

Aan de Koningin

**Directie Wetgeving en  
Juridische Zaken**  
Sector straf- en sanctierecht

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
[www.rijksoverheid.nl/venj](http://www.rijksoverheid.nl/venj)

**Contactpersoon**  
Mr.Drs. C.C.M. van Deudekom  
T 070 370 62 28  
[k.van.deudekom@minvenj.nl](mailto:k.van.deudekom@minvenj.nl)

Datum 21 augustus 2012  
Onderwerp Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met de verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

**Registratienummer**  
292179

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 september 2011, nr. 11.002275, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 november 2011, nr. W03.11.0382/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt over enkele onderdelen van het wetsvoorstel opmerkingen. Op deze opmerkingen ga ik hierna in.

### 1. Dienst of organisatie van vitaal en nationaal belang

#### *a. Verhouding tot het legaliteitsbeginsel*

De Afdeling adviseert om de diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang waarvan de identiteitsbewijzen bij dit wetsvoorstel onder de reikwijdte van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) worden gebracht, ten minste via een bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde limitatieve lijst van organisaties nader af te bakenen. Dit advies heb ik niet overgenomen omdat het het lex certa-beginsel of bepaaldheidsgebod, dat een deelbeginsel is van het legaliteitsbeginsel, zich er, anders dan de Afdeling van oordeel is, volgens mij niet tegen verzet dat in deze delictomschrijving wordt volstaan met het begrip "een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang". Dat beginsel vereist niet dat de burger in extenso moet weten welke diensten en organisaties wel of niet van vitaal of nationaal belang zijn. Een abstracte, maar niet onbegrensde omschrijving van deze diensten volstaat. Door het hanteren van deze omschrijving is het voor de adressaat van artikel 231 Sr voldoende duidelijk welke gedragingen verboden zijn en is hij voldoende in staat zijn gedrag daarop af te stemmen. Ook zonder nadere concretisering en normering van het begrip "een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang" bij algemene maatregel van bestuur kan hij, als hij een identiteitsbewijs valselijk opmaakt of vervalst, uit de context van zijn gedraging

opmaken dat hij iets doet wat in strijd met de wet is. Dat geldt ongeacht of het een identiteitsbewijs betreft dat afgegeven wordt door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang of een dienst of organisatie die een dergelijk belang niet dient, anders zou hij het identiteitsbewijs wel legaal hebben gekregen. Het alternatief van een limitatieve lijst van alle diensten en organisaties van vitaal of nationaal belang dat de Afdeling voorstelt, 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. Abstractie heeft ook om die reden mijn voorkeur.

**Directie Wetgeving**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
22 augustus 2012

*b. Als vermist opgegeven identiteitsbewijzen en identiteitsbewijzen van derden*  
Het advies van de Afdeling om de strafbaarstelling van het opzettelijk gebruiken van een bij het bevoegd gezag als vermist opgegeven identiteitsbewijs en van het opzettelijk gebruiken van een identiteitsbewijs van een ander te beperken tot de reisdocumenten en identiteitsbewijzen, bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, heb ik ter harte genomen. Het heeft ertoe geleid dat in artikel 231, tweede lid, Sr in een tweede volzin is verwoord dat het opzettelijk gebruiken van een als vermist opgegeven reisdocument of identiteitsbewijs alleen strafbaar is, als dat wederrechtelijk gebeurt. Door toevoeging van het bestanddeel "wederrechtelijk" wordt het doel bereikt dat de Afdeling met haar advies voor ogen heeft, namelijk het voorkomen dat een persoon strafbaar is als hij een identiteitsbewijs gebruikt dat hij bij een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang als vermist opgegeven heeft, terwijl die dienst of organisatie het niet nodig heeft geoordeeld of nagelaten heeft om een regeling te treffen op grond waarvan het identiteitsbewijs in geval van vermissing zijn geldigheid verliest. Ook is op deze wijze niet strafbaar degene die bij een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang werkzaam is en te goeder trouw het identiteitsbewijs gebruikt van zijn collega omdat hij bijvoorbeeld zijn eigen identiteitsbewijs zo snel niet kan vinden. Door het opnemen van het bestanddeel "wederrechtelijk" blijft wel degene strafbaar die dat in strijd met het recht doet. Ook blijft als gevolg van die toevoeging degene strafbaar die in strijd met de interne en kenbaar gemaakte afspraken van een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang zijn als vermist opgegeven identiteitsbewijs blijft gebruiken, terwijl dat niet toegestaan is.

*c. Toepassing in andere strafbaarstellingen*

De stelling van de Afdeling dat geen eisen worden gesteld aan de kenmerken waaraan identiteitsbewijzen van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang moeten voldoen, is in zoverre juist dat niet van de kant van de overheid voor al die bewijzen het model en de kenmerken worden bepaald. Dat onderscheid rechtvaardigt naar mijn mening echter niet de door de Afdeling daaraan verbonden conclusie dat deze identiteitsbewijzen daarom buiten het bereik van artikel 440 Sr zouden dienen te vallen. Ook deze identiteitsbewijzen worden, net zoals de identiteitsbewijzen, die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn opgesomd en die mogen worden gebruikt om te kunnen voldoen aan een wettelijke identificatieplicht, volgens een bepaald model gemaakt. Ook het feit dat de wettelijke erkende identiteitsbewijzen limitatief in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn opgesomd en de

identiteitsbewijzen van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang niet, vormt naar mijn mening geen reden om deze laatste categorie identiteitsbewijzen niet onder de werkingssfeer van artikel 440 Sr te laten vallen, zoals de Afdeling adviseert. Haar advies verhoudt zich in de eerste plaats niet goed met het feit dat voor de Afdeling de twee beschreven verschillen geen aanleiding vormen om te adviseren deze identiteitsbewijzen buiten de reikwijdte van artikel 231 Sr te brengen. Gedragingen als het vervalsen of valselijk opmaken van een identiteitsbewijs van een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang zijn net zo laakbaar als bijvoorbeeld het laten gelijken van een dergelijk bewijs op het officiële model van dat bewijs. Ook dat beschouw ik, anders dan de Afdeling, als een vorm van vervalsen. Vanwege dit argument en de maatschappelijke waarde die identiteitsbewijzen van diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang vertegenwoordigen, zie ik dan ook geen reden om, zoals de Afdeling adviseert, deze identiteitsbewijzen uit te sluiten van de opsomming van zaken waarop artikel 440 Sr van toepassing is en anders te behandelen dan de identiteitsbewijzen uit artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, en deze identiteitsbewijzen in dat artikel anders te behandelen dan in artikel 231 Sr.

**Directie Wetgeving**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
22 augustus 2012

De kanttekeningen die de Afdeling heeft geplaatst bij artikel 447b Sr hebben voor mij aanleiding gevormd dit artikel opnieuw tegen het licht te houden. Deze heroriëntatie heeft ertoe geleid dat ik de uitbreiding van de reikwijdte van dit artikel met de identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, in stand heb gehouden en het advies van de Afdeling niet heb nagevolgd om de reikwijdte van dit artikel te beperken tot reisdocumenten en identiteitsbewijzen die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn aangewezen. Met de Afdeling ben ik van mening dat de in artikel 447b Sr voorgestelde strafbaarstelling, voor zover zij betrekking heeft op het niet terstond op bevel van een ambtenaar inleveren van een identiteitsbewijs dat op grond van een wettelijke bepaling moet worden ingeleverd, toegeschreven is op de reisdocumenten en de identiteitsbewijzen uit artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht. Voor de houders van identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, geldt geen wettelijke inleverplicht. Bij het van toepassing verklaren van artikel 447b ben ik mij hiervan bewust geweest. Het van toepassing verklaren van dit artikel op deze identiteitsbewijzen was dan ook niet ingegeven door de behoefte om in die — fictieve — situatie te kunnen optreden, maar wel vanuit de behoefte om frauduleuze handelingen met deze bewijzen tegen te gaan in het geval iemand een identiteitsbewijs van vitaal of nationaal belang in zijn bezit heeft, waarvan hij niet de houder is, en hij weigert dat bewijs in te leveren zonder dat er een wettelijke inleverplicht is. Dat was eind vorige eeuw ook de rechtvaardiging om dit artikel in het leven te roepen voor reisdocumenten (Kamerstukken II 1987/88, 20 652, nr. 3, blz. 4). Indien degene die niet de houder van het bewijs is, dat bewijs bijvoorbeeld uit wraak weigert terug te geven en hij het niet opzettelijk gebruikt, kan hij niet, ook niet op basis van het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 231 Sr strafrechtelijk worden aangepakt en is er ook geen grond om op basis van artikel 94 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) het bewijs bij hem in beslag te nemen. Hoewel ik beseft dat de geschetste situatie een uitzonderlijke is — dat bewijst ook het feit dat volgens de jurisprudentie, voor zover mij bekend is, nog nooit een beroep op artikel 447b Sr is gedaan — is het wel noodzakelijk dat indien die situatie zich onverhoeds voordoet, evenals dat geldt voor een achtergehouden reisdocument of een wettelijk erkend identiteitsbewijs, pgetreden kan worden. Ook is het in die situatie belangrijk dat het bewijs uit omloop wordt gehaald om te voorkomen dat het te kwader trouw wordt gebruikt.

## 2. Strafbbaarstelling van het verhelen van de identiteit

### *a. Biometrische kenmerken*

Het onderscheid dat de Afdeling in haar advies maakt tussen papieren en biometrische identiteitsbewijzen onderschrijft ik. Deze laatste bewijzen hebben anders dan de papieren identiteitsbewijzen geen intrinsieke bewijsbestemming. Dat aan de hand van biometrische kenmerken mensen fysiek van elkaar kunnen worden onderscheiden en met een grote mate van uniciteit kunnen worden geïdentificeerd, is niet het doel waarvoor mensen de beschikking hebben gekregen over hun biometrische kenmerken, maar een uitvloeisel. Het voorgestelde verbod op het veranderen van hun biometrische kenmerken en hun op basis daarvan verkregen biometrische persoonsgegevens raakt, zoals de Afdeling opmerkt en ik in de memorie van toelichting al heb onderkend, het recht op zelfbeschikking dat besloten ligt in artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Conform het advies van de Afdeling heb ik in paragraaf 4 van de memorie van toelichting — in artikel I, onder C — nader toegelicht hoe het voorgestelde artikel 231a Sr waarin dat verbod is verankerd, zich verhoudt tot de aangehaalde grondwets- en verdragsbepaling.

Het is juist dat, zoals de Afdeling stelt, het voorgestelde artikel 231a Sr niet spreekt van identiteitsbewijzen, maar van biometrische kenmerken en biometrische persoonsgegevens. Het valselijk opmaken of vervalsen daarvan is echter alleen strafbaar als zij ter vaststelling van iemands identiteit worden gebruikt. Dat blijkt uit het feit dat de strafbaarstelling in artikel 231 Sr zich alleen uitstrekt over situaties waarin biometrische kenmerken en biometrische persoonsgegevens worden gebruikt voor het verhelen van iemands identiteit of het verhelen of misbruiken van de identiteit van de ander. De strafbaarstelling gaat als gevolg daarvan naar mijn mening, anders dan de Afdeling veronderstelt, niet verder dan “de specifieke situatie waarin biometrische kenmerken worden gebruikt ter identificatie”. Niettemin heb ik om ieder misverstand over de reikwijdte van artikel 231a Sr te voorkomen in dat artikel het bestanddeel “in situaties dat die kenmerken of persoonsgegevens worden gebruikt voor het vaststellen van iemands identiteit” toegevoegd.

De kanttekening van de Afdeling dat in de memorie van toelichting niet wordt ingegaan op de verhouding tussen het voorgestelde artikel 231a Sr en de bepalingen die het Wetboek van Strafrecht nu al kent om op te treden tegen misbruik van iemands identiteit, berust waarschijnlijk op een misverstand. In de paragrafen 3.2 en 4 van de memorie van toelichting wordt die verhouding al geschetst. Uit die beschrijving blijkt dat slechts bepaalde frauduleuze handelingen met biometrische identiteitsbewijzen met de huidige strafbepalingen kunnen worden aangepakt en dat invoering van artikel 231a Sr om die reden gelegitimeerd is.

Het is juist dat, zoals de Afdeling opmerkt, de overheid op dit moment voor de identificatie alleen maar in een aantal situaties gebruik maakt van een aantal biometrische kenmerken en persoonsgegevens. Het gaat om vingerafdrukken (bijvoorbeeld in de strafrecht- en vreemdelingenketen), gelaatfoto's (bijvoorbeeld in de reisdocumentenadministratie), geautomatiseerde gezichtsvergelijking en irisscan (op de luchthaven Schiphol in het kader van grenstoezicht), en DNA-materiaal en vergelijken van de handtekening (in het kader van de opsporing). In het kader van de controle op de naleving van een door de strafrechter opgelegd

stadionverbod is geëxperimenteerd met elektronisch toezicht dat bestaat uit elektronische stemherkenning. Naast de overheid zijn er echter ook anderen die gebruik maken van biometrie voor het vaststellen van iemands identiteit. Zo wordt in bepaalde ziekenhuizen de vingeradertechniek gebruikt om toegang te verkrijgen tot bepaalde ruimtes en wordt in de haven van Rotterdam de handgeometrie gehanteerd. Verder gebruiken ook particulieren vingerafdrukken, de gelaatsfoto en handtekening voor het vaststellen van iemands identiteit. Dit overzicht laat zien dat bijna alle huidige vormen van biometrie ergens in de Nederlandse samenleving worden ingezet. Alleen de retinascan is een biometrievorm die in Nederland nog niet voor het vaststellen van iemands identiteit worden gehanteerd. Dit overzicht toont ook aan dat het niet nodig is om in artikel 231a de term "biometrische kenmerken" aan de hand van het huidige gebruik van biometrie nader te preciseren of af te bakenen, maar dat deze term in het licht van het legaliteitsbeginsel nauwkeurig genoeg is.

**Directie Wetgeving**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
22 augustus 2012

#### *b. Vervalsen van biometrische kenmerken*

In paragraaf 4 van de memorie van toelichting heb ik in de toelichting op artikel I, onder C, overeenkomstig het advies van de Afdeling, de term vervalsen, zoals die in de context van biometrische kenmerken wordt gehanteerd, verduidelijkt.

### 3. Biometrische kenmerken en persoonsgegevens

Met de Afdeling ben ik bij nader inzien van mening dat biometrische kenmerken niet kunnen worden aangemerkt als gegevens in de zin artikel 80quinquies Sr. De toelichting op artikel I, onder C, in paragraaf 4 van de memorie van toelichting heb ik op dat punt aangepast.

De voorbeelden die in de toelichting worden genoemd om het onderscheid tussen biometrische kenmerken en biometrische persoonsgegevens te illustreren, zijn inderdaad niet op alle punten helder. De iris, de stem en het DNA-materiaal zijn, zoals de Afdeling terecht opmerkt, te karakteriseren als biometrische kenmerken, terwijl de vingerafdruk, anders dan de Afdeling veronderstelt, een biometrisch persoonsgegeven is. In de toelichting op artikel I, onder C, is het onderscheid tussen biometrische kenmerken en biometrische gegevens, overeenkomstig het advies van de Afdeling, beter afgebakend.

### 4. Strafbaarstelling gebruik van andermans biometrische kenmerken

Ik onderschrijf de opvatting van de Afdeling dat het niet gemakkelijk zal zijn om te bewijzen dat iemand opzettelijk gebruik heeft gemaakt van biometrische kenmerken of biometrische persoonsgegevens van een ander met het oogmerk om de verdenking van een strafbaar feit af te wentelen. Indien iemand na het plegen van het misdrijf in het beeld van een camera of voor het oog van een getuige het moordwapen met een ander wapen met daarop het celmateriaal van een ander verwisselt, kunnen de beelden waarop deze wisseltruc is vastgelegd of de getuigenis, dienen ter ondersteuning van het opzet. Indien degene die het moordwapen heeft omgeruild, niet de dader is en hij ook niet voorafgaand of tijdens de moord behulpzaam is geweest, — hij heeft deze daad bijvoorbeeld alleen maar verricht om de eigenlijke dader te beschermen —, kan hij, anders dan de Afdeling veronderstelt, niet wegens medeplichtigheid aan de moord veroordeeld worden. Gedragingen die na het misdrijf zijn gepleegd, kunnen namelijk op zichzelf geen medeplichtigheid opleveren; zij zijn alleen in combinatie met eerder verrichte gedragingen als medeplichtigheid aan te merken. Die

gedragingen zijn alleen strafbaar indien een aparte strafbepaling daarin voorziet (zie C.P.M. Cleiren en M.J.M. Verpalen, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, achtste druk, Kluwer, Deventer 2010, blz. 445). Het voorgestelde artikel 231a, tweede lid, Sr kan in de geschetste casus uitkomst bieden.

**Directie Wetgeving**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
22 augustus 2012

#### 5. Gebruik van BSN door niet-overheidsorganisaties in de strafrechtketen

Met de Afdeling ben ik van mening dat de introductie van het gebruik van het BSN, zoals dit wetsvoorstel voorstelt, in overeenstemming dient te zijn met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM en de normen uit de Wet bescherming persoonsgegevens. Zoals ik in de paragrafen 3.2.1 en 4 van de memorie van toelichting heb gesteld, beschouw ik het gebruik van het BSN voor iedere organisatie binnen de strafrechtketen in de gevallen waarin zij gegevens uitwisselen over verdachten en veroordeelden met organisaties buiten de strafrechts- en vreemdelingenketen als een noodzakelijk administratief hulpmiddel om die gegevensuitwisseling effectief en efficiënt te laten plaatsvinden en om te voorkomen dat identiteiten van personen worden verwisseld. Een ander hulpmiddel waarmee datzelfde doel kan worden bereikt, is niet voorhanden. Binnen de strafrechtketen vervult het strafrechtketenummer (SKN) deze functie voor de organisaties in de strafrechtketen, ongeacht of zij wel of geen overheidsorgaan zijn. Het is een uniek nummer en een onmisbare schakel in de informatie-uitwisseling met behulp waarvan persoonsgebonden informatie van de justitiabele betrouwbaar en doelmatig wordt uitgewisseld. Mede om die reden zijn alle organisaties die onderdeel uitmaken van de strafrechtketen, op basis van artikel 27b, derde lid, Sv verplicht het 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. Om diezelfde redenen is er bij dit wetsvoorstel, mede op verzoek van de reclassering, voor geopteerd de organisaties uit de strafrechtketen die geen overheidsorgaan zijn, — naar analogie van de verplichting die al op basis van artikel 11, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer geldt voor justitiële organisaties die wel overheidsorgaan zijn — voor te schrijven het BSN te hanteren in hun contacten met organisaties buiten de strafrechts- en vreemdelingenketen die gebruiker in de zin van artikel 1, onder d, van die wet zijn. Door dit algemene persoonsnummer dat met het SKN in de strafrechtketendatabank opgeslagen wordt, te gebruiken, kan worden gewaarborgd dat de persoonsgebonden gegevens van een justitiabele uniek aan hem gerelateerd worden en wordt het risico geminimaliseerd dat gegevens die bij een justitiabele horen, verbonden worden aan een ander persoon. Dat is van belang voor het verhogen van de kwaliteit, doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van de strafrechtketen en ter bestrijding van identiteitsfraude en komt ook de gegevenshuishouding van de organisatie waarmee de informatie wordt uitgewisseld ten goede.

#### 6. Bewaartermijn voor handpalmafdrukken

Zoals de Afdeling opmerkt, zal te zijner het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek met de bewaartermijnen voor handpalmafdrukken aan haar voor advies worden voorgelegd.

## 7. Redactionele kanttekeningen

**Directie Wetgeving**  
Sector straf- en sanctierecht

**Datum**  
22 augustus 2012

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling heb ik overgenomen, met uitzondering van de voorgestelde wijzigingen in artikel 4, derde en vierde lid, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden. In plaats van de aanduiding "aangehouden persoon" te behouden, zoals de Afdeling adviseert, heb ik de vervanging van deze aanduiding door "aangehouden veroordeelde" gehandhaafd, omdat ook al in artikel 4, eerste lid, eerste volzin, wordt gesproken over de aanhouding van de veroordeelde en het begrip "veroordeelde" in artikel 1, eerste lid, onder c, is gedefinieerd. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om ook in de derde volzin van artikel 4, eerste lid, "de aangehouden persoon" te vervangen door "de aangehouden veroordeelde".

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten