt met de rechterlijke macht om nadere toelichting te vragen omtrent die bedoelingen of meer duidelijkheid te krijgen over de ontstane twijfel rondom de juistheid van de identiteit van de verdachte. Art. 3 Wjsg verplicht partijen zelfs om contact met elkaar op te nemen en gesignaleerde onjuistheden te melden (zie hoofdstuk 3).

Als uiteindelijk een rectificatie of andere interventie plaatsvindt voor een onjuiste tenaamstelling, is wel de vraag of het recht op een eerlijk proces in het geding is gekomen. Immers, geredeneerd kan worden dat als niet de juiste persoon in de rechtszaal staat of de gevangenis in gaat, er iets mis is gegaan in het strafproces en of dit wel een eerlijk proces is. Als het rechtzetten gedurende het proces gebeurt, hebben betrokkenen zichzelf wellicht slechts ten dele kunnen verdedigen. Hier is het belangrijk onderscheid te maken wiens recht op een eerlijk proces mogelijk is geschonden.

Ten eerste kunnen we kijken naar de onschuldige burger van wie de naam in een strafdossier terecht komt. Als deze onschuldige burger voor de rechter moet verschijnen, kan deze tekst en uitleg geven en van alle rechten gebruikmaken. Hoe vervelend dit ook kan zijn voor een onschuldige burger, het recht op een eerlijk proces is dan niet in het geding: tijdens het proces kan hij alle rechten inroepen. Dit kan anders zijn wanneer een onschuldige burger pas achteraf achter ontdekt dat zijn naam in een strafdossier zit. Dat kan zeer vervelend zijn, bijvoorbeeld omdat iemand dan onterecht een strafblad heeft gekregen en bijvoorbeeld een VOG geweigerd kan worden. Toch is ook dan de vraag of het recht op een eerlijk proces in het geding is. Immers, dit strafproces was niet tegen de betreffende onschuldige burger gericht, maar eigenlijk tegen iemand anders. Anders gezegd: iedereen tegen wie een strafproces loopt, heeft

⁴⁶ Sdu Commentaar Strafvordering, Wetboek van Strafvordering artikel 27.

⁴⁷ Zie art. 355 Sv.

⁴⁸ HR 27 februari 2001, NJ 2001/499, ECLI:NL:HR:2001:AB0259; HR 7 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2915.

⁴⁹ Kamerstukken II 1988-1989, 19 757, C, p. 2.

recht op een eerlijk proces, maar alleen in zijn eigen proces. De onschuldige burger zal dus via de Wjsg (zie §2.2) het recht op rectificatie moeten invoeren om dit recht te zetten.

Ten tweede kunnen we kijken naar de daadwerkelijke dader, de persoon die het OM beoogde te vervolgen en de rechter beoogde te veroordelen. Als die zich doelbewust aan het strafproces of de tenuitvoerlegging heeft onttrokken, bijvoorbeeld door identiteitsfraude via het opgeven van een valse naam of het gebruik van een vals paspoort, dan ligt op zijn minst een deel van de verantwoordelijkheid bij die dader zelf voor wat betreft inbreuken op art. 6 EVRM. Maar hierbij moet wel worden opgemerkt dat het recht op een eerlijk proces niet actief ingeroepen hoeft te worden door een verdachte of veroordeelde. Hier ligt een plicht van de overheid. Het ligt ook anders als de daadwerkelijke dader door fouten van justitie niet in het strafproces is betrokken. Als steeds de verkeerde identiteit is gehanteerd in het strafproces, dan kan het zijn dat de daadwerkelijke dader niet bij het strafproces is betrokken en dus onvoldoende gebruik heeft kunnen maken van zijn rechten. In zulke gevallen is het denkbaar dat een veroordeelde art. 6 EVRM invoert en eist dat het strafproces wordt overgedaan. Soms zal dit nog (deels) hersteld kunnen worden in hoger beroep. Bij onherroepelijke vonnissen is in sommige gevallen nog herziening bij de Hoge Raad mogelijk (art. 457 e.v. Sv).

5 Deelvraag 3 – Interventies door de Matching Autoriteit

Wat betekent dit alles voor de medewerkers van de Matching Autoriteit? Hoe moeten signalen over onjuistheden worden getoetst en welke interventies zijn mogelijk/noodzakelijk?

In dit adviesonderzoek ligt de nadruk op de juridische kaders. Voor de praktische uitvoering is vervolgonderzoek nodig, waarin ook Matching Autoriteit nader moet worden betrokken. Voor dit advies zijn geen gesprekken gevoerd met de Matching Autoriteit (zie §1.3). Het is van belang te benadrukken dat veel van hetgeen is beschreven in dit hoofdstuk reeds wordt gedaan door de Matching Autoriteit, zie daarvoor het Protocol identiteitsvaststelling strafrechtssketen.⁵⁰ In samenspraak met de Matching Autoriteit kan worden gezien in hoeverre dit protocol aanscherping behoeft en/of de bestaande werkwijzen helemaal volgens het protocol verlopen.

Als de Matching Autoriteit een onjuiste tenaamstelling in een strafrechtelijk vonnis constateert of in elk geval gerede twijfels heeft of de tenaamstelling juist is, dan is dat eigenlijk al te laat. Immers het vonnis is dan al gewezen en daarmee een document geworden dat niet zomaar gewijzigd kan worden. In dit kader is voorkomen beter dan genezen. Het is zaak dat signalen over (mogelijk) onjuiste tenaamstelling in strafdossiers zo snel mogelijk, in een zo vroeg mogelijk stadium worden gedeeld met alle andere ketenpartners. Immers, dan kan een en ander nog worden rechtgezet, alvorens zaken ter terechtzitting komen en kan onjuiste tenaamstelling in strafvonnissen mogelijk nog worden voorkomen. Hiervoor is het cruciaal dat ketenpartners nog beter samenwerken en dat de IT-systemen dit beter ondersteunen. Het punt dat NN-vonnissen niet verwerkt kunnen worden in het justitiële documentatieregister illustreert dat hier ruimte is voor verbetering.⁵¹ Dit lijkt een IT-probleem dat opgelost kan en moet worden.

De expertise van de Matching Autoriteit kan hierbij worden ingezet in een eerder stadium in het strafproces. Door de Matching Autoriteit al mee te laten kijken met de strafdossiers die door politie en OM worden voorbereid vóórdat ze naar de terechtzitting en de rechterlijke macht gaan, kan de beschikbare expertise bijdragen aan het voorkomen van onjuiste tenaamstellingen.

Dat gezegd hebbende, zullen niet alle onjuistheden in strafdossiers en strafvonnissen kunnen worden voorkomen. In sommige gevallen komt aanvullende informatie over de identiteit van een veroordeelde pas boven water nadat een vonnis al is gewezen door de rechter. In die gevallen heeft de Matching Autoriteit een belangrijke signaleringsfunctie. Als er zulke signalen zijn, zijn er in elk geval twee stappen die meteen al kunnen worden ondernomen.

Ten eerste is het van belang om meteen de **signalen op te nemen in de systemen**. Dit kan door in de systemen te markeren dat de tenaamstelling mogelijk onjuist is. Het toevoegen van

⁵⁰ Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtssketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>.

⁵¹ Merk op dat in dit adviesonderzoek geen interviews zijn gehouden en niet is meegekeken in de IT-systemen, zie §1.3. Verder onderzoek is nodig naar de vraag in hoeverre de IT-systemen aanpassing behoeven.

aanvullende gegevens is toegestaan op grond van onder meer art. 22 lid 1 Wjsg. De Matching Autoriteit kan in de SKDB aantekeningen maken zodat dit bij het raadplegen van de databank kenbaar is.⁵² Het gaat in feite om metadata die iets zeggen over de juistheid en nauwkeurigheid van identiteitsgegevens. Hier kunnen kwalitatieve beschrijvingen worden gegeven over de bronnen waardoor twijfel is ontstaan en ook hoe groot de twijfel is. Soms zal voor een medewerker van de Matching Autoriteit helder zijn dat de tenaamstelling pertinent onjuist is, maar in andere gevallen kan het gaan om vermoedens of lichte twijfel. Elke ketenpartner is op grond van art. 3 lid 5 Wjsg verplicht aan justitiële gegevens informatie toe te voegen waarmee de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van die justitiële kan worden beoordeeld.⁵³ Eventueel kan de Matching Autoriteit een categorisering opstellen voor de mate van twijfel, om meer uniformiteit te creëren in de beoordelingen van medewerkers. Het enkele markeren van zulke signalen is niet in strijd met de trias politica, het recht op een eerlijk proces of strafrechtelijke beginselen. Op dat moment worden er immers nog geen consequenties aan de signalen verbonden.

Ten tweede is het van belang hierover **alle ketenpartners te informeren**, in het bijzonder de rechterlijke macht waar de onjuistheid in het vonnis is terechtgekomen. Hier spelen de IT-systemen een belangrijke rol. Het beste lijkt te zijn dat alle ketenpartners meteen via de IT-systemen het signaal doorkrijgen, bijvoorbeeld via een push-bericht. In potentie kunnen immers alle partners in de strafrechtketen over informatie beschikken die de twijfel kan wegnemen. Het is belangrijk te constateren dat het aan de rechterlijke macht is om onjuiste gerechtelijke strafgegevens in strafdossiers en vonnissen te rectificeren of anderszins in te grijpen. Dit is een plicht o.g.v. art. 51f jo. art. 3 Wjsg waarop de Matching Autoriteit indien nodig kan wijzen. Mocht de rechterlijke macht hieraan geen of onvoldoende gevolg geven, dan zou in uiterste gevallen zelfs hierover geprocedeerd kunnen worden. Meer voor de hand ligt echter om vanuit de Matching Autoriteit verdere samenwerking te zoeken met de rechterlijke macht.

Na deze eerste twee stappen, die vooral de signalering betreffen, is de logische volgende stap **verder onderzoek**. Immers, de ontstane twijfel kan toch ongegrond blijken, waarna de tenuitvoerlegging verder voortgang kan vinden. Als de twijfel over de tenaamstelling daarentegen gegrond is, zal helder moeten worden wat dan wel de juiste identiteit is, teneinde de tenuitvoerlegging aan de juiste persoon op te leggen. Daarbij moet alle beschikbare informatie van ketenpartners worden ingewonnen. Met name de bronnen waardoor de twijfel over de juistheid van de tenaamstelling is ontstaan zijn richtinggevend voor welke ketenpartners mogelijk over relevant informatie beschikken. In het bijzonder is nauwe samenwerking met de rechterlijke macht wenselijk, bij voorkeur met de rechter(s) die het betreffende vonnis hebben gewezen.

Uit verder onderzoek moet blijken wat de vervolgstappen zijn. Hierboven zijn in hoofdstuk 3 al de mogelijke **interventies** beschreven, inclusief hun juridische grondslag. Aan deze interventies kunnen daadwerkelijke gevolgen verbonden zijn wat betreft de tenuitvoerlegging. Welke interventie het meest voor de hand ligt, hangt af van een aantal factoren.

⁵² Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>, p. 26.

⁵³ Voor de rechter geldt dezelfde verplichting o.g.v. art. 51f jo. 3 Wjsg.

Ten eerste is de vraag **hoe groot de twijfel is** over de onjuiste tenaamstelling en wat er zou moeten gebeuren. Als de onjuiste tenaamstelling een invoerfout of spelfout betreft die voor alle betrokkenen helder is, dan ontstaat meer ruimte voor de Matching Autoriteit om in overleg met de betrokken ketenpartners administratief de tenuitvoerlegging op de juiste naam overzetten. Hetzelfde geldt voor officiële naamswijzigingen, ook hier kan de tenuitvoerlegging sneller op de nieuwe naam overgaan. In gevallen waarin de Matching Autoriteit zulke wijzigingen zou doorvoeren, hoeft de inhoud van het vonnis niet te worden aangepast, het kan volstaan de aanvullende informatie in de strafdossiers op te nemen waardoor duidelijk wordt op welke naam tenuitvoerlegging moet plaatsvinden. Als gedurende het strafproces steeds dezelfde persoon in beeld is geweest, wordt het recht op een eerlijk proces hierdoor niet geschonden. Wel moeten alle ketenpartners en de betrokkene hierover worden geïnformeerd. Zij zijn dan in de gelegenheid nog hierop te reageren. De betrokkene kan indien nodig zijn recht op rectificatie invoeren o.g.v. art. 22 Wjsg. Gezamenlijk zouden dat voldoende juridische waarborgen moeten zijn voor gevallen waarin weinig of geen twijfel bestaat over de onjuistheid en over wat er zou moeten gebeuren.

Ten tweede speelt de **ernst van het delict** een belangrijke rol voor het bepalen van de mogelijke interventies. Hoe zwaarder het delict, hoe meer waarborgen er nodig zijn. Immers, bij een zwaarder delict is doorgaans de straf ook zwaarder. Dat brengt een hogere inspanningsverplichting wat betreft zorgvuldigheid met zich mee. Bij het overzetten van de tenuitvoerlegging kunnen immers vergissingen worden gemaakt: hoewel het de bedoeling is om dit over te zetten van een onjuiste naam naar de juiste naam, kan het ook gebeuren dat de overzetting abusievelijk andersom gebeurt van een juiste naam naar een onjuiste naam, of dat wordt overgezet van de ene onjuiste naam naar een andere onjuiste naam. Bij zwaardere straffen zijn de consequenties van zulke vergissingen groter. In zulke gevallen kan een casusoverleg met betrokken ketenpartners zorgen voor extra *checks and balances*. Ook kunnen betrokkenen nog een keer worden gehoord of de identiteit opnieuw worden vastgesteld. Een extra waarborg kan zijn dat voor de zwaarste zaken toch de gang naar de rechter wordt gekozen. Als er nog hoger beroep of herziening mogelijk is, kan dat een overweging zijn. In gevallen waarin deze routes niet mogelijk zijn, moet worden uitgezocht of er andere rechtsgronden zijn om te procederen en hoe zich dit verhoudt tot het non bis in idem beginsel. Ook hier geldt dat de gekozen interventie aan alle ketenpartners en aan betrokkene moet worden medegedeeld, zodat de mogelijkheid tot correct en het recht op rectificatie blijft openstaan.

Ten derde is van belang de **rol van de veroordeelde**. In sommige gevallen is een onjuiste identiteitsvaststelling of onjuiste tenaamstelling niet zozeer ontstaan door het handelen of onvolledige informatie bij ketenpartners, maar door toedoen van de verdachte. Een verdachte kan zich bedienen van een vorm van identiteitsfraude, zich onttrekken aan de identiteitsvaststelling of die manipuleren, dit alles doorgaans met de bedoeling zich aan het strafproces en de opgelegde straf te onttrekken. In zulke gevallen rijst de vraag wat de verantwoordelijkheid van de verdachte is en of de inspanningsverplichtingen voor de juistheid van de gegevens anders komt te liggen. In beginsel blijft art. 3 Wjsg onverkort van toepassing: ook als een verdachte de identiteitsvaststelling bemoeilijkt of saboteert, blijft de inspanningsverplichting betreffende de juistheid van de gegevens overeind. Het ligt wel voor

de hand te allen tijde hiervoor strafrechtelijk te vervolgen.⁵⁴ Identiteitsfraude is strafbaar onder art. 231b Sr.⁵⁵ De maximumstraffen zijn stevig, maximaal 5 jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie. Door consequent alle gevallen van identiteitsfraude te vervolgen, wordt een sterk signaal afgegeven dat identiteitsfraude niet loont.

Ten vierde is van belang in hoeverre **andere, onschuldige burgers in het strafproces betrokken** zijn geraakt. In sommige gevallen, zoals kennelijke invoerfouten en spelfouten, staat een vonnis niet op de juiste naam, maar daarmee is nog niet meteen een andere persoon in beeld. Met andere woorden, er is dan geen andere persoon die schade heeft ondervonden van de onjuiste tenaamstelling.⁵⁶ In zulke gevallen is de juiste persoon bij het gehele strafproces betrokken geweest. Het recht op een eerlijk proces is dan niet geschonden, in elk geval niet door de onjuiste tenaamstelling. Het kan zijn dat hierdoor antecedenten niet zijn meegenomen, maar dat is niet ten nadele van de verdachte.

