

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 en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Doel van dit wetsvoorstel is in de eerste plaats uitbreiding van de mogelijkheden tot bestrijding van fraude met identiteitsbewijzen en in de tweede plaats verbetering van de regeling over de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden. Om het eerste doel te bereiken voorziet dit wetsvoorstel — door aanpassing van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en de Wegenverkeerswet 1994 — in meer strafrechtelijke instrumenten om fraude met identiteitsbewijzen te kunnen aanpakken. Fraude met papieren (of geplastificeerde) identiteitsbewijzen wordt geheel onder de werking van artikel 231 Sr — dat is het artikel dat nu al de strafbaarstelling van fraude met reisdocumenten bevat — gebracht en fraude met de meer in zwang komende fysieke identiteitsbewijzen wordt afzonderlijk strafbaar gesteld in een nieuw artikel 231a Sr. Bij fysieke identiteitsbewijzen gaat het om de biometrische persoonsgegevens die gebruikt worden om vast te stellen of die persoon degene is die hij aangeeft te zijn. Het gaat hier op dit moment vooral om de inzet van vingerafdrucken. Deze persoonsgegevens vervullen steeds vaker de functie die het papieren identiteitsbewijs sinds jaar en dag vervult of vormen een extra instrument om het niveau van beveiliging van zo een bewijs te verhogen. Een voorbeeld van de eerste vorm van inzet van biometrische persoonsgegevens is de afname van vingerafdrucken bij een verdachte of veroordeelde op ieder moment in een strafrechtelijk traject waarop de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Stb. 2009, 317) dat voorschrijft, bijvoorbeeld tijdens de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf of taakstraf. Met die vingerafdrucken wordt de identiteit van de verdachte of veroordeelde geverifieerd. De op 21 september 2009 geïntroduceerde opname van twee vingerafdrucken en een foto in de chip op de Europese reisdocumenten vormt een voorbeeld van de tweede vorm van inzet van biometrische persoonsgegevens¹. In de paragrafen 2.1 en 3 zullen de achtergrond en de inhoud worden besproken van de voorgestelde wijzigingen in de delictomschrijving van artikel 231 Sr, van het nieuwe fraudedelict artikel 231a Sr, alsmede van de wijzigingen die daaruit voortvloeien voor enkele andere (fraude)delicten uit het Wetboek van Strafrecht en voor de Wegenverkeerswet 1994.

Om het tweede doel van dit wetsvoorstel — verbetering van de regeling over de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden — te bewerkstelligen worden enige bepalingen in het Wetboek van Strafvordering en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen gewijzigd die met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen in die wetten geïntroduceerd zijn. De eerste wijziging behelst de introductie in artikel 27b, vierde lid, Sv van de mogelijkheid voor partijen in de strafrechtsketen die geen overheidsorgaan zijn, het BSN te gebruiken ten behoeve van het uitwisselen van informatie over een justitiabele met instanties buiten de strafrechtsketen. Binnen de strafrechtsketen zijn zij verplicht het strafrechtsketennummer (SKN) te gebruiken. Het is van belang dat zij, evenals de strafrechtelijke partijen die wel overheidsorgaan zijn, in de communicatie met instanties buiten de keten gegevens over een justitiabele ook uniek kunnen relateren aan een algemeen uniek registratienummer. Het BSN is daarvoor het aangewezen nummer. In

¹ Van iedereen die een paspoort of een Nederlandse identiteitskaart aanvraagt, worden vier vingerafdrucken genomen en verwerkt in de reisdocumentenadministratie; twee vingerafdrucken worden ook opgeslagen in de chip van het reisdocument. De verplichting om twee vingerafdrucken en een foto van de houder in een chip in het reisdocument op te slaan, is neergelegd in de Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad van 13 december 2004 betreffende normen voor de veiligheidskenmerken van en biometrische gegevens in door de lidstaten afgegeven paspoorten en reisdocumenten (PbEG L385); zie verder ook de Rijkswet van 11 juni 2009 tot wijziging van de Paspoortwet in verband met het herinrichten van de reisdocumentenadministratie (Stb. 2009, 252).

paragraaf 2.2 zal dit wijzigingsvoorstel verder worden toegelicht, evenals de twee hierna volgende wijzigingen.

De tweede wijziging betreft het laten vervallen van het onderscheid dat het huidige artikel 33, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen maakt in de momenten waarop de verplichting geldt de identiteit van een jeugdige in een inrichting te verifiëren. Bij jeugdigen die in een behandelinrichting verblijven, wordt nu op minder momenten de identiteit gecontroleerd dan bij de jeugdigen die in een opvanginrichting verblijven. In het aangepaste artikel 33, eerste lid, wordt voorgesteld deze momenten gelijk te trekken. De derde en laatste wijziging bevat een grondslag in artikel 55c, vijfde lid, Sv respectievelijk artikel 61a, derde lid, Sv om bij algemene maatregel van bestuur accreditatie-eisen te stellen aan de organisatie die vingerafdrukken respectievelijk handpalmafdrukken beoordeelt. Verder voorziet die wijziging in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het verwerken van handpalmafdrukken en de gegevens, die het resultaat zijn van het toepassen van de andere onderzoeksmaatregelen dan handpalmafdrukken, die op grond van artikel 61a, eerste lid, Sv kunnen worden bevolen. Voor vingerafdrukken is deze grondslag al bij de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen in de artikelen 27b, vijfde lid, en 55c, vijfde lid, Sv gecreëerd.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

2.1. Uitbreiding strafbaarstelling fraude met identiteitsbewijzen

Betrouwbare kwantitatieve gegevens over fraude met identiteitsbewijzen zijn niet voorhanden. Een van de redenen daarvoor is dat dit type fraude vaak de opstap vormt tot het plegen van een ander misdrijf zoals mensensmokkel, witwassen of een drugsgerelateerd misdrijf en als gevolg daarvan niet onder een eenduidige noemer geregistreerd wordt. Evenmin zijn kwantitatieve gegevens beschikbaar over het aantal gevallen waarin gestolen of vermiste identiteitsbewijzen of geldige, in omloop zijnde identiteitsbewijzen worden misbruikt. Wel kan worden vastgesteld dat er jaarlijks veel identiteitsbewijzen worden gestolen of op andere wijze worden vermist². Ook komt het met enige regelmaat voor dat, indien een verdachte een identiteitsbewijs aan een opsporingsambtenaar overlegt, dit bewijs vervalst is of dat hij niet de rechtmatige houder daarvan is, maar wel veel gelijkenis met hem vertoont³.

Fraude met fysieke identiteitsbewijzen heeft zich, voor zover bekend is, nog nauwelijks voorgedaan. Dat is ook logisch want deze biometrische persoonsgegevens worden pas recentelijk ten behoeve van de identiteitsvaststelling ingezet, en ook nog eens op een weliswaar groeiend, maar beperkt aantal terreinen. Naarmate in het economisch en bestuurlijk verkeer meer gebruik zal worden gemaakt van fysieke identiteitsbewijzen voor het vaststellen van de identiteit van een persoon, is de verwachting gerechtvaardigd dat het belang van fraude met die biometrische persoonsgegevens groter wordt. Een soortgelijke ontwikkeling heeft zich in het recente verleden voorgedaan ten aanzien van de papieren identiteitsbewijzen. Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet op de identificatieplicht op 1 juni 1994 en de uitbreiding van de werkingssfeer van die wet op 1 januari 2005 is het belang van het identiteitsbewijs in het economisch en bestuurlijk verkeer groot geworden. In diverse al dan niet bij wet voorgeschreven situaties dient een burger zich te legitimeren met behulp van een identiteitsbewijs om een door hem gewenste dienst te verkrijgen (bijvoorbeeld zorg van een ziekenhuis of een uitkering) of om te voldoen aan een verplichting (bijvoorbeeld de verplichting om in de strafrechtsketen of vreemdelingenketen in bepaalde gevallen mee te werken aan de vaststelling van zijn identiteit). Uit de praktijk blijkt dat als het belang van het verkrijgen van een dienst of het belang om zich te onttrekken aan

² vgl. Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 432 en Kamerstukken II 2007/08, 25 764, nr. 40, blz. 4-5 over het aantal gestolen en vermiste reisdocumenten; specifiek over het aantal gestolen en vermiste reisdocumenten in Amsterdam: Burgerzaken & recht, nr. 11, november 2008, jrg. 15, blz. 328. In die gemeente worden jaarlijks ruim 15.000 aangiften van vermissing van een reisdocument gedaan; ongeveer 400 behoren tot de categorie meervoudige vermissing (dat wil zeggen drie of meer keer als gestolen of vermist opgegeven); vgl. Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1355, blz. 3 over het aantal gestolen en vermiste documenten in de vreemdelingenketen.

³ vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3 herdruk, blz. 19.

een bepaalde verplichting voor betrokkene groot is, het belang om te frauderen met een identiteitsbewijs navenant groter wordt.

Om documentfraude te voorkomen zijn er de afgelopen jaren vele maatregelen genomen, zoals het verbeteren van het aanvraag- en uitgifteproces, en wordt er aan de kwaliteit van het document voortdurend aandacht besteed. Dat documentfraude en het voorkomen daarvan hoog op de agenda staat van de overheid, blijkt ook uit de toegenomen mediacampagnes om burgers meer bewust te maken van de gevolgen van identiteitsfraude met de eigen persoonsgegevens en identiteitsbewijzen. Burgers die slachtoffer worden van identiteitsfraude kunnen terecht bij het Centraal Meld- en informatiepunt Identiteitsfraude en -fouten (CMI)⁴ dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2009 heeft opgezet. Ook is er binnen de overheid oog voor het voorkomen van fraude met fysieke identiteitsbewijzen. In het bij de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen behorende Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) wordt er nadrukkelijk op gewezen dat het om fraude met vingerafdrukken te voorkomen belangrijk is dat de ambtenaar of medewerker die toeziet op het afnemen van de vingerafdrukken van een verdachte of veroordeelde zich ervan vergewist dat de vingertoppen van betrokkene niet gemanipuleerd zijn⁵.

Indien ondanks alle preventieve maatregelen van de overheid en burgers gefraudeerd is met een identiteitsbewijs zijn er strafrechtelijke instrumenten nodig met behulp waarvan adequaat tegen de dader van de fraude kan worden opgetreden. Fraude met reisdocumenten kan worden aangepakt met de artikelen 231, 440 en 447b Sr, fraude met andere papieren identiteitsbewijzen met artikel 225 Sr, dat is de algemene strafbaarstelling van valsheid in geschrifte. Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat fraude met alle papieren identiteitsbewijzen, dus ook met die documenten die niet tevens reisdocument zijn, zoals rijbewijzen en vreemdelingendocumenten, onder de reikwijdte van de drie genoemde strafbepalingen wordt gebracht met behulp waarvan fraude met reisdocumenten naar huidig recht kan worden aangepakt. De eerste reden daarvoor is dat met deze wijziging meer vormen van fraude met identiteitsbewijzen kunnen worden bestreden dan thans op basis van artikel 225 Sr mogelijk is en dat bepaalde vormen van fraude met identiteitsbewijzen gemakkelijker bewijsbaar worden. De tweede reden is dat het onderbrengen van fraude met identiteitsbewijzen onder de strafbepalingen 231, 440 en 447b Sr meer recht doet aan de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Reisdocumenten hebben mede als gevolg van de Wet op de identificatieplicht al lang niet meer louter de functie van middel om te kunnen reizen naar en van het buitenland, maar zijn ook een belangrijk identificatiemiddel. Zij zijn dan ook, met uitzondering van het nooddocument, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, van de Paspoortwet, in artikel 1, eerste lid, onder 1°, van de Wet op de identificatieplicht aangewezen als document waarmee de identiteit van een persoon kan worden vastgesteld. Vanuit dat perspectief is het logisch dat ook fraude met andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten met behulp van dezelfde strafbepalingen kan worden aangepakt als fraude met reisdocumenten.

Indien frauduleuze handelingen met identiteitsbewijzen onder de werking van artikel 231 Sr worden gebracht, kunnen de volgende frauduleuze handelingen straks wel strafrechtelijk worden bestreden die nu op basis van artikel 225 Sr niet strafrechtelijk kunnen worden aangepakt:

- het gebruiken van het identiteitsbewijs van een ander, zonder daaraan wijzigingen aan te brengen (ook wel bekend als lookalike fraude),
- het ter beschikking stellen van een aan hem of een ander verstrekt identiteitsbewijs aan een derde om het door deze te doen gebruiken als ware het aan hem verstrekt,
- het 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"), en

⁴ Vgl. Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 178.

⁵ Zie het op blz. 14 van het protocol onder m genoemde uitgangspunt dat ten grondslag ligt aan de wet en het protocol. Het protocol is een afspraak tussen de partijen uit de strafrechtsketen die bij de uitvoering van de wet betrokken zijn en regelt hoe de verplichtingen en bevoegdheden uit de wet, dienen te worden toegepast.

- in het bezit zijn van een identiteitsbewijs waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het vals of vervalst is; in artikel 225 Sr is geen culpa, maar opzet vereist ten aanzien van het bezit en is het weten of redelijkerwijs vermoeden, dat het geschrift vals of vervalst is, gekoppeld aan de bestemming van het geschrift tot het opzettelijk gebruik van het valse of vervalste geschrift als ware het echt en onvervalst.

Door de artikelen 440 en 447b Sr tevens van toepassing te verklaren op andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten wordt verder strafbaar:

- het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen, in voorraad hebben, vervoeren, invoeren, doorvoeren of uitvoeren van drukwerken of andere voorwerpen die gelijken op identiteitsbewijzen, en

- het niet tijdig inleveren van een identiteitsbewijs door de niet-houder van het bewijs en het door de houder van een identiteitsbewijs niet overeenkomstig de daarvoor geldende wettelijke bepalingen inleveren van het bewijs, voor zover bijzondere wetgeving als de Vreemdelingenwet 2000 en de Wegenverkeerswet 1994 daarin niet voorziet.

Bij dit wetsvoorstel is tegelijkertijd van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 231, tweede lid, Sr twee frauduleuze gedragingen strafbaar te stellen die ook al strafbaar zijn op basis van artikel 225 Sr. Deze gedragingen met identiteitsbewijzen kunnen nu, gelet op de verhouding tussen artikel 231 Sr en 225 Sr (in de toelichting op artikel I, onder B, in paragraaf wordt op die verhouding nader ingegaan), ook voor zover deze betrekking hebben op reisdocumenten, met behulp van artikel 225, eerste lid, Sr respectievelijk artikel 225, tweede lid, Sr strafrechtelijk worden aangepakt. Het gaat hier om het opzettelijk gebruiken van een valselijk opgemaakt of vals identiteitsbewijs of reisdocument en het afleveren van een identiteitsbewijs of reisdocument waarvan degene die het document aflevert, weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het document vals of vervalst is. Als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zullen die gedragingen op basis van artikel 231 Sr kunnen worden aangepakt en niet langer op basis van artikel 225 Sr.

Tot slot is in artikel 231, tweede lid, Sr als nieuwe strafbare gedraging toegevoegd het opzettelijk gebruiken van een bij het bevoegd gezag als gestolen of anderszins vermist opgegeven identiteitsbewijs of reisdocument. In paragraaf 3 wordt in de toelichting op artikel I, onder B, ingegaan op de inhoud en achtergrond van deze toevoeging.

Artikel 231 Sr stelt alleen frauduleuze handelingen strafbaar met papieren identiteitsbewijzen. Het Wetboek van Strafrecht kent op dit moment geen specifieke strafrechtelijke bescherming van fysieke identiteitsbewijzen. Wel kunnen bepaalde frauduleuze handelingen met deze bewijzen, zoals het gebruiken van de vingerafdrukken van een ander door deze na te maken of het beschadigen van de vingerafdrukken met het oogmerk de vingerafdrukken te gebruiken voor het verkrijgen van een goed, zoals een document, of een dienst, worden bestreden met behulp van artikel 326 Sr, de bepaling die de strafbaarstelling van oplichting bevat. Deze constructie is echter in het licht van artikel 321 Sr gewrongen en laat ruimte voor lacunes in de strafbaarstelling van fraude met fysieke identiteitsbewijzen. Zo is het laten veranderen van de vingerafdrukken, al dan niet met lichaamsmateriaal van een ander, met het oogmerk de vingerafdrukken te gebruiken om zich ten overstaan van een ambtenaar of medewerker voor een ander voor te doen niet strafbaar. Dit wetsvoorstel brengt verandering in deze situatie en voorziet in een strafbaarstelling in een nieuw artikel 231a Sr van het valselijk opmaken of vervalsen van fysieke identiteitsbewijzen — het zal hier vooral om valselijk opmaken of vervalsen van vingertoppen en het gezicht gaan omdat dit de meest gangbare fysieke identiteitsbewijzen zijn — met het oogmerk daarvan gebruik te maken als ware deze bewijzen echt en onvervalst, het opzettelijk gebruiken van de valse of vervalste fysieke identiteitsbewijzen als waren deze echt en onvervalst en het opzettelijk gebruiken van de fysieke identiteitsbewijzen van een ander zonder deze te vervalsen. De dader van deze vorm van identiteitsfraude kan naar huidig recht niet altijd strafrechtelijk worden vervolgd, terwijl de strafwaardigheid van de gedraging evident is. Door fraude met fysieke identiteitsbewijzen worden, net als bij de

papieren identiteitsbewijzen, twee beschermwaardige rechtsbelangen geschonden⁶. In de eerste plaats wordt het vertrouwen geschaad dat burgers in de echtheid en juistheid van fysieke identiteitsbewijzen dienen te kunnen hebben. Dit rechtsbelang wordt in de literatuur ook wel aangeduid als het openbaar of maatschappelijk vertrouwen. Weliswaar is de maatschappij op dit moment voor de vaststelling van iemands identiteit nog niet zo afhankelijk van fysieke identiteitsbewijzen als van papieren identiteitsbewijzen, maar voor bepaalde terreinen als de strafrechtsketen geldt die afhankelijkheid nu al wel. Bovendien zal die afhankelijkheid in de nabije toekomst op steeds meer terreinen van toepassing zijn. Voorbeelden daarvan zijn de vreemdelingenketen⁷ en het grenstoezicht⁸. Het tweede rechtsbelang dat door misbruik van een fysiek identiteitsbewijs wordt geschaad, is dat, net zoals dat geldt voor het papieren identiteitsbewijs, nadeel kan worden geleden, niet alleen door de burger wiens fysiek identiteitsbewijs bijvoorbeeld door een ander is gebruikt, maar ook door de overheid en bedrijven die van dit bewijs gebruik maken ten behoeve van een juiste identiteitsvaststelling. Beslissingen worden genomen of voorzieningen worden getroffen ten aanzien van de verkeerde persoon en systemen raken vervuild die weer moeten worden geschoond. Burgers kunnen in de positie terechtkomen dat ze hun onschuld moeten bewijzen of met andere problemen worden geconfronteerd die hen nog jarenlang kunnen achtervolgen.

Tot slot bevat dit wetsvoorstel een uitbreiding van de delictomschrijving van artikel 447e Sr. Strafbaar wordt het niet voldoen aan de verplichting om in de bij wet aangewezen gevallen vingerafdrukken af te staan. In paragraaf 3 wordt deze strafbaarstelling nader toegelicht. In die paragraaf wordt tevens, waar dat nodig is, een aanvullende toelichting gegeven op de aangepaste artikelen 231, 440 en 447b Sr, het nieuwe artikel 231a Sr en de wijzigingen die deze artikelen tot gevolg hebben voor de artikelen 232, eerste lid, 234, 235, tweede lid, 435, onderdeel 4°, en 437, eerste lid, onder b, Sr en de artikelen 119, vierde lid, en 120, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994.

2.2. Aanpassingen Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen

2.2.1. Uitbreiding gebruik van BSN door partijen in de strafrechtsketen

De Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen introduceert in artikel 27b, eerste lid, Sv het strafrechtsketennummer, ook wel afgekort als het SKN. Dit strafrechtelijk persoonsnummer is de "kapstok" waaraan de identificerende persoonsgegevens (zoals de personalia, een digitale kopie van het identiteitsbewijs, het BSN, foto's en vingerafdrukken) van een verdachte of veroordeelde worden opgehangen, en "de sleutel" tot de gegevens over die persoon in andere bestanden, zoals de justitiële documentatie en de DNA-databank voor strafzaken. Iedere functionaris en organisatie in de strafrechtsketen is op basis van artikel 27b, derde lid, Sv verplicht dit persoonsnummer te gebruiken als zij binnen de strafrechtsketen en met de vreemdelingenketen informatie over een verdachte of veroordeelde uitwisselen. Voor informatie-uitwisseling met partijen buiten

⁶ Vgl. F.C. Bakker, Valsheid in geschrift, 1985, Gouda Quint B.V., bijvoorbeeld blz. X uit de inleiding en blz. 18-19 en C.P.M. Cleiren en M.J.M. Verpalen, Tekst & Commentaar Strafrecht, achtste druk, Deventer, Kluwer 2010, blz. 1075.

⁷ Om de betrouwbaarheid van de identiteitsvaststelling in de vreemdelingenketen te optimaliseren voorziet het voorstel van wet tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de uitbreiding van het gebruik van biometrische kenmerken in de vreemdelingenketen in de mogelijkheid tot uitbreiding van het gebruik van vingerafdrukken tot in beginsel alle vreemdelingen en alle processen binnen de vreemdelingenketen, voor zover dat noodzakelijk is voor de vaststelling en verificatie van de identiteit van de vreemdeling met het oog op de uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000. De vingerafdrukken zullen centraal worden opgeslagen. De Raad van State heeft op 15 oktober 2010 advies uitgebracht over het aangehaalde wetsvoorstel.

⁸ Met het oog op het verbeteren van het grenstoezicht in de Europese Unie wordt in het kader van het programma Vernieuwing Grensmanagement gewerkt aan de uitvoering van het project No-Q. Dit project heeft primair tot doel om aan EU-onderdanen (inclusief Zwitserland) die het Schengengebied via Schiphol verlaten de mogelijkheid te bieden automatisch de grens te passeren. Bij automatische grenspassage zal de identiteit van betrokkene niet actief door een ambtenaar die met grensbewaking belast is, worden gecontroleerd, maar met behulp van biometrie. Zie blz. 16 van het Kaderdocument Grenstoezicht dat de toenmalige Minister van Justitie bij brief van 13 juli 2009 aan de Tweede Kamer heeft gezonden (Kamerstukken II 2008/09, 30 315, nr. 8).

die ketens gebruiken zij het BSN, als die uitwisseling op persoonsnummer gebeurt en zij gerechtigd zijn het BSN te gebruiken. Zowel het SKN als het aan dit nummer gekoppelde BSN worden in de strafrechtsketendatabank opgenomen die voor iedere functionaris die werkzaam is bij een van de organisaties in de strafrechtsketen of in de vreemdelingenketen raadpleegbaar is, voor zover hij die gegevens nodig heeft voor een goede vervulling van zijn taak en de Justitiële Informatiedienst hem daartoe gemachtigd heeft (zie artikel 4, tweede lid, van het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden).

Artikel 11 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer verplicht een gebruiker bij het uitwisselen van persoonsgegevens met een andere gebruiker, waarbij een persoonsnummer wordt gebruikt als middel om persoonsgegevens in verband te brengen met een persoon aan wie een BSN is toegekend, het BSN te gebruiken. Volgens artikel 1, onder d, van deze wet is een overheidsorgaan aan te merken als een gebruiker. Onder overheidsorgaan wordt blijkens de definitie in artikel 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer verstaan "een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed". Ook een niet-overheidsorgaan kan een gebruiker zijn, mits het gebruik door dit orgaan overeenkomstig artikel 1, onder d, onderdeel 2", van deze wet bij of krachtens wet is voorgeschreven. Een aantal organisaties in de strafrechtsketen, zoals de reclasseringsinstellingen, is geen overheidsorgaan. Zij voldoen niet aan de hiervoor gegeven definitie van overheidsorgaan. Die organisaties mogen of moeten dus geen BSN gebruiken indien zij buiten de strafrechts- of vreemdelingenketen gegevens uitwisselen, tenzij daarvoor, zoals vereist is, een wettelijke grondslag bestaat. Die grondslag ontbreekt op dit moment en dat is onwenselijk en onlogisch. Ongeacht of de organisaties binnen de strafrechtsketen wel of geen overheidsorgaan zijn, is het namelijk van belang dat de informatie die zij uitwisselen met organisaties buiten die keten en de vreemdelingenketen (bijvoorbeeld met gemeenten en uitkeringsinstanties) en met verdachten en veroordeelden uniek gerelateerd is aan de juiste justitiabele. Het BSN is daarvoor het meest geëigende instrument. Dit algemeen persoonsnummer dat, zoals hiervoor aangegeven is, gekoppeld is aan het SKN, is voor iedere organisatie een noodzakelijk administratief hulpmiddel om die gegevensuitwisseling effectief en efficiënt te laten plaatsvinden en om te voorkomen dat identiteiten van personen worden verwisseld. Om die reden creëert dit wetsvoorstel, in aansluiting op de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, in artikel 27b, derde lid, Sv een wettelijke grondslag voor het verplicht gebruik van het BSN in die situaties waarin strafrechtelijke organisaties niet voorgeschreven is het SKN te gebruiken en de niet-strafrechtelijke organisatie met wie de informatie wordt gedeeld, gebruiker in de zin van artikel 1, onder d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer is. Dit gebruik is beperkt tot de uitwisseling van gegevens die voor de vervulling van hun taak nodig is. Het gaat hier bijvoorbeeld om gegevensuitwisseling tussen een penitentiaire inrichting en een gemeente over de re-integratie van een justitiabele of tussen een reclasseringsinstelling en een gemeente over problemen van een justitiabele met de aanvraag van een bijstandsuitkering, het ondersteunen van de gemeente bij het verlenen van vrijwillige nazorg of het houden van toezicht op een tijdelijk huisverbod. Deze beperking in het gebruik van het BSN buiten de strafrechtsketen is aangebracht in verband met artikel 24, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens op grond waarvan het gebruik van een persoonsidentificerend nummer dat bij wet is voorgeschreven, alleen maar geoorloofd is ter uitvoering van de wet waarbij dat gebruik is voorgeschreven dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. Met de omschrijving in artikel 27b, derde lid, Sv van de doeleinden voor het gebruik van het BSN wordt aan deze norm voldaan.

2.2.2. Wijziging van de momenten van identiteitsvaststelling in justitiële jeugdinrichtingen

Bij de wet van 13 december 2010 tot wijziging van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten, in verband met de aanpassing van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende jeugdsancties (Stb. 2010, 818) is het onderscheid dat (oud) artikel 9, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen maakte tussen justitiële

jeugdinrichtingen die behandelinrichting of opvanginrichting zijn, komen te vervallen⁹. Het opheffen van dit onderscheid heeft consequenties voor het huidige artikel 33, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen. Dat artikellid verplicht de identiteit bij jeugdigen die in een opvanginrichting verblijven, op meer momenten te controleren dan bij de jeugdigen die in een behandelinrichting verblijven. In ieder type justitiële jeugdinrichting dient de identiteit van de jeugdige bij de eerste opname in de inrichting en bij de tenuitvoerlegging van een bevel tot afname van celmateriaal voor een DNA-onderzoek als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden te worden gecontroleerd. Daarenboven dient bij jeugdigen die in een opvanginrichting verblijven, de identiteit bij ieder ander moment van binnenkomst in de inrichting dan het moment van de eerste opname, het verlaten van de inrichting en voorafgaand aan en na afloop van bezoek te worden geverifieerd. Extra controle van de identiteit bij ieder ander moment van binnenkomst dan de eerste opname werd in een justitiële jeugdinrichting die een behandelinrichting is, niet nodig geoordeeld, omdat het personeel de jeugdigen vanwege de intensieve behandelrelatie goed kende en de kans op persoonsverwisseling als verwaarloosbaar werd ingeschat. Nu bij de hiervoor aangehaalde wet van 13 december 2010 het onderscheid tussen behandel- en opvanginrichtingen is komen te vervallen, is het noodzakelijk dat de identiteit van iedere jeugdige, naar analogie van de systematiek van identiteitsvaststelling in de penitentiaire inrichtingen, tijdens alle momenten wordt geverifieerd waarop het al is voorgeschreven de identiteit van de jeugdige te controleren die in een opvanginrichting verblijft. Het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 33, eerste lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen strekt daartoe. Dit artikellid zal ook onverkort gelden in de situatie dat de jeugdige op basis van het nieuwe artikel 8, derde lid, van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen in een door de Minister van Veiligheid en Justitie aangewezen inrichting of afdeling is geplaatst omdat hij bijzondere behandeling behoeft, omdat ook in die inrichting of die afdeling geen onderscheid meer bestaat tussen jeugdigen die behandeling of opvang behoeven. Dat komt doordat de jeugdige niet langer op basis van de titel van vrijheidsbeneming in een inrichting wordt geplaatst, die voorheen bepalend was voor plaatsing in hetzij een opvanginrichting hetzij een behandelingsinrichting, maar op basis van de problematiek waarmee de jeugdige kampt.

2.2.3. Accreditatie-eisen aan onderzoek op het terrein van vingerafdrukken en handpalmafdrukken en eisen aan het verwerken van handpalmafdrukken

2.2.3.1. Accreditatie-eisen ten aanzien van onderzoek op het terrein van vingerafdrukken en handpalmafdrukken

Op 30 november 2009 is het Kaderbesluit 2009/905/JBZ van de Raad van de Europese Unie over de accreditatie van aanbieders van forensische diensten die laboratoriumactiviteiten verrichten (Pb. EU L 322) (hierna afgekort als EU-besluit) totstandgekomen. Het EU-besluit heeft tot doel te bewerkstelligen dat iedere aanbieder van een forensische dienst binnen de Europese Unie een DNA-onderzoek of dactyloscopisch onderzoek — dat is onderzoek op het terrein van vingerafdrukken en handpalmafdrukken — volgens een vergelijkbare, hoge standaard verricht, opdat de resultaten van het onderzoek en de wijze waarop die resultaten worden geïnterpreteerd in de ene lidstaat gelijkwaardig zijn aan die in een andere lidstaat en de resultaten in iedere lidstaat als bewijs in een strafzaak kunnen worden gebruikt. Dit doel dat in artikel 1, eerste lid, van het EU-besluit is omschreven, sluit aan bij de brede, door de Europese Unie voorgestane doelstelling om de informatie-uitwisseling op het terrein van de politie en justitiële samenwerking te intensiveren. Een steeds intensiever wordende uitwisseling van informatie tussen de lidstaten moet ertoe leiden dat mensen worden weerhouden van het plegen van strafbare feiten en dat zij, in het geval zij toch een strafbaar feit plegen, kunnen worden opgespoord, vervolgd en berecht.

Om het hiervoor omschreven doel van het EU-besluit te bereiken dient iedere aanbieder van een forensische dienst die laboratoriumactiviteiten op het gebied van DNA-onderzoek of

⁹ Voor de argumenten die tot opheffing van dit onderscheid hebben geleid, wordt verwezen naar Kamerstukken II 2008/09, 31 915, nr. 3, blz. 14 en 15.

dactyloscopisch onderzoek verricht, ingevolge artikel 1, tweede lid, van het EU-besluit volgens de internationale norm EN ISO/IEC 17025, die algemene eisen voor de bekwaamheid van beproevings- en kalibratielaboratoria bevat, geaccrediteerd te zijn. Onder laboratoriumactiviteiten worden verstaan alle maatregelen die worden genomen "in een laboratorium bij het lokaliseren en veiligstellen van sporen op voorwerpen, alsmede het ontwikkelen, analyseren en interpreteren van forensisch bewijs met het oog op het verlenen van deskundig advies of het uitwisselen van forensisch bewijs" (zie artikel 3, onder a, van het EU-besluit). Artikel 4 juncto artikel 3, onder d, van het EU-besluit schrijft voor dat de accreditatie van de organisaties die zulke laboratoriumactiviteiten verrichten en aanbieden, geschiedt door de instantie die in een lidstaat op grond van de verordening (EG) nr. 765/2008 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 9 juli 2008 (Pb EU L 218) tot vaststelling van de eisen inzake accreditatie en markttoezicht betreffende het verhandelen van producten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 339/93, gemachtigd is accreditaties te verlenen. De Raad voor Accreditatie is de instantie die in artikel 2, eerste lid, van de Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie is aangewezen als de Nederlandse accreditatie-instantie.

De idee die aan het stellen van het accreditatievereiste ten grondslag ligt, is dat een volgens de norm EN ISO/IEC 17025 geaccrediteerd laboratorium een garantie vormt voor DNA-onderzoek of dactyloscopisch onderzoek dat door goed opgeleid en ervaren personeel volgens een objectieve methode en met de juiste apparatuur is uitgevoerd en waarvan de resultaten dientengevolge betrouwbaar en nauwkeurig en daarom uitwisselbaar zijn. Dit idee heeft de wetgever in Nederland ten aanzien van DNA-onderzoek al aan het begin van deze eeuw onderkend en verwoord in artikel 7, eerste lid, van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken. Dit artikellid vereist dat het laboratorium waaraan de deskundige verbonden is die de officier van justitie of de rechter-commissaris benoemt tot het verrichten van een DNA-onderzoek, door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd is, indien het een binnenlands laboratorium betreft, of door een met de Raad voor Accreditatie vergelijkbare instantie, indien het een buitenlands laboratorium betreft, aan de hand van de criteria uit de EN-ISO/IEC 17025, of aan de hand van criteria die daarmee vergelijkbaar zijn. Het laboratorium van het Nederlands Forensisch Instituut voldoet aan deze eis, evenals die van de private instituten die in Nederland DNA-onderzoek doen.

De wetgever heeft tot dusver geen accreditatie-eisen gesteld aan aanbieders van laboratoriumactiviteiten op het terrein van dactyloscopisch onderzoek. In die situatie komt nu als gevolg van de implementatie van het EU-besluit verandering. 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 laboratorium activiteiten op het gebied van dactyloscopisch onderzoek mag verrichten die door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd is, indien het een binnenlands laboratorium betreft, of door een met de Raad voor Accreditatie vergelijkbare instantie, indien het een buitenlands laboratorium betreft, aan de hand van de criteria uit de EN-ISO/IEC 17025, of aan de hand van criteria die daarmee vergelijkbaar zijn.

De forensische eenheden van de politieregio's, het Korps landelijke politiediensten en het Nederlands Forensisch Instituut zijn in Nederland op dit moment de aanbieders van laboratoriumactiviteiten op het gebied van dactyloscopisch onderzoek. De werkzaamheden van de forensische eenheden van de politieregio's en het Korps landelijke politiediensten bestaan uit het lokaliseren en veiligstellen van sporen van vingerafdrukken en handpalmafdrukken op voorwerpen, het analyseren van de sporen en het vergelijken van de afdrukken die uit de sporen zijn verkregen, met de vingerafdrukken en handpalmafdrukken van bekende personen. Het Nederlands Forensisch Instituut beperkt zich op dit moment tot het lokaliseren en veiligstellen van vingerafdruksporen op voorwerpen, omdat het slechts voor deze werkzaamheden aan de criteria uit de EN-ISO/IEC 17025 voldoet en over een accreditatie van de Raad voor Accreditatie beschikt. In mei 2011 zal dit instituut gaan werken naar een accreditatie voor het — overeenkomstig een daarvoor ontwikkelde wetenschappelijke methode — vergelijken van vingersporen en -afdrukken en het

interpreteren van de resultaten. Na het verkrijgen van de accreditatie voor het uitvoeren van die werkzaamheden zal het zich ook daarop gaan toeleveren.

De politieregio's en het Korps landelijke politiediensten zijn nog niet geaccrediteerd voor de dactyloscopische activiteiten, die zij uitvoeren. Dat betekent niet dat deze activiteiten niet op een betrouwbare en nauwkeurige wijze worden uitgevoerd en dat de resultaten van die activiteiten niet van een dusdanige kwaliteit zijn dat deze voor de rechter als bewijs kunnen dienen. Om te bewerkstelligen dat de kwaliteit van hun forensische werkzaamheden is geborgd, voeren de betrokken politieorganisaties deze volgens forensisch technische normen uit die het College van procureurs-generaal heeft vastgesteld. Het is de bedoeling dat de forensische eenheden van de politieregio's en het Korps landelijke politiediensten de komende twee jaar maatregelen treffen, opdat zij voldoen aan de EN-ISO/IEC 17025 en daarvoor geaccrediteerd kunnen worden. Indien dit tijdsbestek wordt gehaald, voldoen zij binnen de gestelde termijn aan het EU-besluit. Uiterlijk 30 november 2015 dient iedere lidstaat namelijk de maatregelen te hebben getroffen om aan de bepalingen uit dit besluit te voldoen voor zover die betrekking hebben op laboratoriumactiviteiten op het gebied van dactyloscopisch onderzoek.

2.2.3.2. Eisen aan het verwerken van de resultaten zijn van het toepassen van de onderzoeksmaatregelen, genoemd in artikel 61a, eerste lid, Sv

Bij artikel I, onder I, van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen is de afname van handpalmafdrukken toegevoegd aan de opsomming van maatregelen die op grond van artikel 61a, eerste lid, Sv in het belang van het onderzoek kunnen worden bevolen. Met behulp van dit instrument kunnen daders worden opgespoord, vervolgd en berecht. Handpalmafdrukken vertonen veel overeenkomsten met vingerafdrukken. Zowel handpalmafdrukken als vingerafdrukken zijn biometrische persoonsgegevens, worden sinds jaar en dag in het landelijke vingerafdrukkenbestand van de politie, HAVANK geheten, opgeslagen en hebben een soortgelijke functie ten behoeve van de oplossing van strafbare feiten. Beide biometrische persoonsgegevens hebben tot doel te bewerkstelligen dat onopgeloste zaken worden opgehelderd. Met de in HAVANK verwerkte vinger- en handpalmafdrukken kan iedere vergelijking worden uitgevoerd die uit strafrechtelijk oogpunt nodig is. De bevoegdheid daartoe ligt, voor zover het vingerafdrukken betreft, besloten in artikel 55c, vierde lid, Sv en, voor zover het gaat om de handpalmafdrukken in artikel 61a, eerste lid, Sv. Die vergelijking kan betrekking hebben op een vergelijking van de vinger- en handpalmafdrukken van een verdachte met de op de plaats van het misdrijf veilig gestelde vinger- en handpalmafdrukken en de andere in HAVANK opgeslagen vinger- en handpalmafdrukken, alsmede op een vergelijking van de op de plaats van het misdrijf veilig gestelde vinger- en handpalmafdrukken met de in HAVANK opgeslagen vinger- en handpalmafdrukken.

Gelet op de samenhang en overeenkomsten tussen beide biometrische persoonsgegevens zou het ook redelijk zijn dat hun bewaartermijnen gelijklopend zijn. Voor de inwerkingtreding van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen was dit ook het geval. Vinger- en handpalmafdrukken werden in beginsel dertig jaar in HAVANK bewaard, tenzij zich een omstandigheid had voorgedaan als gevolg waarvan deze eerder verwijderd dienden te worden zoals in de situatie waarin iemand achteraf ten onrechte als verdachte was aangemerkt. Na inwerkingtreding van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen gelden voor het bewaren van vingerafdrukken echter andere termijnen dan voor handpalmafdrukken. Ingevolge artikel 9 van het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden zijn de bewaartermijnen van de vingerafdrukken van verdachten en veroordeelden nu gedifferentieerd naar de zwaarte van het misdrijf terzake waarvan op hen een verdenking rust of waarvoor zij veroordeeld zijn en zijn voorts afhankelijk van recidive en de duur van de hun opgelegde gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel. Globaal gesproken bedragen de termijnen voor overtredingen 5 of 10 jaar, voor misdrijven 20 of 30 jaar. Verder zijn de termijnen afhankelijk gesteld van de inhoud van de beslissing van de rechterlijk ambtenaar. In geval van vrijspraak bijvoorbeeld worden de vingerafdrukken van betrokkene vernietigd. Voor vingerafdrukken van verdachten en veroordeelden gelden blijkens artikel 9 van dit besluit

bovendien andere termijnen dan voor vingerafdrukken van overleden slachtoffers van misdrijven en onbekende verdachten.

De termijnen voor het bewaren van vingerafdrukken zijn ook adequaat als bewaartermijnen voor handpalmafdrukken. Om ervoor te zorgen dat de bewaartermijnen van handpalmafdrukken weer, gelet op de onderlinge samenhang en overeenkomsten met vingerafdrukken, in de pas lopen met die van de vingerafdrukken, is het de bedoeling te bevorderen dat in het — op artikel 61a, derde lid, Sv gebaseerde — Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek geregeld wordt dat de bewaartermijnen van de handpalmafdrukken gelijkkluidend zijn aan die van de vingerafdrukken. Omdat het huidige derde lid van artikel 61a geen grondslag bevat om in deze algemene maatregel van bestuur regels te stellen voor het verwerken van handpalmafdrukken voorziet dit wetsvoorstel in het derde lid van dat artikel in die grondslag. Deze grondslag zal ook worden benut om in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek de bewaartermijnen te bepalen van de gegevens die het resultaat zijn van de andere onderzoeksmaatregelen die op grond van het eerste lid van artikel 61a kunnen worden bevolen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de termijnen voor het bewaren van oorafdrukken of de resultaten van een geuridentificatieproef. In overleg met de politie zal in het kader van de aanpassing van dat besluit per onderzoeksmaatregel worden bezien welke termijnen geschikt zijn.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onder A

In het huidige opschrift van titel XII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht wordt gesproken over valsheid in geschriften. Onder geschrift dient volgens de wetsgeschiedenis te worden verstaan “een weergave van al dan niet dadelijk leesbare tekens die in min of meer duurzame vorm zijn vastgelegd”¹⁰. Alhoewel het begrip “geschrift” blijkens deze omschrijving dus ruim moet worden geïnterpreteerd — niet alleen een akte kan bijvoorbeeld als een geschrift worden aangemerkt, maar ook een stempel of een bestand op een usb-stick —, kan dit begrip niet zo ruim worden uitgelegd dat ook een biometrisch persoonsgegeven als een vingerafdruk, daaronder kan worden geschaard¹¹. Omdat bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld ook de strafbaarstelling van frauduleuze handelingen met biometrische persoonsgegevens (zie artikel 231a Sr) onder de reikwijdte van titel XII van het Tweede Boek te brengen en de inhoud daarvan ook niet valt onder de twee andere onderdelen van het opschrift van titel XII (“opgave van onware gegevens en schending van de verplichting gegevens te verstrekken”), is er bij artikel I, onder A, in voorzien dat het opschrift tot uitdrukking brengt dat titel XII ook betrekking heeft op valsheid met persoonsgegevens.

Artikel I, onder B

Zoals in paragraaf 2.1 van deze memorie van toelichting uiteengezet is, is in dit wetsvoorstel — bij artikel I, onder B — geregeld dat artikel 231 Sr ook voor andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten geldt. Onder identiteitsbewijzen vallen zowel de identiteitsbewijzen die in het maatschappelijk verkeer als identiteitsbewijs erkend zijn 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 vervult¹². Overwogen is het bereik van artikel 231 Sr te beperken tot de eerste categorie identiteitsbewijzen, omdat alleen die bewijzen wettelijk als algemeen identiteitsbewijs erkend zijn en als gevolg daarvan in het maatschappelijk verkeer een belangrijkere positie innemen dan andere identiteitsbewijzen. In dat geval zou de strafbaarstelling van artikel 225 Sr op de niet-erkende identiteitsbewijzen van toepassing blijven. Een identiteitsbewijs is namelijk aan

¹⁰ Zie Kamerstukken II 2002/03, 29 025, nr. 3, blz. 3.

¹¹ Vgl. F.C. Bakker, noot 6, blz. 43.

¹² Op een document of pas dienen minimaal de naam en foto van betrokkene te worden vermeld om als identiteitsbewijs te kunnen fungeren.

te merken als een geschrift met bewijsbestemming in de zin van artikel 225 Sr. Het voldoet aan de omschrijving van geschrift, zoals die hiervoor is gegeven in de toelichting op artikel 1, onder A, en aan dat geschrift pleegt in het maatschappelijk verkeer betekenis voor het bewijs van enig feit te worden toegekend. Voor deze opvatting is steun te vinden in de jurisprudentie. Zo heeft de Hoge Raad geoordeeld dat een "Roma-paspoort" een geschrift is dat bestemd is om tot het bewijs van enig feit te dienen, ook al is het in formele zin geen identiteitsbewijs¹³. Uiteindelijk is ervoor gekozen op beide categorieën dezelfde delictsomschrijving van toepassing te laten zijn. Dat komt niet alleen de duidelijkheid ten goede, maar bovendien stelt het aangepaste artikel 231 Sr een aantal gedragingen strafbaar die in artikel 225 Sr niet strafbaar zijn gesteld, bijvoorbeeld het gebruik van het identiteitsbewijs van een ander zonder het te vervalsen. Die gedragingen doen zich ook voor ten aanzien van niet-erkende identiteitsbewijzen. Ook om die reden is het redelijk en logisch aan deze identiteitsbewijzen dezelfde strafrechtelijke bescherming te verlenen als aan de erkende identiteitsbewijzen.

In navolging van artikel 438, eerste lid, onderdeel 1e, Sr wordt voorgesteld in het aangepaste artikel 231 Sr de begrippen "identiteitsbewijs" en "reisdocument" naast elkaar te hanteren en niet louter te kiezen voor identiteitsbewijs. Handhaving van het begrip "reisdocument" is 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 Sr komen te vallen, indien het begrip "reisdocument" zou komen te vervallen.

Het is niet nodig om naast deze begrippen nog afzonderlijk het begrip "vreemdelingendocument" te gebruiken. Ingevolge artikel 1, eerste lid, onderdeel 1°, van de Wet op de identificatieplicht juncto artikel 2, eerste lid, onder d en e, van de Paspoortwet zijn reisdocumenten voor vluchtelingen en vreemdelingen erkend als identiteitsbewijzen. Verder zijn in artikel 1, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wet op de identificatieplicht alle documenten waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 moet beschikken ter vaststelling van zijn identiteit, nationaliteit en verblijfsrechtelijke positie, aangewezen als erkend identiteitsbewijs. Onder deze documenten die zijn aangewezen in artikel 4.21, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000, vallen de vreemdelingendocumenten die aan vreemdelingen aan wie een verblijfstitel is toegekend voor verblijf in Nederland, worden verstrekt, als ook de zogenaamde W-documenten die aan asielzoekers worden toegekend, indien zij niet in het bezit zijn van een paspoort en ouder dan twaalf jaar zijn.

Aan de gedragingen die in artikel 231 Sr strafbaar zijn gesteld, wordt bij artikel 1, onder B, het opzettelijk gebruiken van een niet op zijn naam gesteld identiteitsbewijs toegevoegd. Ingevolge artikel 231, tweede lid, Sr is deze gedraging nu alleen strafbaar als deze betrekking heeft op een reisdocument.

Het aangepaste artikel 231, tweede lid, Sr biedt, als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, ook uitkomst indien iemand opzettelijk gebruik maakt van een kopie van een niet op zijn naam gesteld identiteitsbewijs. In de praktijk gebeurt het dat iemand een kopie van een identiteitsbewijs of reisdocument ter voorbereiding van een misdrijf als oplichting of verduistering gebruikt om te bewerkstelligen dat het gewenste goed of de verlangde dienst wordt verleend aan degene die zich van de kopie bedient en dat de rekening terecht komt bij degene op wiens naam het originele document is gesteld. Indien iemand willens en wetens gebruik maakt van een kopie ten behoeve van de vaststelling van zijn identiteit als ware het onvervalst, terwijl het originele document dat ten grondslag ligt aan de kopie, vervalst of vals is, kan hij naar huidig recht op basis van artikel 225, tweede lid, Sr en, als dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, op basis van artikel 231, tweede lid Sr strafrechtelijk worden aangepakt. Door het afschrift gebruikt hij bij wijze van spreken het origineel¹⁴. In geval het originele document onvervalst is en betrokkene in de kopie wijzigingen aanbrengt en de kopie dus niet meer gelijk is aan het

¹³ Vgl. HR 2 december 2008, LJN BF3317.

¹⁴ Vgl. F.C. Bakker, noot 6, blz. 150.

originele document, is thans artikel 225, eerste lid, Sr of artikel 231, eerste lid, Sr, van toepassing en straks uitsluitend artikel 231, eerste lid, Sr.

Zoals in paragraaf 2.1. is aangegeven, wordt in het tweede lid van artikel 231 Sr strafbaar gesteld het opzettelijk gebruiken van een identiteitsbewijs of reisdocument, indien iemand eerder bij het bevoegd gezag heeft verklaard dat dat document vermist is ten gevolge van een strafbaar feit of een andere reden. De achtergrond van de strafbaarstelling is dat het met enige regelmaat voorkomt dat de oorspronkelijke houder van het als vermist opgegeven document in strijd met het recht — een reisdocument bijvoorbeeld verliest ingevolge artikel 47, eerste lid, onder g, van de Paspoortwet na aangifte van vermissing van rechtswege zijn geldigheid — na aangifte van vermissing gebruikt, terwijl hij zijn nieuwe document dat hij naar aanleiding van de vermissing heeft verkregen, verkoopt aan een ander of om niet aan een ander ter beschikking stelt opdat die ander bijvoorbeeld met dat document illegaal de grens kan overschrijden of gebruik kan maken van bepaalde voorzieningen. Deze praktijk kan zowel de oorspronkelijke als de nieuwe houder van het document veel financieel voordeel opleveren, terwijl een publieke of particuliere instantie veel financieel nadeel daarvan kan ondervinden. Bovendien doet deze praktijk het vertrouwen van burgers in de juistheid van een identiteitsbewijs of reisdocument geen goed. Het huidige artikel 231, tweede lid, Sr, biedt, nadat dit artikellid bij dit wetsvoorstel ook van toepassing is verklaard op andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten, de mogelijkheid om degene aan wie het nieuwe document is verstrekt en die van dat document gebruik maakt, strafrechtelijk te vervolgen. De oorspronkelijke houder van het document kan strafrechtelijk worden vervolgd op basis van artikel 188 Sr 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. In geval van aangifte van vermissing van zijn document waarbij de vermissing niet het gevolg is van een strafbaar feit als diefstal, kan artikel 188 Sr niet tegen hem worden gebruikt, omdat vermissing geen strafbaar feit is in de zin van dat artikel. Verder kan hij 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. Ter ondersteuning van het bewijs van opzet is het de bedoeling dat in de aangifte van vermissing¹⁵ straks een passage wordt opgenomen waarin de houder van het document verklaart dat hij weet dat het oude document door de aangifte zijn geldigheid heeft verloren en dat hij, indien hij niettemin gebruik maakt van dat document, artikel 231, tweede lid, Sr overtreedt. Door ondertekening van de aangifte kan zijn eventuele verweer worden ontkracht dat hij onlangs zijn als vermist opgegeven document teruggevonden heeft en dat hij niet wist dat hij dat niet meer als identiteitsbewijs mocht gebruiken. Bewijs van opzet kan verder worden ondersteund door zijn eigen verklaring en aangiftes van bijvoorbeeld oplichting die tegen hem lopen. Uit die aangiftes kan blijken dat hij zijn oude document na zijn aangifte van vermissing heeft gebruikt.

¹⁵ Op grond van artikel 31 van de Paspoortwet, artikel 4.44 van het Vreemdelingenbesluit en artikel 39, eerste lid, 44, vijfde lid, en 45, derde lid, van het Reglement rijbewijzen dient de houder van het vermiste document bij de politie aangifte te doen van de vermissing van het document, wil hij een nieuw document kunnen ontvangen. In Amsterdam en de andere gemeenten waarin de proef Vermissing Document loopt (zie Kamerstukken II 2009/10, 32 123 VII, nr. 55), dient de houder van een Nederlands reisdocument of rijbewijs in het geval waarin de vermissing van zijn document niet het gevolg is van een strafbaar feit, de aangifte van vermissing niet langer bij de politie te doen, maar een verklaring van de vermissing af te leggen bij de gemeente. Het is de bedoeling dat hem op dat moment ook het formulier ter ondertekening wordt voorgelegd waarin hij verklaart dat hij weet dat het oude document door de verklaring van rechtswege zijn geldigheid heeft verloren en dat hij, indien hij niettemin gebruik maakt van dat document, artikel 231, tweede lid, Sr overtreedt.

Indien niet de oorspronkelijke houder van het als vermist opgegeven document gebruik maakt van dat document, maar een derde, biedt het aangepaste artikel 231, tweede lid, Sr eveneens een handvat om die derde aan te pakken.

In een nieuw derde lid van artikel 231 Sr is artikel 225, derde lid, Sr van overeenkomstige toepassing verklaard. Artikel 225, derde lid, Sr is bij de Wet terroristische misdrijven (Stb. 2004, 290) in het Wetboek van Strafrecht verwerkt en bevat een verzwaarde strafbedreiging in het geval valsheid in geschrift is gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken. Bij valsheid in geschrift leidt de aanwezigheid van het genoemde oogmerk ertoe dat de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde wordt verhoogd tot acht jaar. Doordat vervalsing van een identiteitsbewijs bij artikel I, onder B, van dit wetsvoorstel onder de delictsomschrijving van artikel 231 Sr is gebracht, is de vraag gerezen of indien in de toekomst vervalsing van een identiteitsbewijs is gepleegd met als doel een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, het openbaar ministerie de verzwaarde strafbedreiging uit artikel 225, derde lid, Sr ten laste kan leggen. Blijkens de jurisprudentie kan naar huidig recht artikel 231 Sr niet als specialis in de zin van artikel 55, tweede lid, Sr ten opzichte van artikel 225 Sr worden aangemerkt. De Hoge Raad heeft in 1997 hierover overwogen dat nu het bij artikel 231, eerste lid, Sr voorziene misdrijf niet alle bestanddelen bevat van het bij artikel 225, eerste lid, Sr strafbaar gestelde feit, terwijl in de wetsgeschiedenis geen aanknopingspunten zijn te vinden voor de opvatting dat artikel 231 Sr ten opzichte van artikel 225 Sr niettemin moet worden beschouwd als een bijzondere strafbepaling, het aan het openbaar ministerie vrijstond de tenlastelegging toe te snijden op artikel 225 Sr¹⁶. 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. Omdat het derde lid van artikel 225 Sr alleen betrekking heeft op geschriften die aan de eisen voldoen die in het eerste en tweede lid van dat artikel zijn gesteld, bestaat in het geval de vervalsing van een identiteitsbewijs of reisdocument is gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, niet langer de mogelijkheid van strafverhoging. Omdat fraude met identiteitsbewijzen en reisdocumenten een voorbereidingshandeling kan zijn voor het plegen van een terroristisch misdrijf, is in artikel 231, derde lid, Sr artikel 225, derde lid, van overeenkomstige toepassing verklaard en wordt een hoger strafmaximum op deze strafbare gedraging gesteld indien deze is gepleegd ter voorbereiding of vergemakkelijking van het plegen van een terroristisch misdrijf.

De inhoud van de artikelen 60 tot en met 62 van de Paspoortwet komt overeen met die van de huidige artikelen 231, 440 en 447b Sr. Deze strafbepalingen zijn destijds in de Paspoortwet opgenomen om uniformiteit in de strafbepalingen te bewerkstelligen tussen Nederland, Aruba en de Nederlandse Antillen¹⁷. Artikel 63 van de Paspoortwet bevat om die reden de opdracht bij wet onderscheidenlijk bij landsverordening overtreding van het in de artikelen 60 tot en met 62 bepaalde strafbaar te stellen. Om de uniformiteit van deze strafbepalingen te handhaven tussen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten zal de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevorderen dat de artikelen 60 tot en met 62 in overeenstemming worden gebracht met de bij dit wetsvoorstel aangepaste artikelen 231, 440 en 447b Sr. Bij artikel II van dit wetsvoorstel worden de met deze strafbepalingen overeenkomende bepalingen in het Wetboek van Strafrecht BES al aangepast (zie verder de toelichting op artikel II).

¹⁶ Vgl. HR 24 juni 1997, NJ 1998, 73.

¹⁷ Zie Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, blz. 75.

Artikel I, onder C

Ingevolge artikel 80quinquies Sr wordt onder gegevens verstaan iedere weergave van feiten, begrippen of instructies, op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken. De fysieke identiteitsbewijzen waarvan het frauduleus gebruik in het voorgestelde artikel 231a Sr strafbaar is gesteld, kunnen worden aangemerkt als gegevens in de zin van artikel 80quinquies Sr. Deze identiteitsbewijzen geven feiten weer, op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken. Niettemin is ervoor gekozen om in artikel 231a Sr fysieke identiteitsbewijzen niet te omschrijven als biometrische gegevens, maar als biometrische persoonsgegevens¹⁸. Met het begrip "persoonsgegevens", dat in artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens gedefinieerd is als "elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon", wordt duidelijker aangegeven waar het om gaat. Fysieke identiteitsbewijzen zijn te herleiden naar één individu. Het gaat daarbij om die lichamelijke persoonsgegevens van een natuurlijke persoon, zoals de vingerafdruk of iris, waarmee de identiteit van die persoon kan worden vastgesteld.

Van valselyk opmaken van biometrische persoonsgegevens is bijvoorbeeld sprake indien iemand zijn vingerafdrucken door een chirurgische ingreep laat veranderen zodat als het ware weer nieuwe vingerafdrucken ontstaan. Van vervalsen is bijvoorbeeld sprake indien iemand zijn vingerafdrucken beschadigt, waardoor deze niet meer als identificatiemiddel geschikt zijn.

Indien iemand zijn vingerafdrucken valselyk opmaakt en deze valselyk opgemaakte vingerafdrucken worden verwerkt in de chip van een identiteitsbewijs als een reisdocument, is hij zowel op basis van artikel 231a Sr als op grond van artikel 231 Sr strafbaar. Hij doet het identiteitsbewijs namelijk op grond van valse gegevens verstrekken en dat is een gedraging die ingevolge artikel 231 Sr een strafbaar feit oplevert.

In de praktijk doet zich zo nu en dan de situatie voor dat de dader van een misdrijf op de plaats van het misdrijf celmateriaal van een ander achterlaat met als doel te bewerkstellingen dat op die ander de verdenking van het strafbare feit komt te rusten¹⁹ en hij buiten het vizier van politie en justitie blijft. Hij zorgt door het gebruik van het fysieke identiteitsbewijs van die ander ervoor dat die ander moet bewijzen dat zijn fysieke identiteitsbewijs is misbruikt. De delictomschrijving van artikel 231a Sr maakt het mogelijk de dader van dit laakbare gedrag aan te pakken. De valsheid kan worden geschaard onder de in het tweede lid omschreven gedraging "het opzettelijk gebruik maken van biometrische persoonsgegevens van een ander".

Manipulatie van biometrische persoonsgegevens kan het begin zijn van allerlei andere misdrijven, zoals terroristische misdrijven. Net zoals dit geldt ten aanzien van de valsheidsdelicten die in de artikelen 225 en 231 Sr strafbaar zijn gesteld, neemt de strafwaardigheid daarvan toe indien de manipulatie plaatsvindt in het kader van de voorbereiding van een terroristisch misdrijf en vormt dat een grond voor strafverhoging. Het derde lid van artikel 231a Sr bevat, naar analogie van de artikelen 225, derde lid, en 231, derde lid, Sr, deze verzwaarde strafbedreiging. Indien fraude met biometrische persoonsgegevens wordt gepleegd met het doel een terroristisch misdrijf voor te bereiden of te vergemakkelijken wordt de zes jaar gevangenisstraf met een derde verhoogd tot acht jaar.

¹⁸ Biometrische kenmerken zijn te beschouwen als persoonsgegevens: vgl. R. Hes, T.F.M. Hooghiemstra en J.J. Borking, *At face value: On biometrical identification and privacy*, Achtergrondstudies en Verkenningen Registratiekamer 15, Den Haag, september 1999, blz. 57.

¹⁹ Vgl. de nota "Verkenning DNA-onderzoek in strafzaken vanuit wetgevings- en juridisch perspectief" van de toenmalige Minister van Justitie, Kamerstukken II 2007/08, 31 415, nr. 1, blz. 6.

Artikel I, onder D

De artikelen 232, eerste lid, 435, onderdeel 4°, en 437, eerste lid, onder b, Sr spreken van "identiteitsgegevens". Bij artikel I, onder E, is deze term vervangen door "identificerende persoonsgegevens". Zoals hiervoor in de toelichting op artikel I, onder C, is uiteengezet, heeft het begrip "gegeven" ingevolge de in artikel 80quinquies Sr opgenomen definitie van dit begrip een bijzondere betekenis in het Wetboek van Strafrecht. De inhoud van het woord "gegeven" in de term "identiteitsgegevens" komt beter overeen met de definitie van persoonsgegeven in de zin van artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens. Met identiteitsgegevens wordt immers bedoeld de personalia van betrokkene, zoals zijn naam en geboortedatum. Deze gegevens zijn te karakteriseren als gegevens betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon. Vanwege het belang van eenheid in de te hanteren terminologie en in aansluiting op de in het voorgestelde artikel 231a Sr gekozen term "biometrische persoonsgegevens" is er daarom voor gekozen de term "identiteitsgegevens" in de artikelen 232, eerste lid, 435, onderdeel 4°, en 437, eerste lid, onder b, Sr te vervangen door "identificerende persoonsgegevens".

Artikel I, onder E

In het huidige artikel 234 Sr, dat bij artikel I, onder E, van dit wetsvoorstel het eerste lid van artikel 234 Sr is geworden, is strafbaar gesteld het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen, verkopen en overdragen of voorhanden hebben van stoffen of voorwerpen waarvan hij weet dat deze bestemd zijn tot het plegen van een van de misdrijven als omschreven in de artikelen 226, eerste lid, onderdelen 2° tot en met 5°, 231, eerste lid, en 232, eerste lid, Sr. Bij artikel I, onder E, wordt aan deze misdrijven het in artikel 231a, eerste lid, Sr voorgestelde misdrijf toegevoegd dat het valselijk opmaken en het vervalsen van biometrisch identificerende persoonsgegevens strafbaar stelt. Nu de handelingen die ter voorbereiding dienen tot het valselijk opmaken of vervalsen van de papieren identiteitsbewijzen al onder de reikwijdte van artikel 234 Sr vallen, spreekt het vanzelf dat ook de voorbereidingshandelingen tot het valselijk opmaken of vervalsen van de fysieke identiteitsbewijzen strafbaar worden gesteld. Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, vervullen biometrische persoonsgegevens als vingerafdrukken in steeds meer gevallen, al dan niet op basis van een wettelijk voorschrift, de functie die het papieren identiteitsbewijs als een reisdocument sinds jaar en dag heeft en verdienen zij om die reden een soortgelijke strafrechtelijke bescherming tegen namaak als het papieren identiteitsbewijs.

Artikel I, onder F

Artikel 235, tweede lid, Sr biedt de rechter de mogelijkheid om degene die veroordeeld is wegens een van de valsheidsdelicten als omschreven in de artikelen 225 tot en met 229 uit een aantal rechten te ontzetten. Het gaat hier om de in artikel 28, eerste lid, onderdelen 1°, 2° en 4°, genoemde rechten, te weten het recht (bepaalde) ambten te bekleden, het recht om bij de gewapende macht te dienen en het recht om raadsman of gerechtelijk bewindvoerder te zijn. Nu het valselijk opmaken en vervalsen van identiteitsbewijzen, als gevolg van dit wetsvoorstel niet langer valt onder de delictsomschrijving van artikel 225 Sr, maar die van artikel 231 Sr, is het redelijk dat artikel 235, tweede lid, Sr op een zodanige wijze wordt aangepast dat de rechterlijke bevoegdheid tot de ontzetting uit de drie genoemde rechten in geval van een veroordeling vanwege frauduleuze handelingen met identiteitsbewijzen blijft bestaan. Artikel I, onder F, voorziet er daarom in dat aan artikel 235, tweede lid, Sr artikel 231 Sr wordt toegevoegd. Omdat de biometrische persoonsgegevens, bedoeld in het voorgestelde artikel 231a Sr dezelfde identificerende functie hebben als de identiteitsbewijzen, bedoeld in artikel 231 Sr, is ook artikel 231a Sr in artikel 235, tweede lid, Sr opgenomen. Tegelijkertijd regelt artikel I, onder F, dat artikel 235, tweede lid, Sr ook van toepassing is in geval van een veroordeling wegens de andere valsheidsdelicten uit titel XII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, nu met die valsheidsdelicten in zwaarte vergelijkbare belangen worden gediend en de valsheidsdelicten naar hun aard vergelijkbaar zijn.

Artikel I, onder G

Ingevolge het huidige artikel 440 Sr is het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen, in voorraad hebben, vervoeren, invoeren, doorvoeren of uitvoeren van drukwerken of andere voorwerpen die gelijken op reisdocumenten, strafbaar gesteld. Artikel I, onder G, voorziet er om redenen van consistentie in dat artikel 440 Sr deze gedragingen ook strafbaar stelt als deze betrekking hebben op andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten. Identiteitsbewijzen verdienen zoveel mogelijk dezelfde bescherming tegen misbruik als reisdocumenten nu beide documenten in het maatschappelijk verkeer ten behoeve van de vaststelling van iemands identiteit kunnen worden gebruikt.

Artikel I, onder H, en artikel V

Artikel 447b Sr stelt strafbaar hij die een reisdocument dat in zijn bezit is, maar waarvan hij niet de houder is, of dat ingevolge een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, niet terstond inlevert wanneer hem dit mondeling door een daartoe bevoegde ambtenaar is bevolen, dan wel binnen veertien dagen, nadat hem dit bij aangetekend schrijven in persoon is medegedeeld. Bij artikel I, onder H, is geregeld dat de delictsomschrijving van artikel 447b Sr ook op andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten van toepassing is. Deze strafbaarstelling is alleen van toepassing, voor zover bijzondere wetgeving als de Wegenverkeerswet 1994 en de Vreemdelingenwet 2000 daarin niet voorziet. In het geval deze wetten een strafbaarstelling bevatten, gelden zij als *lex specialis* ten opzichte van het Wetboek van Strafrecht. Feitelijk vormt het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 447b Sr, voor zover het het vreemdelingendocument en het rijbewijs betreft, een beperkte aanvulling op artikel 108, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 177, eerste lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994. Ingevolge artikel 108, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 is degene namelijk al strafbaar die niet in de gevallen als beschreven in artikel 4.52 van het Vreemdelingenbesluit 2000, zijn vreemdelingendocument inlevert. Artikel 177, eerste lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 regelt dat iemand strafbaar is in de gevallen waarin die wet de verplichting oplegt om een rijbewijs in te leveren. Het aangepaste artikel 447b Sr is ten aanzien van vreemdelingendocumenten en rijbewijzen daarom alleen relevant, voor zover dit voorziet in de strafbaarstelling van het niet binnen de voorgeschreven termijn inleveren van een vreemdelingendocument of rijbewijs door degene die wel in bezit is van dat document, maar niet de oorspronkelijke houder is. Die gedraging is nu niet strafbaar op basis van de Vreemdelingenwet 2000 en de Wegenverkeerswet 1994 en straks wel op basis van het aangepaste artikel 447b Sr.

Artikel 177, eerste lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 biedt op dit moment de mogelijkheid om strafrechtelijk op te treden tegen degene die de verplichting tot inlevering van een rijbewijs in de bij die wet voorgeschreven gevallen niet nakomt, met uitzondering van de twee situaties als bedoeld in de artikelen 119, vierde lid, en 120, derde lid, van die wet. Deze artikelen verplichten de houder van een verloren geraakt rijbewijs waarvoor een nieuw of vervangend rijbewijs is afgegeven, dat rijbewijs in te leveren bij degene die het nieuwe of vervangende rijbewijs heeft afgegeven, indien hij na de afgifte van het nieuwe of vervangende rijbewijs weer in het bezit komt van dat verloren geraakte rijbewijs. Bij artikel V van dit wetsvoorstel wordt artikel 177, eerste lid, onder a, van de Wegenverkeerswet 1994 op een zodanige wijze aangepast dat, naar analogie van de andere bepalingen uit die wet, bijvoorbeeld artikel 132, vijfde lid, de houder van een rijbewijs strafrechtelijk kan worden aangepakt als hij zijn plicht tot inlevering van een rijbewijs, die hem in de artikelen 119, vierde lid, en 120, derde lid, van die wet is opgelegd, niet naleeft.

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn in artikel 4.52 van het Vreemdelingenbesluit 2000 — ter uitwerking van artikel 54, eerste lid, onder g, van de Vreemdelingenwet 2000 — de twee gevallen opgesomd waarin voor een vreemdeling de verplichting geldt tot inlevering van zijn vreemdelingendocument. Indien hij geen rechtmatig verblijf in Nederland meer heeft of hij zijn hoofdverblijf buiten Nederland verplaatst, moet hij zijn document inleveren. De inleverplicht geldt niet in het geval waarin een vreemdeling een vermist of verloren geraakt

vreemdelingendocument na de afgifte van een nieuw vreemdelingendocument terugvindt. Om te voorkomen dat dit document voor oneigenlijke doeleinden wordt gebruikt, is het de bedoeling van de Minister voor Immigratie en Asiel te bevorderen dat in overleg met alle betrokkenen in artikel 4.52 in een nieuw onderdeel c, naar analogie van bijvoorbeeld de artikelen 119, vierde lid, en 120, derde lid, van de Wegenverkeerswet 1994, wordt geregeld dat ook in dat geval op de vreemdeling de plicht tot inlevering van zijn oude document rust. Indien de vreemdeling op een later moment zijn oude document ter identificatie toont, kan hij op basis van artikel 108, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 231, tweede lid, Sr worden aangepakt.

Artikel I, onder I

Artikel 447e Sr stelt iemand strafbaar die niet voldoet aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden die hem opgelegd is krachtens de Wet op de identificatieplicht, het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht, de Overleveringswet, de Uitleveringswet, de Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis, de Penitentiaire beginselenwet, de Beginselenwet verpleging ter beschikking gestelden, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen of de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen. Oorspronkelijk was de reikwijdte van deze strafbaarstelling beperkt tot het niet voldoen aan de identificatieplicht, bedoeld in artikel 2 op de Wet op de identificatieplicht. Dat laatste artikel legt aan iedereen van veertien jaar en ouder de plicht op een identiteitsbewijs ter inzage te bieden indien een ambtenaar, die in artikel 8a van de Politiewet 1993 wordt genoemd, of een toezichthouder dit vordert. Met de inwerkingtreding van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Stb. 2009, 317) op 1 oktober 2010 is bij artikel II, onder Q, van die wet het bereik van artikel 447e Sr ten aanzien van de justitiabelen uitgebreid. Iedere justitiabele van veertien jaar en ouder die in de bij de hiervoor genoemde wetten aangewezen situaties zijn plicht tot het ter inzage aanbieden van zijn identiteitsbewijs, niet nakomt, is ingevolge artikel 447e Sr strafbaar. De ratio daarvan is enerzijds de effectiviteit en de efficiency van de strafrechtspleging te verhogen, anderzijds identiteitsfraude te voorkomen en bestrijden en mogelijke slachtoffers daarvan te beschermen. Met het identiteitsbewijs kan een functionaris die werkzaam is in de strafrechtketen (bijvoorbeeld een rechterlijk ambtenaar of een reclasseringsmedewerker) de identiteit van de verdachte of veroordeelde op alle belangrijke momenten vaststellen, als gevolg waarvan voorkomen kan worden dat hij zich verschuilt achter de identiteit van een ander en als gevolg daarvan zijn sanctie ontloopt. Indien iemand zich voor een ander uitgeeft, bestaat het risico dat die ander wordt vervolgd in plaats van degene die het strafbare feit heeft begaan.

Bij artikel I, onder I, van dit wetsvoorstel is de strafbaarstelling van artikel 447e Sr ook van toepassing verklaard op de justitiabele die niet voldoet aan de wettelijke verplichting een of meer vingerafdrukken te laten nemen. Bij de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen is in het Wetboek van Strafvordering geregeld dat op basis van artikel 55c, tweede lid, Sv de opsporingsambtenaar bij iedere verdachte die is aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is, of die wordt verhoord wegens zo'n misdrijf, maar niet voor dat misdrijf is aangehouden, vingerafdrukken neemt. Bij iedere andere verdachte moet hij op basis van artikel 55c, derde lid, Sv vingerafdrukken nemen indien hij twijfel heeft over zijn identiteit of indien zijn identiteit onbekend is en de officier of de hulpofficier van justitie daarvoor een bevel heeft gegeven.

In het Wetboek van Strafvordering en de andere wetten die bij artikel II, onder Q, van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen aan artikel 447e Sr zijn toegevoegd, is verder geregeld dat de vingerafdrukken die de opsporingsambtenaar aan de voorkant van het strafrechtelijk traject heeft genomen, primair op ieder ander relevant moment in hetzelfde strafrechtelijk traject, bijvoorbeeld tijdens de tenuitvoerlegging van een taakstraf, worden gebruikt om de identiteit van de verdachte of veroordeelde te verifiëren, alsook, indien hij recidiveert, in een later strafrechtelijk traject. Alleen als er geen vingerafdrukken aan het begin van het strafrechtelijk traject zijn genomen, wordt zijn identiteit later in het traject met behulp van een papieren identiteitsbewijs gecontroleerd. In verband daarmee is er in de genoemde wetten tevens in voorzien dat op de daarvoor wettelijk voorgeschreven momenten bij de verdachte of veroordeelde de vingerafdrukken

worden genomen om deze online te kunnen vergelijken met de aan voorkant van het strafrechtelijk traject genomen vingerafdrukken en dat hij wettelijk verplicht is zijn medewerking daaraan te verlenen. Alleen op die wijze kan worden vastgesteld of een persoon in de ene fase van een strafrechtelijk traject dezelfde persoon is als in een andere fase van het strafrechtelijk traject en kan de kans worden geminimaliseerd dat die persoon later een andere identiteit kan aannemen en onder die andere identiteit in de strafrechtelijke systemen wordt geregistreerd, of dat een ander zich voor hem uitgeeft.

Nu de vingerafdrukken in de strafrechtsketen bij de verificatie van de identiteit van een justitiabele als wettelijk voorgeschreven fysiek identiteitsbewijs fungeren, en de identiteit primair met behulp van dit identiteitsbewijs wordt vastgesteld als het voorhanden is in plaats van met het papieren identiteitsbewijs, ligt het bij nader inzien in de rede, zoals in artikel I, onder I, wordt voorgesteld, dat het niet afstaan van zijn vingerafdrukken op dezelfde wijze strafbaar wordt gesteld als het nalaten van het tonen van een identiteitsbewijs. Indien iemand niet zijn vingerafdrukken afstaat wanneer dat wettelijk verplicht is, is hij verdachte van overtreding van artikel 447e Sr.

Artikel II

In artikel II wordt het Wetboek van Strafrecht BES op een vergelijkbare wijze aangepast als het Wetboek van Strafrecht in artikel I wordt aangepast. Op die wijze beschikken in de toekomst ook de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de instrumenten om fraude met identiteitsbewijzen beter te kunnen vervolgen.

Artikel III, onder B en C

In paragraaf 2.2.3 zijn de wijzigingen die bij artikel III, onder B en C, in artikel 55c, vijfde lid, Sv en artikel 61a, derde lid, Sv worden aangebracht, toegelicht. Hierna volgt nog een aanvulling daarop.

De bewaartermijnen van handpalmafdrukken zullen in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek worden vastgelegd en niet in een op artikel 6:2, eerste lid, onder c, van het Besluit politiegegevens gebaseerde regeling. Het komt de duidelijkheid en de eenvormigheid ten goede als alle regels over handpalmafdrukken in één regeling worden neergelegd. Het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek is dan het meest geschikte besluit omdat daarin ook, zoals in paragraaf 2.2.3.1 besproken is, accreditatie-eisen zullen worden gesteld aan aanbieders van laboratoriumactiviteiten op het terrein van handpalmafdrukken. Hoewel handpalmafdrukken, zoals in paragraaf 2.2.3.2 geschetst is, veel overeenkomsten met vingerafdrukken vertonen, en de regels over het verwerken van vingerafdrukken vastliggen in het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden, komt dit besluit niet in aanmerking voor het stellen van regels aan handpalmafdrukken. Dit besluit bevat — ter uitwerking van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen — regels over persoonsgegevens die met het oog de vaststelling van de identiteit van verdachten en veroordeelden in de strafrechtsketendatabank en HAVANK worden verwerkt. Handpalmafdrukken worden anders dan vingerafdrukken niet gebruikt als identificatiemiddel in de zin van die wet, maar louter bevolen als maatregel in het belang van het onderzoek, zoals voor de inwerkingtreding van die wet ook gold voor vingerafdrukken²⁰.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

²⁰ Voor de overwegingen die ertoe hebben geleid dat de afname van vingerafdrukken niet langer meer voorkomt in de opsomming van maatregelen in het belang van het onderzoek, bedoeld artikel 61a, eerste lid, Sv, wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onder I, van de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen; zie Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3, blz. 76 en 77.