

Vergaderjaar 2011–2012

33 352

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de verbetering van de aanpak van fraude met identiteitsbewijzen en wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden in verband met verbetering van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

Nr. 3

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 – erin dat meer frauduleuze gedragingen met identiteitsbewijzen strafbaar worden gesteld om beter te kunnen optreden tegen personen die zich wederrechtelijk proberen te identificeren en het vertrouwen in de juistheid van identiteitsbewijzen in stand te houden. Fraude met papieren (of geplastificeerde) identiteitsbewijzen die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn aangewezen, en andere identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, wordt geheel onder de werking van artikel 231 Sr – dat is het artikel dat nu al de strafbaarstelling van fraude met reisdocumenten bevat – gebracht; fraude met de meer in zwang komende biometrische identiteitsbewijzen wordt afzonderlijk strafbaar gesteld in een nieuw artikel 231a Sr. Bij biometrische identiteitsbewijzen gaat het om de biometrische kenmerken en 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 het gebruik van de vingers en de daarvan afgeleide vingerafdrukken. Deze kenmerken en persoonsgegevens vervullen steeds vaker de functie die het papieren identiteitsbewijs sinds jaar en dag vervult of zijn een extra instrument om het niveau van beveiliging van een papieren bewijs te verhogen. Een voorbeeld van de eerste vorm van inzet van biometrische persoonsgegevens als identiteitsbewijs is de afname en het gebruik van vingerafdrukken 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

vingerafdrukken wordt de identiteit van de verdachte of veroordeelde geverifieerd. De op 21 september 2009 geïntroduceerde opname van twee vingerafdrukken in de chip op de Europese reisdocumenten is een voorbeeld van de tweede vorm van inzet van biometrische persoonsgegevens¹ als identiteitsbewijs. De vingerafdrukken vormen in deze documenten een extra instrument om het niveau van beveiliging van deze papieren bewijzen te verhogen. In de paragrafen 3.1 en 4 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 en 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, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden gewijzigd die met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen in die wetten geïntroduceerd zijn. De eerste wijziging behelst de introductie in artikel 27b, derde 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 strafrechtsketenummer (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 paragraaf 3.2 zal dit wijzigingsvoorstel verder worden toegelicht, evenals de drie 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.

Een wijziging van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden is de derde wijziging van dit wetsvoorstel die tot doel heeft de identiteitsvaststelling van justitiabelen te verbeteren. Bij artikel IX van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen is in artikel 4, derde lid, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden de verplichting opgenomen om de identiteit van de veroordeelde vast te stellen die is aangehouden met het oog op de tenuitvoerlegging van een bevel van de officier van justitie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef, van die wet, voordat bij hem celmateriaal voor het bepalen en verwerken van zijn DNA-profiel wordt afgenomen. Per abuis is er indertijd niet in voorzien dat deze verplichting ook geldt ten aanzien van de veroordeelde die zich wel overeenkomstig het aan hem uitgereikte bevel op de aangegeven plaats meldt om zijn celmateriaal te laten afnemen. Om te bewerkstelligen dat het DNA-profiel ook van die veroordeelde onder de juiste identiteit in de DNA-databank voor strafzaken wordt verwerkt, bevat dit wetsvoorstel nu deze voorziening.

De vierde en laatste wijziging bevat een grondslag in artikel 55c, vijfde lid, Sv respectievelijk artikel 61a, derde lid, Sv om – ter implementatie van het Kaderbesluit 2009/905/JBZ van de Raad van de Europese Unie over de accreditatie van aanbieders van forensische diensten die laboratoriumactiviteiten verrichten (PbEU 2009, L 322) – bij algemene maatregel van bestuur accreditatie-eisen te stellen aan de organisatie die vingeraf-

¹ Van iedereen die een paspoort of een Nederlandse identiteitskaart aanvraagt, worden twee vingerafdrukken opgeslagen in de chip van het reisdocument. De verplichting om twee vingerafdrukken 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 L 385); 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).

drukken respectievelijk handpalmafdrucken beoordeelt. Verder voorziet die wijziging in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen over het verwerken van handpalmafdrucken en de gegevens, die het resultaat zijn van het toepassen van de andere onderzoeksmaatregelen dan handpalmafdrucken, die op grond van artikel 61a, eerste lid, Sv kunnen worden bevolen. Voor vingerafdrucken 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. De adviezen over het wetsvoorstel¹

Over het conceptwetsvoorstel zijn adviezen ontvangen van het College bescherming persoonsgegevens, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal, de Raad van Korpschefs en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken. De algemene conclusie die uit de adviezen kan worden getrokken, is dat een deel van de instanties het wetsvoorstel zonder meer omarmt en dat het andere deel op een aantal onderdelen inhoudelijk commentaar heeft. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad van Korpschefs en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken hebben geen inhoudelijke opmerkingen. Het College van procureurs-generaal en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben geen commentaar op de voorgestelde wijzigingen van de regeling die betrekking heeft op de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden, maar wel op het gewijzigde artikel 231 Sr en het nieuwe artikel 231a Sr. Het College is het eens met de gedachtegang achter de strafbaarstelling van deze artikelen – het kunnen aanpakken van misbruik van papieren en biometrische identiteitsbewijzen –, maar plaatst op onderdelen wel vraagtekens bij de inhoud en vormgeving van deze artikelen en doet suggesties voor een adequatere formulering van deze artikelen. De Nederlandse Orde van Advocaten ondersteunt in hoofdzaak het aangepaste artikel 231 Sr, maar vindt de voorgestelde delictomschrijving van artikel 231a Sr principieel onjuist omdat de Staat met de introductie daarvan in de autonome beschikkingsmacht van burgers over hun eigen lichaam treedt en vindt dit artikel te ruim geformuleerd.

De Raad voor de rechtspraak heeft een positieve houding ten opzichte van het wetsvoorstel en plaatst een aantal kanttekeningen bij de artikelen 231 en 231a Sr en heeft enkele vragen naar aanleiding van het aangepaste artikel 27b, derde lid, Sv waarin de mogelijkheid wordt gecreëerd 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. Ook het College bescherming persoonsgegevens staat positief tegenover het wetsvoorstel en vraagt om een betere onderbouwing van de aangepaste artikelen 231 Sr, 27b, derde lid, Sv en 61a, derde lid, Sv.

Op de voorstellen, vragen en opmerkingen van de adviesinstanties ten aanzien van de verschillende artikelen van het wetsvoorstel zal hierna, in paragraaf 3 of 4, worden ingegaan.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1. 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 of

¹ De ontvangen adviezen zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

afzonderlijk wordt vervolgd. 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 vermist¹. 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 gelijkenis met hem vertoont². Deze vorm van fraude wordt ook wel aangeduid als lookalike fraude.

Fraude met biometrische identiteitsbewijzen heeft zich, voor zover bekend is, nog nauwelijks voorgedaan. Dat is ook logisch want deze identiteitsbewijzen worden pas recent ten behoeve van de identiteitsvaststelling ingezet, en ook nog eens op een weliswaar groeiend, maar beperkt aantal terreinen. Naarmate in het maatschappelijk verkeer meer gebruik zal worden gemaakt van biometrische identiteitsbewijzen voor het vaststellen van de identiteit van een persoon, is de verwachting gerechtvaardigd dat het belang van fraude met die identiteitsbewijzen 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 maatschappelijk 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 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 van de overheid staan, 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)³ 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 biometrische 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 zijn⁴.

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

¹ Vgl. Aanhangsel Handelingen II 2003/04, nr. 432 en Kamerstukken II 2007/08, 25 764, nr. 40, blz. 4 en 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. 1 355, blz. 3 over het aantal gestolen en vermiste documenten in de vreemdelingenketen.

² Vgl. Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3 herdruk, blz. 19.

³ Vgl. Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 178.

⁴ 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.

fraude met de papieren identiteitsbewijzen die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn aangewezen, dus ook met die documenten die niet tevens reisdocument zijn, zoals rijbewijzen en vreemdelingendocumenten, en andere identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal¹ of nationaal belang (in paragraaf 4 wordt in de toelichting op artikel I, onder B, toegelicht welke identiteitsbewijzen onder deze categorie vallen), onder de reikwijdte van de artikelen 231, 440 en 447b Sr te brengen. De eerste reden daarvoor is dat met deze wijziging meer vormen van fraude met deze 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 deze identiteitsbewijzen onder de drie genoemde strafbepalingen meer recht doet aan de systematiek van het Wetboek van Strafrecht. Niet alleen reisdocumenten, maar ook andere identiteitsbewijzen die bij of krachtens artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn aangewezen, hebben al lang niet meer louter de functie waarvoor ze in het leven geroepen zijn (zo is een reisdocument niet alleen maar een middel om te kunnen reizen naar en van het buitenland en een rijbewijs is niet alleen document om de rijvaardigheid te kunnen aantonen), maar vervullen in het maatschappelijk verkeer ook de functie van een identificatiemiddel. Het is om die reden logisch dat de andere wettelijk erkende identiteitsbewijzen dan reisdocumenten dezelfde strafrechtelijke bescherming genieten en dat fraude met deze identiteitsbewijzen met behulp van dezelfde strafbepalingen kan worden aangepakt als fraude met reisdocumenten. De identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang hebben weliswaar niet dezelfde juridische status als de identiteitsbewijzen uit artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, maar verdienen vanwege de waarde die zij vertegenwoordigen, eveneens dezelfde strafrechtelijk bescherming als die identiteitsbewijzen (voor meer uitleg over die waarde wordt verwezen naar de toelichting op artikel I, onder B, in paragraaf 4).

Indien frauduleuze handelingen met andere identiteitsbewijzen dan reisdocumenten 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 (de zogeheten 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
- 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 deze identiteitsbewijzen wordt verder strafbaar:

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

¹ Voor een richtinggevend overzicht van de diensten en organisaties die van vitaal belang zijn, wordt verwezen naar de Factsheet vitale sectoren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 juli 2010, die gepubliceerd is op de website www.rijksoverheid.nl.

- 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 4 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 4 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 biometrische 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 vingers met het oogmerk de afdrukken van die vingers 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 231 Sr gewrongen en laat ruimte voor lacunes in de strafbaarstelling van fraude met biometrische 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 biometrische identiteitsbewijzen – het zal hier vooral om het valselijk opmaken of vervalsen van vingertoppen en het gezicht gaan omdat deze de meest gangbare biometrische identiteitsbewijzen zijn – met het oogmerk om deze als echt en onvervalst te gebruiken of te doen gebruiken in gevallen waarin die kenmerken of persoonsgegevens worden gebruikt voor het vaststellen van iemands identiteit, teneinde zijn identiteit te verhelen of de identiteit van een ander te verhelen of misbruiken. Verder stelt artikel 231a Sr strafbaar het opzettelijk gebruiken van de valse of vervalste biometrische identiteitsbewijzen in gevallen waarin biometrische kenmerken of biometrische persoonsgegevens worden gebruikt voor het vaststellen van iemands identiteit, als waren deze echt en onvervalst met het oogmerk om zijn identiteit te verhelen of de identiteit van een ander te misbruiken. Tot slot stelt dat artikel strafbaar het opzettelijk gebruiken van de biometrische identiteitsbewijzen van een ander zonder deze te vervalsen met het oogmerk om de verdenking van een strafbaar feit op de ander of niet op hem te doen ontstaan. De dader van deze vormen van

identiteitsfraude kan, zoals eerder is aangegeven, naar huidig recht niet altijd strafrechtelijk worden vervolgd, terwijl de strafwaardigheid van deze frauduleuze gedragingen evident is. Door fraude met biometrische identiteitsbewijzen worden, net als bij de papieren identiteitsbewijzen, twee beschermwaardige rechtsbelangen geschonden¹. In de eerste plaats wordt het vertrouwen geschaad dat burgers in de echtheid en juistheid van biometrische 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 biometrische 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 vreemdelingenketen² en het grenstoezicht³. Het tweede rechtsbelang dat door misbruik van een biometrisch identiteitsbewijs wordt geschaad, is dat, net zoals dat geldt voor het papieren identiteitsbewijs, nadeel kan worden geleden, niet alleen door de burger wiens biometrisch identiteitsbewijs 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 4 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.

3.2. Aanpassingen van de regeling van de identiteitsvaststelling van verdachten en veroordeelden

3.2.1. 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 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 opgenomen in de strafrechtsketendatabank, bedoeld in artikel 27b, vierde lid, Sv, die voor iedere functionaris raadpleegbaar is die werkzaam is bij

¹ Vgl. F.C. Bakker, Valsheid in geschrift, 1985, Gouda Quint B.V., bijvoorbeeld blz. X uit de inleiding en blz. 18 en 19 en C.P.M. Cleiren en M.J.M. Verpalen, Tekst & Commentaar Strafrecht, achtste druk, Kluwer, Deventer 2010, blz. 1075.

² 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 (zie Kamerstukken II 2011/12, 33 192, nrs. 1–2).

³ 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).

een van de organisaties in de strafrechtsketen of in de vreemdelingenketen, 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 het BSN te gebruiken bij het uitwisselen van persoonsgegevens met een andere gebruiker, in het kader waarvan een persoonsnummer wordt gebruikt als middel om persoonsgegevens in verband te brengen met een persoon aan wie een BSN is toegekend. Volgens artikel 1, onder d, van deze wet is een overheidsorgaan aan te merken als een gebruiker. Onder overheidsorgaan wordt volgens 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 nodig 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 door de strafrechtelijke organisaties in die situaties waarin het aan hen niet voorgeschreven is het SKN te gebruiken en de niet-strafrechtelijke organisatie met wie zij de informatie delen, gebruiker in de zin van artikel 1, onder d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer 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. In navolging van het advies van het College bescherming persoonsgegevens is in artikel 27b, derde lid, Sv omschreven dat het BSN alleen mag worden gebruikt om te waarborgen dat de gegevensuitwisseling betrekking heeft op de juiste verdachte of veroordeelde. 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 het doeleinde voor het gebruik van het BSN wordt aan deze norm voldaan.

3.2.2. 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), die op 1 juli 2011 in werking is getreden¹, 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 vervallen². 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 behandelinrichting, maar op basis van de problematiek waarmee de jeugdige kampt.

3.2.3. Wijziging van de momenten van identiteitsvaststelling van veroordeelden in het kader van de uitvoering van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden

Dit wetsvoorstel creëert in artikel 4, derde lid, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden de verplichting om bij veroordeelden die zich – ter uitvoering van een bevel van de officier van justitie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef, van die wet – melden voor het afstaan van celmateriaal voor het bepalen van hun DNA-profiel, hun identiteit te controleren. Bij artikel IX van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen is deze verplichting al in artikel 4, derde lid, van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden opgenomen ten aanzien van de

¹ Zie besluit van 15 juni 2011, Stb. 2011, 296.

² 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.

veroordeelden die zich niet op het in het bevel aangegeven tijdstip hebben gemeld en om die reden voor de tenuitvoerlegging van het bevel zijn aangehouden. Zoals in de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen uiteengezet is¹, is het noodzakelijk dat bij iedere veroordeelde, ongeacht of hij uit eigen beweging gehoor geeft aan de oproep tot afname van celmateriaal of dat hij daarvoor moet worden aangehouden, wordt nagegaan of hij de juiste persoon is. Het doel van deze identiteitscontrole is ervoor te zorgen dat het DNA-profiel dat uit het celmateriaal van de veroordeelde wordt vervaardigd, onder de juiste identiteit in de DNA-databank voor strafzaken wordt verwerkt. Zonder de uitvoering van een dergelijke controle bestaat het risico dat het DNA-profiel van de verkeerde persoon of van de juiste persoon maar onder een alias in de DNA-databank wordt opgenomen met als gevolg dat de DNA-databank aan betrouwbaarheid inboet en de waarheidsvinding wordt belemmerd. Artikel V van dit wetsvoorstel strekt ertoe de omissie te herstellen dat de veroordeelde die zich meldt voor de uitvoering van een bevel, buiten het bereik van de identiteitscontrole valt.

De identiteit van iedere veroordeelde wordt geverifieerd met behulp van zijn vingerafdrukken en zijn identificerende persoonsgegevens. Deze systematiek hanteert de Wet identiteitsvaststelling, verdachten en veroordeelden ook op andere belangrijke momenten in een strafrechtelijke procedure waarin contact is met een verdachte of veroordeelde en het volgens de wet van belang is dat de identiteit van de justitiabele wordt gecontroleerd.

De vingerafdrukken van de veroordeelde worden vergeleken met de vingerafdrukken die in het landelijke vingerafdrukkenbestand van de politie, HAVANK geheten, zijn verwerkt. Indien zijn vingerafdrukken nog niet in dat bestand zijn opgenomen, worden zijn vingerafdrukken alsnog in dat bestand verwerkt en moet de veroordeelde tevens een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht overleggen om ervoor te zorgen dat zijn vingerafdrukken en later ook zijn DNA-profiel onder de juiste identiteit worden opgeslagen. Op deze wijze is tevens verzekerd dat deze biometrische persoonsgegevens onlosmakelijk aan een en dezelfde persoon zijn verbonden.

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

3.2.4.1. Accreditatie-eisen aan 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 (PbEU 2009, L 322) (hierna afgekort als EU-besluit) tot stand gekomen. 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 politieke 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

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 436, nr. 3, blz. 41 en 42.

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 dactyloscopisch onderzoek verricht, ingevolge artikel 1, tweede lid, van het EU-besluit volgens de internationale norm EN ISO/IEC 17 025, 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 (PbEU 2008, 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.

Het idee die aan het stellen van het accreditatievereiste ten grondslag ligt, is dat een volgens de norm EN ISO/IEC 17 025 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, aan de hand van de criteria uit de EN-ISO/IEC 17 025 door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerd is, indien het een binnenlands laboratorium betreft, of aan de hand van criteria die daarmee vergelijkbaar zijn, door een met de Raad voor Accreditatie vergelijkbare instantie geaccrediteerd is, indien het een buitenlands laboratorium betreft. Het laboratorium van het Nederlands Forensisch Instituut voldoet aan deze eis, evenals de laboratoria 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 dat 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 17 025, 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 17 025 voldoet en over een accreditatie van de Raad voor Accreditatie beschikt. Sinds mei 2011 werkt dit instituut naar een accreditatie voor het – overeenkomstig een daarvoor ontwikkelde wetenschappelijke methode – vergelijken van vingersporen en -afdrukken en het interpreteren van de resultaten van die vergelijking. Na het verkrijgen van de accreditatie voor het uitvoeren van die werkzaamheden zal het zich ook daarop gaan toeleggen.

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 tijd maatregelen treffen, opdat zij voldoen aan de EN-ISO/IEC 17 025 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.

3.2.4.2. Eisen aan het verwerken van de resultaten 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 opsporing 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 logisch zijn en is het ook van belang 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 aange-merkt. Na inwerkingtreding van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen gelden voor het bewaren van vingerafdrukken echter andere termijnen dan voor handpalmafdrukken. Omdat vingerafdrukken als gevolg van die wet nu de functie van identificatie- en verificatiemiddel voor de gehele strafrechtsketen vervullen, zijn de bewaartermijnen in artikel 9 van het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden van de vingerafdrukken van verdachten en veroordeelden onder meer gelijk gesteld aan de bewaartermijnen van de identificerende persoonsgegevens, die in de strafrechtsketendatabank worden opgeslagen, en gedifferentieerd naar de zwaarte van het misdrijf ter zake 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 volgens artikel 9 van dit besluit bovendien andere termijnen dan voor vingerafdrukken van overleden slachtoffers van misdrijven en onbekende verdachten.

Het feit dat de afname van vingerafdrukken anders dan de afname van handpalmafdrukken sinds de inwerkingtreding van de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen geen maatregel in het belang van het onderzoek meer is en vingerafdrukken voor de gehele strafrechtsketen de functie van identificatie- en verificatiemiddel hebben gekregen, vormt geen argument om voor handpalmafdrukken andere termijnen te hanteren dan voor vingerafdrukken, zoals het College bescherming persoonsgegevens in zijn advies lijkt te veronderstellen. Vingerafdrukken kunnen, zoals in de tijd dat zij als maatregel in het belang van het onderzoek op basis van het bij die wet vervallen artikel 61a, eerste lid, onder b, juncto tweede lid, Sv konden worden afgenomen, niet alleen ten behoeve van het vaststellen van de identiteit van een verdachte (zie artikel 55c, tweede en derde lid, Sv), maar ook, evenals handpalmafdrukken, ten behoeve van het oplossen van een onopgehelderd misdrijf worden gebruikt (zie artikel 55c, vierde lid, Sv).

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 gelijklopend zijn aan die van de vingerafdrukken. Door deze termijnen gelijk te trekken worden deze ook gelijk aan de termijnen die in het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken zijn gesteld aan het bewaren van DNA-profielen. Handpalmafdrukken spelen ten behoeve van de oplossing van strafbare feiten een soortgelijke rol als deze biometrische persoonsgegevens. Omdat het huidige derde lid van artikel 61a geen grondslag bevat

om in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek regels te stellen voor het verwerken van handpalmafdrucken, voorziet dit wetsvoorstel in het derde lid van dat artikel in die grondslag. Deze grondslag zal ook worden benut om in die algemene maatregel van bestuur 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. In overleg met de politie zal in het kader van de aanpassing van dat besluit per onderzoeksmaatregel worden bezien welke termijnen geschikt zijn.

4. 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»¹. Alhoewel het begrip «geschrift» volgens 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 geschaard². Omdat bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld ook de strafbaarstelling van frauduleuze handelingen met biometrische kenmerken en 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 gegevens en biometrische kenmerken. Omdat het opschrift als gevolg van deze toevoeging qua lengte nog verder uit de pas zou lopen met de andere opschriften van de titels van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, is het advies van het College van procureurs-generaal opgevolgd om de lengte van het opschrift te bekorten. Er is voor gekozen om de twee onderdelen uit het opschrift «opgave van onware gegevens en schending van de verplichting gegevens te verstrekken» te laten vervallen. Met het nieuwe opschrift wordt duidelijk genoeg aangegeven waar de titel betrekking op heeft.

Artikel I, onder B

Zoals in paragraaf 3.1 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. In het wetsvoorstel dat in concept aan de in paragraaf 2 genoemde instanties voor advies is voorgelegd, was ervoor gekozen om de identiteitsbewijzen die aan de werking van artikel 231 Sr onderworpen zouden zijn, niet te omschrijven. Daarmee zouden onder identiteitsbewijzen zowel de identiteitsbewijzen vallen die in het maatschappelijk verkeer als identiteitsbewijs erkend zijn en in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht aangewezen zijn, als andere, niet-erkende identiteitsbewijzen, zoals de pas die toegang geeft tot een bedrijf en binnen dat bedrijf tevens de functie van identiteitsbewijs vervult. Wel was aangegeven dat van een identiteitsbewijs in de zin van artikel 231 Sr pas sprake zou kunnen zijn indien op dat document minimaal de naam en foto van betrokkene zouden zijn vermeld. De adviezen van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal hebben voor mij echter aanleiding gevormd om de

¹ Zie Kamerstukken II 2002/03, 29 025, nr. 3, blz. 3.

² Vgl. F.C. Bakker, noot 7, blz. 43.

identiteitsbewijzen die onder de reikwijdte van artikel 231 Sr vallen te omschrijven en te beperken. De Raad voor de rechtspraak acht het met het oog op de rechtszekerheid gewenst dat het begrip «identiteitsbewijs» wordt omschreven. Het College vraagt zich af of het mogelijk is om de rechtspraktijk meer houvast te geven door bij algemene maatregel van bestuur de identiteitsbewijzen te benoemen. Het College doet de suggestie om in die algemene maatregel van bestuur naast de identiteitsbewijzen die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht worden genoemd, de «gevoelige» identiteitsbewijzen als identiteitsbewijs in de zin van artikel 231 Sr aan te wijzen. Deze suggestie heb ik in zoverre overgenomen dat niet bij afzonderlijk besluit, maar in artikel 231 Sr zelf, zoals de Raad voor de rechtspraak voorstelt, is aangeduid welke identiteitsbewijzen onder het bereik van de strafbaarstelling van artikel 231 Sr vallen. Het betreft hier de identiteitsbewijzen uit de Wet op de identificatieplicht en andere identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal¹ of nationaal belang. Bij deze laatste categorie identiteitsbewijzen kan worden gedacht aan de pas die toegang geeft tot de Staten-Generaal, een vliegveld of een kerncentrale en die binnen die organisatie tevens de functie van identiteitsbewijs heeft. Een ander voorbeeld van een dergelijk identiteitsbewijs is de pas waarmee een politiefunctaris zich ten opzichte van een burger of binnen de politieorganisatie legitimeert.

De identiteitsbewijzen die binnen de vitale en nationale sectoren worden gebruikt, onderscheiden zich van de andere bewijzen die een identificerende functie hebben, zoals de bibliotheekkaart en de universiteitspas, doordat zij in tegenstelling tot die andere passen niet het individuele belang, maar het zwaarwegende collectieve belang dienen. De sectoren waartoe zij toegang geven of die zij vertegenwoordigen zijn van cruciaal belang voor het goed functioneren van de Nederlandse samenleving. Indien een onbevoegde zich met behulp van een pas van een werknemer uit een van deze sectoren zonder deze pas te vervalsen of valselijk op te maken, tot die sector toegang verschaft, kan dit grote risico's met zich brengen, terwijl op die frauduleuze handeling niet artikel 225 Sr van toepassing is en van oplichting (artikel 326 Sr) geen sprake hoeft te zijn, bijvoorbeeld in het geval betrokkene zich toegang heeft verschaft tot een kerncentrale met het doel een ramp te veroorzaken of het bedrijfsproces te bespioneren. Het aangepaste artikel 231 Sr verschaft deze identiteitsbewijzen daarom dezelfde extra strafrechtelijke bescherming als de in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht aangewezen identiteitsbewijzen opdat alle frauduleuze handelingen met die bewijzen kunnen worden bestreden. Fraude met de niet-erkende identiteitsbewijzen die niet onder de werkingssfeer van artikel 231 Sr zijn gebracht, kan naar huidig recht worden aangepakt met behulp artikel 225 Sr of artikel 326 Sr.

Met deze toelichting en de voorgestelde wijziging van artikel 231 Sr wordt ook tegemoet gekomen aan het bezwaar van het College bescherming persoonsgegevens dat in de toelichting van het conceptwetsvoorstel niet is ingegaan op de verschillen die bestaan tussen de verschillende identiteitsbewijzen. Voor de afweging of een identiteitsbewijs de strafrechtelijke bescherming van artikel 231 Sr dient te genieten, maakt het naar mijn mening niet uit, zoals het College lijkt te veronderstellen, op welke wijze dit bewijs kan worden verkregen of de beheervoorziening die daarop van toepassing is. Uiteraard is het nodig dat preventieve maatregelen worden genomen tegen misbruik van een identiteitsbewijs, maar de strafrechtelijke bescherming van een identiteitsbewijs is niet afhankelijk van het niveau van bescherming van het identiteitsbewijs tegen inbreuken op de persoonlijke levenssfeer.