Als daarentegen wel een andere, onschuldige burger in beeld is gekomen ergens tijdens het strafproces, dan ligt dit anders. Immers, dan kan het zijn dat de daadwerkelijke dader niet in alle fasen van het strafproces betrokken is geweest. Daarmee kan het recht op een eerlijk proces onder druk komen te staan. Als de dader daar zelf de hand in heeft gehad, bijvoorbeeld door het plegen van identiteitsfraude, dan kan daarop wel iets worden afgedongen,⁵⁷ maar niettemin kan het problematisch zijn. Ook kunnen antecedenten dan verkeerd worden gematcht. In theorie kan de dader daarvan nadeel ondervinden als de onjuiste verdachte een zwaarder strafblad blijkt te hebben dan de daadwerkelijke verdachte, al lijkt de kans klein dat deze situatie zich voordoet.

Om een goede samenwerking tussen ketenpartners te bewerkstelligen is het van belang niet te spreken over 'fouten' als het gaan om onjuiste tenaamstellingen of onjuiste identiteitsvaststellingen. Hoewel overal waar mensen werken, soms fouten en vergissingen kunnen plaatsvinden, zoals invoerfouten, is het van belang te constateren dat alle ketenpartners naar eer en geweten hun taken.⁵⁸ Ze werken simpelweg met de op dat moment beschikbare gegevens. Soms zijn die gegevens onjuist of onnauwkeurig. Daarom is goede communicatie in de keten nodig. In de Wjsg wordt voortdurend benadrukt dat als een ketenpartner constateert dat bepaalde gegevens onjuist of onnauwkeurig zijn, ze alle andere ketenpartners daarover direct informeren. De tekst in de Wjsg richt zich daarbij vooral op de ketenpartners van wie de onjuiste gegevens zijn ontvangen (zie bijvoorbeeld art. 22 lid 5 Wjsg) en de ketenpartners aan wie de onjuiste gegevens zijn verstrekt (zie bijvoorbeeld art. 24 lid 1

⁵⁴ Zie ook Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtsketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>.

⁵⁵ Oerlemans, J. J., & van der Wagen, W. (2020) Verschijningsvormen van cybercriminaliteit. In *Basisboek cybercriminaliteit: Een criminologisch overzicht voor studie en praktijk* (pp. 55-105). Meppel: Boom criminologie.

⁵⁶ Er is dus ook geen ander bij wie inbreuk op het recht op privacy (art. 8 EVRM) is gemaakt, zie EHRM, 14 February 2012, nr. 7094/06 (Romet).

⁵⁷ Zie Kamerstukken II 1988-1989, 19 575, C, p. 2: verhulling door verdachten van hun identiteit levert een niet te rechtvaardigen voorsprong op de verdachten die wel tot een degelijke medewerking bereid zijn. Bovendien wordt het rechtsgevoel van de burger aangetast indien mensen (al te gemakkelijk) hun gerechte straf kunnen ontlopen hierdoor.

⁵⁸ Vgl. Algemene Rekenkamer (2025) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), Rapport bij het Jaarverslag 2025. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/05/21/vo-2024-jenv>.

Wjsg). Omdat die ketenpartners ook weer een schakel in de keten zijn, strekt deze verplichting zich uit tot de gehele keten.⁵⁹ Als dit per schakel in de keten gebeurt, kan dat langer duren en ook 'blijven hangen'. Hier spelen de IT-systemen een belangrijke rol, want met goede IT-systemen kunnen alle ketenpartners tegelijkertijd hierover worden geïnformeerd.

⁵⁹ Zie ook Overweging 47 van de RGR en art. 22 lid 5 van de RGR.

6 Overige observaties

6.1 Inhoud

De hoofdvraag van dit adviesonderzoek ziet op het concept juridisch kader dat binnen het ministerie van justitie is opgesteld. In de kern is dit een helder en uitgebreid kader, waarin alle relevante perspectieven (rechtstatelijk, gegevensrechtelijk en strafrechtelijk) zijn uitgediept. Binnen elk van deze perspectieven wordt een goed overzicht geboden van de relevante wet- en regelgeving en daarbinnen de relevante bepalingen. Het rechtstatelijk perspectief is het kortst beschreven, dat zou wellicht nog wat uitgebreider kunnen. Daarvoor biedt dit adviesrapport verdere aanknopingspunten, zie § 2.1 en hoofdstuk 4. Verder zijn er twee algemene observaties die hier worden gedeeld.

Ten eerste is de zienswijze die wordt gevolgd in het concept juridisch kader te beschrijven als behoorlijk behoudend. Dat is juridisch gezien een veilige insteek, de regels worden strikt geïnterpreteerd en de overheid, in het bijzonder de strafrechtketen, hoort hier ook het goede voorbeeld te geven en geen regels te overtreden. Niettemin is er op verschillende plekken in het concept juridisch kader best ruimte om iets ruimer te interpreteren zonder dat bestaande juridische regels worden overtreden. Door op punten iets minder strak te interpreteren kunnen mogelijk meer praktische oplossingen wordt bewerkstelligd.

Een typisch voorbeeld hiervan is de strakke interpretatie van de trias politica. Zoals hierboven beschreven in hoofdstuk 4, staat de trias politica niet in de weg aan nauw overleg met de rechterlijke macht, zolang maar geen oneigenlijke druk wordt uitgeoefend. Een ander voorbeeld is dat de Wjsg en andere wetgeving wellicht weinig of geen ruimte biedt de inhoud van een strafrechtelijk vonnis aan te passen, maar dat het opnemen van aanvullende informatie wel degelijk mogelijk is en in veel gevallen zelfs verplicht.

