

Vergaderjaar 1987–1988

20 652

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met bestrijding van fraude met paspoorten en andere reisdocumenten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In de laatste decennia is het internationaal verkeer van personen op explosieve wijze toegenomen. Al deze personen dienen in het bezit te zijn van een paspoort of ander reisdocument. Een dergelijk document is bestemd om het reizen naar andere landen te vergemakkelijken. Dit betekent dat het verlaten van een land, de toelating tot andere landen, het verblijf aldaar en de terugkeer naar het land dat het document heeft afgegeven er door mogelijk wordt. Bovendien wordt in veel landen een paspoort of ander reisdocument als legitimatiebewijs voor bij voorbeeld geldhandelingen verlangd. Een paspoort is dan ook een zeer begeerd document. Wie het niet op legale wijze kan verkrijgen probeert het vaak op illegale wijze te bemachtigen. Er worden dan ook op grote schaal frauduleuze handelingen met betrekking tot paspoorten gepleegd. Ook ten aanzien van Nederlandse reisdocumenten. Vreemdelingen komen op een vals of vervalst Nederlands reisdocument het Koninkrijk binnen of trachten met een dergelijk paspoort toegang tot andere landen te krijgen. Ook bij smokkel van verdovende middelen en terrorisme wordt misbruik van Nederlandse reisdocumenten gemaakt. Ten slotte is een belangrijke reden om gebruik te maken van valse of vervalste paspoorten, het feit dat deze door financiële instellingen in Nederland worden aanvaard als legitimatiebewijs bij geldhandelingen. Het behoeft geen betoog dat alles in het werk moet worden gesteld om fraude met reisdocumenten tegen te gaan. Allereerst uiteraard door de documenten zo «fraudebestendig» als mogelijk te maken. Internationaal en in het bijzonder ook in Europees verband is hieraan aandacht besteed. Voor het Koninkrijk heeft dit ertoe geleid dat het thans bestaande paspoortboekje zal worden vervangen door een fraudebestendig document. Over dit nieuwe reisdocument heeft uitvoerig overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden. In de tweede plaats is het van belang de houders van paspoorten en andere reisdocumenten ervan te overtuigen dat zij het document zorgvuldig dienen te bewaren. Bij de uitreiking van het reisdocument zullen dan ook aanwijzingen worden gegeven over de wijze waarop men kan voorkomen dat het document in verkeerde handen komt. Daarbij zal ook worden vermeld dat men in geval van vermissing voor een nieuw reisdocument verhoogde leges verschuldigd zal zijn. Tegen degenen die frauduleuze handelingen plegen ten aanzien van Nederlandse, maar ook ten aanzien

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt op grond van het bepaalde in art. 25a, derde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State.

van buitenlandse reisdocumenten, zal strafrechtelijk optreden mogelijk moeten zijn.

In artikel 65 van het voorstel voor een Paspoortwet (kamerstukken II 20 393 (R1343)) wordt de regeringen van Nederland, de Nederlandse Antillen en Aruba opgedragen dergelijke feiten – voor zover dat nog niet is geschied – strafbaar te stellen. Mede in verband hiermee wordt voorgesteld de artikelen 231 en 440 van het Wetboek van Strafrecht te wijzigen en een nieuw artikel (447b) in te voegen. De inwerkingtreding van de onderhavige wijziging van het Wetboek van Strafrecht is overigens niet afhankelijk van het van kracht worden van de Paspoortwet.

Artikel 231

Bij frauduleuze handelingen met paspoorten denkt men in de eerste plaats aan vervalsingen. In titel XII van het Wetboek van Strafrecht, «valsheid in geschriften» is thans een speciale bepaling opgenomen over valsheid ten aanzien van paspoorten (art. 231).

Dit artikel luidt:

1. Hij die een reispas, veiligheidskaart of reisorder valselijk opmaakt of vervalst, of die zodanig stuk op een valse naam of voornaam of met aanwijzing van een valse hoedanigheid doet afgeven, met het oogmerk om het te gebruiken of door anderen te doen gebruiken als ware het echt en onvervalst of als ware de inhoud in overeenstemming met de waarheid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of geldboete van de vierde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk gebruik maakt van enig in het eerste lid vermeld vals of vervalst stuk als ware het echt en onvervalst of als ware de inhoud in overeenstemming met de waarheid.

Onder dit artikel vallen echter niet alle frauduleuze handelingen die met betrekking tot reisdocumenten gepleegd kunnen worden. Wanneer bij voorbeeld geen sprake is van een vervalst document, maar iemand zijn eigen reisdocument ter beschikking stelt aan een ander om het te gebruiken als ware het aan hem verstrekt, valt dat niet onder de delictomschrijving van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht. In dat geval is noch tegen degene die het reisdocument uit handen geeft noch tegen degene die er gebruik van maakt een strafvervolging op grond van dit artikel mogelijk.

Wel wordt aangenomen dat degene die het document aan een ander ter beschikking stelt verduistering pleegt, aangezien het paspoort rijks-eigendom blijft. Degene die er gebruik van maakt, maakt zich schuldig aan heling. Een lacune is ook dat tegen degene, die wordt aangetroffen met een vals of vervalst reisdocument, zonder dat hij daar op dat moment gebruik van maakt, geen strafvervolging op grond van artikel 231 van het Wetboek van Strafrecht mogelijk is. Wel zal in dat geval een strafvervolging wegens heling kunnen worden ingesteld. In al deze gevallen is de constructie echter enigszins gewrongen. Getracht is daarom thans alle misdrijven welke met betrekking tot reisdocumenten kunnen worden begaan in één artikel samen te brengen. Weliswaar kunnen niet al deze delictomschrijvingen worden gekwalificeerd als «valsheid in geschriften», zoals het opschrift van Titel XII luidt, maar meer als valsheid met geschriften, maar deze kleine zonde tegen de systematiek is te prefereren boven het onderbrengen van misdrijven ten aanzien van reisdocumenten in verschillende artikelen, verspreid over het Wetboek.

Voorgesteld wordt in artikel 231 strafbaar te stellen:

- het valselijk opmaken of vervalsen van reisdocumenten;
- het doen verstrekken van een zodanig stuk op grond van valse gegevens; met gegevens wordt hier bedoeld al hetgeen moet worden

medegedeeld of overgelegd om een reisdocument te verkrijgen zoals de personalia, nationaliteit en foto's; de ambtenaar die dergelijke gegevens opneemt, terwijl hij weet dat ze onjuist zijn, maakt zich schuldig aan valselijk opmaken van een reisdocument;

- het ter beschikking stellen van het eigen of het aan een ander verstrekt reisdocument aan derden met het oogmerk het door dezen te doen gebruiken als ware het aan hen verstrekt;
- het in bezit hebben van een reisdocument waarvan men weet of redelijkerwijs moet vermoeden, dat het vals of vervalst is;
- het opzettelijk gebruik maken van een niet op de eigen naam gesteld reisdocument.

Tevens wordt voorgesteld de strafmaat te verhogen. Gezien de ernstige gevolgen die frauduleuze handelingen met reisdocumenten kunnen hebben, bestaat geen reden meer voor het grote verschil in strafmaat tussen de in artikel 225 strafbaar gestelde valsheid in geschrifte in het algemeen en valsheid ten aanzien van reisdocumenten. Hierdoor zal het ook mogelijk zijn voor dit misdrijf voorlopige hechtenis toe te passen, mits uiteraard is voldaan aan de in artikel 67a van het Wetboek van Strafvordering genoemde voorwaarden.

In het voorstel wordt gesproken over «reisdocumenten». Hieronder worden verstaan de in het bovengenoemde voorstel voor een Paspoortwet genoemde reisdocumenten te weten:

- nationaal paspoort;
- diplomatiek paspoort;
- dienstpaspoort;
- reisdocument voor vluchtelingen;
- reisdocument voor vreemdelingen;
- door de Minister van Buitenlandse Zaken vast te stellen andere reisdocumenten.

Behalve op deze Nederlandse reisdocumenten, hebben de voorgestelde bepalingen ook betrekking op buitenlandse reisdocumenten. In het huidige artikel 231 worden naast reispassen ook genoemd de veiligheidskaart en de reisorder. Wat precies onder veiligheidskaart moet worden verstaan blijkt volgens Noyon-Langemeyer-Remmelink¹ nergens. Daar wordt aangenomen dat het een soort vrijgeleide zal zijn. Het lijkt dan ook niet nodig de veiligheidskaart nog in het artikel te noemen. Een reisorder zal aldus genoemd commentaar een schriftelijke opdracht van een overheidsinstantie zijn om een reis te maken. Normaliter zal dit een buitenlandse reis zijn. Een dergelijke reisorder valt naar mijn mening ook onder het begrip «reisdocument», zodat aparte vermelding niet nodig is.

Artikel 440

Het voorgestelde artikel 231 betreft het opzettelijk frauduleuze handelingen met paspoorten plegen. Het kan echter ook voorkomen dat men ongewild een mogelijkheid om te frauderen in de hand werkt, door bij voorbeeld voor reclamedoelinden documenten te vervaardigen die op paspoorten of andere reisdocumenten lijken.

In artikel 440 van het Wetboek van Strafrecht is strafbaar gesteld het vervaardigen, verspreiden of ter verspreiding in voorraad hebben van drukwerken of andere voorwerpen in een vorm die ze op munt- of bankbiljetten, op muntspeciën, of van rijksmerken voorziene platina, gouden of zilveren werken of op postzegels doet gelijken. Voorgesteld wordt hierbij ook reisdocumenten op te nemen. Wanneer iemand een dergelijk fantasie document zodanig optuigt dat het moeilijk van een reisdocument van een bepaald land is te onderscheiden, dan zal dit kunnen worden beschouwd als een vals reisdocument als bedoeld in het voorgestelde artikel 231.

¹ Het Wetboek van Strafrecht, zevende druk, Tweede boek, blz. 670.

Artikel 447b

Wil men frauduleuze handelingen met reisdocumenten tegengaan, dan dient men er voor te zorgen dat reisdocumenten, die in het bezit zijn van iemand die niet de rechtmatige houder is zo spoedig mogelijk worden ingeleverd. In het voorstel voor een Paspoortwet wordt degene, die niet de houder is van een reisdocument dat in zijn bezit is of die een reisdocument heeft dat ingevolge die wet kan worden ingehouden, verplicht dit terstond in te leveren. In het voorgestelde artikel 447a wordt het niet voldoen aan een inleverplicht strafbaar gesteld; er wordt daarbij echter niet verwezen naar de Paspoortwet, zodat dit artikel in werking kan treden, ook al is de Paspoortwet nog niet van kracht.

Deregulering

Het samenbrengen van alle strafbare feiten – althans misdrijven – die met betrekking tot reisdocumenten kunnen worden gepleegd in één strafbepaling, betekent een vereenvoudiging ten opzichte van de huidige situatie, waarbij deze feiten onder verschillende delictomschrijvingen vallen of er soms zelfs met een enigszins gekunstelde constructie onder worden gebracht.

De feiten die voorgesteld worden om als overtreding in het Wetboek van Strafrecht te worden opgenomen, waren tot nu toe niet strafbaar. De strafbaarstelling vindt haar rechtvaardiging in het grote belang dat moet worden gehecht aan het verbeteren van de mogelijkheden om fraude met reisdocumenten tegen te gaan. Deze bepalingen zullen vooral van belang zijn om te voorkomen dat er documenten in omloop zijn, die gebruikt kunnen worden om te vervalsen.

Verzwarend van de werkdruk van de rechterlijke instanties lijkt niet waarschijnlijk.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes