

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**

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 23 januari 2014

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag met betrekking tot dit wetsvoorstel. Het verheugt mij dat het merendeel van de leden van de in dat verslag aan het woord zijnde fracties een positieve houding heeft ten opzichte van het wetsvoorstel. De leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. De leden van de VVD-fractie steunen de voorgestelde wijzigingen. Zij achten het wenselijk om de mogelijkheden tot bestrijding van fraude met identiteitsbewijzen uit te breiden en staan positief tegenover de verbetering van de regeling voor de identificatie van verdachten en veroordeelden. De leden van de PvdA-fractie 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 de slachtoffers van dit misdrijf.

De leden van de CDA-fractie kunnen zich verenigen met de 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 identiteitsfraude 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 vormgegeven is.

De leden van de SP-fractie hebben tot slot met belangstelling, maar ook met enige zorg kennis genomen van het wetsvoorstel. Deze leden signaleren een hoog «spijkers-op-laag-water»-gehalte van het wetsvoorstel. Hier wordt 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 zal voorkomen, 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 strafrechtsketen had kunnen worden besteed. Volgens hen is het bovendien volstrekt onwaarschijnlijk dat de BES-eilanden zitten te springen om deze nieuwe strafbepaling.

De positieve houding van het merendeel 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.

## **2. De adviezen over het wetsvoorstel**

De leden van de SP-fractie vragen zich af waarop de regering de stelling baseert dat het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) «positief staat tegenover het wetsvoorstel. 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». Gelet op dit dictum van het advies vragen deze leden zich af of de regering nadien nog overleg met het Cbp heeft gehad, op grond waarvan het College tot een ander inzicht is gekomen. Zo ja, waar kunnen de leden dat nadere advies vinden.

De stelling dat het Cbp positief staat tegenover het wetsvoorstel heb ik niet gebaseerd op het door de leden van de SP-fractie geciteerde dictum van het advies dat het Cbp over het conceptwetsvoorstel heeft uitgebracht, maar op de inhoud van dat advies. Daaruit blijkt dat het Cbp op een groot deel van de wijzigingen geen commentaar heeft, zoals de voorgestelde strafbaarstelling van biometrische identiteitsbewijzen in artikel 231a van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Uit de bezwaren die het Cbp wel ten aanzien van bepaalde onderdelen heeft geuit – het betrof hier onderdelen van de aangepaste artikelen 231 Sr, 27b, derde lid, en 61a, derde lid, van het Wetboek van Strafvordering – kan naar mijn mening de conclusie worden getrokken dat het op zich positief staat tegenover die wijzigingen, mits die beter onderbouwd zouden worden. In die behoefte van het Cbp heb ik in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voorzien. Het dictum van het advies van het Cbp lijkt naar mijn mening dan ook een negatiever oordeel over het conceptwetsvoorstel in te houden dan uit de bezwaren over de genoemde gewijzigde artikelen kan worden afgeleid.

In artikel 231, eerste lid, 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 nadere precisering door middel van een algemene maatregel van bestuur. De leden van de SP-fractie vragen zich af of het College tevreden is met de huidige omschrijving.

In het conceptwetsvoorstel dat ik aan het College van procureurs-generaal voor advies heb aangeboden, was het begrip «identiteitsbewijs» in het voorgestelde artikel 231 Sr niet ingekaderd of omschreven. Volgens de memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel viel onder dit begrip ieder identiteitsbewijs dat in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht aangewezen is en ieder ander bewijs dat tevens de functie van een identiteitsbewijs vervult en waarop minimaal de naam en foto van de houder is vermeld. Tegen het ongedefinieerde van het begrip «identiteitsbewijs» maakte het College bezwaar omdat voor hem onduidelijk was hoe ruim dit begrip zou moeten worden uitgelegd. Om die reden heeft het College mij gevraagd of het mogelijk was de rechtspraktijk meer houvast te bieden door het begrip in te kaderen door alleen het misbruik van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen identiteitsbewijs

strafbaar te stellen. Aan die behoefte aan meer houvast heb ik gehoor gegeven door het begrip in artikel 231 Sr in te kaderen en te omschrijven door het te vervangen door «een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht of een ander identiteitsbewijs dat afgegeven is door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang». Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de bezwaren van het College doordat deze omschrijving nu duidelijkheid geeft over welke identiteitsbewijzen wel en niet onder het bereik van de strafbaarstelling van artikel 231 Sr vallen.