Ten tweede is de rol van de rechterlijke macht enigszins onderbelicht in het concept juridisch kader. Het concept juridisch kader is opgesteld binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en legt de nadruk op het verantwoordelijkheden en handelingsmogelijkheden van de uitvoerende macht. Het zou kunnen helpen om de strafrechtketen ook als geheel te bezien, dus inclusief de rechterlijke macht, het onderdeel van de strafrechtketen dat niet onder de verantwoordelijkheid van de minister ligt. De juridische kaders, met name art. 273 Sv en art. 51f jo. art. 3 Wjsg, leggen duidelijke verplichtingen op aan de rechter als het gaat om identificatie van verdachten ter terechtzitting, het zorgen voor juiste tenaamstellingen in vonnissen en het rechtzetten als er toch onjuiste tenaamstellingen plaatsvinden. Hoewel het goed is om alle ketenpartners gezamenlijk verantwoordelijk te houden voor een goed functionerende strafrechtketen, heeft de rechterlijke macht als het gaat om onjuiste tenaamstellingen in strafvonnissen nu eenmaal meer wettelijke mogelijkheden en verantwoordelijkheden zaken recht te zetten. Ondanks een groot verantwoordelijkheidsgevoel bij Justitie en de Matching Autoriteit, liggen sommige interventiemogelijkheden buiten hun bereik, waaronder het aanpassen of overrulen van de inhoud van een vonnis. Los van verantwoordelijkheden in de strafrechtketen beleggen waar ze thuishoren, kan er verder ook meer nadruk liggen op de samenwerking tussen de verschillende uitvoeringsdiensten en de rechterlijke macht. Het delen van signalen en beschikbare informatie moet niet alleen tussen onderdelen van politie en justitie plaatsvinden, maar nadrukkelijk ook met de rechterlijke

macht. De Wjsg verplicht daartoe, maar lijkt niet altijd voldoende geïmplementeerd in de werkprocessen.

6.2 Vorm

Een gedetailleerde review van het concept juridisch kader is terug te vinden in de bijlage die is opgeleverd met dit adviesrapport. Hierin zijn annotaties en correcties terug te vinden, met opmerkingen, suggesties, bedenkingen en vragen. Hieronder volgen nog een paar algemene observaties over de manier waarop het concept juridisch kader is vormgegeven.

Het concept juridisch kader bevat de letterlijke tekst van alle relevante juridische bepalingen en alle passages uit onderliggende documentatie zoals Memories van Toelichting. Het verdient aanbeveling dit allemaal in een bijlage op te nemen, zodat de focus van het document meer komt te liggen op de zienswijze en de kernboodschap van het document. Het document zal naar verwachting daardoor korter en toegankelijker worden.

Het (concept) juridisch kader is een document dat losstaat van het toetsings- en handelingskader voor de Matching Autoriteit. Omdat deze twee documenten nadrukkelijk een andere doelgroep hebben, is het goed ze te gescheiden te houden. Het juridisch kader bevat weliswaar informatie die als achtergrondinformatie voor de Matching Autoriteit kan dienen, maar vormt geen onderdeel van de processen die de Matching Autoriteit uitvoert. Wel kan overwogen worden een verwijzing naar het juridisch kader op te nemen in het toetsings- en handelingskader, zodat medewerkers van de Matching Autoriteit kunnen nalezen wat de betreffende onderliggende juridische grondslagen zijn.

Tot slot wordt opgemerkt dat het concept juridisch kader, althans de versie die voor dit adviesonderzoek is gereviewd, nog verschillende pro memorie passages bevat. Deze passages moeten nog worden aangevuld en/of uitgewerkt. Deze onderdelen zijn derhalve niet meegenomen in dit adviesonderzoek. Wel zijn op punten suggesties gedaan over hoe de uitwerking eruit zou kunnen zien of welke elementen hierin kunnen worden meegenomen.

7 Conclusies en aanbevelingen

In de kern ziet het concept juridisch kader er goed uit. Het is een helder en uitgebreid kader, waarin alle relevante perspectieven (rechtstatelijk, gegevensrechtelijk en strafrechtelijk) zijn uitgediept. Het concept juridisch kader biedt een zienswijze die aan de behoudende kant is. Op punten zou een ruimere zienswijze nog steeds binnen de juridische kaders passen maar tegelijkertijd meer ruimte bieden om te komen tot praktische oplossingen. Dat leidt tot de volgende **drie conclusies**:

Conclusie 1: Bij kennelijke spelfouten en invoerfouten en bij officiële naamswijzigingen kan de Matching Autoriteit zelf handelen, zonder gang naar de rechter.

Er lijkt in bepaalde gevallen meer juridische ruimte voor het rechtzetten van onjuiste tenaamstellingen door de Matching Autoriteit zelf dan wordt gesuggereerd. In het concept juridisch kader wordt gesuggereerd dat in alle gevallen van onjuiste tenaamstellingen in vonnissen een gang naar de rechter nodig is om zaken recht te zetten. In relatief eenvoudige gevallen lijkt dat echter niet altijd nodig. Het gaat dan om kennelijke spelfouten en invoerfouten en om officiële naamswijzigingen. In zulke gevallen kan en moet de Matching Autoriteit handelen, o.g.v. art 3 Wjsg. De Matching Autoriteit kan zelf handelen, zonder gang naar de rechter, want er is nooit een andere persoon in beeld geweest en de verdachte/veroordeelde is bij het gehele strafproces betrokken geweest. Het recht op een eerlijk proces is dan niet geschonden, in elk geval niet door de onjuiste tenaamstelling. Als de Matching Autoriteit dit rechtzet en tenuitvoerlegging op de juiste naam zet, is dit geen schending van de trias politica, want de Matching Autoriteit gaat hiermee niet op de stoel van de rechter zitten, maar geeft slechts uitvoering aan wat de rechter bedoeld heeft. Het kan zijn dat antecedenten niet zijn meegenomen, maar dat is niet ten nadele van de verdachte.

