

Vergaderjaar 2012–2013

33 352

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 mei 2013

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie over dit wetsvoorstel en het verheugt mij dat de leden van de in het verslag aan het woord zijnde fracties ten aanzien daarvan een positieve houding aannemen. De leden van de fractie van de VVD hebben met aviditeit kennis genomen van het wetsvoorstel. De verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen – de eerste doelstelling van het wetsvoorstel – kan op instemming van deze leden rekenen omdat dat type fraude voor verlies van vertrouwen van de maatschappij in de betrouwbaarheid van identiteitsbewijzen zorgt en bovendien grote gevolgen heeft voor personen die het slachtoffer daarvan zijn geworden. Verder onderschrijven deze leden de tweede doelstelling van het wetsvoorstel: een betere regeling van de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden. De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit wetsvoorstel. Zij onderschrijven de constatering dat het plegen van identiteitsfraude vaak een opstap vormt voor ernstiger vormen van criminaliteit en dat het bij de aanpak van identiteitsfraude minder relevant is of die fraude gepleegd wordt met reisdocumenten dan wel met andere identiteitsdocumenten. Ook de leden van de PVV-fractie en de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de PVV-fractie vinden het een goede ontwikkeling dat naast fraude met reisdocumenten ook fraude met andere identiteitsbewijzen strafbaar wordt gesteld. Ook de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden vinden deze leden een goede ontwikkeling. De leden van de SP-fractie en de D66-fractie hebben tot slot kennis genomen van dit wetsvoorstel.

De positieve houding van de leden van de aan het woord zijnde fracties over dit wetsvoorstel neemt echter niet weg dat zij op een aantal onderdelen de behoefte hebben gevoeld om mij een aantal vragen voor te leggen en een aantal opmerkingen te maken. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om hierna de gestelde vragen te beantwoorden en op de gemaakte opmerkingen te reageren.

Het stemt de leden van de VVD-fractie tevreden dat na inwerkingtreding van deze wetswijziging meer frauduleuze feiten kunnen worden berecht dan op dit moment het geval is. Deze leden vinden het van belang dat dit type delicten, gelet op de impact op het slachtoffer en de maatschappij, ferm wordt bestreden. Zij vragen zich in dat licht af of de regering kan aangeven in hoeverre de capaciteit van het politieapparaat en het openbaar ministerie hiervoor toereikend is. Ook vragen zij zich af op welke wijze de regering verwacht dat dit type delicten effectief kan worden opgespoord en of aan de opsporing daarvan prioriteit zal worden gegeven, gelet op het feit dat dit type delicten vaak de opmaat vormt tot nog zwaardere delicten of daarmee gepaard gaat. Fraude met een identiteitsbewijs vormt inderdaad vaak de opstap tot het plegen van een ander misdrijf zoals oplichting, mensensmokkel, witwassen, bank- of uitkeringsfraude of een drugsgerelateerd misdrijf. Dit vraagt in de eerste plaats alertheid van overheidsinstanties, bedrijven en burgers om mogelijk misbruik te voorkomen en mocht dit toch hebben plaatsgevonden daar aangifte bij de politie van te doen. Toewijzing van capaciteit voor de opsporing volgt daarbij de landelijke prioriteiten van de nationale politie. Specifiek voor de bestrijding van financiële fraude die met een vals, vervalst of andermans identiteitsbewijs wordt gepleegd, is de afgelopen jaren in het kader van het programma financieel-economische criminaliteit¹ ingezet op het vergroten van het kwantitatieve en kwalitatieve aandeel van de financieel-economische expertise binnen de politie. Met ingang van 1 januari 2015 zal het aantal financieel-economische experts toenemen van 571 naar 1156 ftes². Die 585 extra ftes zijn voor een deel hoger opgeleide financieel deskundigen. Daarnaast krijgen alle tien politie-eenheden een FINEC-afdeling ten behoeve van een stevigere aanpak van financieel-economische criminaliteit in de regio en wordt ook op landelijk niveau, ter ondersteuning van die tien eenheden, een expertisefunctie ingericht. Deze kwantitatieve en kwalitatieve expertise moet ertoe leiden dat de politie meer aandacht geeft aan financieel-economische criminaliteit en dat de kwaliteit van de opsporing van fraude verder omhoog gaat. De aanpak van identiteitsfraude zal ook onderdeel vormen van de versterkte aanpak van financieel-economische criminaliteit.

De leden van de D66-fractie vragen wat de voorgestelde wijzigingen betekenen voor de opsporing en vervolging van identiteitsfraude. Zij vragen specifiek of de regering verwacht dat het aantal zaken bij de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht zal toenemen en in welke mate.

Ik heb de verwachting dat het aantal zaken voor deze drie organisaties zal toenemen. Die verwachting baseer ik op het feit dat het voorgestelde artikel 231 Sr meer handelingen strafbaar stelt ten aanzien van meer identiteitsbewijzen dan in het huidige artikel 231 Sr het geval is. Alle identiteitsbewijzen die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn aangewezen, dus ook de documenten die niet tevens reisdocument zijn, zoals rijbewijzen en vreemdelingendocumenten, en andere identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, vallen straks onder de reikwijdte van artikel 231 Sr, en

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 10.

² Zie Inrichtingsplan Nationale Politie van december 2012; Kamerstuk 29 628, nr. 346.

ook onder de artikelen 440 en 447b Sr. Laakbare handelingen ten aanzien van die identiteitsbewijzen die nu niet op basis van artikel 225 Sr strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, kunnen straks met het voorgestelde artikel 231 Sr wel worden bestreden. Een voorbeeld daarvan is de steeds vaker voorkomende lookalike fraude waarbij iemand het identiteitsbewijs van een ander gebruikt, zonder daaraan wijzigingen aan te brengen.

In welke mate de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht met meer zaken zullen worden geconfronteerd, kan echter niet precies worden aangegeven. Het onderzoek dat PricewaterhouseCoopers (PwC) tussen maart en juli 2011 in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gehouden naar de omvang en maatschappelijke schade van identiteitsfraude in Nederland³, toont aan dat het exact vaststellen van de omvang van identiteitsfraude een onmogelijke opgave is onder meer omdat organisaties de gevallen van identiteitsfraude niet bijhouden of omdat identiteitsfraude geen kenmerk is waarop in hun systemen gezocht kan worden. Wel kan uit de internetenquête die PwC heeft gehouden, worden geconcludeerd dat ongeveer 5,6% van de Nederlandse bevolking in de jaren 2007 tot en met 2010 slachtoffer is geweest van identiteitsfraude. Voorlopige cijfers van een nieuwe steekproef onder burgers laten zien dat identiteitsfraude toeneemt. Volgens die cijfers is ongeveer 13,3% van de burgers in de jaren 2007 tot en met 2012 slachtoffer van identiteitsfraude geweest⁴.

Het PwC-onderzoek laat zien dat er tal van methoden zijn om identiteitsfraude te plegen waarvan er één het gebruiken van een vals of andermans identiteitsbewijs is. Die methode wordt in alle onderzochte sectoren in het private en publieke domein gebruikt. Hoe groot jaarlijks het percentage fraude met identiteitsbewijzen is, is in het onderzoek van PwC niet afzonderlijk vastgesteld, maar aangenomen mag worden dat het om flinke aantallen gaat. Zo is bijvoorbeeld ten tijde van de totstandkoming van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen gebleken dat in die tijd een stijgende lijn te zien was in het aantal reisdocumenten dat als vermist of gestolen wordt opgegeven. In 2006 bedroeg dit aantal ongeveer 190.000 (circa 56.000 paspoorten en circa 134.000 identiteitskaarten)⁵. Jaarlijks worden tienduizenden gevallen geconstateerd van als vermist of gestolen opgegeven documenten uit Nederland en het buitenland die bij publieke en private instellingen worden gebruikt.

Het Expertise Centrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) dat gevestigd is op Schiphol, heeft in 2011 vastgesteld dat met ruim 1100 identiteitsbewijzen was gefraudeerd. In ongeveer 25% van de gevallen bleek sprake te zijn van een geheel vals identiteitsbewijs, in ongeveer 21% van de gevallen betrof het fraude met een echt identiteitsbewijs (14% lookalike fraude en circa 7% frauduleus verkregen na het overleggen van een vals of vervalst document) en ongeveer 54% betrof een gedeeltelijk vervalst identiteitsbewijs.

De leden van de D66-fractie vragen verder hoe dit voorstel aansluit bij de aanpak in andere Europese landen en bij de ontwikkelingen op dit terrein in Europa. Ook in andere Europese landen doet zich identiteitsfraude zich voor, ook fraude met identiteitsbewijzen. Het rapport van het onderzoek «Identiteitsfraude, een afbakening; een internationale begripsvergelijking en analyse van nationale strafbepalingen» dat de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC in 2007 heeft gehouden⁶, bevat, voor zover het

³ Kamerstuk 26 643, nr. 231 bijlage, blz. 7, 67, 68 en 73.

⁴ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 2 april 2013 aan de voorzitter van de Tweede Kamer; Kamerstuk 26 643, nr. 270, blz. 2.

⁵ Kamerstuk 31 436, nr. 3 herdruk, blz. 6 en 7.

⁶ www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/identiteitsfraude.aspx?cp=44&cs=6796.

gaat om het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België een korte beschrijving van de maatregelen die die landen hebben genomen om die vorm van fraude te voorkomen en aan te pakken. Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie is aan die landen verzocht om actuelere informatie over de wijze waarop zij fraude met identiteitsbewijzen aanpakken. De informatie die op dit verzoek is ontvangen, is te summier om daarover thans afdoende helderheid te kunnen geven. Wel kan daaruit worden afgeleid dat Nederland in de voorhoede loopt als het gaat om de strafbaarstelling van fraude met identiteitsbewijzen.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1. Uitbreiding strafbaarstelling fraude met identiteitsbewijzen

De leden van de VVD-fractie maken uit de memorie van toelichting op dat het niet goed mogelijk is om precieze cijfers te verstrekken over het aantal gevallen waarin fraude wordt gepleegd met een identiteitsbewijs. Zij vragen of de regering niettemin hiervan een schatting kan geven. Om welk percentage gaat het bij benadering wanneer deze fraude wordt afgezet tegen het totaal aantal strafbaar feiten?

In paragraaf 1 van deze nota naar aanleiding van het verslag is in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie opgemerkt dat in het onderzoek dat PwC tussen maart en juli 2011 naar de omvang en maatschappelijke schade van identiteitsfraude in Nederland heeft uitgevoerd, alleen het percentage is gegeven van de Nederlandse burgers die tussen 2007 en 2010 slachtoffer van identiteitsfraude zijn geworden, maar niet het percentage dat slachtoffer is geworden van fraude met identiteitsbewijzen. Wel is in antwoord op die vraag vermeld dat de verwachting gerechtvaardigd is dat jaarlijks veelvuldig met identiteitsbewijzen gefraudeerd wordt. Vanwege het ontbreken van kwantitatieve gegevens over die fraudevorm kan, ook niet bij benadering, worden aangegeven hoe dit percentage zich verhoudt tot het totaal aantal strafbare feiten dat jaarlijks in Nederland wordt gepleegd.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat het frauderen met identiteitsbewijzen vaak de opmaat vormt tot het plegen van zwaardere delicten. Zij vragen zich af of dat klopt en om welk type delicten het dan voornamelijk gaat. Verder vragen zij of het ook vaak voorkomt dat identiteitsfraude niet zozeer de opmaat vormt tot het plegen van zwaardere delicten, maar dat dit meteen al gepaard gaat met een gepleegd zwaarder delict. Zo ja, wat verwacht de regering dan van dit voorstel in termen van preventie en/of recidive.

Identiteitsfraude vormt vaak de opmaat tot het plegen van andere delicten. Dat kunnen delicten zijn die met een zwaardere of lichtere straf worden bedreigd. In reactie op een vraag die de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1 hebben gesteld, heb ik een aantal belangrijke voorbeelden van die delicten gegeven, te weten zoals mensensmokkel, witwassen, bank- of uitkeringsfraude of een drugsgerelateerd misdrijf. In het eerdergenoemde PwC-onderzoek worden nog meer vervolgdelicten genoemd.

Indien fraude met een identiteitsbewijs zich voordoet, kan met behulp van dit wetsvoorstel daartegen adequaat strafrechtelijk wordt opgetreden. Wellicht dat dit wetsvoorstel ook een bijdrage kan leveren aan het voorkomen van fraude met identiteitsbewijzen, maar die verwachtingen dienen niet te hoog gespannen te zijn. Nu in de afgelopen jaren in het economisch en bestuurlijk verkeer steeds meer belang wordt gehecht aan het vaststellen en bewijzen van de identiteit van personen, wordt het belang van fraude met identiteit navenant groter en dus ook fraude met identiteitsbewijzen. Met een vals, vervalst of andermans identiteitsbewijs kan iemand veel geld verdienen, diensten verkrijgen die zonder dat

identiteitsbewijs niet verkrijgbaar zijn (bijvoorbeeld zorg van een ziekenhuis of een uitkering) of zich aan een verplichting onttrekken (bijvoorbeeld de verplichting om in de strafrechtsketen of vreemdelingenketen in bepaalde gevallen mee te werken aan de vaststelling van zijn identiteit). Omdat de belangen die op het spel staan, groot zijn, zijn voor het voorkomen van fraude met identiteitsbewijzen vooral andere maatregelen van belang dan het onderhavige wetsvoorstel. In de eerste plaats is van belang dat de identiteitsbewijzen zo goed mogelijk beveiligd zijn. Ten aanzien van de van overheidswege uit te geven identiteitsbewijzen is daar voortdurend aandacht voor. Om fraude met identiteitsbewijzen te voorkomen, is het verder belangrijk dat burgers zich bewust zijn van het feit dat hun identiteitsbewijs kan worden misbruikt en dat zij voorzorgsmaatregelen nemen om dat te voorkomen. Uit het eerder genoemde onderzoek van PwC komt naar voren dat burgers in grote meerderheid (88%) op de hoogte zijn van het bestaan van identiteitsfraude en bekend zijn met diverse verschijningsvormen daarvan⁷. In de derde plaats is het belangrijk dat op de daarvoor voorgeschreven of geschikte momenten de controle van iemands identiteit goed wordt uitgevoerd en dat de betrokken ambtenaar of medewerker de integriteit, echtheid en geldigheid van het document waarmee iemand zich identificeert, goed beoordeelt, zo nodig ondersteund door apparatuur. Niet in alle gevallen is dit voldoende om fraude met identiteitsbewijzen te voorkomen, maar wordt het, zoals in de strafrechtsketen, nodig geoordeeld om tijdens iedere belangrijke fase in de procedure iemands identiteit vast te stellen met behulp van vingerafdrukken. Deze biometrische persoonsgegevens zijn immers persoonsgebonden – vingerafdrukken zijn bovendien uniek identificerend – en bieden daarom in een aantal gevallen een trefzeker en veel betrouwbaarder hulpmiddel dan documenten om iemands identiteit te verifiëren. Indien door het vergelijken van iemands vingerafdrukken blijkt dat zijn vingerafdrukken overeenkomen met de vingerafdrukken van iemand met een andere naam dan de naam die op het door hem getoond identiteitsbewijs vermeld staat, kan dat betekenen dat hij niet de oorspronkelijke houder van dat document is en kan, indien dat het geval is, het identiteitsbewijs in beslag worden genomen als gevolg waarvan verdere fraude met dat document kan worden voorkomen, en vervolging tegen hem worden ingesteld.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de regering terecht stelt dat de impact van fraude met identiteitsbewijzen groot is voor het slachtoffer en de samenleving. Zij vragen welke garanties de regering kan geven dat de privacy van het slachtoffer en/of andere onschuldige burgers vervolgens niet wordt geschonden door de opsporing en vervolging van deze vormen van fraude.

De privacy van het slachtoffer of van andere onschuldige burgers kan bij de opsporing en vervolging van de mogelijke dader van fraude met een identiteitsbewijs in het geding zijn, bijvoorbeeld doordat gegevens over hem moeten worden geverifieerd, maar aangenomen mag worden dat politie en justitie er alles aan zullen doen om de inbreuk daarop zo beperkt mogelijk te laten zijn. De privacy van het slachtoffer zal echter veel meer aan de orde zijn indien als gevolg van de identiteitsfraude gegevens in systemen van de overheid of bedrijven ten onrechte op zijn naam staan. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat onherroepelijke veroordelingen in de justitiële documentatie onder de naam van het slachtoffer zijn verwerkt, terwijl hij de strafbare feiten niet heeft gepleegd, maar de fraudeur onder de naam van het slachtoffer, of aan de situatie dat de bank het slachtoffer geen hypotheek wil verstrekken omdat de fraudeur met het identiteitsbewijs van het slachtoffer diverse niet-afgeloste leningen heeft gesloten en hij nu ten onrechte bij het Bureau Kredietregistratie genoteerd

⁷ Zie blz. 68 van de onderzoeksresultaten.

staat als niet-kredietwaardig. In deze situaties is het van belang dat aan de inbreuk op zijn persoonlijke levenssfeer en de hinder en schade die hij daarvan ondervindt, een einde komt. Burgers moeten in staat zijn fouten in overheidsbestanden te laten herstellen, en de overheid moet hen daartoe in staat stellen. Het Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) fungeert daarbij als intermediair. Het helpt slachtoffers bij het verwijderen en vernietigen van ten onrechte over hen vastgelegde gegevens en het herstellen van andere gevolgen van identiteitsfraude opdat hun naam gezuiverd wordt.

