

Vergaderjaar 2013–2014

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 verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 15 oktober 2013

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij steunen de voorgestelde wijziging en achten het wenselijk om de mogelijkheden tot bestrijding van fraude met identiteitsbewijzen uit te breiden. Tevens staan zij positief tegenover de verbetering van de regeling voor de identificatie van verdachten en veroordeelden. De leden hebben nog wel enkele vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel en van de grondige discussie in de Tweede Kamer. Zij onderschrijven de doelstellingen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen over de Europese context van met name de nieuwe vormen van biometrische fraude, en de effecten van identiteitsfraude op de positie van slachtoffers van dit misdrijf.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het (gewijzigde) wetsvoorstel. Zij kunnen zich verenigen met de

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

strekking van het wetsvoorstel, namelijk het tegengaan van identiteitsfraude. Identiteitsfraude kan zeer ingrijpende en akelige gevolgen hebben, niet alleen voor het slachtoffer, maar voor de gehele samenleving. Zij zijn van oordeel dat een wettelijke verbetering van de aanpak van fraude in beginsel wenselijk en noodzakelijk is. Deze leden stellen echter wel enkele vragen bij de wijze waarop de uitbreiding van de strafbaarstelling in dit wetsvoorstel vorm is gegeven.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling, maar ook met enige zorg kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden signaleren een hoog «spijkers op laag water» gehalte van het wetsvoorstel, hetgeen niet erg zou zijn als onze bewindslieden en hun ambtenaren, parlementariërs, en de uitvoeringsinstanties tijd over hadden. Deze leden hebben bij herhaling gevraagd naar de prijs van het tot stand brengen van een wet. Het is hun overtuiging dat, indien daar enig zicht op was, er bewuster om zou moeten worden gegaan met het indienen van nieuwe wetsvoorstellen. Ondertussen gaat de zorg van de leden uit naar de hiaten in de strafrechtketen, de vele zaken die op de plank blijven liggen of op een of andere manier tussen wal en schip vallen en nimmer tot veroordeling leiden, en anderszins de achterblijvende ten uitvoerlegging van veroordelingen. Hier wordt weer een nieuw, deels uiterst ingewikkeld strafbaar feit gecreëerd waarvan niet vaststaat dat het al is voorgekomen of dat er behoefte aan bestaat, en dus niet zeker is dat het voor zal komen, terwijl deze feiten deels al strafbaar zijn op grond van bestaande wetsartikelen. De leden denken dat de energie die in dit wetgevingstraject is en zal moeten worden gestoken beter aan de versterking van de strafrechtketen had kunnen worden besteed.

Een en ander maakt het bovendien volstrekt onwaarschijnlijk dat de BES-eilanden zitten te springen om deze nieuwe strafbepaling. Zij hebben daarom een aantal vragen over het voorliggende wetsvoorstel.

1. De adviezen over het wetsvoorstel

De leden van de **SP**-fractie vragen zich af waarop de regering de stelling baseert dat het Cbp «positief staat tegenover het wetsvoorstel»?² Zij lezen in het relevante advies van 3 mei 2011: «Het Cbp heeft bezwaar tegen het voorstel en adviseert U dit niet in te dienen».³ Heeft de regering nadien nog overleg met het Cbp gehad, op grond waarvan het College tot een ander inzicht is gekomen? Zo ja, waar kunnen de leden dat nadere advies vinden?

In artikel 231 lid 1 Sr staat «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang». Het College van procureurs-generaal vond de oorspronkelijke omschrijving veel te vaag. Het College vroeg derhalve om een algemene maatregel van bestuur.⁴ De leden van de SP-fractie vragen zich af of het College tevreden is met de huidige omschrijving die tegemoet zou moeten komen aan de genoemde bezwaren. Leden van de SP-fractie in de Tweede Kamer hebben de vraag naar een algemene maatregel van bestuur herhaald.⁵ De regering wil daar niet aan, met een betoog over het *lex certa* beginsel dat een deelbeginsel is van het legaliteitsbeginsel.

De NVvR heeft in haar advies de vraag gesteld of bloed, sperma en speeksel zijn aan te merken als biometrische (en/of identificerende) persoonsgegevens. De leden hebben het antwoord op deze vraag niet in

² Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3, blz. 3.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3.

⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 5, blz. 4.

de toelichting kunnen vinden. Graag alsnog een antwoord van de regering. Er is uit de literatuur een geval bekend van vermenging van sperma van twee mannen, opdat niet bekend zou worden wie van beide mannen de biologische vader is van het kind dat met dat mengsel is verwekt. Deze «vervalsing» is gepleegd met het doel om de identiteit van het kind te verhelen. Zou dit geval ook onder de strafbepaling van artikel 231a kunnen vallen?

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Uitbreiding strafbaarstelling fraude met identiteitsbewijzen

De regering schrijft in de memorie van toelichting⁶ dat er na introductie van deze wettelijke regeling bepaalde vormen van fraude met identiteitsbewijzen gemakkelijker bewijsbaar worden, zo constateren de leden van de **VVD**-fractie. Kan de regering dat nader toelichten?

Ook wordt in de memorie van toelichting een opsomming gegeven van handelingen die thans niet, maar straks wel strafrechtelijk kunnen worden aangepakt. Eén van de onderdelen is «het culpoos valselijk opmaken of vervalsen van het identiteitsbewijs». Artikel 225 Sr vereist opzet ten aanzien van het valselijk opmaken of vervalsen van het identiteitsbewijs (met het oogmerk dat het als echt en onvervalst wordt gebruikt).⁷ Het komt de leden vreemd voor hier het woord «culpoos» te hanteren. Artikel 225 Sr heeft inderdaad de koppeling met het oogmerk, anders dan het voorgestelde artikel 231 Sr. Dit heeft toch evenwel niets met culpoos te maken?

In de tekst van het amendement artikel 231b staat «hij die opzettelijk (...) gebruikt met het oogmerk om zijn identiteit te verhelen of de identiteit van de ander te verhelen», zo constateren de leden. Wat wordt daarmee bedoeld? Op welke situatie(s) ziet dat onderdeel van de delictomschrijving? Kan de regering daarvan een voorbeeld geven?

Ook wordt in de tekst van het amendement artikel 231b gesproken over «enig nadeel». Dit veronderstelt dat er sprake kan zijn van eventuele (financiële) schade. Beoogt dit wetsvoorstel het ook makkelijker te maken voor het slachtoffer van deze vorm van identiteitsfraude om eventuele schade te verhalen door zich te voegen als benadeelde partij, waar dergelijke schade nu veelal via een civiele procedure op de dader moet worden verhaald?

Voorts vragen de leden zich af of de regering in het licht van dit wetsvoorstel nog aanvullende maatregelen overweegt met het oog op de verbetering van de beveiliging van instanties die met identiteiten werken, om te voorkomen dat deze vorm van fraude überhaupt gepleegd kan worden?

Identiteitsfraude doet zich overal in Europa voor. De regering deelt mee dat in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en België ook maatregelen zijn genomen om deze fraude aan te pakken en stelt, in antwoord op een vraag van leden van de D66-fractie, dat «Nederland in de voorhoede loopt als het gaat om de strafbaarstelling van fraude met identiteitsbewijzen».⁸ Deze stelling roept bij de leden van de **PvdA**-fractie enkele vragen op. In hoeverre is fraude met identiteitsbewijzen een verschijnsel dat zich primair binnen landsgrenzen afspeelt? Is degene die erin slaagt zich voor

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3, blz. 5.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3, blz. 5.

⁸ Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 6, blz. 3–4.

te doen als een ander niet ook geïnteresseerd en in staat om zich in een ander land onder valse identiteit aan criminele handelingen schuldig te maken, welke dan het slachtoffer van de identiteitsfraude in het land van herkomst kunnen worden aangerekend? In hoeverre is identiteitsfraude een vorm van criminaliteit die tot samenwerking tussen nationale autoriteiten aanleiding geeft of wellicht zelfs op Europees niveau dient te worden aangepakt? Is de regering van plan initiatieven te nemen tot grensoverschrijdende samenwerking bij het bestrijden van fraude met identiteitsbewijzen?

Wie slachtoffer wordt van identiteitsfraude bevindt zich in een weinig benijdenswaardige positie. Iemand anders is bezig in diens naam criminele handelingen te verrichten en het slachtoffer staat daar niet alleen machteloos tegenover, maar hij wordt ook door de autoriteiten als verdachte behandeld die zijn onschuld eerst maar eens moet zien te bewijzen, iets wat grote moeilijkheden met zich brengt. De regering meent dat hieraan niet veel te doen is. De hoop is om door voorlichting aan burgers die zich tegen het misdrijf tot op zekere hoogte kunnen beschermen en door politie-inzet op basis van de strafbepalingen identiteitsfraude te ontmoedigen. Over de slachtoffers wordt alleen gezegd dat ze zich kunnen melden bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten.⁹ Daarover hebben de leden van de PvdA-fractie nog wel enkele vragen. Er zijn gevallen bekend van slachtoffers die zich hadden gemeld en konden aantonen dat zij niet degene waren die in hun naam misdrijven begingen. Daarna bleek het toch niet mogelijk de computers van de overheidsdiensten zo aan te passen dat dit slachtoffer niet meer behandeld werd als een verdachte. Is het na alle commotie en publiciteit hierover inmiddels gelukt een betere coördinatie tot stand te brengen? Anders wordt het slachtoffer van identiteitsfraude ook nog eens slachtoffer van nodeloze bureaucratie, aldus deze leden. Kan de regering op basis van de kennis die bij het Centraal Meldpunt aanwezig is een overzicht verschaffen van de problemen die slachtoffers van identiteitsfraude hebben ondervonden en van de maatregelen die denkbaar zijn om hun positie te verbeteren?

De aan het woord zijnde leden lichten hun vragen nog toe met een concreet voorbeeld dat aangeeft hoe schijnbaar onschuldige praktijkregels identiteitsfraude in de hand kunnen werken. Wie een kamer boekt in een hotel of een telefoon aanschaft in een telefoonwinkel wordt standaard gevraagd om een kopie van zijn paspoort. Op die kopie staat ook het BSN-nummer. In combinatie met de overige persoonsgegevens levert dit mogelijkheden voor identiteitsfraude. Erkent de regering dit probleem en acht zij het wenselijk deze regels aan te passen en de burger zo bescherming te bieden?

Met de Afdeling advisering van de Raad van State zijn de leden van de **CDA**-fractie van oordeel dat het de voorkeur verdient dat algemeen kenbaar moet zijn welke diensten en/of organisaties nu precies vallen onder de categorie «diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang» en dat deze diensten en/of organisaties limitatief bij (of krachtens) AMvB moeten worden opgesomd en gepubliceerd, opdat zij voor alle burgers kenbaar zijn.¹⁰ Waarom heeft de regering dit advies niet opgevolgd? De argumentatie die de Minister in zijn reactie op het advies hier tegenin brengt, achten deze leden allerminst overtuigend. Een limitatieve opsomming van de organisaties en diensten dient vastgelegd te worden en algemeen kenbaar te zijn voor de burgers, opdat ondubbelzinnig, duidelijk en voldoende gespecificeerd is welke soort diensten en

⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3, blz. 4.

¹⁰ Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 4, blz. 2–3.

organisaties van vitaal of nationaal belang, het wetsvoorstel op het oog heeft. Bij de huidige formulering in het wetsvoorstel is onvoldoende duidelijk voor welke diensten en organisaties geldt dat het namaken en/of vervalsen ervan een strafbaar feit oplevert. De factsheet¹¹ waar in de memorie van toelichting naar wordt verwezen, is naar het oordeel van deze leden te weinig specifiek, hetgeen nadelige gevolgen heeft voor de opsporing, vervolging en bewijsvoering van de eventuele strafbare feiten.

De leden achten het ook wenselijk dat op algemeen kenbare wijze, bijvoorbeeld bij of krachtens AMvB, limitatief wordt opgesomd welke soorten identiteits- en toegangsbewijzen voor diensten en organisaties die van vitaal of nationaal belang zijn, vallen onder de werking van dit wetsvoorstel. Vallen bijvoorbeeld de OV chipkaart, de NS-kaart, een toegangsbewijs voor het Utrechts Studenten Corps, de ziekenhuispas, de ANWB-pas en de Museumjaarkaart wel of niet onder de definitie van identiteits- dan wel toegangsbewijs, zoals bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel? Indien een dergelijke lijst niet wordt gemaakt, dan maakt dat, zo vrezende de leden, de bewijslast voor het Openbaar Ministerie extra moeilijk. Behalve de opzet en de wederrechtelijkheid moet immers ook bewezen worden dat het hier om vitale identiteits- en toegangskarten gaat, waardoor de uitvoerbaarheid van dit wetsvoorstel in het gedrang zou kunnen komen. Gaarne een reactie van de regering.

De regering stelt in haar reactie op het advies van de Raad van State dat voor zover zij kan nagaan uit de jurisprudentie, in de praktijk nog nooit een beroep is gedaan op artikel 447b Sr.¹² De leden betwijfelen met de Afdeling advisering dan ook het nut van deze bepaling, en a fortiori het nut van de uitbreiding van de reikwijdte van deze bepaling tot allerlei identiteits- c.q. toegangskarten van diensten en organisaties. Kan de regering verklaren wat de redenen zijn dat in de praktijk daar blijkbaar nog nimmer een beroep op is gedaan? Is een belangrijke reden misschien gelegen in het feit dat een en ander bewijstechnisch niet rond te krijgen is, omdat allereerst bewezen moet worden dat de verdachte in het bezit is van een dergelijke identiteits- of toegangskart, of, zoals in het wetsvoorstel wordt gesteld: «dat hij deze voorhanden heeft»? Indien deze laatste vraag bevestigend wordt beantwoord, is de regering het dan met deze leden eens, dat de bepaling niet, althans heel moeilijk uitvoerbaar zal zijn?

De leden van de fractie van de **SP** twijfelen ernstig aan nut en noodzaak van artikel 231 lid 1 Sr. Kan de regering aangeven of zich in de praktijk ooit een geval heeft voorgedaan van vervalsing van een rijkspas, NS-document, enzovoorts, waarbij behoefte was aan voornoemde wetsbepaling? Zodra die vervalste pas immers gebruikt wordt, is al sprake van een bestaand strafbaar feit, bijvoorbeeld oplichting. Graag een toelichting van de regering hierop.

Daarnaast lezen de leden in artikel 231 Sr dat voortaan ook strafbaar is degene die gebruik maakt van zijn identiteitsbewijs dat als vermist is opgegeven. Met betrekking tot de slordige persoon die zijn als verloren opgegeven paspoort terugvindt, maar vergeet in te leveren, zien zij geen bewijsproblemen indien hij het nieuwe paspoort nog in zijn bezit heeft. Een kleine boete lijkt de leden dan op zijn plaats, zien zij dat juist?

De leden hebben nog een vraag over de strafbaarstelling van fraude met biometrische gegevens. Is het denkbaar dat geslachtsverandering, zoals bedoeld in wetsvoorstel 33 351 (wijziging vermelding geslacht in de akte

¹¹ Voetnoten bij *Kamerstukken II 2012/13*, 33 352, nr. 3, blz. 4 en 15.

¹² *Kamerstukken II 2012/13*, 33 352, nr. 4, blz. 6.

van geboorte), onder omstandigheden aangemerkt zou kunnen worden als strafbare wijziging van biometrische kenmerken?

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

Artikel 27b Sv ziet op het gebruik van het BSN door de reclassering in zijn informatie-uitwisseling buiten de strafrechtketen. Hiervoor ontbreekt thans een wettelijke grondslag en dat is onwenselijk en onnodig, aldus de memorie van toelichting.¹³ Gebruik van het BSN maakt inbreuk op het recht op privacy en is alleen geoorloofd als dit noodzakelijk is in een democratische samenleving en in de wet geregeld is, zo merken de leden van de **SP**-fractie op. Kan de regering voorbeelden geven van situaties waarin iets mis ging, bijvoorbeeld omdat reclassering en de instantie waarmee zij informatie wil uitwisselen het achteraf niet over dezelfde persoon bleken te hebben? Zulks graag ter onderbouwing van de noodzaak.

3. BES-eilanden

Afgesproken is, dat ingeval het kabinet toepassing van een nieuw wetsvoorstel ook voor de BES-eilanden noodzakelijk acht, in een BES-paragraaf steeds wordt toegelicht en gemotiveerd waarom de wet, ondanks de afgesproken legislatieve terughoudendheid, wel van toepassing dient te zijn op de BES-eilanden. Volgens de WolBES dienen de bestuurscolleges van de BES-eilanden in dat geval vooraf te worden geïnformeerd, zodat zij in de gelegenheid zijn daarover overleg te plegen. De WolBES schrijft dit immers voor, aldus de leden van de SP-fractie. De regering antwoordt op vragen van deze leden met betrekking tot wetsvoorstel 33 478 dat deze verplichting blijkens de memorie van toelichting niet zonder meer en onverkort geldt. De leden lezen in de wetstekst echter slechts één uitzondering, namelijk: tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet. Zij vernemen graag of in casu de BES-eilanden zijn geïnformeerd, en zo nee, welk openbaar belang zich daartegen heeft verzet. Voorts willen deze leden alsnog in een BES-paragraaf toegelicht zien waarom deze ingewikkelde en deels onnodige wetswijziging noodzakelijkerwijs in Caribisch Nederland dient te worden doorgevoerd.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren

¹³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 352, nr. 3, blz. 8.*