De Matching Autoriteit kan in deze gevallen de tenuitvoerlegging op de juiste naam overzetten. Daarbij wordt niets gewijzigd aan de inhoud van het vonnis, maar slechts aanvullende informatie in de strafdossiers opgenomen. De onjuiste informatie wordt niet overschreven of vernietigd, maar conform de protocollen bewaard en gelogd en is voor alle ketenpartners ter inzage beschikbaar. Alle verzamelde identificerende gegevens, inclusief aliases, valse ID-bewijzen en andere onjuist gebleken gegevens worden in de SKDB bewaard ten behoeve van eventueel later onderzoek.⁶⁰ Voor de betrokkene zijn er de waarborgen in de Wjsg, zoals het recht op rectificatie (art. 22 Wjsg).

Conclusie 2: Bij gevallen van onjuiste tenaamstelling in strafvonnissen waarin een ander, onschuldig persoon is betrokken, verdient de gang naar de rechter de voorkeur.

In gevallen waarin wel een andere persoon betrokken is, bijvoorbeeld door onjuiste identiteitsvaststelling, persoonsverwisseling of identiteitsfraude, is het de meest zorgvuldige route om de rechter een nieuw vonnis te laten vaststellen met daarin de juiste tenaamstelling. Als halverwege of na afloop van het strafproces aan het licht komt dat de verkeerde persoon

⁶⁰ Cf. Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtshet 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtshet.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>, p. 26.

in beeld is, heeft de beoogde verdachte/veroordeelde niet gedurende het gehele strafproces zijn rechten kunnen uitoefenen. Ook kunnen dan onjuiste antecedenten zijn gekoppeld, mogelijk ten nadele van de beoogde verdachte/veroordeelde. En een gang naar de rechter is weliswaar kostbaar en tijdrovend, maar biedt wel extra waarborgen voor betrokkenen.

Conclusie 3: de uitvoerende en rechterlijke macht hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Het valt op dat het concept juridisch kader de nadruk legt op het verantwoordelijkheden en handelingsmogelijkheden van de uitvoerende macht. Met het oog op het voorkómen van onjuiste tenaamstellingen in strafvonnissen zouden ook de verantwoordelijkheden van de rechterlijke macht verder benoemd kunnen worden. De juridische kaders, met name art. 273 Sv en art. 51f jo. art. 3 Wjsg, leggen duidelijke verplichtingen op aan de rechter als het gaat om identificatie van verdachten ter terechtzitting, het zorgen voor juiste tenaamstellingen in vonnissen en het rechtzetten als er toch onjuiste tenaamstellingen plaatsvinden. De Matching Autoriteit en andere ketenpartners kunnen daarin wel een belangrijke signaleringsfunctie hebben en verder onderzoek doen in gevallen waarin wordt getwijfeld over een identiteit of tenaamstelling.

Naast het rechtzetten van bekende gevallen is het belangrijk om nieuwe gevallen van onjuiste tenaamstellingen in strafvonnissen te voorkomen. Hoewel alle databanken onjuistheden en onvolledigheden bevatten, hebben alle ketenpartners de wettelijke plicht te controleren of gegevens juist en nauwkeurig zijn (art. 3 lid 1 Wjsg). Als er twijfels zijn, dienen zij die te communiceren (art. 3 lid 5 Wjsg) en als gegevens kennelijk onjuist zijn, zijn interventies voorgeschreven (zie hoofdstuk 3). Deze (inspannings-)verplichtingen lijken niet altijd voldoende nageleefd te worden. De rechter zou ter zitting *altijd* een zorgvuldige identiteitscontrole moeten (laten) uitvoeren. Signalen over twijfels over de juistheid van identificatie en tenaamstelling zouden *altijd en onverwijld* met de gehele keten moeten worden gedeeld. Het probleem dat sommige IT-systemen bepaalde signalen niet kunnen verwerken of geen ruimte bieden voor het opnemen van bepaalde aanvullende informatie zou technisch oplosbaar moeten zijn.

In het licht van bovenstaande, kunnen de volgende **drie aanbevelingen** worden geformuleerd:

Aanbeveling 1: Scherp het (concept) juridisch kader aan en stel het toetsings- en handelingskader voor de Matching Autoriteit op.

Op basis van dit adviesonderzoek kan het concept juridisch kader verder worden aangescherpt en worden vastgesteld. Het concept juridisch kader is reeds in een vergevorderd stadium, dus dit hoeft niet heel veel tijd meer te kosten. Op basis daarvan kan vervolgens het toetsings- en handelingskader voor de Matching Autoriteit dat reeds in concept is opgesteld verder worden aangescherpt, zoals de Minister van Justitie en Veiligheid al heeft toegezegd aan de Tweede Kamer.⁶¹ In het toetsings- en handelingskader worden verschillende gevalstypen van onjuiste

⁶¹ Zie Brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, d.d. 28 mei 2025, betreffende tenaamstelling vonnissen. <https://open.overheid.nl/documenten/eb04b840-f23c-4697-8126-3ba62f3627bf/file>.

tenaamstellingen in strafvonnissen onderscheiden op basis van ervaringen van de Matching Autoriteit en andere ketenpartners.⁶² Bij de verdere uitwerking van deze gevalstypen zouden onder meer de volgende aspecten (verder) kunnen worden meegenomen: in welke fase van het strafproces (twijfel over) onjuiste tenaamstelling aan het licht komt en hoe groot die twijfel is, de ernst van het delict, wat de rol van de veroordeelde is geweest en of er al dan niet andere/onschuldige burgers in het strafproces betrokken zijn geraakt. Voor elke categorie wordt omschreven wat de mogelijke vervolgstappen zijn die de Matching Autoriteit kan ondernemen. Bij deze vervolgstappen kan ook worden gekeken naar signalen en informatie delen met andere ketenpartners, verder onderzoek en hernieuwde identiteitsvaststellingen, tenuitvoerleggingen administratief overzetten op de juiste naam, of de gang naar de rechter kiezen voor formele aangepaste tenaamstellingen in strafvonnissen. Als een vorm van identiteitsfraude wordt gesignaleerd zou altijd aangifte moeten worden gedaan en strafrechtelijke vervolging o.g.v. art, 231b Sr moeten plaatsvinden.⁶³

