

Vergaderjaar 1988–1989

20 652

Wijziging van het wetboek van strafrecht in verband met bestrijding van fraude met paspoorten en andere reisdocumenten

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 5 oktober 1988

De vaste Commissie voor Justitie¹ belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer van haar bevindingen verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Algemeen

De leden van de C.D.A.-fractie waren zeer ingenomen met dit wetsvoorstel omdat de indiening voortvloeit uit vragen c.q. opmerkingen in deze richting bij verschillende gelegenheden door deze fractie gemaakt.

Met de regering is de C.D.A.-fractie van oordeel dat het toenemend aantal frauduleuze handelingen met betrekking tot paspoorten gepleegd, niet alleen een nationale maar ook een internationale strafrechtelijke benadering vergt. Dat leidde tot de vraag of en wat er terzake in de Nederland omringende landen gebeurt c.q. gebeurd is. Heeft er terzake overleg plaatsgevonden met het oog op 1990 binnen het zogenaamde Schengen-kader en anders met het oog op 1992 binnen de EG?

Bij één Europese Gemeenschap zonder binnengrenzen zullen de individuele paspoorten van de lidstaten immers steeds «populairder» worden om na te maken.

Tussen EG-onderdanen en niet-EG-onderdanen zal in de toekomst immers bij de controle bij de buitengrenzen een onderscheid gemaakt worden.

Het tonen van de «Europese» buitenkant van het paspoort zal immers voldoende zijn om iemand door te laten.

Hoe kunnen de diverse vreemdelingendiensten in de toekomst toch tot een afdoende selectie komen van wat bona fide en vervalste «Europese» reisdocumenten zijn?

Een andere vraag was of onderhavige wetsvoorstel zich ook uitstrekt tot het namaken van visa in het zogenaamde visumboekje. Kan de regering in dit verband een inzicht geven in het jaarlijks aantal nagemaakte Nederlandse visa?

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Stoffelen (PvdA), Kosto (PvdA), voorzitter, Roethof (PvdA), K. G. de Vries (PvdA), De Kwaadsteniet (CDA), Stemerding (PvdA), Gauthérie van Weezel (CDA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Burg (CDA), Schutte (GPV), Krajenbrink (CDA), Korthals (VVD), Wiebenga (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Vermeend (PvdA), Kohnstamm (D66), Wolffensperger (D66), ondervoorzitter, Swildens-Rozendaal (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA).
Plv. leden: Ter Veld (PvdA), Jabaaij (PvdA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Lankhorst (PPR), Koetje (CDA), Van Traa (PvdA), Borgman (CDA), Hermans (VVD), De Hoop Scheffer (CDA), J. T. van den Berg (SGP), Vreugdenhil (CDA), De Grave (VVD), Te Veldhuis (VVD), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Van Es (PSP), Alders (PvdA), Eisma (D66), Groenman (D66), Doelman-Pel (CDA), Van Muiden (CDA), Leerling (RPF).

Wanneer de regering stelt dat bij frauduleuze handelingen met paspoorten in de eerste plaats gedacht wordt aan vervalsingen, wilden de leden van de C.D.A.-fractie nader inzicht hebben in hoe het vervalsen terzake zich verhoudt tot het verhandelen in nagemaakte/vervalste reisdocumenten.

Bij dit laatste kan zich immers het gevaar voordoen van grootschalige internationaal opgezette vervalsingsactiviteiten. De vraag in dit verband was dan ook voor de leden van de C.D.A.-fractie of de beoogde strafmaat van ten hoogste vier jaar in alle gevallen voldoende is aangezien vervalste reisdocumenten steeds meer gebruikt worden bij het innen van cheques, de smokkel van verdovende middelen en terrorisme.

Daar het hier dikwijls gaat om bovenlokale maar ook internationale criminaliteit, doet zich ook hier de vraag voor in hoeverre internationaal overleg terzake heeft plaatsgevonden.

De C.D.A.-fractie zou tenslotte gaarne nader ingelicht willen worden over de wijze waarop is voorzien in de uitleveringsmogelijkheden terzake alsmede de vraag in hoeverre een en ander zich verhoudt tot het zogenaamde universaliteitsbeginsel.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden met belangstelling van het voorstel van wet kennis genomen. Zij zouden het op prijs stellen een reactie te mogen vernemen op de volgende vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het winst dat een meer heldere delictsomschrijving van frauduleuze handelingen met reisdocumenten wordt gegeven in het nieuw voorgestelde artikel 231 Sr. Een kleine zonde jegens de systematiek, als opgebiecht in de memorie van toelichting, wilden althans deze leden de minister wel vergeven.

Het was hun opgevallen dat de minister op 8 augustus 1988 zo stellig aan de Kamer meende te kunnen melden dat het thans bestaande paspoortboekje zal worden vervangen door een fraudebestendigheid document. Immers, deskundigen hebben in en rond de debatten die de Kamer met de regering had – en waarvan enkele belangrijke nog moesten plaatsvinden op het moment dat het wetsvoorstel aan de Kamer werd toegezonden – meer dan eens verklaard dat fraudebestendigheid alleen maar (zo dicht mogelijk) benaderd kon worden.

In hoeverre, zo vroegen deze leden, heeft het feit dat financiële instellingen in Nederland het paspoort plegen te aanvaarden als legitimatiebewijs bij geldhandelingen, als impuls gewerkt om het onderhavige wetsvoorstel in te dienen en in hoeverre wordt met name daardoor verhoging van de strafbedreiging geïnspireerd? Zullen bij het frauduleus innen van geldsommen met behulp van een vervalst reisdocument, of pogingen daartoe, bij het ten laste leggen niet eerder andere artikelen een rol spelen dan artikel 231 Sr? Van welk karakter zullen de «aanwijzingen» zijn die bij uitreiking van het reisdocument aan de toekomstige houder worden verstrekt?

Op welke wettelijke bepaling berust de vermelding daarbij dat men in geval van vermissing voor een nieuw reisdocument verhoogde leges verschuldigd zal zijn en om welk bedrag gaat het daarbij?

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Het voorstel van de regering om de strafmaat voor paspoortfraude te verhogen van 2 jaar tot 4 jaar achtten zij een verbetering ten opzichte van de huidige toestand. Naar hun mening moet er alles aan gedaan worden om fraude met paspoorten tegen te gaan. Een paspoort is een zeer begeerd document. Er wordt onder meer misbruik van gemaakt bij smokkel van verdovende middelen en terrorisme, als legitimatiebewijs bij geldhandelingen en door vreemdelingen die – al of niet geholpen door «reisagenten» – met een vervalst paspoort toegang tot Nederland of andere landen trachten te verkrijgen.

Dit leidde deze leden tot de vraag hoe vaak paspoortfraude in ons land voorkomt gedurende de laatste jaren? Hoeveel paspoorten zijn de laatste jaren zoek geraakt? Hoeveel veroordelingen wegens paspoortfraude zijn de laatste jaren – eventueel als bijkomende straf – uitgesproken?

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het noodzakelijk dat de regering niet alleen een repressief beleid terzake voert, maar ook een preventief beleid, gericht op voorkoming dan wel bemoeilijking van fraude met paspoorten. Zij wilden in het kader van dit wetsvoorstel niet ingaan op de fraudebestendigheid van het voorziene nieuwe Nederlandse paspoort. Wel vroegen zij de regering of het nieuwe transportsysteem, waarbij de centraal geproduceerde paspoorten per auto naar de gemeenten worden vervoerd, veilig genoeg is. Is ook de paspoortfabriek afdoende beveiligd tegen overvallen, inbraken en dergelijke? Is het personeel van de paspoortfabriek voldoende gescreend? Welke waarborgen zijn er terzake?

De leden van de V.V.D.-fractie wezen erop, dat niet alleen paspoorten worden vervalst, maar dat vreemdelingen zich ook toegang tot ons land trachten te verschaffen door gebruik te maken van valse visa. Het Nederlandse visum is momenteel zeer eenvoudig na te maken. Waarom duurt het zolang voordat een nieuw fraudebestendig Nederlands visum wordt ingevoerd, terwijl andere landen daarover inmiddels wel beschikken? Valt visumfraude onder de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde strafbepalingen?