Verder lezen de leden van de VVD-fractie dat fraude met biometrische persoonsgegevens tot dusver nog niet is voorgekomen, maar dat het wel in de lijn der verwachting ligt dat dit zal gaan plaatsvinden. Was het voorkomen van dergelijke fraude niet juist de reden om biometrische persoonsgegevens aan identiteitsbewijzen toe te voegen? In hoeverre is de privacy van burgers met betrekking tot hun biometrische kenmerken nog voldoende te garanderen?

Toevoeging van biometrische persoonsgegevens aan identiteitsbewijzen heeft inderdaad tot doel identiteitsfraude te voorkomen. De gedachte is dat als identiteitsbewijzen zijn beveiligd met een chip waarin niet alleen de gezichtsopname is verwerkt, maar ook twee vingerafdrukken, deze documenten beter zijn beschermd tegen vervalsing en frauduleus gebruik⁸. Vingerafdrukken zijn anders dan papieren documenten immers uniek identificerend en onveranderlijk en zijn daarom een trefzeker en betrouwbaar hulpmiddel om iemands identiteit te verifiëren. Deze vorm van verhoging van het niveau van beveiliging van de identiteitsbewijzen kan echter niet voorkomen dat kwaadwillenden vanwege het belang van die bewijzen voor het vaststellen van iemands identiteit en het verkrijgen van diensten en producten in de publieke en private sector, bijvoorbeeld identiteitsbewijzen onder de naam van een ander aanvragen met gebruikmaking van hun eigen vingerafdrukken of gebruik maken van een identiteitsbewijs van een ander, alsook van de vingerafdrukken van die ander door deze door middel van een folie of silicone na te maken. Om de privacy van burgers zoveel mogelijk te garanderen en het risico van identiteitsfraude te minimaliseren is het dan ook van belang dat de functionarissen die bij de aanvraag of de controle van een identiteitsbewijs toezien op het afnemen van iemands vingerafdrukken zich ervan vergewissen dat diens vingertoppen niet gemanipuleerd zijn. Dat is evenzeer van belang in situaties waarin particulieren gebruik maken van vingerafdrukken als identificatiemiddel.

Het baart de leden van de VVD-fractie zorgen dat slachtoffers van identiteitsfraude veelal zeer grote moeilijkheden ondervinden om de fraude aan te tonen en door de dader feitelijk in een nadelige bewijsspositie worden gemanoeuvreed. Het is aan het slachtoffer om te bewijzen dat zijn identiteit wordt misbruikt. Deze leden vragen zich af in hoeverre het voorstel de positie van het slachtoffer op dit vlak verbetert en of te verwachten valt dat het slachtoffer in de toekomst niet langer de diabolische bewijslast zal toekomen van het feit dat zijn identiteit is misbruikt.

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat meer vormen van identiteitsfraude strafrechtelijk kunnen worden aangepakt, maar brengt geen verandering in de positie van degene die slachtoffer van identiteitsfraude is geworden. Het ligt in de aard van het delict besloten dat het slachtoffer van dat delict vaak in de positie verkeert dat hij de geconstateerde fraude moet aanklaarten en aannemelijk moet maken dat hij niet de dader daarvan is. Degene wiens identiteit is misbruikt, merkt vaak als eerste (en soms als laatste) dat er fraude met zijn identiteit(sbewijs) heeft plaatsgevonden en

⁸ Vgl. Kamerstuk 31 436, nr. 3 herdruk, blz. 10.

moet aantonen dat hij het slachtoffer en niet de dader is van de handelingen die onder zijn naam zijn verricht en de strafbare feiten die met gebruikmaking van zijn identiteit zijn gepleegd. Die wijzen namelijk, totdat hij het tegendeel bewezen heeft, in zijn richting. Mede daarom is het van belang dat voorkomen wordt dat mensen slachtoffer worden van identiteitsfraude en dat als zij eenmaal slachtoffer zijn geworden, zij niet nogmaals slachtoffer worden. Ik deel de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat zowel de overheid als het bedrijfsleven signalen van een burger met betrekking tot identiteitsfraude terstond serieus dienen te onderzoeken om de schade voor het slachtoffer zoveel mogelijk te beperken. Slachtoffers kunnen voor advies en hulp terecht bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten. De signalen van burgers kunnen ook gemeld worden bij de Fraudehelpdesk. Zij kunnen informatie verstrekken om de burger weerbaarder te maken tegen deze vorm van fraude dan wel een voorwaarschuwing laten uitgaan om meer slachtoffers te voorkomen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de regering de mening deelt dat het essentieel is dat in voorkomende gevallen snel en efficiënt een eind moet komen aan de fraude zonder dat het slachtoffer daarvan hinder ondervindt. Deze vraag beantwoord ik bevestigend.

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel het mogelijk moet maken dat ook het culpoos vervalsen of opmaken van een identiteitsbewijs strafbaar wordt. Deze leden kunnen zich geen goede voorstelling maken bij het culpoos vervalsen of opmaken van een document en vragen zich af wat zij zich daarbij concreet moeten voorstellen.

Evenals deze leden kan ik me een dergelijke situatie niet goed voorstellen. In artikel 231, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr) ligt in de gedraging «het valselijk opmaken of vervalsen van een identiteitsbewijs» namelijk opzet besloten. Het opzetvereiste is bij die gedraging niet expliciet opgenomen omdat dat al uit de aard van die gedraging volgt. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel zijn de leden van de PvdA op blz. 5 dan ook ten onrechte op een verkeerd been gezet door te stellen dat dit wetsvoorstel culpoos valselijk opmaken of vervalsen van een in artikel 231, eerste lid, Sr omschreven identiteitsbewijs mogelijk maakt. Bedoeld was daar aan te geven dat het voorgestelde artikel 231, eerste lid, Sr naast gewoon opzet geen bijzondere vorm van opzet vereist, zoals dat wel vereist is in artikel 225, eerste lid, Sr. Dat laatste artikellid heeft de strafwaardigheid van het valselijk opmaken of vervalsen van een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, gekoppeld aan het gebruik van het valse of vervalste geschrift door het valselijk opmaken of vervalsen van het geschrift slechts strafbaar te stellen als dat gebeurt «met het oogmerk dat het als echt en onvervalst wordt gebruikt». In artikel 231, eerste lid, Sr is dat oogmerk niet vereist. Naar analogie van het huidige artikel 231, eerste lid, Sr is het enkele valselijk opmaken of vervalsen van een in dat artikellid omschreven identiteitsbewijs strafbaar.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe vaak het plegen van fraude door middel van vervalste identiteitspapieren nu plaatsvindt. Verder vragen zij in hoeverre dat delicten betreft die met huidige stand van wetgeving niet en met de voorgestelde wetgeving wel aangepakt kunnen worden. Zoals in paragraaf 1 van deze nota in reactie op een vraag van de leden van de D66-fractie is aangegeven, kan uit het PwC-onderzoek worden geconcludeerd dat ongeveer 5,6% van de Nederlandse bevolking in de jaren 2007 tot en met 2010 slachtoffer is geweest van identiteitsfraude en dat voorlopige cijfers van een nieuwe steekproef onder burgers laten zien dat identiteitsfraude toeneemt. Volgens die cijfers is ongeveer 13,3% van de burgers in de jaren 2007 tot en met 2012 slachtoffer van identiteits-

fraude geweest. Bij deze fraude gaat het bijvoorbeeld om het opgeven van een valse naam of het gebruik van de creditcard van een ander, maar ook om het gebruik van een vals of vervalst identiteitsbewijs of een identiteitsbewijs van een ander dat op frauduleuze wijze is verkregen. Zoals eerder is aangegeven, heeft het Expertise Centrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) in 2011 ruim 1100 keer fraude met identiteitsbewijzen vastgesteld. Hierbij bleek in ongeveer 25% van de gevallen sprake te zijn van een geheel vals identiteitsbewijs, in ongeveer 21% van de gevallen betrof het fraude met een echt identiteitsbewijs (14% lookalike fraude en circa 7% frauduleus verkregen na het overleggen van een vals of vervalst document) en ongeveer 54% betrof een gedeeltelijk vervalst identiteitsbewijs.

Uit deze gegevens komt naar voren dat bepaald meer dan incidenteel sprake is van vormen van identiteitsfraude ter bestrijding waarvan de voorgestelde artikelen 231 en 231a Sr bedoeld zijn. Die artikelen beogen immers de aanpak van identiteitsfraude te versterken door handelingen met andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten strafbaar te stellen die dat nu nog niet zijn, waarvan de belangrijkste zijn: het gebruiken van het identiteitsbewijs van een ander, zonder daaraan wijzigingen aan te brengen (ook wel bekend als lookalike fraude) en het ter beschikking stellen van een aan hem of een ander verstrekt identiteitsbewijs aan een derde om het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt. Het aangepaste artikel 231 Sr bevat verder de nieuwe mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden tegen het opzettelijk gebruiken van een bij het bevoegd gezag als gestolen of anderszins vermist opgegeven reisdocument of identiteitsbewijs. Verder kan met behulp van artikel 231a Sr fraude met fysieke identiteitsbewijzen worden aangepakt.

Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie is een begrenzing van het recht op zelfbeschikking dat is neergelegd in artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) alleen wenselijk indien de strafbaarstelling en het doel daarvan proportioneel zijn ten opzichte van die grondrechten. Uit hun hierna weergegeven en beantwoorde vragen over de omvang van fraude met biometrische kenmerken en persoonsgegevens en de kans dat iemand door het veranderen van biometrische kenmerken daadwerkelijk in staat is zijn identiteit te verhullen of een andere identiteit aan te nemen, leid ik af dat zij het in artikel 231a Sr voorgestelde verbod op het veranderen van biometrische kenmerken alleen maar proportioneel vinden als fraude met biometrische kenmerken en persoonsgegevens zich nu al regelmatig voordoet en de kans op het verhullen van de eigen identiteit of het aannemen van de identiteit van een ander reëel is. Voor de beoordeling van de proportionaliteit van het in artikel 231a Sr voorgestelde verbod dient een afweging te worden gemaakt tussen het recht op zelfbeschikking en het publieke belang dat recht te beperken. De grondwettelijke beperking op het zelfbeschikkingsrecht is proportioneel als die in verhouding staat tot het beoogde legitieme doel («proportionate to the legitimate aim pursued»). Zodra iemand zijn biometrische kenmerken valselijk opmaakt of vervalst met het doel om zijn identiteit te verhelen of de identiteit van een ander te misbruiken in gevallen waarin die kenmerken worden gebruikt voor het vaststellen van zijn identiteit, kunnen de overheid, bedrijven en burgers daarvan ernstig nadeel ondervinden en weegt het publieke belang om daartegen strafrechtelijk te kunnen optreden zwaarder dan het recht om vrijelijk over het menselijk lichaam te kunnen beschikken en is het gerechtvaardigd om door middel van een verbod beperkingen aan het zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot het eigen lichaam te stellen. Daarbij is het naar mijn mening niet van doorslaggevende betekenis of deze vorm van identiteitsfraude regelmatig voorkomt, af en toe of pas in de nabije toekomst. Als de situatie zich

voordoet, is het publieke belang dusdanig groot dat daartegen strafrechtelijk moeten kunnen worden opgetreden en de rechten en vrijheden van degenen die daarvan het slachtoffer zijn geworden, zijn beschermd. Daarom is in het voorgestelde artikel 231a Sr het zelfbeschikkingsrecht begrensd en voorgesteld het te kwader trouw veranderen van biometrische kenmerken en persoonsgegevens strafbaar te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vragen, gelet op de proportionaliteit van de toevoeging van artikel 231a in het Wetboek van Strafrecht, naar de omvang van fraude met biometrische kenmerken en persoonsgegevens. Specifiek vragen zij hoe vaak de delicten, die in het voorgestelde nieuwe artikel 231a, eerste lid, Sr worden bedoeld, werkelijk voorkomen. Verder vragen zij hoe vaak en hoe vingerafdrukken worden vervalst en hoe vaak het voorkomt dat iemand zijn vingers door een chirurgische ingreep laat veranderen zodat als het ware nieuwe vingerafdrukken ontstaan. Ook vragen zij hoe vaak vingerafdrukken van iemand anders (door middel van siliconen of afdrukken op folie) worden gebruikt. Tot slot vragen zij hoe vaak het voorkomt dat iemand zijn of haar gelaat verandert met het oogmerk daarmee een andere identiteit voor te wenden. Het is niet bekend in hoeverre fraude met biometrische identiteitsbewijzen werkelijk voorkomt. Op grond van wat de opsporingsdiensten tot op heden zijn tegengekomen is de conclusie gerechtvaardigd dat deze vorm van fraude zich vooralsnog beperkt voordoet. Het voorgestelde artikel 231a Sr anticipeert tot op zekere hoogte op te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. Gezien de toenemende toepassing van biometrische identiteitsbewijzen is namelijk de verwachting gerechtvaardigd dat fraude met deze identiteitsbewijzen ook zal toenemen en met artikel 231a Sr kan die fraude, ook al in een voorbereidend stadium, worden bestreden. Daar tegenover staat dat het gebruik van die identiteitsbewijzen kan bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van identiteits- en documentfraude, zoals in reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de betekenis van dit wetvoorstel in termen van preventie en/of recidive is uitgelegd.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe groot de regering de kans acht dat iemand door het veranderen van biometrische kenmerken daadwerkelijk in staat is zijn identiteit te verhullen of een andere identiteit aan te nemen.

Toepassing van biometrische kenmerken bij de identificatie werpt op zich een drempel op voor identiteitsfraude. Het is lastig om de biometrische kenmerken over te nemen, maar het is in geval van vingerafdrukken al wel mogelijk gebleken. Alternatief kan worden getracht de biometrische kenmerken of de mogelijkheid tot bevraging daarvan te manipuleren in de betrokken computersystemen. De mate waarin dat kan slagen hangt sterk af van het beveiligingsniveau.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe kan worden vastgesteld dat iemand zijn biometrische kenmerken veranderd heeft met het doel om zijn identiteit te verhelen of om de identiteit van de ander te misbruiken. Met andere woorden, hoe kan precies worden bepaald of het veranderen van biometrische kenmerken is gebeurd met het oogmerk van het plegen van identiteitsfraude.

Of kan worden vastgesteld of iemand kwaadwillig of te goeder trouw veranderingen aan zijn biometrische kenmerken heeft aangebracht of heeft laten aanbrengen, zal afhangen van de omstandigheden van het geval. Zo kan ten aanzien van iemand die zijn tien vingertoppen heeft laten veranderen terwijl zijn oorspronkelijke vingerafdrukken al in HAVANK, dat is het landelijke vingerafdrukkenbestand van de politie, zijn opgenomen, zonder geloofwaardige verklaring aannemelijk worden geacht dat hij zijn vingertoppen opzettelijk heeft laten veranderen om te

voorkomen dat HAVANK zijn vingerafdrukken in het kader van het vaststellen van zijn identiteit op grond van artikel 55c van het Wetboek van Strafvordering herkent en zijn strafrechtelijk verleden bekend wordt. Datzelfde geldt ingeval een vreemdeling asiel heeft aangevraagd en zijn tien vingertoppen heeft beschadigd of indien iemand zich probeert te identificeren met vliesjes van silicone met andermans vingerafdrukken op zijn vingertoppen. Dat het veranderen van biometrische kenmerken is gebeurd met het oogmerk van het plegen van identiteitsfraude ligt daarentegen niet in de rede als iemand veel aan zijn uiterlijk heeft laten veranderen omdat hij door een ongeval brandwonden in zijn gezicht heeft opgelopen en daardoor niet goed meer lijkt op de foto van zijn identiteitsbewijs, maar wel als hij zich onherkenbaar heeft gemaakt terwijl de opsporingsautoriteiten hem zoeken (vgl. Radovan Karadžić; hij had zich vermomd met een grote bril en door een lange witte baard en zijn haar te laten groeien, terwijl hij zich uitgaf voor Dragan Dabić) of onder de naam van een ander strafbare feiten pleegt.

Naar de leden van de PvdA-fractie aannemen, is het gebruiken van valse biometrische kenmerken om daarmee een identiteitsbewijs te vervalsen (bijvoorbeeld door een chip op een paspoort te wijzigen) al strafbaar op grond van zowel het oude als het nieuw voorgestelde artikel 231 Sr. Indien die aanname onjuist is, vragen zij zich af waarom niet.

De aanname van de leden van de PvdA-fractie is inderdaad juist. Indien iemand zijn vingerafdrukken valselijk opmaakt of vervalst en het hem lukt deze valse of vervalste vingerafdrukken te verwerken in de chip van een door de gemeente uitgereikt paspoort of een zelf vervaardigd paspoort, is hij op grond van het huidige en voorgestelde artikel 231 Sr strafbaar. Hij heeft dat document dan namelijk valselijk opgemaakt of vervalst en dat is een gedraging die volgens het huidige en voorgestelde artikel 231, eerste lid, Sr een strafbaar feit oplevert. Hetzelfde geldt – zo kan in reactie op de volgende vraag van deze leden worden opgemerkt – als iemand vervalste gegevens, bijvoorbeeld vingerafdrukken, bij de aanvraag van een identiteitsbewijs gebruikt. Die gedraging is eveneens op grond van het huidige en voorgestelde artikel 231, eerste lid, Sr strafbaar omdat hij het document op grond van valse gegevens heeft doen verstrekken.

In het geval het antwoord op de in de vorige alinea opgeworpen vraag positief is, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af wat de meerwaarde is van het afzonderlijk strafbaar stellen van het vervalsen van biometrische kenmerken, zoals bedoeld in artikel 231a, eerste lid, Sr.

In deze vraag van deze leden en ook in hun twee daarop volgende vragen ligt de veronderstelling besloten dat biometrische kenmerken alleen maar valselijk worden opgemaakt of vervalst met het oog op het verkrijgen van een identiteitsbewijs of het valselijk opmaken of vervalsen van een identiteitsbewijs. Biometrische kenmerken kunnen inderdaad met dat doel valselijk worden opgemaakt of vervalst, maar die vorm van identiteitsfraude zal zich vaker los daarvan voordoen. Ter onderbouwing van die stelling verwijs ik allereerst naar de voorbeelden die ik eerder heb gegeven in reactie op de vraag van deze leden hoe bepaald kan worden of het veranderen van biometrische kenmerken is gebeurd met het oogmerk identiteitsfraude te plegen. Verder gebruiken ook particulieren vingers en vingerafdrukken, alsmede het gezicht en de foto van het gezicht voor het vaststellen van iemands identiteit. Aan de onderbouwing dat biometrische kenmerken niet alleen maar valselijk kunnen worden opgemaakt of vervalst met het oog op het verkrijgen van een identiteitsbewijs of het valselijk opmaken of vervalsen van een identiteitsbewijs kan worden toegevoegd dat het begrip «biometrische kenmerken» ruimer is dan deze leden lijken te veronderstellen. Het omvat niet alleen het gezicht en de vingers, maar bijvoorbeeld ook de aders, de ogen, waaronder de iris, de handpalmen en de manier van schrijven en spreken. Deze biometrische

kenmerken worden bijvoorbeeld ingezet als identificatiemiddel op de luchthaven Schiphol in het kader van grenstoezicht (iris), in bepaalde ziekenhuizen om toegang te verkrijgen tot bepaalde ruimtes (vingeraders) en in Rotterdam in de haven (handpalmen). Ik hoop met het voorgaande deze leden te hebben overtuigd dat de voorgestelde strafbaarstelling van het valselijk opmaken en vervalsen van biometrische kenmerken in artikel 231a, eerste lid, Sr meerwaarde heeft. Zonder die bepaling zou tegen vele mogelijke vormen van identiteitsfraude met biometrische kenmerken niet strafrechtelijk kunnen worden opgetreden.

Zoals uit mijn hiervoor gegeven reactie blijkt, onderschrijf ik de mening van de leden van de PvdA-fractie niet dat de strafbaarheid van het vervalsen van biometrische kenmerken aan iemands lichaam vrijwel altijd pas aan de orde komt op het moment dat daarmee een identiteitsbewijs wordt aangevraagd of een identiteitsbewijs valselijk wordt aangepast. Uit die reactie kan tevens worden geconcludeerd dat het nieuw voorgestelde artikel 231 Sr niet voldoet voor de aanpak van het valselijk opmaken en vervalsen van biometrische kenmerken. Daarvoor is, zoals ik in de vorige alinea heb aangegeven en gemotiveerd, tevens het voorgestelde artikel 231a, eerste lid, Sr nodig.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat het achterlaten van biometrische persoonsgegevens van een ander met het oogmerk om de verdenking van een strafbaar feit te voorkomen strafbaar moet zijn. Zij delen de mening van de Nederlandse Orde van Advocaten dat indien een dader dergelijke handelingen verricht, hij vanwege de planmatigheid en listigheid die uit deze daad spreekt toch al een hogere straf zal krijgen. Deze leden begrijpen dat het wetsvoorstel zich op dit punt echter vooral richt op het strafbaar stellen van degene die biometrisch materiaal van een ander achterlaat, niet om zichzelf vrij te pleiten maar om bijvoorbeeld een partner of een vriend te helpen. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld genoemd waarin de ene persoon een moord begaat, terwijl een andere persoon naderhand celmateriaal van een derde op de plaats van de moord verspreidt om te voorkomen dat de verdenking van de moord op die ene persoon komt te rusten. Het komt deze leden voor dat een dergelijke gedraging strafbaar moet zijn. Zij vragen zich af een dergelijke gedraging op dit moment al strafbaar kan zijn en zo ja, op grond van welke wettelijke bepalingen. Zelf denken zij dat artikel 189 Sr al voor de aanpak van de dader van deze gedraging uitkomst biedt. Als die gedachte juist is, vragen zij zich af wat dan nog de toegevoegde waarde van artikel 231a, tweede lid, Sr is.

De hiervoor beschreven gedachte van de PvdA-fractie is juist. Het eerste lid van artikel 189 Sr verschaft inderdaad de mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden tegen degene die na het plegen van een misdrijf naspeuring door justitie of politie bemoeilijkt door (voorwerpen met) sporen van het misdrijf te laten verdwijnen en daarmee te verhullen wat zich op de plaats van het misdrijf heeft afgespeeld. Indien iemand sporen van de dader van het misdrijf verwisselt met sporen van een ander dan de dader met de bedoeling om de verdenking van het misdrijf te laden op die ander of met de aanmerkelijke kans dat die verdenking op die ander ontstaat, vind ik dat meer laakbaar dan dat iemand die sporen alleen maar laat verdwijnen en er geen onschuldig iemand in het spel is. Door het verwisselen van de sporen van het misdrijf met sporen van een onschuldige derde kan die derde namelijk veel nadeel ondervinden. Hij kan bijvoorbeeld in de positie terechtkomen dat hij zijn onschuld moet bewijzen of ten onrechte veroordeeld worden. In artikel 189 Sr is het oogmerk van benadeling van een onschuldige derde niet opgenomen, evenmin is dat verdisconteerd in de strafmaat die is gesteld op de handelingen of gedragingen die vallen onder de reikwijdte van dat artikel. Deze handelingen of gedragingen kunnen maximaal met gevangenisstraf

van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie bestraft worden, terwijl het naar mijn mening gerechtvaardigd is dat degene die identiteitsfraude door middel van sporen begaat, gelet op het ernstige en ingrijpende karakter daarvan, een hogere straf riskeert dan degene die enkel justitie of politie om de tuin leidt door sporen weg te maken. In het voorgestelde artikel 231a, tweede lid, Sr is daarom identiteitsfraude met sporen strafbaar gesteld en tot uitdrukking gebracht dat die vorm van misbruik van sporen met andere maatstaven dient te worden gemeten dan hulp aan daders van misdrijven als bedoeld in artikel 189 Sr en hetzelfde hoge strafmaximum (dat is gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of geldboete van de vijfde categorie) rechtvaardigt als de andere vormen van identiteitsfraude met biometrische persoonsgegevens.

De leden van de PVV-fractie merken op dat de regering in de memorie van toelichting aangeeft dat fraude met biometrische identiteitsbewijzen zich nog nauwelijks heeft voorgedaan. Deze leden willen graag weten waar dit uit blijkt.

De leden van de PvdA-fractie hebben in deze paragraaf van de nota een soortgelijke vraag gesteld. Ik verwijs de leden van de PVV-fractie voor het antwoord op hun vraag dan ook naar de reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie. Daaruit blijkt dat op grond van wat de opsporingsdiensten tot op heden zijn tegengekomen, de conclusie gerechtvaardigd is dat deze vorm van fraude zich vooralsnog beperkt voordoet.

De leden van de PVV-fractie vragen of de opsporingsdiensten voldoende zijn voorgelicht, opgeleid en in staat zijn om fraude met biometrische identiteitsbewijzen op te sporen. De opsporingsdiensten volgen de nieuwe ontwikkelingen en passen hun werkwijzen en opleiding daaraan aan.