Aanbeveling 2: De uitvoerende en rechterlijke macht moeten nauwer samenwerken

Een keten is zo sterk als de zwakste schakel. In beginsel geldt dat ook voor identificatie en tenaamstelling in de strafrechtketen. Als een bepaalde ketenpartner niet over bepaalde informatie beschikt die andere ketenpartners wel hebben, levert dat een zwakkere informatiepositie op. Het is daarom van belang dat *alle* ketenpartners onverwijld signalen over (twijfel over) een onjuiste identificatie of tenaamstelling met elkaar delen. Ook dienen zulke signalen o.g.v. art 3 lid 5 Wjsg vergezeld te gaan van inschattingen of beschrijvende informatie over waarom en in hoeverre de gegevens (mogelijk) onjuist zijn. Toch lijken de IT-systemen niet altijd goed hierin te voorzien en lijken er soms barrières te bestaan tussen de uitvoerende en de rechterlijke macht. Nauwere samenwerking lijkt hier mogelijk, onder meer via delen van signalen en casusoverleg over zaken waarin onjuiste tenaamstelling verder onderzoek vereist. Voor het oplossen van aan het licht gekomen zaken is nauw overleg tussen de Matching Autoriteit en de rechtspraak (bij voorkeur de rechter die het vonnis heeft gewezen) noodzakelijk.

Hetzelfde geldt voor de processen voor identificatie en verificatie. Als de politie bij aanhouding en verhoor de protocollen volgt en de ID-zuil gebruikt, maar de rechter niet op dezelfde manier de identiteit van de verdachte ter terechtzitting vaststelt, ontstaat een zwakke schakel in de keten. In beginsel moeten alle ketenpartners op dezelfde manier identificeren of een identiteit verifiëren.⁶⁴ De verplichtingen in artt. 27a, 55c en 273 Sv moeten goed worden nageleefd om problemen met onjuiste tenaamstellingen te voorkomen. Voor zover dat (nog) niet het geval is, dienen de processen daarvoor verder ingericht te worden en kan verdere voorlichting en

Deze aanpak is later nogmaals bevestigd bij de beantwoording van Kamervragen, zie *Kamerstukken II 2024/2025*, 2394 (Kamervragen over het bericht 'Daders lopen mogelijk vrij rond door fout met naam in 867 zaken').

⁶² Binnen het Ministerie van Justitie en Veiligheid is al gestart met het opstellen van een toetsings- en handelingskader, maar dit valt buiten de reikwijdte van dit adviesonderzoek.

⁶³ Cf. Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>

⁶⁴ Zie ook Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>.

bewustwording bij alle ketenpartners over verantwoordelijkheden en signaleringsfuncties behulpzaam zijn.

Aanbeveling 3: Overweeg herziening van de wettelijke kaders

In het licht van bovenstaande is het een overweging in het Wetboek van Strafvordering verder te verduidelijken wat er moet gebeuren als onjuiste tenaamstelling van strafvonnissen aan het licht komt. Het Wetboek van Strafvordering, in het bijzonder artt. 27a, 55c en 273 Sv, zou verder verbonden kunnen worden met de Wjsg, in het bijzonder de inspanningsverplichtingen in art. 3 Wjsg. Ook zou verder verduidelijkt kunnen worden in welke gevallen het binnen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de Minister van Justitie en Veiligheid, i.c. de dienst Justid en de Matching Autoriteit, ligt om bij de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen een strafdossier over te zetten op de juiste naam. En in andere gevallen, wanneer daaraan een rechter te pas moet komen, kan verduidelijkt worden wat de te volgen procedure is. De huidige regeling voor herziening door de Hoge Raad (art. 457 e.v. Sv) is tijdrovend en niet altijd mogelijk. Bovendien is herziening gericht op een verdachte die onterecht benadeeld is in het strafproces, maar niet op het tenuitvoerleggen van de straf bij de beoogde verdachte/veroordeelde. Herziening lijkt bovendien een (te) zwaar rechtsmiddel, omdat bij een onjuiste tenaamstelling niet noodzakelijkerwijs het hele strafproces moet worden overgedaan. De meeste onderdelen van het strafproces kunnen gewoon in stand worden gehouden, alleen stappen betreffende de identificatie en het rechtzetten van de tenaamstellingen moeten opnieuw worden bekeken. In dit kader is relevant dat het nieuwe Wetboek van Strafvordering bij ieder verhoor of ondervraging aan elke verhorende ambtenaar (dus ook de rechter) verplichtingen oplegt voor het vaststellen van de identiteit.⁶⁵

Ter afsluiting, onjuiste tenaamstellingen zullen waarschijnlijk altijd blijven voorkomen, maar enerzijds kunnen bepaalde zaken worden voorkomen en anderzijds gaat het om goede mechanismen om zaken recht te zetten als zich toch een onjuiste tenaamstelling voordoet. Door processen voor identificatie en het delen van signalen binnen de strafrechtketen verder te verbeteren, kan het aantal onjuiste tenaamstellingen worden teruggedrongen. Als onjuiste tenaamstelling alsnog plaatsvindt, zijn het vergelijkbare processen van informatiedelen, nader onderzoek en casusoverleg die helpen bij het rechtzetten. Uiteindelijk gaat het erom dat de tenuitvoerlegging van straffen bij de juiste persoon plaatsvindt, alleen dan is sprake van een rechtvaardig strafrecht.

⁶⁵ Art. 1.4.8 nieuw Wetboek van Strafvordering.

8 Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2025) Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI), Rapport bij het Jaarverslag 2025. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2025/05/21/vo-2024-jenv>.
- Borst, W.L. (2021) De verdachte in de bak. Identiteitsvaststelling in de strafrechtsketen, Meppel: Boom juridisch.
- Brief van de Staatssecretaris Rechtsbescherming aan de Tweede Kamer, d.d 28 mei 2025, betreffende tenaamstelling vonnissen. <https://open.overheid.nl/documenten/eb04b840-f23c-4697-8126-3ba62f3627bf/file>
- Busser, E. de (2017) Gegevensbescherming in strafzaken: nieuwe rechtsinstrumenten in een nieuwe realiteit, *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht*, 2017/1-2.
- Bygrave, L.A. (2002) *Data protection law; approaching its rationale, logic and limits*, The Hague: Kluwer Law International.
- Cleiren, C. P. M. (1990) Identiteit van beginselen van behoorlijke strafrechtspleging en beginselen van behoorlijk bestuur. *Delikt en Delinkwent*, p. 497-514.
- Custers, B.H.M., Leiser, M.R. (2019) Persoonsgegevens in het strafrecht: weeffouten in EU-richtlijn 2016/680 leiden tot praktische problemen, *Nederlands Juristenblad*, afl. 34, p. 2490-2497.
- Custers, B.H.M., Sears, A.M., Dechesne, F., Georgieva, I.N., Tani, T., and Van der Hof, S. (2019) *EU Personal Data Protection in Policy and Practice*, Heidelberg: Asser/Springer. pp. 249.
- Custers, B.H.M., and Heijne, A.S. (2022) The Right of Access in Automated Decision-Making: The Scope of Article 15(1)(h) GDPR in theory and practice, *Computer Law and Security Review*, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2022.105727>.
- Custers, B.H.M., Louis, L., Spinelli, M., Terzidou, M. (2022) Quis custodiet ipsos custodes: data protection in the judiciary in the EU and EEA Member States, *International Data Privacy Law*, Vol. 12, No. 2, p. 93-112. <https://doi.org/10.1093/idpl/ipac002>.
- Fuster G.G (2014) *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*, Heidelberg: Springer, pp. 220.
- Häuselmann, A.N., Custers, B.H.M. (2024) The right to rectification and inferred personal data, *European Journal of Law and Technology*, Vol. 15, No. 3, p. 1-24.
- Hert, P. de, and Papakonstantinou, V. (2016) The New Police and Criminal Justice Data Protection Directive: A First Analysis, *New Journal of European Criminal Law* 7 (1).
- Hert, P. de, and Papakonstantinou, V. (2018) Data Protection Policies in EU Justice and Home Affairs. A Multi-layered and Yet Unexplored Territory for Legal Research, in: A.R. Servent and F. Trauner (eds) *Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, London: Routledge.
- Hert, P. de, and Sajfert, J. (2018) The Role of the Data Protection Authorities in Supervising Police and Criminal Justice Authorities Processing Personal Data, in: C. Brière and A. Weyembergh (eds) *The Needed Balances in EU Criminal Law: Past Present and Future*, Hart Publishing.
- Kamerstukken II 2024/2025, 2394 (Kamervragen over het bericht ‘Daders lopen mogelijk vrij rond door fout met naam in 867 zaken’).
- Keulen, B.F., Knigge, G. (2024) *Strafprocesrecht*, Alphen a/d Rijn: Kluwer.

Kosta, E. and Boehm, F. (2024) *The EU Law Enforcement Directive (LED): A Commentary*, Oxford: Oxford University Press.

Leiser, M.R. and Custers, B.H.M. (2019) The Law Enforcement Directive: Conceptual Issues of EU Directive 2016/680, *European Data Protection Law Review*. Vol. 5, nr. 3, p. 367-378.

Noorloos L.A. van & Spapens A. (2017) De juiste persoon: vaststelling en uitwisseling van identificerende gegevens binnen de EU. WODC Rapport nr. 2533. Tilburg: Tilburg University/Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC.

Oerlemans, J. J., & van der Wagen, W. (2020) Verschijningsvormen van cybercriminaliteit. In *Basisboek cybercriminaliteit: Een criminologisch overzicht voor studie en praktijk* (pp. 55-105). Meppel: Boom criminologie

Peters, L.J.J. (2015) Beschikt en gecheckt: de OM-afdoeining en de strafvorderlijke machtenscheiding, in: *Trema* 2015/7

Protocol (2021) Protocol Identiteitsvaststelling strafrechtsketen 2020, Den Haag, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 15 april 2021. <https://www.strafrechtketen.nl/documenten/publicaties/2021/11/22/protocol-identiteitsvaststelling>

Sajfert, J., and Quintel, T. (2017) Data Protection Directive (EU) 2016/680 For Police And Criminal Justice Authorities, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3285873.

Stevens, L. (2007). Het nemo-teneturbeginsel als containerbegrip. *Delikt en delinkwent*, 7(37), p. 682-697.

Uzman, J. & Boogaard, G. (2021) Artikel 113 Strafrechtspraak, in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge en G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 1095

Willemsen, C.H.J. (2019) *Identiteitsvaststelling van verdachten en illegale vreemdelingen door opsporingsdiensten*, Global Academic Press, pp. 428.