

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 7 december 2012

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met aviditeit kennisgenomen van het wetsvoorstel. Fraude met identiteitsbewijzen zorgt voor verlies van vertrouwen van de maatschappij in de betrouwbaarheid ervan en heeft bovendien een forse impact op personen die het slachtoffer worden van dergelijke fraude. De verbetering van de aanpak van fraude kan dan ook op instemming van deze leden rekenen. In het verlengde daarvan onderschrijven zij de tweede doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel: een betere regeling om de identiteit van verdachten en veroordeelden vast te stellen. Wel hebben zij nog enkele vragen die samenhangen met de positie van slachtoffers en overige (onschuldige) personen die worden geconfronteerd met identiteitsfraude.

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat na inwerkingtreding van deze wetswijziging meer frauduleuze feiten kunnen worden berecht dan op dit moment het geval is. Dat stemt hen tevreden omdat dit type delicten, gelet op de impact op het slachtoffer en de maatschappij, ferm dient te worden bestreden. Kan de regering aangeven in hoeverre de capaciteit van het politieapparaat en het Openbaar Ministerie (OM) hiervoor toereikend is? Op welke wijze verwacht de regering dat dit type delicten effectief kan worden opgespoord? Zal hieraan prioriteit worden gegeven bij de opsporing, gelet op het feit dat dit type delicten vaak de opmaat vormt tot nog zwaardere delicten of daarmee gepaard gaat?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden onderschrijven de constatering dat het plegen van identiteitsfraude vaak een opstap vormt voor ernstiger vormen van criminaliteit en dat het bij de aanpak daarvan minder relevant is of die fraude gepleegd wordt met reisdocumenten dan wel andere identiteitsdocumenten. Zij hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de PVV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij vinden het een goede ontwikkeling dat naast fraude met reisdocumenten ook fraude met andere identiteitsbewijzen strafbaar wordt gesteld. Ook de verbetering van de regeling over de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden vinden deze leden een goede ontwikkeling.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben hierover enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben enkele vragen dienaangaande.

Deze leden vragen wat de voorgestelde wijzigingen betekenen voor de opsporing en vervolging van identiteitsfraude. Verwacht de regering dat het aantal zaken bij politie, OM en rechterlijke macht zal toenemen? In welke mate zal dat aan de orde zijn?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe dit voorstel aansluit bij de aanpak in andere Europese landen en bij de ontwikkelingen op dit terrein in Europa.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling het onderhavige wetsvoorstel en de toelichting daarop gelezen. Zij willen nog enkele vragen stellen.

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. Kan de regering hiervan niettemin een schatting geven? Om welk percentage gaat het bij benadering wanneer deze fraude wordt afgezet tegen het totaal aantal strafbaar feiten? Verder lezen deze leden dat het frauderen met identiteitsbewijzen vaak de opmaat vormt tot het plegen van zwaardere delicten. Klopt dit en om welk type delicten gaat het dan voornamelijk (bijvoorbeeld levensdelicten, economische delicten)? Komt het ook vaak voor 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?

Deze leden merken op dat de regering terecht stelt dat de impact van fraude met identiteitsbewijzen groot is voor het slachtoffer en de samenleving. Welke garanties kan de regering geven dat de privacy van het slachtoffer en/of andere onschuldige burgers niet vervolgens wordt geschonden door de opsporing en vervolging van deze vormen van fraude? Verder lezen zij 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?

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. In hoeverre verbetert het voorstel de positie van het slachtoffer op dit vlak? Valt te verwachten dat het slachtoffer in de toekomst niet langer de diabolische bewijsslast zal toekomen van het feit dat zijn identiteit is misbruikt? Deelt de regering de mening 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?

De leden van de PvdA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het wetsvoorstel het mogelijk moet gaan 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. Wat moeten zij zich daarbij concreet voorstellen?

De aan het woord zijnde leden vragen hoe vaak het plegen van fraude door middel van vervalste identiteitspapieren nu plaatsvindt. In hoeverre betreft dat delicten die met huidige stand van wetgeving niet en met de voorgestelde wetgeving wel aangepakt kunnen worden?

Voornoemde leden lezen dat ook de regering van mening is dat het in artikel 231a van het Wetboek van Strafrecht (Sr) voorgestelde verbod op het veranderen van deze biometrische kenmerken het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet) en het recht op respect voor het privéleven (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)) raakt. Daaruit volgt dat de wetgever het aanbrengen van veranderingen aan iemands lichaam op zich niet strafbaar mag stellen. De genoemde rechten uit het EVRM en de Grondwet zijn echter niet absoluut, maar mogen indien er ernstige redenen daartoe bestaan worden begrensd door de wetgever. Naar de mening van deze leden is een dergelijke begrenzing alleen wenselijk indien de strafbaarstelling en het doel daarvan proportioneel zijn ten opzichte van die grondrechten. Daarom stellen zij de volgende vragen. Hoe vaak komen delicten, die in het nu voorgestelde nieuwe artikel 231a, eerste lid, Sr worden bedoeld, daadwerkelijk voor? Hoe vaak en hoe worden vingerafdrukken vervalst? Hoe vaak komt het voor dat iemand zijn vingers door een chirurgische ingreep laat veranderen zodat als het ware nieuwe vingerafdrukken ontstaan? Hoe vaak worden afdrukken van iemand anders (door middel van siliconen of afdrukken op folie) gebruikt? Hoe vaak komt het voor dat iemand zijn of haar gelaat verandert met het oogmerk daarmee een andere identiteit voor te wenden? Hoe groot acht de regering 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? De aan het woord zijnde leden vragen hoe kan worden vastgesteld dat iemand zijn biometrische kenmerken verandert 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 gebeurt met het oogmerk tot het plegen van identiteitsfraude?

Naar deze 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? Zo nee, waarom niet? Geldt hetzelfde als iemand zijn vervalste gegevens bij de aanvraag van een identiteitsbewijs gebruikt? Zo ja, wat is dan de meerwaarde van het afzonderlijk strafbaar stellen van het vervalsen van biometrische

kenmerken, zoals bedoeld in artikel 231a, eerste lid, Sr? Deelt u de mening 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? Zo ja, waarom voldoet het nieuw voorgestelde artikel 231 Sr dan niet en wordt toch nog 231a, eerste lid, Sr voorgesteld? 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. Kan een dergelijke gedraging op dit moment al strafbaar zijn? Zo ja, op grond van welke wettelijke bepalingen? Deze leden denken daarbij aan artikel 189 Sr, waarin onder andere de strafbaarheid is vastgelegd van degene die een verdachte van enig misdrijf helpt bij het ontkomen aan de nasporing door het Openbaar Ministerie (OM) of de politie. Wat is dan nog de toegevoegde waarde van artikel 231a, tweede lid, Sr?

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 regering geeft aan dat zij verwacht dat in de toekomst fraude met deze identiteitsbewijzen zal toenemen. Deze leden vragen of de opsporingsdiensten voldoende zijn voorgelicht, opgeleid en in staat zijn om deze vorm van fraude op te sporen.

Zij vragen 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». Ditzelfde geldt voor artikel 236, tweede lid, Wetboek van Strafrecht BES.

Zij vragen tevens waarom er niet voor is gekozen «opzet» weg te laten in artikel 231a, tweede lid, Sr en in 236a, tweede lid, Wetboek van Strafrecht BES.

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». Is op voorhand voldoende duidelijk wanneer er sprake is van vitaal of nationaal belang, welke diensten en organisaties vallen hier wel onder en welke niet? Is het niet toch aan te raden deze diensten en organisaties van vitaal of nationaal belang aan te wijzen bij algemene maatregel van bestuur, zodat hierover geen misverstand kan bestaan?

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.

De aan het woord zijnde leden hebben een vraag over het voorgestelde artikel 231a Sr, waar het gaat om het veranderen van eigen lichaamsmerken. Bij het verminken van vingertoppen is er zeer vermoedelijk sprake van bewuste misleiding van identiteitscontroles. Maar uit diverse adviezen blijkt dat er zorgen bestaan of mensen nu wel of niet hun eigen lichaam(skenmerken) mogen veranderen (bijvoorbeeld plastische chirurgie) en wanneer de grens van het strafwaardige wordt gepasseerd. Graag ontvangen zij een uitgebreide verduidelijking op dit punt.

Over het tweede lid van het voorgestelde artikel 231a stellen deze leden de vraag of het vaak voor zal komen dat een ander dan de dader van het gronddelict (bijvoorbeeld een moord of een verkrachting) biometrische kenmerken van een ander zal achter laten op de plaats delict om opsporingsdiensten in verwarring te brengen. Is het niet aannemelijk dat de dader dit zelf zal doen? In dat geval rijst de vraag wat deze nieuwe strafbaarstelling toevoegt.

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 paspoort ter verkrijging van een dienst, zien zij een toenemende kwetsbaarheid op identiteitsbescherming ontstaan. Zij lezen in de memorie van toelichting dat geen kwantitatieve gegevens bestaan over fraude met identiteitsbewijzen. Op welke wijze meent de regering dat hier meer zicht op verkregen kan worden?

De leden van de SGP-fractie constateren dat artikel 225 Sr ook 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. Wat is naar de mening van de regering het precieze verschil dat het noodzakelijk maakt om een afzonderlijke bepaling over reisdocumenten te hebben? Is juist de achtergrond daarvan niet dat het gebruikmaken van iemands identiteit of het ervoor zorgen dat een ander dit doet nog verder gaat dan een verklaring die niet in overeenstemming is met de feiten?

Verder vragen zij in hoeverre dit niet in nog sterkere mate geldt voor het gebruik maken van biometrische kenmerken of persoonsgegevens of het vervalsen daarvan op grond van het voorgestelde artikel 231a Sr. Zou ook in dit geval een ander strafmaximum niet meer voor de hand liggen?

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 1 onder I van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, niet tevens de mogelijkheden voor het nemen van een irisscan zijn onderzocht.

Deze leden merken op dat de regering aangeeft dat de politieregio's en het Korps landelijke politiediensten nog niet geaccrediteerd zijn voor het dactyloscopische activiteiten. Verwacht de regering dat voor 30 november 2015 hieraan zal worden voldaan?

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 het uitwisselen van persoonsgegevens door Slachtoffer in Beeld (SiB) in het kader van de slachtoffer-dadergesprekken. In antwoord

op Kamervragen (Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, nr. 283) wordt gesteld dat het bekend is dat er geen wettelijke grondslag bestaat voor het verkrijgen van gegevens van slachtoffers en daders door SiB zonder dat het slachtoffer of dader daarvoor zelf toestemming heeft gegeven. SiB heeft werkafspraken gemaakt met het OM, waardoor in de praktijk op dit moment geen noemenswaardige problemen zijn met het verkrijgen van deze gegevens. Over het aanleveren van gegevens door de politie zijn op dit moment nog geen goede werkafspraken gemaakt. Op dit moment wordt uitgezocht of er juridische belemmeringen zijn. De uitkomsten van dit onderzoek werden eind oktober 2012 verwacht. Op basis daarvan zal worden bezien wat er nodig is om tot adequate gegevensuitwisseling te komen. Deze leden vragen of deze belemmeringen inmiddels zijn opgelost.

De voorzitter van de commissie,
Jadnanansing

De griffier van de commissie,
Nava