De leden van de PVV-fractie vragen verder waarom bij de aanpassing van artikel 231, tweede lid, Sr er niet voor is gekozen «opzettelijk» uit die zin weg te laten en achter de eerste volzin toe te voegen «waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het vals of vervalst is». Die vraag hebben deze leden ook ten aanzien van artikel 236, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht BES.

In het voorgestelde artikel 231, tweede lid, eerste volzin, Sr is, evenals in artikel 236, tweede lid, eerste volzin, van het Wetboek van Strafrecht BES, strafbaar gesteld het opzettelijk gebruik maken van een vals of vervalst reisdocument of identiteitsbewijs als bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Bij de formulering van deze strafbaarstelling is aangesloten bij de tekst van het huidige artikel 231, tweede lid, Sr. In dat huidige artikellid is ook opzet vereist ten aanzien van het gebruik van een niet op zijn naam gesteld reisdocument. Om die reden is er ook in de voorgestelde strafbaarstelling voor gekozen om het opzet gericht te laten zijn op het gebruik van het reisdocument of identiteitsbewijs en op het valse of vervalste karakter van dat document of bewijs. Indien ervoor zou zijn gekozen het bestanddeel «opzettelijk» in de voorgestelde strafbaarstelling weg te laten en aan het einde van de eerste volzin van 231, tweede lid, Sr, de zinsnede «waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het vals of vervalst is» toe te voegen, zou niet langer opzet ten aanzien van het gebruik van het valse of vervalste van het reisdocument of identiteitsbewijs vereist zijn, maar zou enige schuld ten aanzien van het gebruik van het valse of vervalste reisdocument of identiteitsbewijs voldoende zijn in de zin dat de aanmerkelijke kans op de valsheid bewust is aanvaard. Er valt echter niet goed in te zien hoe iemand zonder opzet of culpoos gebruik kan maken van een vals of vervalst reisdocument of identiteitsbewijs. Iemand is in beginsel zelf verantwoordelijk voor de aanvraag van een reisdocument of identiteitsbewijs en weet of kan weten of het

reisdocument of identiteitsbewijs dat hij gebruikt, rechtmatig is verkregen. Hij weet of kan dus ook weten of het reisdocument of identiteitsbewijs dat hij gebruikt, het rechtmatige document of bewijs is of dat het een ander document of bewijs is of dat bepaalde onderdelen van het oorspronkelijke reisdocument of identiteitsbewijs nadien zijn veranderd. Door een reisdocument of identiteitsbewijs te gebruiken waaraan naderhand iets veranderd is of dat geheel vals is, misleidt hij willens en wetens derden of aanvaardt hij welbewust de aanmerkelijke kans dat hij als gevolg van zijn handelen anderen misleidt en handelt hij (voorwaardelijk) opzettelijk. Ten aanzien van de in artikel 231, tweede lid, eerste volzin, Sr strafbaar gestelde gedraging, is het volgens mij dan ook niet nodig om het opzet te abstraheren van het gebruik van het valse of vervalste reisdocument of identiteitsbewijs. Dit geldt eveneens ten aanzien van artikel 236, tweede lid, eerste volzin, van het Wetboek van Strafrecht BES.

Tot slot vragen de leden van de PVV-fractie waarom er niet voor gekozen is om «opzet» weg te laten in artikel 231a, tweede lid, Sr en in 236a, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht BES. Die keuze is om soortgelijke redenen als zijn aangegeven in reactie op de vorige vraag van de leden van de PVV-fractie, niet gemaakt. Bij de formulering van die artikelleden is aangesloten bij de formulering van de artikelen 225, tweede lid, en 231, tweede lid, Sr.

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of de formulering van het voorgestelde artikel 231 Sr voldoende nauwkeurig bepaald is, met name als het gaat om een identiteitsbewijs dat is afgegeven door «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang». Deze leden vragen zich af op voorhand voldoende duidelijk is wanneer er sprake is van vitaal of nationaal belang en welke diensten en organisaties hier wel en niet onder vallen. Verder vragen zij zich af of het niet toch aan te raden is deze diensten en organisaties van vitaal of nationaal belang aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur, zodat hierover geen misverstand kan bestaan.

Het in artikel 231 Sr gehanteerde begrip «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang» is naar mijn mening voldoende nauwkeurig, ook al is dat een abstract begrip. Bij een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang gaat het om die dienst of organisatie die niet het individuele belang, maar het collectieve belang dient. De diensten of organisaties die onder dat begrip vallen, zijn van cruciaal belang voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving. Op blz. 15 van de memorie van toelichting is daarvan een aantal voorbeelden gegeven, zoals de Staten-Generaal, vliegvelden en de politieorganisatie. Omdat het begrip «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang» naar mijn mening voldoende duidelijk is, acht ik het niet nodig om bij algemene maatregel van bestuur de diensten en organisaties van vitaal of nationaal belang die onder de reikwijdte van artikel 231 Sr vallen, aan te wijzen. Het lex certa-beginsel of bepaaldheidsgebod, dat een deelbeginsel is van het legaliteitsbeginsel, verzet zich er volgens mij ook niet tegen dat in dat artikel wordt volstaan met het begrip «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang». Dat beginsel vereist niet dat de burger in extenso moet weten welke diensten en organisaties wel of niet van vitaal of nationaal belang zijn. Een abstracte, maar niet onbegrensde omschrijving van deze diensten volstaat. Door het hanteren van deze omschrijving is het voor de adressaat van artikel 231 Sr voldoende duidelijk welke gedragingen verboden zijn en is hij voldoende in staat zijn gedrag daarop af te stemmen. Ook zonder nadere concretisering en normering van het begrip «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang» bij algemene maatregel van bestuur kan hij, als hij een identiteitsbewijs valselijk opmaakt of vervalst, uit de context van zijn gedraging opmaken dat hij iets doet wat in strijd met de wet is. Dat geldt

ongeacht of het een identiteitsbewijs betreft dat afgegeven wordt door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang of een dienst of organisatie die een dergelijk belang niet dient, anders zou hij het identiteitsbewijs wel legaal hebben gekregen. Het alternatief van een lijst van alle diensten en organisaties van vitaal of nationaal belang, is naar mijn mening verder niet aantrekkelijk en verkieslijk omdat die lijst in de praktijk nooit volledig zal zijn. Diensten en organisaties zijn naar de aard der zaak nu eenmaal – ook qua naamgeving – aan verandering onderhevig. Indien wel gekozen zou worden voor een opsomming van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, zouden ingeval een dienst of organisatie niet in de lijst voorkomt, gedragingen die strafwaardig zijn buiten de reikwijdte van artikel 231 Sr vallen en personen die zich schuldig hebben gemaakt aan die gedragingen, de strafrechtelijke dans ontspringen. Een abstracte aanduiding heeft ook om die reden mijn voorkeur.

De leden van de SP-fractie hebben een vraag over het voorgestelde tweede lid van artikel 231 Sr, waarin voortaan ook strafbaar is degene die gebruik maakt van zijn identiteitsbewijs dat als vermist is opgegeven. In de praktijk kan het ook gaan om een burger, die aangifte doet van vermissing of diefstal, en dan toch het identiteitsbewijs opgelucht terugvindt en dit weer gaat gebruiken. Is met de voorgestelde formulering deze onwetende burger beschermd, zorgen de woorden «opzettelijk en wederrechtelijk» er voor dat hier geen straf voor zal volgen? Zo nee, is dan de voorgestelde strafbedreiging van zes jaar gevangenisstraf niet te zwaar voor deze categorie? Hoe wordt dan onderscheid gemaakt tussen deze verkeerde maar relatief onschuldige handeling van een slordige burger en de bewust criminele gedragingen? Graag ontvangen zij een toelichting op dit punt.

Ook iemand die een door hem als vermist of gestolen opgegeven identiteitsbewijs terugvindt en dit zonder kwade bedoelingen weer gebruikt, handelt onrechtmatig als dat hergebruik volgens een regeling niet is toegestaan. Zo handelt de houder van een reisdocument die het document na aangifte van vermissing terugvindt en opnieuw gebruikt, wederrechtelijk. Artikel 47, eerste lid, onder g, van de Paspoortwet voorziet er immers in dat het reisdocument na aangifte van vermissing van rechtswege zijn geldigheid verliest en artikel 56 van die wet verplicht betrokkene het document zo spoedig mogelijk na het hervinden van het document in te leveren bij een tot inhouding bevoegde autoriteit. In de praktijk is het voor de politie dikwijls lastig een onderscheid te maken tussen mensen die met slechte intenties of uit naïviteit van een als vermist opgegeven document gebruik maken. Ook mensen van wie de politie vermoedt dat zij het document te kwader trouw gebruiken, bedienen zich namelijk van het argument dat zij het als vermist opgegeven document onlangs hebben teruggevonden en dat zij niet wisten dat het verboden is dat document opnieuw te gebruiken. Het bewijs van het tegendeel is dikwijls lastig te leveren. Om het argument «ik-wist-het-niet» te kunnen ontkrachten is het de bedoeling dat burgers die aangifte van vermissing of diefstal doen een formulier ondertekenen waarin zij verklaren dat zij weten dat het oude document door de aangifte zijn geldigheid heeft verloren en dat zij op grond van artikel 231, tweede lid, Sr strafbaar zijn als zij het niettemin gebruiken.

Op overtreding van dat artikel is een maximale gevangenisstraf van zes jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vijfde categorie (die is € 78 000) gesteld. Bij dat strafmaximum is aangesloten bij de maximale straf die op overtreding van het huidige artikel 231 Sr staat en die bij de wet van 21 april 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere

betaalmiddelen dan contanten (fraude niet-chartaal geldverkeer)⁹ is geïntroduceerd. Dat strafmaximum geeft de bovengrens aan van wat maatschappelijk gezien als een passende bestraffing wordt beschouwd voor de strafbare gedragingen die in artikel 231 Sr zijn opgenomen. Dat impliceert echter niet dat aan eenieder die in de toekomst het voorgestelde artikel 231, tweede lid, Sr overtreedt die straf ook zal worden opgelegd. Het is de rechter of de officier van justitie – in het geval de overtreding bij strafbeschikking wordt afgedaan – die, gelet op de aard en de ernst van het strafbare feit, de omstandigheden waaronder dat feit is begaan en de persoon van de dader, moet bepalen welke straf voor de overtreding passend en geboden is. Het lijkt me in de rede liggen dat de geldboete voor de burger die criminele handelingen verricht met een als vermist opgegeven identiteitsbewijs hoger ligt dan voor de burger die vergeten was dat hij een dergelijk document na hervinden niet meer mag gebruiken, maar moet inleveren bij de instantie die het document heeft uitgegeven. Verder kan ik me voorstellen dat burgers die meer dan één keer hun identiteitsbewijs als vermist opgeven en die documenten blijven gebruiken of door een ander laten gebruiken, een hogere boete opgelegd krijgen dan iemand die een keer zijn identiteitsbewijs kwijtraakt en na hervinden opnieuw gebruikt.

De leden van de SP-fractie merken op dat uit diverse adviezen blijkt dat er zorgen bestaan of het voorgestelde artikel 231a Sr ruimte laat dat mensen hun eigen lichaam(skenmerken) kunnen veranderen (bijvoorbeeld plastische chirurgie) en over wanneer de grens van het strafwaardige wordt gepasseerd. Graag ontvangen zij een uitgebreide verduidelijking op dit punt.

De introductie van artikel 231a Sr heeft tot doel handelingen die burgers met kwade bedoelingen aan hun biometrische kenmerken en biometrische persoonsgegevens hebben aangebracht of hebben laten aanbrengen, strafbaar te stellen. Gelet op de huidige toepassingen van biometrie zal het vooral om het te kwader trouw veranderen of laten veranderen van de vingertoppen en het gezicht gaan. Deze vormen van biometrie worden momenteel het meest in het maatschappelijk verkeer gebruikt als middel om iemands identiteit vast te stellen, bijvoorbeeld in de strafrechts- en vreemdelingenketen. Artikel 231a stelt niet alle gevallen waarin mensen hun biometrische kenmerken of biometrische persoonsgegevens veranderen of laten veranderen strafbaar, maar alleen in specifiek omschreven gevallen. Die handelingen zijn slechts strafbaar indien iemand zijn biometrische kenmerken of biometrische persoonsgegevens verandert of laat veranderen – het eerste lid spreekt over valselijk opmaken of vervalsen – met de bedoeling deze als echt en onvervalst te gebruiken of te doen gebruiken in gevallen waarin die kenmerken of persoonsgegevens worden gebruikt voor het vaststellen van iemands identiteit, om op die manier zijn identiteit te verhelen of de identiteit van een ander te verhelen of misbruiken. Uit deze omschrijving kan worden afgeleid dat zolang iemand zijn lichaam aanpast of laat aanpassen terwijl hij niet het oogmerk heeft daarmee identiteitsfraude te begaan, die aanpassingen niet onder het bereik van artikel 231a Sr vallen. Overeenkomstig artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden waarin het recht op zelfbeschikking van burgers is verankerd, behouden burgers dus het recht om hun lichaam te laten veranderen door bijvoorbeeld plastische chirurgie. Het veranderen van een zakkend ooglid vanuit esthetische of andere overwegingen is met andere woorden niet op grond van artikel 231a Sr strafbaar, terwijl het laten veranderen van het gezicht om een andere identiteit aan te nemen met als doel uit handen van politie en justitie te blijven, wel strafbaar wordt. Zodra iemand met

⁹ Stb. 2004, 180.

dat laatste doel veranderingen aan zijn lichaam aanbrengt of laat aanbrengen kunnen de overheid, bedrijven en burgers daarvan ernstige nadeel ondervinden en weegt het publieke belang om daartegen strafrechtelijk te kunnen optreden zwaarder dan het recht om vrijelijk over het menselijk lichaam te kunnen beschikken.

Over het tweede lid van het voorgestelde artikel 231a stellen de leden van de SP-fractie de vraag of het vaak zal voorkomen dat een ander dan de dader van het gronddelict (bijvoorbeeld een moord of een verkrachting) biometrische kenmerken van een ander zal achterlaten op de plaats delict om opsporingsdiensten in verwarring te brengen. Zij vragen zich af of het niet aannemelijk is dat de dader dit zelf zal doen. Indien dat het geval is, rijst de vraag wat deze nieuwe strafbaarstelling toevoegt.

Er zijn mij geen gegevens bekend op basis waarvan kan worden aangegeven dat de situatie waarin een ander dan de dader van het misdrijf biometrische persoonsgegevens van een ander op de plaats van het misdrijf achterlaat om buiten het vizier van politie en justitie te blijven, vaak voorkomt. Ook beschik ik niet over gegevens hoe vaak die situatie zich voordoet. Zulke gegevens zijn ook niet voorhanden ten aanzien van de dader van een misdrijf. Alhoewel het aannemelijk is dat de dader van een misdrijf vaker zelf biometrische persoonsgegevens van een ander neerlegt dan een derde, meen ik niet dat het, zoals de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, uitgesloten is dat anderen dan de dader met behulp van dergelijke persoonsgegevens politie en justitie om de tuin willen leiden. De situatie dat een derde de dader wil beschermen en daarom na het begaan van het misdrijf de biometrische persoonsgegevens van de dader verwisselt met die van een ander, is niet ondenkbeeldig. Om ook in die situatie van identiteitsfraude en misleiding van politie en justitie adequaat strafrechtelijk te kunnen optreden, is in het voorgestelde artikel 231a, tweede lid, Sr het opzettelijk gebruiken van biometrische kenmerken of biometrische persoonsgegevens van een ander met het oogmerk om de verdenking van een strafbaar feit op die ander te doen ontstaan, strafbaar gesteld. In dit verband verwijs ik de leden van de SP-fractie ook naar het antwoord dat ik in deze nota naar aanleiding van het verslag heb gegeven op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of artikel 189 Sr voor de aanpak van de dader van deze gedraging niet al uitkomst biedt.

De leden van de D66-fractie vinden het belangrijk dat stevig wordt opgetreden tegen identiteitsfraude. Onder meer door de toegenomen digitalisering van onze samenleving en door de toenemende eis van dienstenaanbieders om een kopie van een paspoort over te leggen ter verkrijging van een dienst, zien zij een toenemende kwetsbaarheid op het punt van identiteitsbescherming ontstaan. Zij lezen in de memorie van toelichting dat geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over fraude met identiteitsbewijzen. Zij vragen zich af hoe de regering meent dat hier meer zicht op verkregen kan worden.

In paragraaf 1 van deze nota zijn in antwoord op een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie of de regering verwacht dat het aantal zaken bij de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht zal toenemen en in welke mate, de door deze leden gevraagde kwantitatieve gegevens verstrekt. Graag verwijs ik deze leden dan ook naar die gegevens.

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 225 Sr, evenals artikel 231 Sr, uitgaat van een maximale straf van zes jaar voor valsheid in geschrifte. Deze leden vragen of het logisch is om te kiezen voor dezelfde strafmaat. Verder vragen zij zich af in hoeverre een ander strafmaximum niet nog meer voor de hand ligt voor het vervalsen van biometrische kenmerken of persoonsgegevens op grond van het voorgestelde artikel 231a Sr.

De verklaring voor de gelijke strafbedreiging van overtreding van artikel 231 Sr en artikel 225 Sr – de algemene strafbaarstelling van valsheid in geschrifte – is te vinden in de wetsgeschiedenis. Voor de voorlaatste strafverhoging in artikel 231 Sr van een maximale gevangenisstraf van twee jaar naar een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van de vierde categorie bij de wet van 24 mei 1989 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met bestrijding van fraude met paspoorten en andere reisdocumenten¹⁰, heeft de wetgever als argument aangevoerd dat er «gezien de ernstige gevolgen die frauduleuze handelingen met reisdocumenten kunnen hebben», geen reden meer bestaat «voor het grote verschil in strafmaat tussen de in artikel 225 strafbaar gestelde valsheid in geschrifte in het algemeen en valsheid ten aanzien van reisdocumenten»¹¹. Bij de eerder in deze nota aangehaalde wet van 21 april 2004 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de bestrijding van fraude en vervalsing in verband met andere betaalmiddelen dan contanten is de strafmaat in artikel 231 Sr gelijk getrokken met die die in artikel 225 Sr is gesteld en verhoogd van een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of geldboete van de vierde categorie naar een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie. De reden daarvoor was dat bij die wet aan artikel 234 Sr – op grond waarvan het naar huidig recht het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen, verkopen en overdragen of voorhanden hebben van stoffen of voorwerpen waarvan hij weet dat deze bestemd zijn tot het plegen van een van de misdrijven als omschreven in de artikelen 226, eerste lid, onderdelen 2° tot en met 5°, 231, eerste lid, en 232, eerste lid, Sr strafbaar is – de verwijzing naar artikel 231, eerste lid, werd toegevoegd. Vanwege die toevoeging werd «het om redenen van consistentie gewenst geacht ook de strafbedreiging van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht gelijk te trekken met de strafmaat van de overige onder artikel 234 van het Wetboek van Strafrecht vallende bepalingen»¹². Die strafmaat is ook gelijk aan die van artikel 225 Sr.

Uit deze beschrijving blijkt dat er bij dit wetsvoorstel niet voor is gekozen om in artikel 231 Sr dezelfde strafmaat te hanteren als in artikel 225 Sr, zoals de leden van de SGP-fractie lijken te veronderstellen. Die strafmaat is nu al gelijk. Los van de twee hiervoor gegeven argumenten uit de wetsgeschiedenis vind ik de gelijke strafdreiging voor overtreding van de artikelen 225 en 231 Sr ook consistent. Als gevolg van dit wetsvoorstel komen alle identiteitsbewijzen uit de Wet op de identificatieplicht en de identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang onder het bereik van artikel 231 Sr te vallen, terwijl de overige identiteitsbewijzen onderworpen blijven aan de werking van artikel 225 Sr. Het zou vervolgens merkwaardig zijn als de strafdreiging voor fraude met de identiteitsbewijzen uit artikel 231 Sr lager is dan die voor de andere identiteitsbewijzen omdat de eerste categorie identiteitsbewijzen een wettelijke status van identificatiemiddel hebben of toegang geven tot organisaties die van vitaal of nationaal belang zijn, terwijl dat niet voor de tweede categorie identiteitsbewijzen geldt. Het stellen van een hoger strafmaximum op overtreding van artikel 231 Sr vind ik onnodig, omdat de voorgestelde straf naar mijn mening, gelet op de ernst van de in die bepaling opgenomen strafbare feiten, passend is. Dat geldt evenzeer voor de maximale strafdreiging die is voorgesteld ten aanzien het valselijk opmaken of vervalsen van biometrische kenmerken of persoonsgegevens. De ernst van die strafbare feiten dient volgens mij op dezelfde wijze gewaardeerd te worden als de strafbare feiten uit artikel 231 Sr. Fraude met biometrische identiteitsbewijzen acht ik niet meer of minder strafwaardig dan fraude met papieren identiteitsbewijzen.

¹⁰ Stb. 1989, 189.

¹¹ Zie Kamerstuk 20 652, nr. 3, blz. 3.

¹² Zie Kamerstuk 29 025, nr. 3, blz. 6.

2.2 Aanpassing van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

De leden van de PVV-fractie vragen waarom bij de uitbreiding van artikel I, onder I, van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden¹³ en getuigen niet tevens de mogelijkheden voor het nemen van een irisscan zijn onderzocht.

Bij artikel I, onder I, van de hiervoor genoemde wet zijn uit de reeks van onderzoeksmaatregelen die ingevolge artikel 61a van het Wetboek van Strafvordering (Sv) waren opgenomen, de maatregelen die ter vaststelling van de identiteit van de verdachte dienen – dat wil zeggen het nemen van foto's en vingerafdrukken – overgeheveld naar een nieuw artikel 55c Sv. Tegelijk is aan die reeks een onderzoeksmaatregel toegevoegd. Het betreft hier het nemen van handpalm-, voet-, teen-, oor- of schoenzoolafdrukken. Omdat het nemen van die afdrukken in de opsporingspraktijk ingeburgerd is, is van de gelegenheid van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen gebruik gemaakt om deze maatregel, mede vanwege de toegankelijkheid en voorzienbaarheid van het recht, in artikel 61a, eerste lid, Sv te noemen¹⁴. De irisscan is toen niet opgenomen in de lijst van onderzoeksmaatregelen. Van de irisscan wordt namelijk geen gebruik gemaakt voor het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Mocht daarin in de toekomst verandering komen, dan betekent dat niet dat de irisscan niet als onderzoeksmaatregel zou kunnen worden toegepast. Artikel 61a, eerste lid, Sv biedt daarvoor de ruimte doordat het een enuntiatieve opsomming van onderzoeksmaatregelen kent («Als zodanige maatregelen kunnen onder meer worden aangemerkt:»).

Verder merken de leden van de PVV-fractie op dat de regering aangeeft dat de politieregio's en het Korps landelijke politiediensten nog niet geaccrediteerd zijn voor de dactyloscopische activiteiten. Hun vraag of de regering verwacht dat zij voor 30 november 2015 wel aan de accreditatie-eis voldoen, beantwoord ik positief.

De leden van de SP-fractie vragen ten aanzien van het uitwisselen van persoonsgegevens van verdachten en veroordelen en de wettelijke basis voor gebruik van het burgerservicenummer (BSN) naar de stand van zaken met betrekking tot het uitwisselen van persoonsgegevens tussen Slachtoffer in Beeld (SiB) en het openbaar ministerie (OM) en de politie ten behoeve van het bemiddelen in het contact tussen slachtoffer en dader. Het OM kan de gegevens van het slachtoffer of de dader waaraan SiB behoefte heeft voor het voeren van een slachtoffer-dadergesprek, verstrekken op grond van artikel 39, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Dat artikel biedt de grondslag voor het OM om informatie te verstrekken in verband met het verlenen van hulp aan slachtoffers en anderen die bij een strafbaar feit betrokken zijn. De slachtoffer-dadergesprekken die SiB organiseert, vallen binnen de reikwijdte van die doelstelling. Het OM heeft dan ook met SiB afgesproken dat SiB de informatie die zij nodig heeft voor het organiseren van die gesprekken, van het OM kan ontvangen op dezelfde voet als de andere organisaties die in de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van het College van procureurs-generaal¹⁵ worden genoemd aan wie het OM op basis van artikel 39, eerste lid, aanhef en onder f, gegevens kan verstrekken. Door deze afspraken tussen SiB en het OM zijn er op dit moment in de praktijk in de meeste gevallen geen noemenswaardige problemen met het verkrijgen van die gegevens. In die gevallen waarin het OM nog niet betrokken is bij de zaak en er enkel nog de

¹³ Stb. 2009, 317.

¹⁴ Zie Kamerstuk 31 436, nr. 3, blz. 77.

¹⁵ Stcrt. 2012, 26870.

aangifte bij de politie ligt, is er een andere situatie. Het op de Wet politiegegevens gebaseerde Besluit politiegegevens biedt op dit moment geen grondslag voor de politie om aan SiB de informatie te verstrekken voor het organiseren van slachtoffer-dadergesprekken. Om de verstrekking van die informatie mogelijk te maken zal ik bevorderen dat het Besluit politiegegevens in de loop van 2014 is aangepast, opdat SiB zonder onnodige belemmeringen haar werk kan doen.

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