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 van de SP-fractie hebben het antwoord op deze vraag niet in de toelichting kunnen vinden en vragen de regering alsnog om een antwoord.

Bloed, sperma en speeksel kunnen niet worden aangemerkt als biometrische persoonsgegevens. Het DNA-materiaal dat die lichaamsstoffen bevatten, is daarentegen wel als biometrisch kenmerk in de zin van artikel 231a Sr te beschouwen en het daaruit verkregen DNA-profiel als een biometrisch persoonsgegeven.

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat in de literatuur een geval bekend is 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 Sr kunnen vallen, vragen deze leden zich af.

In het geval waarin twee mannen hun sperma vermengen en in de vagina van de vrouw (laten) inbrengen, zal altijd maar één van de zaadcellen en niet de mix van zaadcellen de eicel van de vrouw bevruchten. Dat betekent dat ook in dat geval maar één man en niet beide mannen de biologische vader kan zijn, namelijk de man van wie de zaadcel afkomstig is. Via een DNA-vaderschapsonderzoek kan worden vastgesteld wie van de twee mannen de biologische vader van het kind is. Dit betekent dat de identiteit van het kind op deze wijze niet kan worden gemaskeerd of vervalst. Van een vervalsing in de zin van artikel 231a Sr kan uit de aard der zaak dan ook geen sprake zijn.

### **3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel**

#### *3.1. Uitbreiding strafbaarstelling fraude met identiteitsbewijzen*

De regering schrijft in de memorie van toelichting 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. Zij vragen of de regering dat nader kan toelichten. Op dit moment is het lastig om strafrechtelijk op te treden tegen degene die zijn als vermist opgegeven identiteitsbewijs of reisdocument na aangifte van vermissing in strijd met het recht blijft gebruiken, terwijl hij zijn nieuw verkregen identiteitsbewijs of reisdocument al dan niet tegen betaling heeft verstrekt aan een ander. Artikel 188 Sr biedt weliswaar de mogelijkheid die persoon strafrechtelijk te vervolgen voor het doen van een valse aangifte, indien hij aangifte heeft gedaan van diefstal van zijn document, terwijl hij het in werkelijkheid aan een ander heeft gegeven. Als hij echter aangifte heeft gedaan van vermissing van zijn document en hij het intussen aan een ander heeft gegeven, kan artikel 188 Sr niet tegen hem worden gebruikt, omdat vermissing geen strafbaar feit is in de zin van dat artikel. Verder kan hij in het onderhavige geval op basis van het huidige artikel 231, eerste lid, Sr strafrechtelijk worden vervolgd voor het

feit dat hij zijn nieuwe document op grond van valse gegevens heeft doen verstrekken en hij dat document aan een ander heeft verstrekt, alsmede voor overtreding van artikel 326 Sr wegens oplichting van een overheidsinstantie. In de praktijk blijken deze gedragingen echter lastig te bewijzen. Tegenover de ontkenning van betrokkene dat hij het verstrekt heeft aan die ander en zijn verdediging dat die ander het document van hem gestolen heeft, kan de opsporingsambtenaar vaak geen bewijs van het tegendeel leveren. Om zonder bewijsproblemen strafrechtelijk tegen die persoon te kunnen optreden is daarom aan artikel 231, tweede lid, Sr een nieuwe strafrechtelijke gedraging toegevoegd. De houder die willens en wetens na de aangifte van vermissing van zijn document, van dit als vermist opgegeven document gebruik maakt, maakt zich schuldig aan overtreding van dat artikellid.

In de memorie van toelichting is 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). Het komt de leden van de VVD-fractie vreemd voor hier het woord «culpoos» te hanteren.

Met deze leden ben ik van mening dat culpoos valselijk opmaken of vervalsen van een identiteitsbewijs niet mogelijk is. In artikel 231, eerste lid, 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 VVD op blz. 5 dan ook ten onrechte op een verkeerd been gezet door daar 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 VVD-fractie constateren dat in de tekst van het bij amendement ingevoegde artikel 231b staat: «hij die opzettelijk (...) gebruikt met het oogmerk om zijn identiteit te verhelen of de identiteit van de ander te verhelen». Deze leden vragen zich af wat daarmee wordt bedoeld, op welke situatie(s) dat onderdeel van de delictomschrijving ziet en of daarvan een voorbeeld kan worden gegeven.

In artikel 231b Sr wordt het misbruik van identificerende persoonsgegevens van iemand anders strafbaar gesteld. Indien iemand opzettelijk en wederrechtelijk identificerende persoonsgegevens van een ander gebruikt met het oogmerk om zijn identiteit te verhelen of de identiteit van de ander te verhelen of misbruiken, en de ander door dat gebruik nadeel wordt berokkend, kan op grond van dat artikel strafrechtelijk tegen hem worden opgetreden. Een eerste voorbeeld van een situatie die onder het bereik van deze strafbaarstelling valt, is de situatie waarin iemand willens en wetens en zonder toestemming de naam van een ander gebruikt en vervolgens onder de naam van die ander bij een bedrijf materieel huurt

zonder dit materieel weer terug te brengen als gevolg waarvan het bedrijf degene wiens naam is misbruikt, aansprakelijk stelt voor de schade die het daardoor heeft opgelopen. Een ander voorbeeld dat onder de reikwijdte van artikel 231b Sr valt, is de situatie waarin iemand op naam van een ander en zonder diens instemming een account aanmaakt, en die ander op dat account in een kwaad daglicht stelt waardoor die ander reputatieschade lijdt.

In de tekst van het amendement waarbij het voorstel is gedaan artikel 231b in het Wetboek van Strafrecht te voegen, wordt gesproken over «enig nadeel». Dit veronderstelt dat sprake kan zijn van eventuele (financiële) schade. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het wetsvoorstel ook beoogt om het makkelijker te maken voor het slachtoffer van deze vorm van identiteitsfraude 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. Het is juist dat onder de woorden «enig nadeel» die in artikel 231b Sr worden gebruikt, ook financiële schade kan worden begrepen. Indien iemand die vorm van schade lijdt, kan hij zich in het strafproces in het kader waarvan de persoon wordt vervolgd die zijn identificerende persoonsgegevens heeft misbruikt, op grond van artikel 51f, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering geheel of gedeeltelijk met zijn vordering tot schadevergoeding als benadeelde partij voegen en kan hem een gang naar de civiele rechter bespaard blijven. Die situatie wijkt niet af van de huidige situatie waarin iemand die rechtstreeks schade heeft geleden van een strafbaar feit als oplichting of flessentrekkerij doordat zijn identificerende persoonsgegevens zijn misbruikt, zich als benadeelde partij met zijn vordering tot schadevergoeding in het betrokken strafproces kan voegen.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie zich af of in het licht van dit wetsvoorstel nog aanvullende maatregelen worden overwogen 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.

Volgens de visie op de aanpak van identiteitsfraude die de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 20 december 2013 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd, wil het kabinet de weerstand tegen identiteitsfraude op termijn zo goed mogelijk «hard» organiseren: zo hoog mogelijke fysieke barrières opwerpen tegen identiteitsfraude<sup>1</sup>. Dat begint bij het minimaliseren van het gebruik van identificerende persoonsgegevens en bij het veilig bewaren ervan. Op termijn is winst te boeken met het compartimenteren van identiteiten en het enkelvoudig en waar nodig versleuteld opslaan van gegevens: hackers hebben minder kansen naarmate identiteitsgegevens op minder plaatsen zijn opgeslagen. Dat is technisch mogelijk door niet dezelfde gegevens in veel verschillende systemen te bewaren, maar slechts op één goed beveiligde plek, met voor verschillende partijen een beveiligde toegang tot per situatie verschillende deelverzamelingen van die gegevens. De basisregistratie personen zet met de enkelvoudige opslag van gerelateerde persoonsgegevens een belangrijke stap in die richting. Voor het bepalen of aanvullende maatregelen nodig zijn en voor het uitwerken van dergelijke maatregelen wil het kabinet in de geest van de beoogde integrale aanpak van identiteitsfraude nauw samenwerken met partners in de publieke en private sector.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of in hoeverre fraude met identiteitsbewijzen een verschijnsel is dat zich primair binnen landsgrenzen afspeelt. Verder vragen zij zich af of degene die erin slaagt zich

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2013/14, 26 643, nr. 301, blz. 5.

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

Identiteitsfraude beperkt zich in al haar verschijningsvormen niet tot de landsgrenzen. Het kabinet pleit daarom in het kabinetsstandpunt ten aanzien van het EU JBZ-meerjarenbeleidskader vanaf 2015<sup>2</sup> en in de hiervoor aangehaalde visie op de aanpak van identiteitsfraude<sup>3</sup> ook voor samenwerking op EU-niveau ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude, bijvoorbeeld door middel van de uitwisseling van informatie en expertise.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat er gevallen bekend zijn van slachtoffers die zich hadden gemeld bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI) en konden aantonen dat zij niet degene waren die in hun naam misdrijven begingen en ten aanzien van wie het toch niet mogelijk bleek de computers van de overheidsdiensten zo aan te passen dat zij niet meer behandeld werden als verdachte. Deze leden vragen zich af of het na alle commotie en publiciteit hierover inmiddels gelukt is een betere coördinatie tot stand te brengen. Anders wordt het slachtoffer van identiteitsfraude ook nog eens slachtoffer van nodeloze bureaucratie, aldus deze leden.

Het CMI geeft vooral in schrijnende gevallen begeleiding aan slachtoffers. In de meeste situaties worden fouten door betrokken partijen rechtgezet zonder tussenkomst van het CMI. Gezien de grote verscheidenheid aan unieke omstandigheden waarin fouten worden gemaakt, is het herstellen van fouten niet zonder meer een proces dat centraal gecoördineerd kan worden. De meest effectieve aanpak blijkt opvallend eenvoudig: in de praktijk worden successen geboekt waar – afhankelijk van de situatie – partijen als de gemeenten, de politie, de IND, het openbaar ministerie, de UWV en de Belastingdienst en soms ook het bedrijfsleven bij elkaar aan tafel zitten. Wanneer vanuit dergelijke samenwerkingsverbanden structurele problemen worden gevonden, zullen centraal maatregelen worden getroffen. Daar is nu nog geen sprake van.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of op basis van de kennis die bij het Centraal Meldpunt Identiteitsfraude en -fouten aanwezig is, een overzicht kan worden verschaft van de problemen die slachtoffers van identiteitsfraude hebben ondervonden en van de maatregelen die denkbaar zijn om hun positie te verbeteren.

In de eerder genoemde kabinetsvisie op de aanpak van identiteitsfraude is in het algemeen aangegeven tegen welke problemen slachtoffers van identiteitsfraude aanlopen. Het is de bedoeling dat ten behoeve van de uitvoeringsagenda Aanpak Identiteitsfraude waarvoor het kabinet, zoals het heeft toegezegd, voor de zomer van 2014 aan de Tweede Kamer een voorstel zal doen<sup>4</sup>, een meer specifiek overzicht van die problemen zal worden opgesteld en dat daarbij tevens zal worden aangegeven welke mogelijke maatregelen nodig zijn om die problemen op te lossen. Zoals in de kabinetsvisie is aangegeven<sup>5</sup>, hebben burgers, overheid en bedrijfsleven een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het voorkomen en

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2013/14, 32 317, nr. 196, blz. 8.

<sup>3</sup> Zie blz. 9.

<sup>4</sup> Zie blz. 9 van de kabinetsvisie.

<sup>5</sup> Zie blz. 4.

herstellen van identiteitsfraude. Burgers moeten er zelf voor zorgen dat ze een gezonde weerstand hebben tegen pogingen tot identiteitsfraude, door voldoende waakzaam te zijn en door de beschikbare middelen – zoals beveiligingssoftware – op de juiste manier te gebruiken. Zij zijn ook de eersten die in actie moeten komen als ze slachtoffer zijn van identiteitsfraude, of een poging daartoe. Om verdere (vervolg)schade te voorkomen verstrekt het CMI het slachtoffer van identiteitsfraude altijd een lijst met tips die (mede) kunnen voorkomen dat er opnieuw schade kan ontstaan. Het meldpunt ziet steeds vaker actiebereidheid bij betrokken organisaties om tot een gezamenlijke oplossing voor de individuele slachtoffers te komen en in meer algemene zin maatregelen te bedenken en te implementeren om identiteitsfraude te voorkomen. Ondersteuning van slachtoffers van identiteitsfraude is en blijft maatwerk.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop hoe schijnbaar onschuldige praktijkregels identiteitsfraude in de hand kunnen werken. Wie een kamer boekt in een hotel of een telefoon aanschaf in een telefoonwinkel wordt standaard gevraagd om een kopie van zijn paspoort. Op die kopie staat ook het burgerservicenummer (BSN). In combinatie met de overige persoonsgegevens levert dit mogelijkheden voor identiteitsfraude. Zij vragen of de regering dit probleem erkent en of zij het wenselijk acht deze regels aan te passen en de burger zo bescherming te bieden.

De campagne van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties «Laat u niet zomaar kopiëren. Voorkom fraude met een kopie van uw identiteitsbewijs» bevordert de bewustwording van het voorzichtig omgaan met het kopiëren van legitimatiebewijzen en met name de hierop vermelde persoonsgegevens, waaronder het BSN. In de campagne wordt geadviseerd om dat nummer weg te strepen op de kopie van het identiteitsdocument, de kopie te voorzien van een datum en de naam van de organisatie aan wie de kopie is verstrekt en met welk doel. Daarnaast zal op het nieuwe model identiteitskaart het BSN naar de achterzijde van de identiteitskaart worden verplaatst<sup>6</sup>. Hetzelfde zal gaan gebeuren met het BSN op de houderpagina van het paspoort met dien verstande dat dat nummer onderdeel blijft uitmaken van de machineleesbare zone op de houderpagina. Dit betekent dat een burger veel minder hoeft weg te strepen of te vermelden op een kopie van het identiteitsdocument. Onlangs heeft de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, in samenwerking met een aantal partners, de ID-cover ontwikkeld. Dat is een hoesje voor identiteitsbewijzen waarmee niet relevante persoonsgegevens bij het kopiëren van een legitimatiebewijs kunnen worden afgeschermd. Met de ID-cover wordt bijgedragen aan de bewustwording bij burgers over identiteitsfraude en een oplossing geboden tegen identiteitsfraude met behulp van identiteitsbewijzen.

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) algemene maatregel van bestuur moeten worden opgesomd en gepubliceerd, opdat zij voor alle burgers kenbaar zijn. Zij vragen waarom de regering dit advies niet heeft opgevolgd en vinden de argumentatie die de Minister in zijn reactie op het advies hier tegenin brengt, niet overtuigend. Voor de opsporing, vervolging en bewijsvoering van de strafbare feiten als verwoord in artikel 231 Sr vormt het naar mijn mening geen obstakel als de identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang niet limitatief bij algemene maatregel van

<sup>6</sup> Zie Kamerstukken II 2013/14, 25 764, nr. 70.

bestuur worden opgesomd. Het in artikel 231 Sr gehanteerde begrip «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang» geeft – en in dat opzicht verschil ik van mening met de leden van de CDA-fractie – voldoende houvast en duidelijkheid voor de burgers, de zittende magistratuur, het openbaar ministerie en de opsporingsdiensten, 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 het collectieve belang dient en die van cruciaal belang is voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving. Het lex certa-beginsel of bepaaldheidsgebod, dat een deelbeginsel is van het legaliteitsbeginsel en waaraan de leden van de CDA-fractie in hun argumentatie voor een limitatieve opsomming lijken te refereren, verzet zich er naar mijn mening ook niet tegen dat in dat artikel wordt volstaan met een omschrijving van dat begrip. Een abstracte, maar niet onbegrensde omschrijving van deze diensten volstaat. Door het hanteren van deze omschrijving is het voor een burger voldoende duidelijk welke gedragingen verboden zijn en is hij voldoende in staat zijn gedrag daarop af te stemmen. Het alternatief van een lijst van alle diensten en organisaties van vitaal of nationaal belang, zoals de leden van de CDA-fractie voorstellen, is naar mijn mening 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. Ik neem aan dat de leden van de CDA-fractie dat met mij onwenselijk zouden vinden. Een ruimere algemene aanduiding met duidelijke normerende criteria heeft ook om die reden mijn voorkeur.

De leden van de CDA-fractie achten het ook wenselijk dat op algemeen kenbare wijze, bijvoorbeeld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, limitatief wordt opgesomd welke soorten identiteits- en toegangsbewijzen onder de werking van artikel 231 Sr vallen. 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 definiëring van identiteits- dan wel toegangsbewijs, zoals bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel? Indien een dergelijke lijst niet wordt gemaakt, dan maakt dat, zo vrezen de leden, de bewijslast voor het openbaar ministerie extra moeilijk. De leden van de CDA-fractie vragen een reactie van de regering op deze punten. Voor een reactie op deze vraag verwijs ik allereerst naar het antwoord dat ik op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie heb gegeven. Daarin heb ik aangegeven dat ik niet bevreesd ben dat de opsporing, vervolging en bewijsvoering van de strafbare feiten als verwoord in artikel 231 Sr in gevaar komen doordat er niet voor gekozen is te regelen dat bij algemene maatregel van bestuur limitatief wordt opgesomd welke identiteits- en toegangsbewijzen onder het begrip «een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang» vallen. Uit het feit dat het bij een dergelijke dienst of organisatie moet gaan om die dienst of organisatie die het collectieve belang dient en die van cruciaal belang is voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving, kan worden afgeleid dat de door de leden van de CDA-fractie genoemde OV-chipkaart, de NS-kaart, het toegangsbewijs voor het Utrechts Studenten Corps, de ANWB-pas, de Museumjaarkaart en de ziekenhuispas waarover een cliënt van dat ziekenhuis beschikt ten behoeve van het verlenen van zorg aan hem, buiten deze omschrijving vallen. De ziekenhuispas die een arts toegang geeft tot bepaalde vitale onderdelen van het ziekenhuis, valt wel onder de reikwijdte van deze omschrijving.



De regering stelt in haar reactie op het advies van de Afdeling advisering 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. De leden van de CDA-fractie twijfelen met de Afdeling advisering dan ook aan 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. In dat licht vragen zij of de regering kan verklaren wat de redenen zijn dat in de praktijk op die bepaling blijkbaar nog nimmer een beroep 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 dát 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, vragen zij of de regering het dan met deze leden eens is, dat de bepaling niet, althans heel moeilijk uitvoerbaar zal zijn.

Mij is niet bekend waarom nog nooit een beroep is gedaan op artikel 447b Sr. De reden kan niet zijn, zoals de leden van de CDA-fractie zich afvragen, dat het lastig bewijsbaar is dat betrokkene in het bezit is van een identiteits- of toegangskart omdat artikel 447b Sr op dit moment uitsluitend van toepassing is op reisdocumenten en niet op andere identiteitsbewijzen. Voor de overwegingen die ertoe hebben geleid dat dit artikel destijds in het Wetboek van Strafrecht is ingevoegd en dat de werkingssfeer daarvan bij dit wetsvoorstel wordt uitgebreid met de identiteitsbewijzen die zijn genoemd in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht en de identiteitsbewijzen van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, verwijs ik naar de reactie die ik naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heb gegeven over de relevantie van dit artikel<sup>7</sup>.

De leden van de fractie van de SP twijfelen ernstig aan nut en noodzaak van artikel 231, eerste lid, Sr. Zij vragen of de regering kan aangeven of zich in de praktijk ooit een geval heeft voorgedaan van vervalsing van een rijksпас, NS-document, enzovoorts, waarbij behoefte was aan voornoemde wetsbepaling. Zodra die vervalste pas immers gebruikt wordt, is volgens deze leden al sprake van een bestaand strafbaar feit, bijvoorbeeld oplichting. Zij vragen een toelichting van de regering op deze gedachte.

Uit de vraag van de leden van de SP-fractie heb ik de indruk gekregen dat zij veronderstellen dat het vervalsen van de identiteitsbewijzen van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang nu pas in het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 231 Sr strafbaar wordt gesteld. Die indruk neem ik hier graag weg. Deze gedraging is nu al strafbaar op grond van artikel 225 Sr. Vanwege het bijzondere karakter van deze identiteitsbewijzen heb ik in dit wetsvoorstel ervoor gekozen deze documenten, evenals alle identiteitsbewijzen uit artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, dezelfde strafrechtelijke bescherming te geven als reisdocumenten en daarom deze documenten, overeenkomstig de reisdocumenten, onder de werkingssfeer van artikel 231 Sr te brengen<sup>8</sup>. Mij is overigens niet bekend hoe vaak met identiteitsbewijzen van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang wordt gefraudeerd.

Indien een vervalst identiteitsbewijs van een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang wordt gebruikt, levert dat niet, zoals de leden van de SP-fractie veronderstellen, vanzelfsprekend oplichting op. Blijkens artikel 326 Sr – het artikel dat oplichting strafbaar stelt – is er pas sprake van oplichting indien iemand met het vervalste identiteitsbewijs een ander heeft bewogen tot het verrichten van een van de in artikel

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011/12, 33 352, nr. 4, blz. 6.

<sup>8</sup> Zie verder Kamerstukken II 2011/12, 33 352, nr. 3, blz. 5.

genoemde gedragingen. Die gedragingen zijn de afgifte van een goed, het verlenen van een dienst, het ter beschikking stellen van gegevens dan wel het aangaan van een schuld of het tenietdoen van een inschuld. Bovendien moet hij daarbij het oogmerk hebben gehad om zichzelf of een ander wederrechtelijk te bevoordelen.

Daarnaast refereren de leden van de SP-fractie aan het feit dat op grond van artikel 231 Sr voortaan ook strafbaar is degene die gebruik maakt van zijn identiteitsbewijs dat als vermist is opgegeven. Ten aanzien van 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 in dat geval op zijn plaats. Zij vragen of zij dat juist zien. Met de leden van de SP-fractie lijkt me het in de rede liggen dat voor de burger die één keer zijn identiteitsbewijs kwijtraakt, aangifte heeft gedaan van vermissing van dat bewijs en het na hervinden vergeet in te leveren, terwijl hij het daarna, al dan niet op bevel van een daartoe bevoegde ambtenaar, wel inlevert, een lichte geldboete passend en geboden is.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het denkbaar is dat geslachtsverandering, zoals bedoeld in wetsvoorstel 33 351 (wijziging vermelding geslacht in de akte van geboorte), onder omstandigheden aangemerkt zou kunnen worden als strafbare wijziging van biometrische kenmerken. Geslachtsverandering kan, indien deze gepaard gaat met fysieke veranderingen, leiden tot veranderingen in het gezicht. Het kan mannelijker of vrouwelijker worden. Het gezicht is een biometrisch kenmerk in de zin van artikel 231a Sr en een foto die van het gezicht wordt gemaakt een biometrisch persoonsgegeven<sup>9</sup>. Zolang degene wiens fysieke verandering van het gezicht als gevolg van geslachtsverandering, niet te kwader trouw is, en dat zal naar ik aanneem in het overgrote deel het geval zijn, is artikel 231a Sr echter niet van toepassing.

### *3.2. 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. 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, merken de leden van de SP-fractie op. Zij vragen of de regering voorbeelden kan geven van situaties waarin iets mis ging, bijvoorbeeld omdat de reclassering en de instantie waarmee zij informatie wilde uitwisselen, het achteraf niet over dezelfde persoon bleken te hebben.

Mij zijn geen voorbeelden bekend van situaties waarin organisaties in de strafrechtketen die geen overheidsorgaan zijn, zoals de reclasseringsinstellingen, informatie hebben uitgewisseld over een verdachte of veroordeelde met organisaties buiten die keten en waarin naderhand is gebleken dat die informatie op de verkeerde persoon betrekking had. Zulke situaties zouden een extra argument vormen voor de invoering van het gebruik van het BSN door die organisaties, maar zijn naar mijn mening daarvoor niet van cruciale betekenis. Van doorslaggevende betekenis daarvoor is dat er geen ander administratief hulpmiddel is dan het BSN waarmee de uitwisseling van informatie over een justitiabele met organisaties buiten de strafrechtketen die verplicht zijn het BSN te gebruiken, effectief en efficiënt kan plaatsvinden. Om die reden hechten

<sup>9</sup> Vgl. Kamerstukken II 2011/12, 33 352, nr. 3, blz. 21.

organisaties buiten de strafrechtsketen – zo blijkt uit de praktijk – aan het gebruik van dat nummer door de organisaties in de strafrechtsketen. Het BSN is een uniek nummer met behulp waarvan persoonsgebonden informatie van de justitiabele betrouwbaar en doelmatig kan worden uitgewisseld. Mede om die reden zijn alle organisaties die onderdeel uitmaken van de strafrechtsketen, op basis van artikel 27b, derde lid, Sv verplicht het strafrechtsketenummer (SKN) te gebruiken als zij onderling en met de vreemdelingenketen informatie over een verdachte of veroordeelde uitwisselen. Dit nummer moet waarborgen dat de informatie aan de juiste verdachte of veroordeelde is gekoppeld opdat de juiste beslissingen over hem worden genomen en informatie niet wordt toegeschreven aan een ander die daarvan de dupe kan worden. Het BSN dat aan het SKN gekoppeld is, vervult diezelfde functie in het informatieverkeer tussen organisaties binnen en buiten de strafrechtsketen.

Het BSN bevat, evenals het SKN waaraan het BSN gekoppeld is, geen inhoudelijke informatie over een verdachte of veroordeelde. Aan dit nummer kan dus geen informatie, zoals de leden van de SP-fractie lijken te veronderstellen, worden ontleend die de persoonlijke levenssfeer raakt. Die informatie ligt vast in de gegevensverwerkingen in het kader waarvan het BSN als hulpmiddel wordt gebruikt.

#### **4. BES-eilanden**

De leden van de SP-fractie merken op dat 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 deze leden volgt uit de wet dat de bestuurscolleges van de BES-eilanden in dat geval vooraf dienen te worden geïnformeerd, zodat zij in de gelegenheid zijn daarover overleg te plegen.

In reactie op hun vraag of in casu de BES-eilanden zijn geïnformeerd, stel ik graag voorop dat ik uiteraard belang hecht aan inspraak van het openbaar bestuur van de openbare lichamen bij wettelijke maatregelen die hun aangaan. In dit geval heb ik evenwel gemeend het vooraf betrekken van de BES-eilanden bij de wijzigingen die dit wetsvoorstel aanbrengt in het Wetboek van Strafrecht BES achterwege te kunnen laten. Voor het vooraf raadplegen bestond naar mijn mening geen aanleiding omdat de artikelen die in het Wetboek van Strafrecht BES verband houden met identiteitsfraude tot dusver gelijkloend zijn aan de strafbaarstellingen die ter zake in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen. Het ligt dan in de rede dat indien die artikelen in het Wetboek van Strafrecht van Nederland worden aangepast of aangevuld met nieuwe artikelen die eveneens in het Wetboek van Strafrecht van de BES-eilanden worden verwerkt. Op die wijze genieten de burgers daar hetzelfde niveau van strafrechtelijke bescherming tegen deze vormen van fraude als de burgers in het Europese deel van Nederland.

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