¹ In de Factsheet vitale sectoren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 juli 2010 is een richtinggevend overzicht van de diensten en organisaties die van vitaal belang zijn, opgenomen; zie noot 6.

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. Anders dan het College van procureurs-generaal in zijn advies veronderstelt, hebben de buitenlandse reisdocumenten en de nooddocumenten alleen maar de functie om te kunnen reizen van het ene naar het andere land en geen identificerende functie zoals de andere reisdocumenten die in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht als identiteitsbewijs zijn aangewezen. Het begrip «reisdocument» dient dan ook in artikel 231 Sr naast het begrip «identiteitsbewijs» gehandhaafd te blijven.

Naast de begrippen «identiteitsbewijs» en «reisdocument» is het niet nodig nog afzonderlijk het begrip «vreemdelingendocument» te gebruiken. In artikel 1, eerste lid, onderdeel 2°, van de Wet op de identificatieplicht zijn 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, alsook 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 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. Artikel 231, tweede lid, maakt het mogelijk daartegen strafrechtelijk op te treden. Door het afschrift gebruikt hij bij wijze van spreken het origineel¹.

Indien iemand willens en wetens gebruik maakt van een kopie van een identiteitsbewijs 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. In geval het originele document onvervalst is en betrokkene in de kopie wijzigingen aanbrengt en de kopie dus niet meer gelijk is aan het originele document, is thans artikel 225, eerste lid, Sr van toepassing en straks artikel 231, eerste lid, Sr.

Zoals in paragraaf 3.1 is aangegeven, wordt in het tweede lid van artikel 231 Sr strafbaar gesteld het opzettelijk gebruiken van een aangewezen identiteitsbewijs of reisdocument, indien iemand eerder bij het bevoegd

¹ Vgl. F.C. Bakker, noot 7, blz. 150.

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 de politie met enige regelmaat aanloopt tegen de praktijk dat de oorspronkelijke houder van het als vermist opgegeven document dat document na aangifte van vermissing 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 – blijft gebruiken. Het nieuwe document dat hij naar aanleiding van de vermissing heeft verkregen, verkoopt hij aan een ander of stelt hij om niet aan een ander ter beschikking 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 financieel voordeel opleveren, terwijl een publieke of particuliere instantie financieel nadeel daarvan kan ondervinden. Bovendien doet deze praktijk het vertrouwen van burgers en overheid 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 vermissing¹ 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.

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.

¹ 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 volstaat de af te leggen verklaring van de vermissing 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.

Het College van procureurs-generaal is volgens zijn advies over het concept van het wetsvoorstel van mening dat de hiervoor geschetste praktijk waarin de oorspronkelijke houder van een identiteitsbewijs dat hij als vermist heeft opgegeven, dat document na aangifte van vermissing blijft gebruiken, terwijl hij zijn nieuwe document dat hij naar aanleiding van de vermissing heeft verkregen, al dan niet voor geld aan een derde doorgeeft, vrijwel niet voorkomt. Volgens het College zal de oorspronkelijke houder, indien hij van één identiteitsbewijs gebruik wil blijven maken, altijd het oude document verkopen of weggeven. Het College onderkent wel de situatie waarin de oorspronkelijke houder een identiteitsbewijs als vermist opgeeft en een nieuw document aanvraagt met het oogmerk om beide documenten, al naar gelang de omstandigheden dat van hem vragen, te blijven gebruiken. Het is juist dat de politie in de dagelijkse praktijk ook tegen die situatie aanloopt. Ook om die situatie effectief te kunnen aanpakken is de voorgestelde wijziging van artikel 231 Sr noodzakelijk opdat het openbaar ministerie een grondslag heeft om te kunnen vervolgen. Dat neemt niet weg dat de politie de geschetste praktijk, waarin de oorspronkelijke houder van een identiteitsbewijs dat document na aangifte van vermissing blijft gebruiken, terwijl hij zijn nieuwe document dat hij naar aanleiding van de vermissing heeft verkregen, aan een derde doorgeeft, ook met enige regelmaat tegenkomt, ook al lijkt deze praktijk op het eerste gezicht niet logisch en komt deze praktijk, zoals de Raad voor de rechtspraak opmerkt, minder vaak voor dan de situatie waarin de houder het als vermist opgegeven document aan een derde verstrekt en het nieuwe document zelf gebruikt. Juist omdat die praktijk zich voordoet, heeft de politie om de voorgestelde aanpassing van artikel 231 Sr gevraagd die volgens het advies van de Raad van Korpschefs over het concept van dit wetsvoorstel aan de wens van de politie voldoet, en kan die aanpassing, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten zich afvraagt, ook niet worden gemist.

De Nederlandse Orde van Advocaten heeft in zijn advies bezwaar gemaakt tegen het feit dat bij de hiervoor beschreven aanpassing van artikel 231 Sr geen onderscheid is gemaakt tussen houders van identiteitsbewijzen die te goeder en te kwader trouw zijn. De Orde gaat daarbij echter voorbij aan het feit dat een vermist opgegeven identiteitsbewijs van rechtswege ongeldig wordt en daarom niet meer mag worden gebruikt als het wordt teruggevonden. Ook iemand die dit bewijs niettemin zonder kwade bedoelingen weer gebruikt, handelt dus in beginsel onrechtmatig.

Zoals blijkt uit 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 Sr¹. 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 reisdocumenten, erkende identiteitsbewijzen en andere identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door diensten of organisaties van vitaal of nationaal belang, 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 deze identiteitsbewijzen of reisdocumenten de werking van artikel 225 Sr is uitgeschakeld. Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies dat uit het voorgaande niet anders kan worden

¹ Vgl. HR 24 juni 1997, NJ 1998, 73.

afgeleid dan dat de wetgever het aangepaste artikel 231 Sr beschouwt als een logische specialis ten opzichte van artikel 225 Sr. Van een logische specialis is sprake indien een bijzondere strafbepaling alle bestanddelen van de generalis of algemene strafbepaling – ook wel aangeduid als het gronddelict – bevat plus nog één of meer bijzondere bestanddelen. Volgens het College ligt het meer voor de hand ervan uit te gaan dat artikel 231 Sr ten opzichte van artikel 225 Sr een systematische specialis vormt, omdat de beide artikelen te veel van elkaar afwijken om aan te kunnen nemen dat ze in een logische verhouding tot elkaar staan. Zo ontbreekt in artikel 231, eerste lid, Sr het bestanddeel «dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen» dat in artikel 225, eerste lid, Sr voorkomt. Van een systematische specialis is sprake indien een strafbepaling niet alle bestanddelen van de algemene strafbepaling bevat, maar wel een aantal andere specifieke bestanddelen en de beide strafbepalingen, gelet op de bedoeling van de wetgever in een zodanige verhouding tot elkaar staan dat een eventuele veroordeling op die specifieke strafbepaling wordt gebaseerd.

Zoals het College terecht constateert, komen niet alle bestanddelen uit het aangepaste artikel 231 Sr letterlijk overeen met de bestanddelen, die zijn opgenomen in artikel 225 Sr. In artikel 225, eerste lid, Sr wordt bijvoorbeeld gesproken over «een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen» en in het aangepaste artikel 231 Sr over «een identiteitsbewijs» en «een reisdocument». In die zin is van een zuivere logische specialis geen sprake. Dat neemt niet weg dat de stelling verdedigd kan worden dat de specialis van artikel 231 Sr, zij het niet letterlijk, alle bestanddelen van artikel 225 bevat plus nog enkele andere, en als een logische specialis ten opzichte van artikel 225 Sr kan worden beschouwd¹. De bestanddelen «een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen» uit artikel 225, eerste lid, die het College in artikel 231 Sr mist, zijn verdisconteerd in het bestanddeel «een reisdocument of een identiteitsbewijs». Onder geschrift dient volgens de wetsgeschiedenis, zoals ook in de toelichting op artikel I, onder A, is beschreven, te worden verstaan «een weergave van al dan niet dadelijk leesbare tekens die in min of meer duurzame vorm zijn vastgelegd». Een identiteitsbewijs en een reisdocument voldoen aan deze definitie. Bovendien is dit geschrift «bestemd om tot bewijs van enig feit te dienen», zoals artikel 225 vereist. Volgens vaste jurisprudentie heeft een geschrift bewijsbestemming indien het in het maatschappelijk verkeer betekenis voor het bewijs van enig feit pleegt te worden toegekend. Een identiteitsbewijs en een reisdocument dienen in het maatschappelijk verkeer ter ondersteuning van het bewijs van de identiteit van betrokkene. In artikel 225, eerste lid, is opzet vereist ten aanzien van het valselijk opmaken of vervalsen van het geschrift («met het oogmerk dat het als echt en onvervalst wordt gebruikt»), terwijl voor het valselijk opmaken of vervalsen van een identiteitsbewijs of reisdocument, bedoeld in artikel 231, eerste lid, Sr culpa volstaat. Indien een identiteitsbewijs of reisdocument opzettelijk valselijk is opgemaakt of vervalst is, kan deze laakbare gedraging ook met behulp van artikel 231, eerste lid, worden aangepakt, alleen hoeft opzet niet te worden bewezen.

Doordat artikel 231 Sr een specialis vormt ten opzichte van artikel 225 Sr, is er sprake van een situatie als bedoeld in artikel 55, tweede lid, Sr en geldt de regel dat de bijzondere bepaling van artikel 231 Sr de werking van de algemene bepaling van artikel 225 Sr uitsluit. Voor het strafmaximum maakt dat geen verschil, maar wel voor de inhoud van de tenlastelegging en de kwalificatie van het strafbare feit. Overtreding van beide strafbepalingen wordt bedreigd met een gevangenisstraf van maximaal zes jaar of een geldboete van de vijfde categorie.

¹ Vgl. J. de Hullu, Materieel strafrecht, Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht, Deventer 2009, vierde druk, blz. 506, noot 61, waarin hij artikel 293 Sr (euthanasie) als een logische specialis van artikel 287 Sr (doodslag) beschouwt, ook al is de tekst van beide delictomschrijvingen niet letterlijk hetzelfde, en moet volgens hem strikt genomen van een systematische specialis gesproken worden.

Omdat vervalsing van een erkend identiteitsbewijs of een ander identiteitsbewijs dat afgegeven is door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang bij dit wetsvoorstel onder de delictomschrijving van artikel 231 Sr wordt gebracht, en om ervoor te zorgen dat artikel 231 in alle opzichten een specialis vormt ten opzichte van artikel 225, is ervoor gekozen in een nieuw derde lid van artikel 231 Sr artikel 225, derde lid, Sr van overeenkomstige toepassing te verklaren. Artikel 225, derde lid, Sr is bij de Wet terroristische misdrijven (Stb. 2004, 290) in het Wetboek van Strafrecht opgenomen 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. Fraude met een identiteitsbewijs of reisdocument kan een voorbereidingshandeling zijn voor het plegen van een terroristisch misdrijf. Indien zon document is vervalst of valselijk opgemaakt met als doel een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, kan op basis van het nieuwe derde lid van artikel 231 Sr een hoger strafmaximum op deze strafbare gedraging worden gesteld. De op het feit gestelde gevangenisstraf wordt met een derde verhoogd tot acht jaar.

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 Antillen¹. 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 Paspoortwet in overeenstemming wordt 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).

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak heeft in haar advies aandacht gevraagd voor de verhouding tussen artikel 231 Sr en de artikelen 111 en 112 van het Wetboek van Militair Strafrecht. In deze laatste artikelen zijn vergelijkbare gedragingen strafbaar gesteld ten aanzien van verlofpassen, reispassen, veiligheidskaarten, reisorders als in artikel 231 Sr ten aanzien van reisdocumenten en identiteitsbewijzen. Omdat de aard van de bewijzen, die in de artikelen 111 en 112 van het Wetboek van Militair Strafrecht worden genoemd, verschilt van de reisdocumenten en identiteitsbewijzen, bedoeld in artikel 231 Sr – het gaat in die artikelen om bewijzen op basis waarvan militairen gerechtigd zijn een militair terrein te verlaten en met verlof te gaan of te reizen en niet om, zoals in artikel 231 Sr het geval is, de reisdocumenten uit de Paspoortwet of de identiteitsbewijzen uit de Wet op de identificatieplicht of andere identiteitsbewijzen die afgegeven zijn door een dienst of organisatie van vitaal of nationaal belang – dienen de artikelen 111 en 112 van het Wetboek van Militair Strafrecht gehandhaafd te blijven. Er is geen aanleiding om deze bepalingen aan te passen omdat de benamingen van de bewijzen, die in die bepalingen worden genoemd, nog actueel zijn en alle frauduleuze handelingen die met die bewijzen kunnen worden begaan, door die bepalingen worden gedekt. Wel is het de bedoeling dat bij de eerstvolgende wijziging van het Wetboek van Militair Strafrecht in artikel 113 de verwijzing naar het nieuwe artikel 231a Sr wordt opgenomen.

¹ Zie Kamerstukken II 1987/88, 20 393 (R 1343), nr. 3, blz. 75.

Artikel I, onder C

In het voorgestelde artikel 231a Sr wordt, zoals toegelicht is in paragraaf 3.1. van deze memorie van toelichting, fraude met biometrische identiteitsbewijzen strafbaar gesteld. De term «biometrische identiteitsbewijzen» komt als zodanig niet in dat artikel voor, maar wordt in de memorie van toelichting louter gehanteerd ter onderscheiding van de gangbare, papieren identiteitsbewijzen. In plaats van deze term worden in artikel 231a Sr de begrippen «biometrische kenmerken» en «biometrische persoonsgegevens» gebruikt. Deze begrippen wekken, anders dan de term «biometrische identiteitsbewijzen», niet de suggestie dat de strafwetgever mensen ziet als een verzameling identiteitsbewijzen met behulp waarvan zij fysiek van elkaar kunnen worden onderscheiden en met een grote mate van uniciteit kunnen worden geïdentificeerd.

Biometrische kenmerken van mensen hebben anders dan papieren identiteitsbewijzen geen intrinsieke bewijsbestemming. Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State terecht in haar advies opmerkt zijn biometrische kenmerken in de eerste plaats deel van iemands lichaam en als zodanig onderdeel van iemands identiteit. Dat aan de hand van deze kenmerken mensen van elkaar kunnen worden onderscheiden en kunnen worden geïdentificeerd, is, zoals hiervoor is aangegeven, niet het doel waarvoor mensen de beschikking hebben gekregen over hun biometrische kenmerken, maar een uitvloeisel daarvan.

Onder biometrische kenmerken vallen de lichamelijke kenmerken en gedragskenmerken van een persoon die gebruikt kunnen worden voor het vaststellen of controleren van iemands identiteit en die voor ieder persoon binnen bepaalde grenzen uniek zijn. Bij lichaamskenmerken gaat het om het gezicht, de ogen, waaronder de iris, de vingers, de handpalmen, de aders en het DNA-materiaal en bij gedragskenmerken om de manier van schrijven, lopen en spreken. De gegevens die naar aanleiding van de biometrische kenmerken worden verkregen, worden in artikel 231a Sr aangeduid als biometrische persoonsgegevens. Als voorbeelden van deze gegevens kunnen worden genoemd iemands vingerafdrukken, gelaatsfoto, stemopname, handtekening of DNA-profiel. Biometrische persoonsgegevens zijn te beschouwen als gegevens in de zin van artikel 80quinquies Sr. Ingevolge dat artikel 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. Biometrische persoonsgegevens geven feiten weer, op een overeengekomen wijze, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door personen of geautomatiseerde werken. Niettemin is ervoor gekozen om deze gegevens in artikel 231a Sr niet aan te duiden als biometrische gegevens, maar als biometrische persoonsgegevens. In artikel 1, eerste lid, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens wordt een persoonsgegeven gedefinieerd als «elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon». Het doel waarvoor een biometrisch gegeven wordt gebruikt – als middel om iemands identiteit vast te stellen en om de ene persoon van de andere persoon te onderscheiden – , sluit beter aan bij deze definitie.

De Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal stellen in hun adviezen voor om in artikel 231a Sr niet te spreken over biometrische persoonsgegevens, maar over biometrische kenmerken. Naar aanleiding van dit voorstel van de Raad en het College is niet één van deze twee vormen van misbruik, maar zijn beide vormen onder de reikwijdte van artikel 231a Sr gebracht, omdat de strafbaarstelling van beide vormen hetzelfde legitieme doel dient, namelijk het voorkomen en aanpakken van identiteitsfraude. Niet alleen het veranderen van de

vingers, maar ook van de vingerafdrukken en de templates van de vingerafdrukken (dat is de digitale weergave van de vingerafdrukken of opgeslagen digitale kenmerken van de vingerafdrukken) dient strafrechtelijk aangepakt te kunnen worden.

Het is – zo merk ik in reactie op de adviezen van het College van procureurs-generaal, de Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten op – niet de bedoeling om iedere vorm van verandering van het menselijk lichaam onder het bereik van artikel 231a Sr te brengen en burgers op die manier, zoals de Orde dat in zijn advies uitdrukt, «tot vee van de Staat te maken». Burgers dienen het recht te behouden hun lichaam te laten veranderen in het geval die verandering volgens hen bijvoorbeeld de ouderdom op afstand houdt of een vermindering wegneemt. Met de Nederlandse Orde van Advocaten ben ik van mening dat het recht op zelfbeschikking, dat, zoals ik hierna zal toelichten, onderdeel uitmaakt van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam dat neergelegd is in artikel 11 van de Grondwet en besloten ligt in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)¹, een groot goed is en dat het menselijk lichaam niet moet worden beschouwd als een verzameling vervalsbare gegevens waartegen de overheid ongelimiteerd strafrechtelijk kan optreden. Met de introductie van artikel 231a Sr zullen plastisch chirurgische ingrepen op zichzelf dan ook niet strafbaar worden. Overeenkomstig het verzoek van de Orde, de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal is de strafbaarstelling van artikel 231a Sr daarom op een zodanige wijze gewijzigd dat zij is toegesneden op het doel waarvoor zij in het leven wordt geroepen. Een persoon is alleen strafbaar indien hij biometrische kenmerken of persoonsgegevens valselijk opmaakt of vervalst om deze als echt en onvervalst te gebruiken of te doen gebruiken in gevallen waarin die kenmerken of persoonsgegevens worden gebruikt voor het vaststellen van iemands identiteit, teneinde de ware identiteit van hem te verbergen of de identiteit van een ander te verhelen of misbruiken. Er is niet voor gekozen die strafbare gedraging, zoals het College voorstelt, verder in te kaderen door deze te beperken tot die situaties waarin de identiteit van die persoon al eerder met zijn biometrische persoonsgegevens is vastgesteld naar aanleiding waarvan die gegevens indertijd zijn opgeslagen. Ook tegen iemand die de vingerafdrukken van een ander gebruikt om deze voor de eerste keer in een bestand of een chip te laten opnemen, dient strafrechtelijk te kunnen worden opgetreden.

Zoals hiervoor is aangegeven, zijn biometrische kenmerken als de vingers en het gezicht in de eerste plaats deel van iemands lichaam en als zodanig onderdeel van iemands identiteit. Het in artikel 231a Sr voorgestelde verbod op het veranderen van deze biometrische identiteitsbewijzen raakt, zoals hiervoor al is opgemerkt, het recht op onaantastbaarheid van het lichaam dat is neergelegd in artikel 11 van de Grondwet en het recht op respect voor het privéleven uit artikel 8 van het EVRM. De term «privéleven» omvat volgens de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ook de lichamelijke integriteit van een persoon (vgl. EHRM 26 maart 1985, NJ 1985, 525, de zaak X en Y tegen Nederland) en de vrijheid om over het eigen lichaam te kunnen beschikken (vgl. EHRM 17 februari 2005, EHRC 2005, 38, de zaak K.A. en A.D. tegen België). Het EHRM gaat in rechtsoverweging 83 van de uitspraak in deze laatste casus uit van een verregaand zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot het eigen lichaam. Zolang iemand uit vrije wil handelingen verricht of laat verrichten die inbreuken op zijn lichamelijke integriteit maken, mag de overheid zich daarmee in beginsel niet bemoeien, ook niet als die inbreuken voor hem lichamelijk of moreel schadelijk of gevaarlijk zijn. De wetgever dient zich met andere woorden in beginsel afzijdig te houden van het strafbaar stellen van veranderingen

¹ Kamerstukken II 1978/79, 15 463, nr. 2, blz. 5.

die iemand met zijn instemming aan zijn lichaam aanbrengt of laat aanbrengen. In de zaak K.A. en A.D. tegen België oordeelde het EHRM in rechtsoverweging 84 dat ingrijpen door de strafwetgever slechts gerechtvaardigd is als daar «raisons particulièrement graves» voor bestaan die de verwezenlijking van een of meer van de doeleinden die in artikel 8, tweede lid, van het EVRM dienen. Uit deze overweging blijkt dat het recht om vrij over het eigen lichaam te kunnen beschikken niet absoluut is. De strafwetgever mag het zelfbeschikkingsrecht vanwege bijzondere serieuze redenen die in artikel 8, tweede lid, zijn ingevuld, begrenzen. Artikel 8 van het EVRM, en ook artikel 11 van de Grondwet laten op het recht beperkingen toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien, een legitiem doel dienen en die beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Het strafbaar stellen van het te kwader trouw veranderen van biometrische kenmerken en persoonsgegevens, zoals artikel 231a Sr voorstelt, voldoet aan deze kwaliteitseisen. Het verbod is bij wet bepaald, is, zoals in paragraaf 3.1 uiteengezet is, noodzakelijk vanwege de belangen die op het spel staan en beoogt de rechten en vrijheden van anderen te beschermen. Dat is een van de doelen die in artikel 8, tweede lid, van het EVRM zijn erkend als doelen op grond waarvan een inbreuk op iemands zelfbeschikkingsrecht mag worden gemaakt. Het wetsvoorstel treedt niet in iemands vrijheid om zijn biometrische kenmerken te veranderen zolang het doel dat hij daarmee nastreeft maar niet is het verhelen van zijn identiteit of het misbruiken van de identiteit van de ander in gevallen waarin die kenmerken worden gebruikt voor het vaststellen van zijn identiteit. Zodra hij met dat doel veranderingen aan zijn lichaam aanbrengt of laat aanbrengen kunnen de overheid, bedrijven en burgers daarvan nadeel ondervinden en weegt het publieke belang om daartegen strafrechtelijk te kunnen optreden zwaarder dan het recht om vrijelijk over het menselijk lichaam te kunnen beschikken en is het gerechtvaardigd om door middel van een verbod beperkingen aan het zelfbeschikkingsrecht met betrekking tot het eigen lichaam te stellen.

Van valselijk opmaken van biometrische kenmerken is bijvoorbeeld sprake indien iemand zijn vingers door een chirurgische ingreep laat veranderen zodat als het ware nieuwe vingerafdrukken ontstaan. Van vervalsen van biometrische kenmerken of persoonsgegevens is sprake indien iemand bewust veranderingen aan een of meer van zijn biometrische kenmerken of de daaruit verkregen biometrische persoonsgegevens aanbrengt of laat aanbrengen waardoor zij niet meer uniek gerelateerd aan hem zijn. Als voorbeelden van vervalsen kunnen worden genoemd het bewust beschadigen van de vingerafdrukken, waardoor deze niet meer als identificatiemiddel geschikt zijn of het gebruiken van een folie of silicone met andermans vingerafdrukken.

De Raad voor de rechtspraak is van oordeel dat de termen «valselijk opmaken» en «vervalsen» passen bij papieren identiteitsbewijzen en minder bij biometrische identiteitsbewijzen en geeft daarom in overweging voor die laatste bewijzen andere, meer passende begrippen te gebruiken. Met de Raad en ook het College van procureurs-generaal ben ik van oordeel dat deze begrippen in dit verband enigszins geforceerd aandoen. Niettemin heb ik ervoor gekozen deze begrippen te handhaven omdat deze kort samengevat alle handelingen omvatten die ten aanzien van die bewijzen kunnen worden verricht om zijn identiteit of andermans identiteit te verhullen, terwijl die begrippen tegelijkertijd voldoende duidelijk zijn.

Indien iemand zijn vingerafdrukken valselijk opmaakt of vervalst en deze valse of vervalste vingerafdrukken worden verwerkt in de chip van een identiteitsbewijs zoals 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, eerste lid, Sr een strafbaar feit oplevert. In een dergelijk geval kan – zo merk ik in reactie op een vraag van het College van procureurs-generaal op – de grondslag voor de tenlastelegging zowel artikel 231 Sr als artikel 231a Sr zijn en zal, indien beide strafbare feiten bewezen worden verklaard, in beginsel de meerdaadse samenloopregeling van artikel 57 Sr, van toepassing zijn. Het eerste lid van dit artikel voorziet erin dat bij samenloop van feiten die als op zichzelf staande handelingen moeten worden beschouwd en meer dan één misdrijf opleveren waarop gelijksoortige hoofdstraffen – artikel 231 wordt met dezelfde straf bedreigd als artikel 231a Sr – zijn gesteld, één straf wordt opgelegd. Van meerdaadse samenloop zal niet worden uitgegaan in geval de twee feiten in een zodanig verband staan dat zij als één voortgezette handeling in de zin van artikel 56, eerste lid, Sr moeten worden beschouwd. Volgens vaste jurisprudentie is daarvoor vereist dat de strafbare feiten het uitvloeisel zijn van één ongeoorloofd wilsbesluit en dat de strafbare feiten gelijksoortig zijn. In de situatie zoals hiervoor beschreven is, zijn de strafbare feiten als gelijksoortig aan te merken. De vervalste of valse vingerafdrukken die in chip van het reisdocument wordt verwerkt, zijn het rechtstreeks gevolg van het feit dat degene aan wie het reisdocument wordt verstrekt zijn vingerafdrukken valselijk heeft opgemaakt of vervalst. Indien de tijdsperiode tussen beide strafbare feiten zeer kort is (bijvoorbeeld in de situatie dat betrokkene op de ene dag een folie met de vingerafdrukken van een ander maakt en die folie de volgende dag gebruikt om die vingerafdrukken in de chip van dat document te laten opnemen), kan worden aangenomen dat er sprake is van eenzelfde ongeoorloofd wilsbesluit en derhalve van een voortgezette handeling.

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 (bijvoorbeeld een voorwerp met andermans bloed of speeksel) met als doel te bewerkstelligen dat op die ander de verdenking van het strafbare feit komt te rusten¹ en hij buiten het vizier van politie en justitie blijft. Hij zorgt door het gebruik van het biometrische identiteitsbewijs van die ander ervoor dat die ander moet bewijzen dat zijn biometrische identiteitsbewijs is misbruikt. De delictsomschrijving 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 met het oogmerk om de verdenking van een strafbaar feit niet op hem of op de ander te doen ontstaan». Door de toevoeging van het doel waarvoor de biometrische persoonsgegevens opzettelijk dienen te zijn gebruikt, wil van strafwaardig gedrag in de zin van artikel 231a Sr sprake zijn, wordt voorkomen dat, zoals de Nederlandse Orde van Advocaten in zijn advies opmerkt, bijvoorbeeld ook handelingen die het Nederlands Forensisch Instituut ten aanzien van biometrische persoonsgegevens uitvoert, zoals het bepalen en verwerken van het DNA-profiel uit die gegevens, onder de reikwijdte van deze delictsomschrijving valt.

Volgens de Nederlandse Orde van Advocaten bestaat aan een afzonderlijke strafbaarstelling van het opzettelijk gebruik maken van biometrische persoonsgegevens van een ander geen behoefte omdat de planmatigheid en listigheid die uit deze daad spreekt, altijd zal meewegen in de hoogte van de op te leggen sanctie die de dader van die handeling zal worden opgelegd vanwege het strafbare feit dat hij tezamen met die handeling heeft begaan (bijvoorbeeld de bewezen verklaarde moord of inbraak) en dat hij door die handeling probeerde te verbloemen. De Orde gaat bij dit

¹ 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.

oordeel uit van de veronderstelling dat beide onrechtmatige acties door dezelfde dader of daders worden verricht. In veel gevallen zal dit het geval zijn, maar het is ook zeer goed denkbaar dat de twee acties niet door één en dezelfde persoon of personen worden uitgevoerd. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie waarin de ene persoon een moord begaat, terwijl een andere persoon naderhand celmateriaal van een derde op de plaats van de moord verspreidt om te voorkomen dat de verdenking van de moord op die ene persoon komt te rusten. Los daarvan zijn er meer gedragingen in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld, die elkaar overlappen of die zich in combinatie met een andere strafbare gedraging kunnen voordoen. Zo heeft degene die zich schuldig maakt aan mensensmokkel, er ook vaak voor gezorgd dat degene die wordt gesmokkeld, over een vals of vervalst paspoort beschikt. Bij de opzet van het Wetboek van Strafrecht is er ook rekening mee gehouden dat door een gebeurtenis meer delictsomschrijvingen kunnen zijn vervuld. Het wetboek bevat om die reden in titel VI van het Eerste Boek regels over de omgang met samenloop van strafbare feiten. Die samenloopregeling is ook van toepassing in het geval waarin de dader van de moord en degene die op de plaats van de moord bewust een dwaalspoor heeft achtergelaten, één en dezelfde persoon zijn.

Manipulatie van biometrische kenmerken of biometrische persoonsgegevens kan het begin zijn van allerhande 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 kenmerken of biometrische persoonsgegevens wordt gepleegd met het doel een terroristisch misdrijf voor te bereiden of te vergemakkelijken wordt de gevangenisstraf met een derde verhoogd tot acht jaar.

Artikel I, onder D

De artikelen 232, eerste lid, 435, onderdeel 4^o, en 437, eerste lid, onder b, Sr spreken van «identiteitsgegevens». Bij artikel I, onder D, is deze term vervangen door «identificerende persoonsgegevens». Zoals hiervoor in de toelichting op artikel I, onder C, is uiteengezet, heeft het begrip «gegeven» als gevolg van 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^o, 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 biometrische kenmerken of biometrische 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 biometrische identiteitsbewijzen strafbaar worden gesteld. Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, vervullen biometrische identiteitsbewijzen 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 de in artikel 231 Sr omschreven identiteitsbewijzen, als gevolg van dit wetsvoorstel niet langer valt onder de delictsomschrijving van artikel 225 Sr, maar die van artikel 231 Sr, is het van belang 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 identiteitsbewijzen, 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 H

Het huidige artikel 440 Sr stelt het vervaardigen, ontvangen, zich verschaffen, in voorraad hebben, vervoeren, invoeren, doorvoeren of uitvoeren van drukwerken of andere voorwerpen die gelijken op reisdocumenten, strafbaar. Artikel I, onder H, voorziet er om redenen van consistentie in dat artikel 440 Sr deze gedragingen ook strafbaar stelt als deze betrekking hebben op de andere identiteitsbewijzen die in het aangepaste artikel 231 Sr worden genoemd. 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 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 I, 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 VI 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 J

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 strafvonnissen, 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 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 strafrechtssketen (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 J, 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 biometrisch 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 J, 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, overtreedt hij 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 A

Bij artikel III, onder A, van dit wetsvoorstel wordt in artikel 27b, derde lid, Sv erin voorzien dat functionarissen en organisaties in de strafrechtsketen die geen overheidsorgaan zijn, binnen de voorwaarden die dat artikellid stelt, verplicht zijn het BSN te gebruiken indien zij gegevens over verdachten en veroordeelden uitwisselen met andere gebruikers als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. De noodzaak van het gebruik van het BSN door deze organisaties in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vindt het College bescherming persoonsgegevens, zoals uit zijn advies blijkt, echter niet aangetoond. Met het College ben ik van mening dat de introductie van het gebruik van het BSN, zoals dit wetsvoorstel voorstelt, alleen in overeenstemming met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer als bedoeld in artikel 8 van het EVRM is, indien die noodzaak voldoende is onderbouwd. Zoals ik in paragraaf 3.2.1 heb gesteld, beschouw ik het gebruik van het BSN voor iedere organisatie binnen de strafrechtsketen in de gevallen waarin zij gegevens uitwisselen over verdachten en veroordeelden met organisaties buiten de strafrechts- en vreemdelingenketen als een noodzakelijk – en dus niet alleen als een nuttig – 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 strafrechtsketen vervult het strafrechtsketennummer (SKN) deze functie voor de organisaties in de strafrechtsketen, 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 strafrechtsketen, 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 strafrechtsketen 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 strafrechtsketendatabank 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 strafrechtsketen en ter bestrijding van identiteitsfraude en komt ook de gegevenshuishouding van de organisatie waarmee de informatie wordt uitgewisseld ten goede.

Het College bescherming persoonsgegevens stelt in zijn advies dat bij de introductie van het verplicht gebruik van het BSN geen aandacht is geschonken aan de risico's op en de waarborgen tegen de aantasting van de persoonlijke levenssfeer en verzoekt daar alsnog op in te gaan. De organisaties in de strafrechtsketen die geen overheidsorgaan zijn en straks als gevolg van dit wetsvoorstel verplicht zijn het BSN te gebruiken, zijn nu al, zoals hiervoor is aangegeven, verplicht het SKN te gebruiken in hun strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke contacten over verdachten en veroordeelden. Het BSN bevat, evenals het SKN waaraan het BSN gekoppeld is, geen inhoudelijke informatie over een verdachte of veroordeelde. Aan dit nummer kan dus geen informatie worden ontleend die de persoonlijke levenssfeer raakt. Die informatie ligt vast in de gegevensverwerkingen in het kader waarvan het BSN als hulpmiddel wordt gebruikt. Op die gegevensverwerkingen zijn, afhankelijk van de gegevensverwerking, de normen uit de Wet bescherming persoonsgegevens of een andere wet – bijvoorbeeld de Wet politiegegevens – van toepassing. In die wetten is onder meer geregeld voor welke doelen de gegevens mogen worden verwerkt en onder welke voorwaarden deze kunnen worden verstrekt of onder welke voorwaarden daartoe rechtstreekse toegang kan worden verleend. Introductie van verplicht gebruik van het BSN door de onderhavige justitiële organisaties zorgt er slechts voor dat de gegevens die op een justitiabele betrekking hebben eenvoudiger en met een grotere mate van betrouwbaarheid kunnen worden opgezocht en uitgewisseld tussen partijen die gebruiker zijn in de zin van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, zoals gemeenten, en vormt op zichzelf geen risico of nieuwe bedreiging voor de persoonlijke levenssfeer. Bovendien wordt aan een persoon slechts één BSN toegekend en is aan dat nummer slechts één persoon verbonden. Door te

werken met het BSN bij het uitwisselen van informatie met andere, niet-justitiële gebruikers, kan worden gewaarborgd dat de informatie over de persoon aan wie het BSN is toegekend, ook werkelijk aan die persoon verbonden wordt en het risico worden geminimaliseerd dat hij nadeel ondervindt van informatie die niet op hem betrekking heeft. Door ook de organisaties in de strafrechtsketen die geen overheidsorgaan zijn, te verplichten om in de aangewezen gevallen bij de gegevensuitwisseling het BSN te gebruiken, wordt met andere woorden het risico dat informatie foutief aan elkaar wordt gekoppeld minder groot dan wanneer het BSN niet zou worden gebruikt. Dat is niet alleen in het belang van deze organisaties en de gehele strafrechtsketen, maar vooral ook in het belang van degenen op wie de informatie betrekking heeft. Hun persoonlijke levenssfeer wordt hierdoor beschermd. Mede om die reden is in dit wetsvoorstel dan ook het gebruik van het BSN op de voet van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer voor de justitiële organisaties die geen overheidsorgaan zijn, voorgeschreven.

Het verplicht gebruik van het BSN wordt, zoals al is beschreven, in het aangepaste artikel 27b, derde lid, Sv uitgebreid met functionarissen en organen die met de toepassing van het strafrecht zijn belast en die geen overheidsorgaan zijn. Zij worden als gevolg daarvan gebruiker als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. De justitiële functionarissen en organen die wel overheidsorgaan zijn, zijn al gebruiker als bedoeld in artikel 1, onder d, van die wet en op basis van artikel 11 van die wet verplicht bij het uitwisselen van persoonsgegevens met andere gebruikers het BSN te gebruiken. Omwille van de duidelijkheid is er niettemin voor gekozen deze functionarissen en organen wel onder het bereik van het aangepaste artikel 27b, derde lid, Sv te laten vallen. De opvatting van het College bescherming persoonsgegevens dat de kring van nieuw voorgestelde gebruikers niet begrensd is, deel ik niet, en evenmin de opvatting dat niet duidelijk is welke persoonsgebonden informatie zij mogen uitwisselen. In artikel 27b, derde lid, Sv is – ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de justitiabelen – gekozen voor een gesloten systeem van gebruikers van het BSN. Alleen functionarissen en organen die behoren tot de justitiële sector, zijn op basis van het huidige artikel 27b, derde lid, Sv verplicht bij het uitwisselen van persoonsgegevens over verdachten en veroordeelden binnen de strafrechtsketen en met de vreemdelingenketen het SKN te gebruiken en volgens het aangepaste artikel 27b, derde lid, Sv met andere niet-justitiële gebruikers het BSN. Deze wijze van begrenzing van de kring van justitiële functionarissen en organen is niet nieuw. Ook andere wetgeving hanteert soortgelijke afbakeningen. Ik verwijs hier naar artikel 22, eerste lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens dat spreekt over organen die krachtens de wet zijn belast met de toepassing van het strafrecht. Onder deze omschrijving vallen bijvoorbeeld de rechterlijke macht, de politie, de penitentiaire inrichtingen, de reclasseringsinstellingen en jeugdzorginstellingen. Ook kunnen daaronder – zo merk ik in reactie op het advies van de Raad voor de rechtspraak op – het Centraal Justitieel Incassobureau en het Schadefonds geweldsmisdrijven worden geschaard.

De Raad voor de rechtspraak adviseert aandacht te besteden aan de uitwisseling van persoonsgegevens over slachtoffers van strafbare feiten. Artikel 27b, derde lid, Sv ziet niet op de uitwisseling van persoonsgegevens over slachtoffers, alleen op die van verdachten en veroordeelden. In het informatieverkeer tussen de organisaties in de strafrechtsketen kunnen de persoonsgegevens van slachtoffers dan ook niet op basis van het SKN worden uitgewisseld. Bij de uitwisseling van persoonsgegevens over slachtoffers waarbij een persoonsnummer wordt gebruikt, geldt het regime van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Artikel 11, eerste lid, van die wet voorziet erin dat indien gebruikers als bedoeld

in artikel 1, onder d, van die wet persoonsgegevens met elkaar uitwisselen – bijvoorbeeld tussen het Centraal Justitieel Incassobureau en het Schadefonds geweldsmisdrijven – en daarbij een persoonsnummer gebruiken, verplicht zijn het BSN te vermelden. Die verplichting is ingevolge het tweede lid van artikel 11 niet van toepassing als sprake is van bijzondere omstandigheden waarin het gebruik van het BSN in een individueel geval onwenselijk is met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, de opsporing of vervolging van strafbare feiten dan wel de veiligheid van de staat.

De Raad voor de rechtspraak merkt in zijn advies terecht op dat niet aan alle vreemdelingen – bijvoorbeeld vreemdelingen die illegaal in Nederland verblijven – een BSN wordt toegekend. Bij de gegevensuitwisseling tussen een organisatie in de strafrechtsketen en een organisatie in de vreemdelingenketen wordt aan de organisatie in de vreemdelingenketen het SKN van de verdachte of veroordeelde vreemdeling verstrekt, en wordt aan de organisatie in de strafrechtsketen het vreemdelingsnummer (dat is het nummer waaronder een vreemdeling in de administratie van de vreemdelingenketen wordt opgenomen) gegeven. Omdat deze persoonsnummers niet buiten deze ketens mogen worden gebruikt, is in het informatieverkeer tussen een organisatie uit een van deze twee ketens met een organisatie buiten die ketens, bijvoorbeeld met de gemeente, in het geval aan de vreemdeling geen BSN is toegekend, geen verplicht gebruik van ander persoonsnummer voorgeschreven en zal de informatie zonder persoonsnummer worden uitgewisseld.

Artikel III, onder B en C

In paragraaf 3.2.4 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 handpalmafdrukken, die op basis van artikel 61a Sv van verdachten worden genomen, worden, evenals de vingerafdrukken van verdachten, opgeslagen in HAVANK, de landelijke databank waarvoor de Minister van Veiligheid en Justitie de verantwoordelijkheid draagt en waarover het Korps landelijke politiediensten het beheer voert. Deze biometrische persoonsgegevens zijn politiegegevens als bedoeld in artikel 1, onder a, van de Wet politiegegevens en vallen, zoals het College bescherming persoonsgegevens terecht in zijn advies stelt, onder de werkingssfeer van artikel 13 van die wet. Dat artikel biedt de mogelijkheid om handpalmafdrukken die ten behoeve van een bepaald opsporingsonderzoek worden verwerkt, te vergelijken met de andere in HAVANK verwerkte handpalmafdrukken. Artikel 6:2, eerste lid, van het Besluit politiegegevens, dat een uitwerking vormt van artikel 13 van de Wet politiegegevens, bevat de verplichting ten aanzien van politiegegevens die onder het toepassingsbereik van dat artikel vallen, bepaalde aspecten in een regeling vorm te geven. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het vastleggen van het doel ter ondersteuning van de politietaken waarvoor de gegevens verder worden verwerkt, de categorieën van personen over wie gegevens ten behoeve van het desbetreffende doel verder worden verwerkt en de soorten van de over hen op te nemen gegevens, en de bewaartermijnen van de gegevens. Omdat artikel 13 van de Wet politiegegevens, zoals gezegd, ook op de handpalmafdrukken van toepassing is, geldt de verplichting uit artikel 6:2, eerste lid, van het Besluit politiegegevens ook voor deze gegevens.

Zoals ik in paragraaf 3.2.4.1 aangegeven heb, geef ik er, in reactie op het advies van het College bescherming persoonsgegevens, de voorkeur aan om de bewaartermijnen van handpalmafdrukken, evenals de andere aspecten die volgens artikel 6:2, eerste lid, van het Besluit politiegegevens

regeling behoeven, niet in een regeling op basis van dat artikellid, vast te leggen, maar in het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek. De afname van handpalmafdrukken is een onderzoeksmaatregel in de zin van artikel 61a, eerste lid, Sv. Het komt de duidelijkheid en de eenvormigheid ten goede als de uitvoeringsregels over de onderzoeksmaatregelen zoveel mogelijk in één regeling worden neergelegd. Het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek is dan het meest geschikte besluit. In dat besluit zullen tevens, zoals in paragraaf 3.2.4.1 besproken is, de accreditatie-eisen worden gesteld die van toepassing zullen zijn op de aanbieders van laboratoriumactiviteiten op het terrein van handpalmafdrukken.

Overwogen is nog om deze uitvoeringsregels op te nemen in het Besluit identiteitsvaststelling verdachten en veroordeelden, maar daarvan is om de hierna volgende redenen afgezien. Hoewel handpalmafdrukken, zoals in paragraaf 3.2.4.2 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 vingerafdrukken¹. Vanuit dat perspectief is het niet wenselijk om de uitvoeringsregels ten aanzien van de verdere verwerking van handpalmafdrukken in dat besluit op te nemen, maar ligt het meer in de rede, zoals wordt voorgesteld, het Besluit toepassing maatregelen in het belang van het onderzoek daarvoor te benutten.

Artikelen IV en V

Bij het afnemen van vingerafdrukken in de twee situaties, zoals voorgesteld in de artikelen IV en V van dit wetsvoorstel (bij de controle van de identiteit van jeugdigen op ieder relevant moment in justitiële jeugdinrichtingen, zie paragraaf 3.2.2, en bij de uitvoering van een bevel op grond van de Wet DNA-onderzoek bij veroordeelden, zie paragraaf 3.2.3), zijn twee grondrechten in het geding. In de eerste plaats is het recht op onaantastbaarheid van het lichaam aan de orde. Dit grondrecht is neergelegd in artikel 11 van de Grondwet en ligt besloten in artikel 8 van het EVRM. In de tweede plaats is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in het geding voor zover het gaat om het verwerken van de afgenomen vingerafdrukken. Dit grondrecht is voorzien in artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). De voorgestelde afname en verwerking van de vingerafdrukken kan de toets aan deze grondrechten doorstaan. Voor de argumenten daarvoor wordt korthedshalve verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorstel van Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen².

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

¹ 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 herdruk, blz. 76 en 77.

² Zie Kamerstukken 2007/08, 31 436, nr. 3 herdruk, blz. 52 tot en met 56.