MV&S/sa/DW

Openbaar Ministerie

College van Procureurs-Generaal

Voorzitter

Postbus 20305 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
mr. I.W. Opstelten
Postbus 20301
2500 EH DEN HAAG

Parnassusiaan 16
2595 AL Den Haag
Telefoon +31 (0)70 339 96 00
telefax +31 (0)70 339 98 51

Door Reg. DSC kopie gezonden aan

Ministerie van Justitie
DSB/DIV/OAB/AL-OD
Dossier
Datum 19 MEI 2011
Nummer
Ambt

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
E-mail
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Onderwerp

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen

Advies conceptwetsvoorstel aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en een verbetering van de regeling identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden.

Geachte heer Opstelten,

Per brief van 24 februari 2011 heeft u het College van procureurs-generaal gevraagd te adviseren over een conceptwetsvoorstel, inhoudende een wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met een uitbreiding van de strafbaarstelling van identiteitsfraude en een wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met een verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden. Met een aantal nieuwe wettelijke maatregelen wordt beoogd identiteitsfraude beter te kunnen bestrijden. Het is al strafbaar om een reisdocument van een ander te gebruiken. Daar wordt aan toegevoegd het gebruik van een identiteitsbewijs van een ander, zoals bijvoorbeeld een toegangspas voor een overheidsinstelling of een bedrijf.
Voorts wordt voorgesteld dat iemand strafbaar wordt als hij zelf gebruik blijft maken van een reisdocument of een ander identiteitsbewijs waarvan hij eerder aangifte heeft gedaan wegens diefstal of vermissing om zo te kunnen frauderen.
Ten slotte is het de bedoeling om personen die bewust hun vingertoppen verminken waardoor de afdrukken niet langer geschikt zijn als identificatiemiddel, of personen die zich laten opereren aan vingertoppen of gezicht om een nieuwe identiteit te verkrijgen met als doel daar misbruik van te maken, strafbaar te stellen.
Het College is gaarne bereid over dit wetsvoorstel te adviseren. Het onderstaande advies is zo ingericht dat eerst de voorgestelde wettekst wordt besproken en daarna de tekst in de memorie van toelichting. In een aparte bijlage worden enige redactionele opmerkingen gemaakt.

Artikel I

Alvorens op de onderscheiden artikelen in te gaan heeft het College een redactionele opmerking over de in Artikel I onder A voorgestelde vervanging van het opschrift van Titel XII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht. De titel komt te luiden: "Valsheid in en met geschriften, valsheid met persoonsgegevens, opgave van onware gegevens en schending van de verplichting gegevens te vertrekken". Dit opschrift doet meer denken aan een inhoudsopgave dan aan een Titel en loopt uit de pas in vergelijking met de andere opschriften van de overige titels van het Wetboek van Strafvordering. Bovendien wordt het door de lengte lastig om het opschrift te gebruiken als citeertitel. Ten slotte kan de vraag worden gesteld of het opschrift moet worden uitgebreid als er opnieuw een strafbaarstelling aan de titel wordt toegevoegd. Een korter opschrift voor deze titel is daarom wenselijk. Wellicht is het opschrift "Valsheid" een werkbaar alternatief.

Reisdocument en identiteitsbewijs

Het College verwelkomt het voorstel om naast reisdocumenten ook nadrukkelijk misbruik van andere identiteitsbewijzen strafbaar te stellen. Het College is het eens met de gedachtegang achter de strafbaarstelling: het tegengaan van misbruik van identiteitsbewijzen in die gevallen waarin het misbruik grote schade tot gevolg kan hebben. Daarbij kan worden gedacht aan misbruik van identiteitsbewijzen op luchthavens of zeehavens, of misbruik van identiteitsbewijzen bij financiële instellingen of technologisch hoogwaardige industrie.

In artikel 231 worden de begrippen "identiteitsbewijs" en "reisdocument" naast elkaar gebruikt. Het begrip "reisdocument" is volgens de memorie van toelichting bij artikel I onder B (pag. 11) van belang omdat zowel buitenlandse reisdocumenten als nooddocumenten, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, van de Paspoortwet, niet als identiteitsbewijs in artikel 1, eerste lid, van de Wet op de identificatieplicht zijn aangewezen. Deze twee reisdocumenten zouden buiten de werkingssfeer van artikel 231 komen te vallen indien het begrip "reisdocument" zou komen te vervallen.
Het is de vraag of dit in het licht van hetgeen eerder in de memorie van toelichting wordt gesteld een juiste benadering is. Op pagina 10 van de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat onder identiteitsbewijzen vallen zowel de identiteitsbewijzen die in het maatschappelijk verkeer als identiteitsbewijs zijn erkend en in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht aangewezen zijn, als andere identiteitsbewijzen zoals de pas die toegang geeft tot een bedrijf en binnen dat bedrijf tevens de functie van identiteitsbewijs vervult. Met andere woorden, ook niet erkende identiteitsbewijzen tellen in artikel 231 mee, waardoor het begrip identiteitsbewijs in dat artikel een ruim begrip is.
Het College vraagt zich af waarom buitenlandse reisdocumenten en nooddocumenten,

bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, van de Paspoortwet niet als een dergelijk (niet-erkend) identiteitsbewijs kunnen worden aangemerkt. Kan dit namelijk wel, dan kan worden volstaan met het vervangen van het begrip "reisdocument" door het begrip "identiteitsbewijs".

De beperkte uitleg van het begrip "identiteitsbewijs" als het gaat om buitenlandse reisdocumenten en nooddocumenten wordt echter geheel verlaten als het gaat om "andere identiteitsbewijzen". Onder een "ander identiteitsbewijs" wordt bijvoorbeeld de pas verstaan die toegang geeft tot een bedrijf en binnen dat bedrijf tevens de functie van identiteitsbewijs vervult. De vraag is hoe ruim het begrip "identiteitsbewijs" moet worden uitgelegd. Dat hiermee een pas wordt bedoeld die bijvoorbeeld toegang geeft tot Schiphol of tot een van de zeehavens is duidelijk. Hetzelfde geldt waarschijnlijk voor de Rijkspas. Maar hoe zit het met de NS-kaart die is voorzien van naam en pasfoto? Een universiteitspas of een bibliotheekkaart? Ook bij deze kaarten geldt dat er sprake is van toegang en vervult in meer of mindere mate de functie van identiteitsbewijs. En bij veel van die "andere" passen is het vrij gebruikelijk dat hij af en toe wordt uitgeleend aan een collega, familielid of vriend. Wordt dat na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een strafbare handeling? Wordt het aan de rechtspraak overgelaten om de grenzen van het begrip "identiteitsbewijs" af te bakenen?
Het College vraagt zich af of het mogelijk is dat de rechtspraktijk meer houvast kan worden geboden door het misbruik van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen identiteitsbewijs strafbaar te stellen. In deze maatregel van bestuur zouden dan naast de huidige wettelijk aangewezen identiteitsbewijzen ook de 'gevoelige' identiteitsbewijzen kunnen worden opgenomen waarvan het misbruik strafbaar wordt gesteld. Het College meent dat op deze wijze de bepaling aan scherpte kan winnen.

Artikel 231a
In artikel 231a wordt strafbaar gesteld: *"Hij die biometrische persoonsgegevens valselijk opmaakt of vervalst met het oogmerk om deze als echt en onvervalst te gebruiken, wordt gestraft met..."*
De bedoeling is om personen strafbaar te stellen die bewust hun vingertoppen verminken of zich laten opereren aan vingertoppen of gezicht om een nieuwe identiteit te verkrijgen. Door de verminking zijn de vingerafdrukken niet meer geschikt als identificatiemiddel. De bedoeling van de nieuwe identiteit zou zijn om daar misbruik van te maken. Het College zou daaraan toe willen voegen de persoon, die door middel van een folie met andere vingerafdrukken de vaststelling van de identiteit tracht te verhinderen.

De gebruikte formulering van artikel 231a roept een aantal vragen op. Allereerst het

begrip "biometrische persoonsgegevens". In de memorie van toelichting wordt in een noot verwezen naar een rapport van R. Hes e.a. (een uitgave van het College bescherming persoonsgegevens, voorheen de Registratiekamer: http://www.cbpweb.nl/Pages/av_15_At_face_value.aspx). Gesteld wordt dat biologische kenmerken zijn te beschouwen als persoonsgegevens. Nadere bestudering van het rapport leert echter dat de onderzoekers een beschrijving geven van het proces: hoe van biometrische kenmerken kan worden gekomen tot een biometrisch persoonsgegeven. In één concluderende zin: *Biometrische kenmerken worden als biometrisch gegeven opgeslagen en als ze (kunnen) worden gekoppeld aan een persoon zijn het biometrische persoonsgegevens.* Dat lijkt het College, mede gelet op de voorlichting van de Rijksoverheid (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/vragen-en-antwoorden/wat-zijn-biometrische-kenmerken-in-een-paspoort-of-identiteitskaart.html) en het College bescherming persoonsgegevens (http://www.cbpweb.nl/Pages/th_bio_watis.aspx) de meest logische benadering. Deze benadering past ook beter bij hetgeen wordt beoogd strafbaar te stellen: het veranderen van kenmerken van het eigen lichaam (in een bepaalde context).
Het gebruik van "biometrische persoonsgegevens" in artikel 231a is daarnaast minder gelukkig omdat daaronder ook kan worden begrepen de biometrische gegevens die zijn opgeslagen in reisdocument of databank. De strafbaarstelling ontbeert daardoor, gelet op de bedoeling, voldoende precisie.
Het College zal voor de duidelijkheid in dit advies het onderscheid aanhouden, dat waar wordt gesproken over biometrische kenmerken de kenmerken van het lichaam wordt bedoeld, en waar biometrische persoonsgegevens wordt gebruikt dit betrekking heeft op de opgeslagen gegevens van de biometrische kenmerken.

De biometrie gaat over veel meer dan alleen vingerafdrukken en irisscan. Het gaat ook over andere 'harde meetbare' kenmerken van het menselijk lichaam, zoals gezichtsherkenning, handpalmherkenning, afmetingen van het lichaam, maar ook zaken waar minder snel aan wordt gedacht, zoals loopherkenning en spraakherkenning. In dit verband is de vraag van belang, wat precies strafbaar wordt gesteld wanneer in het algemeen het wijzigen van biometrische kenmerken strafbaar wordt gesteld. Zonder nadere begrenzing, die de strafbaarstelling beperkt tot het beoogde strafwaardige gedrag, valt hieronder ook de plastische chirurgie. Daarom is in de bepaling opgenomen dat het oogmerk moet zijn gericht op het als echt en onvervalst gebruiken van de aangebrachte wijziging.
Betwijfeld kan worden of dat voor deze specifieke bepaling voldoende is.
In het artikel dat als voorbeeld heeft gediend, artikel 225 Sr, wordt gesproken over 'een geschrift dat bestemd is tot bewijs valselijk opmaken met het oogmerk om het valselijk te gebruiken'. In deze bepaling is het sleutelbegrip "bestemd tot bewijs". Indien een bewijsstuk valselijk wordt opgemaakt is dat per definitie een middel tot misleiding.
In twee andere willekeurig gekozen artikelen uit Titel XII is eenzelfde constructie

zichtbaar. Zo geldt voor artikel 227 Sr, 'in een authentieke akte een valse opgave doen opnemen aangaande een feit van welks de waarheid de akte moet blijken'. Met deze handeling is de authentieke akte geen authentieke akte meer. De valselijk opgemaakte akte kan alleen maar dienen ter misleiding omdat misbruik wordt gemaakt van het vertrouwen dat iemand mag hebben dat deze akte in overeenstemming met de waarheid is opgemaakt.
Ten slotte artikel 230 Sr, het valselijk opmaken van een getuigschrift met het oogmerk om een dienstbetrekking te verkrijgen. Ook hier volgt de misleiding uit het geheel van de beschreven gedragingen. Een andere uitleg is niet mogelijk.
In al deze voorbeelden is in de strafbepaling zelf een verder gelegen doel opgenomen waartoe het valselijk gebruik moet leiden en waarin de misleiding als het ware is opgesloten. Dit verder gelegen doel ontbreekt in het voorgestelde 231a: het veranderen van het lichaam (vervalsen) met het oogmerk het lichaam als echt en onvervalst te gebruiken. Ten behoeve waarvan? In een vrije vertaling, maar wellicht daarom juist verhelderend, staat in 231a: "Hij die zich een vals gebit laat aanmeten met het oogmerk deze als echt en onvervalst te gebruiken, wordt gestraft met...". Wat ontbreekt in de voorgestelde strafbepaling is dat daaruit automatisch de strafrechtelijk relevante misleiding volgt.

De zinsnede "valselijk opmaakt of vervalst met het oogmerk om deze als echt en onvervalst te gebruiken" doet geforceerd aan, maar is waarschijnlijk terug te voeren op het gebruik van het begrip "persoonsgegevens". De vraag is of dit kan, want als de vinger is bewerkt is hij wel veranderd, maar is het moeilijk voor te stellen dat hij valselijk is opgemaakt. Dat de bewerking is uitgevoerd met het oog op misleiding maakt dat niet anders. Het is nog steeds dezelfde vinger, met daaraan gekoppeld dezelfde persoon.

Alvorens te bezien hoe de strafbepaling zou kunnen luiden is het goed om nog even stil te staan bij de reden waarom de biometrische kenmerken worden veranderd, teneinde scherp te krijgen waartoe de strafbaarstelling moet dienen. Het doel van het verkrijgen van nieuwe identificerende biometrische kenmerken, het oogmerk, kan naar het oordeel van het College alleen zijn het voorkomen dat betrokkene bij controle of aanhouding wordt herkend aan de hand van eerder van hem opgeslagen biometrische persoonsgegevens. Een verandering van een biometrisch kenmerk is namelijk in het geheel niet relevant als niet al bij een eerdere gelegenheid de biometrische kenmerken als ID van betrokkene zijn vastgelegd.

Het College meent, gelet op het voorgaande, dat artikel 231a beter moet worden toegesneden op het beoogde doel van de strafbepaling, namelijk het strafbaar stellen van het veranderen van het lichaam met het oog op het voorkomen van de vaststelling van de identiteit. Bij wijze van voorbeeld, en zonder de pretentie dat dit nu de enig

juiste formulering is, zou de bepaling als volgt kunnen luiden: *"Hij die (zijn) biometrische kenmerken verandert of bewerkt met het oogmerk een identificatie aan de hand van (zijn) bestaande opgeslagen biometrische persoonsgegevens te bemoeilijken of onmogelijk te maken, wordt gestraft met..."*.
In deze formulering wordt wel met de verandering van het lichaamsdeel, of dit nu geschiedt door verminking, plastische chirurgie of de misleiding door middel van een op de vinger geplakte folie, aangebracht met het oogmerk om een vaststelling van de identiteit te verhinderen, strafbaar gesteld.

In het tweede lid van artikel 231a wordt strafbaar gesteld *"hij die opzettelijk gebruikt maakt van valse of vervalste biometrische persoonsgegevens als waren deze echt en onvervalst of van biometrische persoonsgegevens van een ander."*
De bepaling ziet op de situatie dat de dader van een misdrijf op de plaats van het misdrijf celmateriaal van een ander achterlaat met als doel te bewerkstelligen dat op die ander de verdenking van het strafbare feit komt te rusten en hijzelf buiten het vizier van politie en justitie blijft. Hij zorgt door het gebruik van het lichaamsmateriaal van die ander (al is het maar celmateriaal) ervoor dat die ander wordt verdacht van het strafbare feit.
Ook voor deze bepaling geldt dat een beter op de betreffende situatie toegesneden bepaling mogelijk is. Een groot deel van de hiervoor gemaakte opmerkingen gelden min of meer ook voor het voorgestelde tweede lid, zoals betreffende het gebruik van het begrip "biometrische persoonsgegevens" of het ontbreken van een nader bepaald oogmerk.
Daarom is ook in dit geval een formulering mogelijk die nauwer aansluit bij hetgeen wordt bedoeld strafbaar te stellen: *"Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk gebruik maakt van de biometrische kenmerken van een ander, met het oogmerk het begaan van een strafbaar feit te verhelen."*

Memorie van toelichting

Het gebruikte begrippenkader in de memorie van toelichting
In de memorie van toelichting wordt op vele plekken het begrip fysieke identiteitsbewijzen en biometrische persoonsgegevens door elkaar heen gebruikt. In het wetsvoorstel zelf wordt het begrip fysieke identiteitsbewijzen echter niet gebezigd en wordt uitsluitend over biometrische persoonsgegevens gesproken (artikel 231a Sr). Zowel voor het begrip fysiek identiteitsbewijs als voor het begrip biometrisch persoonsgegevens geldt dat de ene keer het document waarin de biometrische kenmerken zijn opgeslagen is bedoeld en de andere keer de feitelijke wijziging aan het lichaam. Dit is uiterst verwarrend.

De aanduiding van bijvoorbeeld een vingerafdruk of de iris als fysiek identiteitsbewijs is ver verwijderd van het normale spraakgebruik, een identiteitsbewijs is in dat spraakgebruik toch vooral een document. Daarom zou in de memorie van toelichting niet over fysieke identiteitsbewijzen gesproken moeten worden maar, nog even het systeem van het wetsvoorstel volgend, over biometrische persoonsgegevens.

Onduidelijk is naar het oordeel van het College, zoals hierboven uitgelegd, dat het begrip biometrische persoonsgegevens wordt gebruikt voor zowel de wijziging aan het lichaam als het opgeslagen biometrische kenmerk. Het College adviseert om een helder onderscheid te maken en te spreken over biometrische kenmerken waar de feitelijke wijzigingen aan het lichaam zijn bedoeld en te spreken over biometrische persoonsgegevens wanneer het de in een document of databank opgeslagen biometrische kenmerken betreft.

Verhouding tussen artikel 225 Sr en artikel 231 Sr

In de memorie van toelichting bij artikel I onder B (op p. 13) komt de volgende zin voor: *"Nu als gevolg van dit wetsvoorstel artikel 231 Sr alle delictsbestanddelen van artikel 225 Sr zal bevatten plus een aantal extra bestanddelen die toegesneden zijn op vervalsing van identiteitsbewijzen en reisdocumenten, kan de stelling worden verdedigd dat artikel 231 Sr, als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, ten opzichte van artikel 225 Sr als een bijzondere bepaling moet worden aangemerkt en dat dientengevolge straks bij vervalsing van een identiteitsbewijs of reisdocument de werking van artikel 225 Sr is uitgeschakeld."* Deze zin kan moeilijk anders gelezen worden dan dat artikel 231 Sr voorgesteld wordt als een mogelijke zogeheten logische specialis van artikel 225 Sr: alle bestanddelen van de generalis (artikel 225 Sr) plus een aantal extra bestanddelen vormen de specialis (artikel 231 Sr). Bij deze voorstelling van zaken kunnen vraagtekens worden geplaatst. Hoezeer er duidelijk verwantschap bestaat tussen artikel 225 Sr en artikel 231 Sr in zijn nieuwe redactie, het is niet zo dat de bestanddelen van artikel 225 Sr (zeg: A, B en C) plus een aantal extra bestanddelen (zeg: D en E) de bestanddelen van artikel 231 Sr in zijn nieuwe redactie (dus: A, B, C, D en E) opleveren. De beide artikelen wijken te veel van elkaar af om een dergelijke logische specialis te kunnen aannemen. Zo ontbreekt in artikel 231, eerste lid, Sr het "dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen" dat in artikel 225, eerste lid, Sr voorkomt. Ook ontbreekt in artikel 231, eerste lid, Sr het in artikel 225, eerste lid, Sr voorkomende "oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken". Het ligt meer voor de hand dat in de redenering in de memorie van toelichting bij artikel I onder B (op p. 13) — welke redenering leidt tot de conclusie dat artikel 225, derde lid, Sr in artikel 231 Sr van overeenkomstige toepassing moet worden verklaard — een mogelijke zogeheten systematische specialis tot uitgangspunt wordt genomen.

Keuze tussen artikel 231 Sr en artikel 231a Sr?
In de memorie van toelichting bij artikel I onder C (op p. 14) wordt gesteld dat ingeval iemand zijn vingerafdrukken valselijk opmaakt en deze valselijk opgemaakte vingerafdrukken verwerkt worden in de chip van een identiteitsbewijs als een reisdocument, hij zowel op basis van artikel 231a Sr als op grond van artikel 231 Sr strafbaar is. Dit zo zijnde, is de vraag op grond van welk(e) artikel(en) in een dergelijke situatie vervolgd dient te worden. Bestaat er keuzevrijheid? Enige uitleg hieromtrent ontbreekt in de memorie van toelichting.

Vervalsen van biometrische persoonsgegevens
In de memorie van toelichting bij artikel I onder C van het conceptwetsvoorstel (op p. 14) komt de volgende passage voor: *"Van valselijk opmaken van biometrische persoonsgegevens is bijvoorbeeld sprake indien iemand zijn vingerafdrukken door een chirurgische ingreep laat veranderen zodat als het ware weer nieuwe vingerafdrukken ontstaan. Van vervalsen is bijvoorbeeld sprake indien iemand zijn vingerafdrukken beschadigt, waardoor deze niet meer als identificatiemiddel geschikt zijn."* Het laatstgenoemde voorbeeld is in die zin niet correct dat als een persoon zijn vingerafdrukken beschadigt waardoor deze niet meer als identificatiemiddel geschikt zijn, deze persoon niet het oogmerk zal hebben om de beschadigde vingerafdrukken als echt en onvervalst te gebruiken (dat kan immers niet meer en dat zal hij ook wel beseffen). Van strafbaarheid op grond van artikel 231a, eerste lid, zal in een dergelijk geval doorgaans dan ook geen sprake zijn.

Gebruik van als vermist opgegeven identiteitsbewijs
In het tweede lid van artikel 231 wordt strafbaar gesteld hij die gebruik maakt van een bij het bevoegd gezag als vermist opgegeven identiteitsbewijs of reisdocument. In de memorie van toelichting wordt op pagina 12 uitgelegd dat het voorkomt dat de oorspronkelijke houder van het als vermist opgegeven document in strijd met het recht dit document na aangifte van vermissing gebruikt, terwijl hij zijn nieuwe document verkoopt aan een ander of aan een ander ter beschikking stelt. De ander zou dan vervolgens de grens kunnen overschrijden of gebruik kunnen maken van bepaalde voorzieningen.
Het College meent dat de in de memorie van toelichting geschetste gang van zaken zich in de praktijk vrijwel niet voordoet. Er zijn een aantal situaties waarbij sprake is van het opgeven van een reisdocument als vermist:

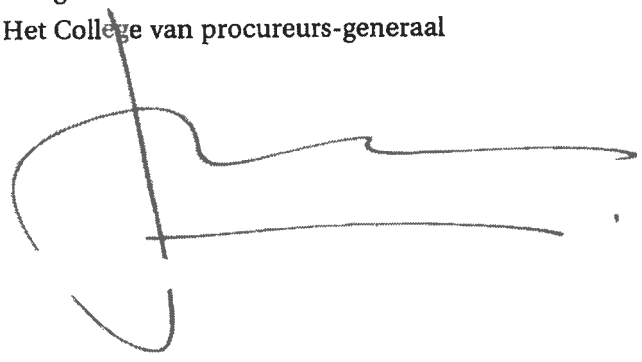
1. Het komt voor dat een katvanger, bijvoorbeeld een verslaafde, op verzoek een paspoort aanvraagt en dit met een paar honderd euro winst doorverkoopt. Deze personen houden helemaal geen oud paspoort, ze vragen een paspoort aan en verkopen dat door. Op deze situatie is dit onderdeel van artikel 231 niet van toepassing.
2. Het komt voor dat een persoon zijn paspoort als vermist opgeeft en een nieuw

aanvraagt met het oogmerk om beide paspoorten, naar gelang de omstandigheden dat van hem vragen, te blijven gebruiken. Op deze situatie is dit onderdeel van artikel 231 wel van toepassing, maar slechts in het geval hij zijn oude paspoort gebruikt.

3. Het komt ook inderdaad voor dat iemand zijn paspoort als vermist opgeeft en een nieuw paspoort aanvraagt met het oogmerk om iemand anders van een paspoort te voorzien. Maar dan zal de aanvrager, tenzij bijzondere omstandigheden hem daartoe nopen, in alle gevallen het nieuwe paspoort houden en het oude paspoort aan de derde verstrekken. In deze gevallen is het onderdeel van artikel 231 niet van toepassing.

De oorspronkelijk houder zal, indien hij van één reisdocument gebruik wil blijven maken, altijd het oude reisdocument verkopen of weggegeven. De reden daarvoor is dat de aanvrager desgewenst weer 5 of 10 jaar vooruit kan, zijn paspoort niet nadelig voor hem ergens kan opduiken als zijnde vermist opgegeven en degene die een reisdocument wilde hebben heeft hem of niet lang nodig (de kans op ontdekking wordt groter naarmate hij er langer gebruik van maakt) of het paspoort moet nog verder worden bewerkt om hem geschikt te maken voor de derde.
Het is normaal gesproken dus niet logisch dat de oorspronkelijke houder van zijn oude reisdocument gebruik blijft maken. De oorspronkelijke houder is in deze situatie strafrechtelijk niet aan te pakken. Hij maakt immers geen gebruik van het als vermist opgegeven paspoort.
Overigens is wel de nieuwe houder eventueel strafbaar, want die maakt gebruik van het bij het bevoegd gezag als vermist opgegeven reisdocument. Maar deze nieuwe houder zou ook vervolgd kunnen worden voor het gebruik van een niet op zijn naam gesteld reisdocument of, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, eventueel voor oplichting van 326 Sr.
Het College adviseert om de memorie van toelichting in overeenstemming te brengen met hetgeen hiervoor is opgemerkt.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal



Bijlage

Redactionele opmerkingen

De in artikel I onder H neergelegde vervanging van een zinsnede in artikel 447b Sr heeft tot gevolg dat de zin in dit artikel niet meer 'loopt': *"Hij die een identiteitsbewijs of een reisdocument voorhanden heeft, waarvan hij niet de houder is of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet terstond (...) inlevert, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie."* In de oude redactie kwam dit euvel niet voor omdat daarin werd gesproken over "Hij die een reisdocument dat in zijn bezit is, maar waarvan hij niet de houder is". Het probleem kan verholpen worden door een iets andere, meer op deze oude leest geschoeide, formulering te kiezen: "Hij die een identiteitsbewijs of een reisdocument dat hij voorhanden heeft, maar waarvan hij niet de houder is of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet terstond (...) inlevert, wordt gestraft met geldboete van de tweede categorie."

In onderdeel 2.1 van de memorie van toelichting wordt (op p. 4) in het laatste grote tekstblok gesteld dat de (aldaar omschreven) constructie in het licht van artikel 321 Sr gewrongen is. Hier is artikel 231 Sr bedoeld nu artikel 321 Sr de strafbaarstelling van verduistering bevat.

In onderdeel 2.2.3.1 van de memorie van toelichting is (op p. 8) in het derde grote tekstblok de volgende zinsnede opgenomen: *"Dit wetsvoorstel creëert in artikel 55c, vijfde lid, Sv respectievelijk artikel 61a, derde lid, Sv de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur erin te voorzien dat alleen maar dat forensisch laboratium activiteiten op het gebied van dactyloscopisch onderzoek mag verrichten die door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd is...".* In deze zinsnede dient "laboratium" vervangen te worden door "laboratorium" en dient "die" vervangen te worden door "dat".

In de memorie van toelichting bij artikel I onder B wordt (op p. 13) gesproken over het ten laste leggen van de verzwaarde strafbedreiging uit artikel 225, derde lid, Sr. Dit is een onjuiste wijze van formuleren omdat strafbedreigingen niet ten laste worden gelegd. Wat ten laste wordt gelegd, zijn feiten (zie artikel 261, eerste lid, Sv). In casu behelst het feit mede het bijkomende oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Dit bijkomende oogmerk vormt een strafverzwarende omstandigheid (hierover ook *Kamerstukken II*, 2002/03, 28463, nr. 6, p. 5).