Tenslotte vroegen de leden van de V.V.D.-fractie de aandacht van de regering voor de rol van de luchtvaartmaatschappijen in verband met het de laatste jaren zeer toegenomen verschijnsel van vreemdelingen, die zich met behulp van vervalste reisdocumenten toegang trachten te verschaffen tot Nederland. Zij wezen erop dat de luchtvaartmaatschappijen op grond van het ICAO-verdrag van 1955* gehouden zijn erop toe te zien dat passagiers in het bezit zijn van de vereiste reisdocumenten. In verschillende landen kunnen aan luchtvaartmaatschappijen boetes worden opgelegd indien zij «inadmissible passengers», waaronder reizigers die niet in het bezit zijn van geldige reisdocumenten c.q. paspoorten, aanvoeren. Deze leden noemden in dit verband Canada, de Verenigde Staten, West-Duitsland, Denemarken, en Groot-Brittannië. Voorts is het in deze landen wettelijk mogelijk de reis- en/of verblijfskosten van ten onrechte aangevoerde vreemdelingen op de luchtvaartmaatschappijen te verhalen. Een en ander kan, zo stelden de leden van de V.V.D.-fractie, een preventieve werking hebben in verband met illegaal reizigersverkeer en paspoortfraude. Wil de regering overwegen deze mogelijkheden van boete-oplegging en verhaalsrecht in de wet vast te leggen? Wanneer kunnen voorstellen terzake worden verwacht? Waarom heeft de regering niet eerder voorstellen gedaan?

Het lid van de R.P.F.-fractie had met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel om de strafbepalingen terzake van fraude met reisdocumenten aan te scherpen, te harmoniseren en uit te breiden. Hij meende dat gelet op het aantal jaarlijks «zoekgeraakte» paspoorten deze maatregelen gerechtvaardigd waren ook los van de invoering van een nieuw paspoort naar Europees model. Hij meende, dat een snelle publikatie in het Staatsblad wenselijk was. Toch had hij behoefte aan het stellen van enkele vragen.

In de memorie van toelichting verklaart de minister, dat bij de uitreiking van het reisdocument aanwijzingen zullen worden gegeven hoe de mogelijkheid van diefstal of misbruik van het reisdocument kan worden beperkt. Wanneer zal deze maatregel ingaan? Waarom werd deze voorlichting niet eerder meer nadrukkelijk gegeven? Werd de schriftelijke toelichting in het huidige paspoort voldoende geacht? Dezelfde vragen laten zich stellen ten aanzien van de verhoogde leges. Kan ook hierop worden ingegaan?

* (Conventie inzake de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) van 7 december 1985, Annex 9, Standaard 3.36)

Om welke reden zal het nieuwe artikel 231 Wetboek van Strafrecht wel betrekking hebben op buitenlandse reisdocumenten? Of is dit thans evenzeer het geval? Verzwaring van de werkdruk van de rechterlijke instanties lijkt niet waarschijnlijk, meldt de memorie van toelichting. Het lid van de R.P.F.-fractie vroeg daarom of dit betekent, dat geen verhoging van het aantal constateringen aan grensposten, enzovoort van fraude met reisdocumenten wordt verwacht, ondanks verruiming van de strafbepalingen. Of zal het merendeel van de geconstateerde strafbare feiten met boeten worden afgedaan? Een andere mogelijkheid zou zijn dat de minister verwacht dat van de verhoogde strafbepaling een sterke preventieve werking zou uitgaan. Gelet op de categorieën overtreders die genoemd worden in de toelichting had dit lid daarin weinig vertrouwen. Gaarne zou hij daarom worden geïnformeerd over de verwachte omvang van toepassing van de nu voorgestelde strafbepalingen en de wijze van afdoening.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 231

Hoewel het begrip «reisorder» met het aannemen van dit wetsvoorstel uit het wetboek zal verdwijnen, wordt naar het oordeel van de leden van de fractie van de P.v.d.A. in de memorie van toelichting niettemin gesuggereerd dat zo'n document zou kunnen bestaan, want het zou vallen onder het begrip «reisdocument». Is het denkbaar, zo vroegen deze leden, dat iemand zich middels een dergelijk imaginair document doorlaat zou kunnen verschaffen bij enigerlei grenspost? Zou het niet beter zijn te erkennen dat er geen reisdocument bestaat dat zou kunnen worden aangeduid met het woord «reisorder»?

Artikel 440

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zich herinnerende dat ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee op Schiphol beschikken over reisdocumenten van denkbeeldige landen, waarmee houders grenzen hebben overschreden, vroegen of de wetstekst op dit punt niet scherper moet worden gesteld. Is bedoelde ambtenaren ter zake van dit wetsvoorstel advies gevraagd?

De voorzitter van de commissie,
Kosto

De griffier van de commissie,
Coenen